

KAS AUSLANDSINFORMATIONEN

ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT
IM WANDEL



■ **Entwicklungszusammenarbeit im Jahr 2030**

Wolfgang Maier

■ **Entwicklungszusammenarbeit in Zeiten globaler Machtverschiebung – Gedanken zur Veränderung des Entwicklungsbegriffs**

Sebastian Barnet Fuchs

■ **Der wertebasierte Ansatz in der Entwicklungszusammenarbeit der Europäischen Union**

Andrea E. Ostheimer

■ **Kolumbien: Vom Friedensprozess zum Aufbau eines Landes**

*Hubert Gehring /
Margarita Cuervo*

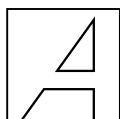
■ **Kleinstaat und regionale Kooperation in Westafrika: Was ist von Benins Präsidentschaft der Afrikanischen Union geblieben?**

*Dustin Dehez / Christian E.
Rieck / Alessandro Scheffler*



Konrad
Adenauer
Stiftung

KAS
AUSLANDSINFORMATIONEN
3 | 14



Konrad
Adenauer
Stiftung

ISSN 0177-7521

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

30. Jahrgang

Klingelhöferstraße 23

D-10785 Berlin

Telefon (030) 2 69 96-33 83

Telefax (030) 2 69 96-35 63

Internet: <http://www.kas.de>

<http://www.kas.de/auslandsinformationen>

E-Mail: stefan.burgdoerfer@kas.de

Bankverbindung:

Commerzbank Bonn

Kontonr.: 10 3333 100 BLZ: 380 400 07

IBAN: DE43 3804 0007 0103 3331 00

BIC: COBADEFFXXX

Herausgeber:

Dr. Gerhard Wahlers

Redaktion:

Frank Priess

Dr. Wolfgang Maier

Thomas Birringer

Gisela Elsner

Dr. Stefan Friedrich

Dr. Beatrice Gorawantschy

Jens Paulus

Verantwortlicher Redakteur:

Stefan Burgdörfer

Gekennzeichnete Artikel geben nicht unbedingt die Meinung der Redaktion wieder.

Bezugsbedingungen:

Die KAS-Auslandsinformationen erscheinen zwölfmal im Jahr. Der Bezugspreis für zwölf Hefte beträgt 50,- € zzgl. Porto. Einzelheft 5,- €. Schüler und Studenten erhalten einen Sonderrabatt.

Die Bezugsdauer verlängert sich jeweils um ein Jahr, sofern das Abonnement nicht bis zum 15. November eines Jahres schriftlich abbestellt wird.

Bestellungen: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
(obige Anschrift)

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

Übersetzung: RedKeyTranslations, Hannover

Satz: racken, Berlin



CO₂-neutral mit Farben auf Pflanzenölbasis nach DIN ISO 12647-2
gedruckt auf chlorfrei gebleichtem Recyclingpapier, das mit dem
europäischen Umweltzeichen (EU Ecolabel: FR/011/003) ausge-
zeichnet ist.

Inhalt

4 | EDITORIAL

Entwicklungszusammenarbeit im Wandel

6 | ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT IM JAHR 2030 *Wolfgang Maier*

22 | ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT IN ZEITEN GLOBALER MACHTVERSCHIEBUNG – GEDANKEN ZUR VERÄNDERUNG DES ENTWICKLUNGSBEGRIFFS *Sebastian Barnet Fuchs*

41 | DER WERTEBASIERTE ANSATZ IN DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT DER EUROPÄISCHEN UNION *Andrea E. Ostheimer*

Andere Themen

64 | KOLUMBIEN: VOM FRIEDENSPROZESS ZUM AUFBAU EINES LANDES *Hubert Gehring / Margarita Cuervo*

98 | KLEINSTAATEN UND REGIONALE KOOPERATION IN WESTAFRIKA: WAS IST VON BENINS PRÄSIDENT- SCHAFT DER AFRIKANISCHEN UNION GEBLIEBEN? *Dustin Dehez / Christian E. Rieck / Alessandro Scheffler*



EDITORIAL

Liebe Leserinnen und Leser,

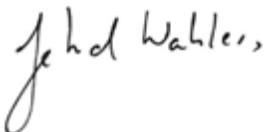
in diesem Jahr bringt die Konrad-Adenauer-Stiftung den 30. Jahrgang der KAS-Auslandsinformationen heraus. Seit über 50 Jahren sind wir in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit aktiv. In dieser Zeit hat sich die globale Weltordnung erheblich verändert, und mit ihr die Entwicklungspolitik.

Die Einteilung der Staaten dieser Erde in Geber und Nehmer, in Nord und Süd, ist überholt. Aufstrebende Schwellenländer treten selbstbewusst als neue entwicklungspolitische Akteure auf, vernetzen sich und drängen auf die Umsetzung eigener Vorstellungen – dies nicht nur im entwicklungspolitischen Bereich, sondern auch in der Außen- und Wirtschaftspolitik. Die Folge: Die traditionelle Entwicklungsarchitektur bedarf einer Revision.

Klassische Sozialstrukturhilfeprojekte haben zwar unter bestimmten Rahmenbedingungen immer noch einen Nutzen, spielen aber in der Entwicklungszusammenarbeit insgesamt nur noch eine untergeordnete Rolle. Stattdessen gibt es in der heutigen Zeit der Multipolarität nicht nur viele verschiedene Akteure, sondern auch Systeme, die mit dem unsrigen konkurrieren und sich nicht am westlichen Wertekanon orientieren. Deutschland kann schwerlich sein Modell von Fortschritt, Entwicklung und sozialer Sicherung an die selbstbewusst agierenden Entwicklungs- und Schwellenländer herantragen und erwarten, dass sie genauso übernommen werden. „Um zeitgemäß zu bleiben“, schreibt Sebastian Fuchs in dieser Ausgabe, „muss Entwicklungspolitik in ihrer Ausgestaltung die Komplexität, die schnelle Wandlungsfähigkeit und die neuen vielfältigen Kooperationsmuster der internationalen Beziehungen in höherem Maße berücksichtigen“.

Die internationalen politischen Entwicklungen unter diesen veränderten Rahmenbedingungen möchte die Konrad-Adenauer-Stiftung in die deutsche Debatte einbringen, nicht zuletzt durch diese Zeitschrift. Die Stiftung versteht sich als einen Seismographen internationalen Geschehens. Dies streben wir nicht nur für die Bereiche der Entwicklungs- und Sicherheitspolitik an, sondern auch für Themen aus anderen Politikfeldern. Die Vertreter der Stiftung im Ausland arbeiten immer häufiger an Themen, die nicht mehr rein bilateraler Natur sind, sondern in einem regionalen Kontext betrachtet werden müssen. Ein Beispiel hierfür ist der Dialog mit der islamischen Welt – ein Tätigkeitsfeld, in dem sich die weltweit gesammelte regionale und sektorale Expertise der Konrad-Adenauer-Stiftung verbindet und ergänzt. In der Region des Nahen und Mittleren Ostens, zum Teil in unserer unmittelbaren Nachbarschaft, zeigt sich am deutlichsten, dass die Förderung von Stabilität, Sicherheit und Entwicklung in der Welt nicht nur eine humanitäre Notwendigkeit und ein Gebot des Anstands sind, sondern Deutschland und Europa auch unmittelbar betreffen. Es zeigen sich aber auch deutlich die Grenzen unserer Einflussmöglichkeiten.

Wir können sicher sein, dass zum 60. Jahrgang der KAS-Auslandsinformationen die internationale Entwicklungszusammenarbeit wiederum eine gänzlich andere sein wird. Wenn eine Prognose auch schwer fällt – Wolfgang Maier wagt sie in dieser Ausgabe dennoch. Er fragt: „Wird es denn 2030 überhaupt noch eine Entwicklungspolitik geben?“ Und: „Wer wird eigentlich wen entwickeln?“ Schauen wir, was die KAS-Auslandsinformationen dann berichten werden.



Dr. Gerhard Wahlers
Stellvertretender Generalsekretär

gerhard.wahlers@kas.de



Dr. Wolfgang Maier ist stellvertretender Leiter der Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung in Berlin.

ENTWICKLUNGSZUSAMMEN- ARBEIT IM JAHR 2030

Wolfgang Maier

Im antiken Athen bemühte man das Orakel von Delphi, um in die Zukunft zu schauen, im Mittelalter hatte die Wahrsagerei Konjunktur. Heute lassen wir uns von Institutionen beraten, die mit wissenschaftlichen Methoden Entwicklungen und Trends aufspüren, analysieren und prognostizieren. Das ist das Geschäft einer Vielzahl politikberatender Institute und Think-Tanks. Auch die Untersuchung und Bewertung erreichter Ziele und Wirkungen entwicklungspolitischer Programme und Projekte ist ein Geschäft. Auch hierbei werden Antworten auf die Frage nach dem besten Weg, nach der Effektivität und der Effizienz gesucht. Dafür steht uns heute ein ausgefeiltes Instrumentarium zur Verfügung, es gelten weltweit anerkannte Standards, kaum ein Projekt entkommt heute noch einer Evaluierung. Die daraus entwickelten Vorschläge für die weitere Projektarbeit haben dann meist eine kurz- bis mittelfristige Perspektive.

Bei der Evaluierung von Programmen und Projekten wie auch bei einem Blick auf die Leistungen der Entwicklungspolitik insgesamt überwiegt ein retrospektives Element, was nach über 60 Jahren entwicklungspolitischer Bemühungen derzeit auch kein Wunder ist. Der Blick zurück ist nicht unbedingt schmeichelhaft, wenngleich es schwer fällt, sich eine Vergleichswelt ohne jede Entwicklungszusammenarbeit vorzustellen. So beginnen die Entwicklungspolitiker inzwischen damit, ihren Blick etwas fester auf die Zukunft zu richten.

Es gibt heute eine ganze Reihe von Beiträgen, die sich mit zukünftigen Herausforderungen für die Entwicklungspolitik beschäftigen¹ – manche beschreiben eine mittelfristige Perspektive, schreiben überschaubare Entwicklungen fort und kommen so zu nachvollziehbaren Folgerungen. Andere beschreiben eine Welt „jenseits der Hilfe“ und liefern reichlich Diskussionsstoff. Manche Beiträge stellen die Sinnhaftigkeit einer isoliert betrachteten Entwicklungspolitik überhaupt in Frage – angesichts globaler Verschränkungen mache diese überhaupt keinen Sinn mehr. Die Diskussion zur Zukunft dieses Politikfelds ist damit jedenfalls eröffnet.

Das bisher überwiegend nord-westlich geprägte, traditionelle Verständnis von Entwicklungshilfe, von Entwicklungszusammenarbeit und von Entwicklungspolitik hat sich in den vergangenen Entwicklungsdekaden bereits verändert. „Vernetztes Denken“ hat längst auch in der Entwicklungspolitik Einzug gehalten und wir wissen, dass die alten Beziehungs- und Deutungsmuster (Nord und Süd, Geber und Nehmer...), dass einfache Ursache-Wirkungs-Annahmen ihre Bedeutung verloren haben. Seit einigen Jahren spüren wir auch, dass wir es heute mit Veränderungen zu tun haben, die das Maß der vorhersehbaren, quasi regelmäßigen Veränderung übersteigen. Wir sehen die zunehmenden wechselseitigen Abhängigkeiten im Zeitalter der Globalisierung, wir sehen die zunehmende Dynamik vieler Prozesse und wir erkennen, dass das alles nicht ohne Auswirkungen auch auf uns bleiben kann. Spätestens die Entwicklung auf den Finanzmärkten dürfte diese Erkenntnis hinreichend befördert haben.

Wir sehen die zunehmenden wechselseitigen Abhängigkeiten im Zeitalter der Globalisierung und die zunehmende Dynamik vieler Prozesse. Wir erkennen, dass das alles nicht ohne Auswirkungen auch auf uns bleiben kann.

Längst sind wir, die alten Geber, nicht mehr die einzigen Akteure auf der entwicklungspolitischen Bühne, neue „Stakeholder“ sind hinzugekommen, und schon heute ist Entwicklungspolitik ohne Einbeziehung von umwelt-, klima-,

1 | Z.B. Michael Bohnet, „Überlegungen zur Zukunft der Entwicklungspolitik“, in: Reinhold E. Thiel (Hrsg.), *Neue Ansätze zur Entwicklungstheorie*, Bonn, 2001; in verschiedenen Beiträgen Dirk Messner, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE); Heiner Janus, Stephan Klingebiel und Sebastian Paulo, *Beyond Aid. Konzeptionelle Überlegungen zum Wandel der Entwicklungszusammenarbeit*, Discussion Paper, DIE, Bonn, Nr. 18, 2013, http://die-gdi.de/uploads/media/DP_18.2013.pdf [19.02.2014].

energie- und außen- sowie sicherheitspolitischen Elementen nicht mehr denkbar. Neue Herausforderungen, neue Risiken sind entstanden, die ein entwicklungspolitisches „einfach weiter so“ nicht mehr realistisch erscheinen lassen.

Projektionen und Prognosen gibt es zuhauf, eine Google-Suche nach „Megatrends“ genügt. Interessant und lesenswert ist in diesem Zusammenhang etwa eine Prognose des Overseas Development Institutes² zur Entwicklungszusammenarbeit im Jahr 2025. Erwähnenswert (und hier beispielhaft angeführt) ist schließlich der Report des National Intelligence Councils *Global Trends 2030: Alternative Worlds*.³ Wie könnten sich die dort angerissenen Trends auf das Politikfeld Entwicklungspolitik im Jahr 2030 auswirken?

Konfuzius bemerkte schon vor 2.500 Jahren: „Wenn der Mensch nicht über das nachdenkt, was in ferner Zukunft liegt, wird er das schon in naher Zukunft bereuen.“

Dieser Beitrag stellt eine Sammlung von Annahmen dar, die weder vollständig noch überprüfbar sind. Das sind Aussagen über die Zukunft ohnehin nicht, andererseits

bemerkte schon Konfuzius vor 2.500 Jahren: „Wenn der Mensch nicht über das nachdenkt, was in ferner Zukunft liegt, wird er das schon in naher Zukunft bereuen.“ Von ihm stammt allerdings auch der Ausspruch: „Wer alles glaubt, was er liest, sollte besser aufhören zu lesen.“

IN THE YEAR 2030: „... SO VERY FAR AWAY: MAYBE IT'S ONLY YESTERDAY...“⁴

Im Jahr 2030 wird die Bevölkerung aller europäischen Gesellschaften eine andere sein: Die Jugend der Welt wird sich sehr viel stärker als heute schon in anderen Regionen und dort überwiegend in urbanen Zentren ballen, die Weltbevölkerung insgesamt wird zunehmen (von heute 7,2 auf etwa 8,4 Milliarden), auch eine starke Zunahme der Mittelklasse wird erwartet: Die relative und die absolute Zahl der

2 | Homi Kharas und Andrew Rogerson, *Horizon 2025: creative destruction in the aid industry*, Overseas Development Institute (ODI), 2012, <http://odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7723.pdf> [19.02.2013].

3 | *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, National Intelligence Council (NIC), http://www.dni.gov/files/documents/GlobalTrends_2030.pdf [19.02.2014].

4 | Aus dem Songtext „In the year 2525“ von Zager & Evans, einem Folk-Rock-Duo aus Nebraska, 1969.

Armen wird zurückgegangen sein. Wir, die Europäer, werden vor diesem Hintergrund dann noch etwas „unbedeutender“ geworden sein. Im Report des NIC werden unter anderem folgende Trends und Szenarien aufgezählt:

Abb. 1

Prognose „Globale Trends 2030“

Megatrends

Stärkung des Individuums	Die Stärkung des Individuums wird sich aufgrund sinkender Armut, des Anwachsens der globalen Mittelklasse, stärkerer Bildungsteilhabe, weit verbreiteter Nutzung neuer Kommunikationsformen und Produktionstechnologien sowie Fortschritten in der Gesundheitsversorgung beschleunigen.
Zergliederung von Macht	Es wird keine Hegemonialmacht geben. In einer multipolaren Welt wird sich die Macht zu Netzwerken und Zusammenschlüssen hin verschieben.
Demografische Muster	Der demografische Bogen der Instabilität wird schmaler. In den „alternden“ Ländern könnte sich das wirtschaftliche Wachstum abschwächen. Sechzig Prozent der Weltbevölkerung werden in Ballungsräumen leben, und die Migration wird zunehmen.
Zusammenspiel von Nahrung, Wasser und Energie	Aufgrund der wachsenden Weltbevölkerung wird der Bedarf an diesen Ressourcen beträchtlich ansteigen. Probleme im Zusammenhang mit einer Ressource betreffen hinsichtlich Bedarf und Bereitstellung auch die anderen.

Veränderungsfaktoren

Krisenanfällige Weltwirtschaft	Werden globale Unbeständigkeit und Ungleichgewichte unter den Akteuren mit unterschiedlichen wirtschaftlichen Interessen zu einem Zusammenbruch führen? Oder wird eine zunehmende Multipolarität eine höhere Krisenfestigkeit der Weltwirtschaftsordnung herbeiführen?
Führungsschwäche	Werden Regierungen und Institutionen schnell genug auf Veränderungen reagieren können, um diese zu nutzen anstatt von ihnen überwältigt zu werden?
Potenzial für verstärkte Konflikte	Werden rasche Veränderungen und Verschiebungen von Macht zu mehr innerstaatlichen und zwischenstaatlichen Streitigkeiten führen?
Größere Ausbreitung regionaler Instabilität	Wird regionale Instabilität, vor allem im Nahen und Mittleren Osten und Südasien, überschwappen und zu globaler Unsicherheit führen?
Auswirkungen neuer Technologien	Werden technologische Durchbrüche rechtzeitig erzielt werden, um die wirtschaftliche Produktivität zu steigern und die von einer wachsenden Weltbevölkerung, rascher Verstädterung und dem Klimawandel verursachten Probleme zu lösen?

Mögliche Szenarien

„Antriebsschaden“	Im plausibelsten Worst-Case-Szenario nehmen die Risiken von zwischenstaatlichen Konflikten zu. Die USA schotten sich ab und der Globalisierungsmotor kommt zum Stillstand.
Zusammenschluss	Im plausibelsten Best-Case-Szenario werden China und die USA in vielen Fragen zusammenarbeiten und eine breitere globale Kooperation befördern.
Büchse der Pandora	Mit dem rasanten Aufstieg einiger Länder und dem Scheitern anderer werden Ungleichheiten enorm zunehmen. Ungleichheiten innerhalb der Länder verstärken soziale Spannungen. Ohne sich vollständig zurückzuziehen, werden die USA gleichwohl nicht mehr der „Welt-polizist“ sein.
Nicht-staatliche Akteure	Angetrieben durch neuartige Technologien werden nicht-staatliche Akteure die Federführung im Kampf mit globalen Problemen übernehmen.

Quelle: NIC, Fn. 3.

Das alles wird schon länger auch unter strategischen Gesichtspunkten diskutiert, und es gibt in einigen Politik- und Forschungsbereichen, etwa in der Außen- und Sicherheitspolitik oder in der Demografieforschung, dazu längst eine umfangreiche Literatur. Wenig ausgeprägt ist ein längerfristiges, strategisches Denken dagegen in der Entwicklungspolitik. Wird es denn 2030 überhaupt noch eine Entwicklungspolitik geben? Wer wird eigentlich wen entwickeln, was wird Entwicklung dann (für wen) bedeuten, welche Rolle wird die Entwicklungspolitik dann überhaupt noch spielen, was können wir aus derartigen Zukunftsprognosen für unser heutiges Handeln ableiten?

Dass viele der Aussagen und der Antworten auf diese Fragen in diesem Text vage wirken werden, ist zunächst dem Gegenstand und dann der hier gewählten Zeitperspektive geschuldet. Das Jahr 2030 wurde deshalb als Bezugspunkt gewählt, weil es weit genug in der Zukunft zu liegen scheint und damit der Reichweite kurzer und mittelfristiger Konzeptionen entzogen ist – andererseits erinnern wir uns alle noch an die Zeit des Mauerfalls (der schon über 20 Jahre zurückliegt): *Maybe it's only yesterday...?*

ENTWICKLUNG 2030 IST... POLITIK

Die Entwicklungspolitik wird im Jahr 2030 einen anderen Inhalt haben als heute. So wird man unter „Entwicklung“ zunächst die Summe all jener Prozesse verstehen, durch

die innerhalb einer Gesellschaft die unterschiedlichen Auffassungen hinsichtlich des wünschenswerten sozialen, politischen und wirtschaftlichen Wandels organisiert werden. Die Formulierung von Zielen und die Festlegung von Prioritäten für diesen Wandel geschieht in einem permanenten Dissens, wobei es auf die Art der Organisation desselben ankommt: Letztlich ist Demokratie „technisch“ nichts anderes als das erfolgreiche Management von gesellschaftlichen Dissens-Prozessen mit dem Ziel temporär einvernehmlicher Lösungen, natürlich unter Berücksichtigung entsprechender Werte und Rechte, denen die jeweilige Gesellschaft verpflichtet ist. Ein zweites Standbein von Entwicklung wird der internationale Dialog sein: Die geschilderten innergesellschaftlichen Prozesse werden in hohem Maße in supranationale Prozesse verwoben sein. Drittens werden nicht-staatliche Akteure lokal, regional, national und international eine noch stärkere Rolle spielen als heute.

Entwicklung im Jahr 2030 wird also kein national-staatlich oder bilateral verordnetes Projekt mehr sein. Die *ownership* der Entwicklung ist eine andere geworden: Entwicklung ist 2030 zu einem zentralen Modernisierungsprojekt aller Gesellschaften geworden, unabhängig davon, ob sich diese Gesellschaft nun im Süden oder im Norden befindet. Diese Entscheidungsfindungsprozesse laufen 2030 anders ab als heute, die Diskussion wird anders geführt: dezentraler, digitaler und partizipativer (*e-democracy, e-governance...*). Regieren wird „schwieriger“ geworden sein. Die jahrzehntelange Suche nach Kohärenz wird auch nicht zu einer „Entwicklungspolitik aus einem Guss“ geführt haben: Entwicklung ist per se Vielfalt, Konkurrenz, Versuch und Irrtum. Für die (Entwicklungs-)Politik im Jahr 2030 bedeutet dies, dass sie eine Rolle bei der Moderation der permanenten gesellschaftlichen Dissens-Prozesse spielen wird. Weitere neue Akteure werden auf den Plan getreten sein: Auch die Zivilgesellschaft wird sich verändert und in ihrer Bedeutung weiter zugenommen haben, während die entwicklungspolitische Bedeutung der nationalen Regierungen als Entwicklungs-Zielformulierer tendenziell schwächer geworden sein wird. Allerdings wird es hier weiter Unterschiede zwischen einzelnen Ländern und Regionen geben, manchen Regierungen wird dies besser, manchen schlechter gelingen.

Das „Hilfsmotiv“ und dessen hauptsächlich „technisches“ Instrumentarium vergangener Dekaden spielt allenfalls in Notlagen noch eine Rolle.

2030 sind also die Dekaden der Entwicklungshilfe und der Entwicklungszusammenarbeit vergessen, es gibt sie nicht mehr, die alten Pole: den Norden und den Süden, die Industrie-, die Schwellen- und die Entwicklungsländer, die Geber und die Nehmer. Das „Hilfsmotiv“ und dessen hauptsächlich „technisches“ Instrumentarium vergangener Dekaden spielt allenfalls in Notlagen noch eine Rolle: Schließlich können die ehemaligen Entwicklungsländer im Jahr 2030 selbst Ingenieure exportieren. Und auch der Hunger ist dann kein Problem der landwirtschaftlichen Produktion mehr, sondern vielmehr ein strukturelles Verteilungsproblem, also in erster Linie ein politisches. Entwicklung ist damit endgültig zu einem politischen Projekt geworden, das über die alten begrifflichen und räumlichen Grenzen hinausgeht.

(ENTWICKLUNGS-)POLITIK BETRIFFT AUCH UNS

Neben neuen Akteuren werden neue Themen hinzugetreten sein, die Sicht auf Entwicklung wird noch umfassender sein: Die Probleme des ehemaligen Nordens und des ehemaligen Südens werden größtenteils dieselben sein, und die Abhängigkeiten der Themenfelder untereinander werden erkannt sein: Energie-Umwelt-Klima-Wirtschaft-Migration, um ein Beispiel herauszugreifen. All dies betrifft in dem Maß, in dem die Grenzen verschwimmen: uns alle. Dies setzt ein systemisches Denken voraus, d.h. ein Denken, das die wechselseitigen Abhängigkeiten berücksichtigt und bereit ist, jederzeit Veränderung und Auswirkungen auf einen selbst zu akzeptieren.

Diese neue (Entwicklungs-)Politik wird verstanden werden als eine Klammer zwischen den Interessen verschiedener Politikfelder: der Wirtschaftspolitik, der Umwelt-, der Klima- und Energiepolitik, der Außen- und der nationalen und internationalen Sicherheitspolitik. Selbst die Grenzen zur Innen- und zur Sozialpolitik verschwimmen: Eine zunehmende Zahl von Migranten etwa stellt auch die Sozialsysteme der europäischen Mitgliedstaaten vor Herausforderungen. Damit wird Entwicklungspolitik zu einer neuartigen Kategorie, die ein anderes Denken verlangt. Was in Bulgarien oder in Westafrika passiert, betrifft auch uns. Diese Erkenntnis ist heute noch relativ neu, wird im

Jahr 2030 aber Allgemeingut sein. Entwicklungspolitische Themen dürften dann einen ganz anderen, nämlich größeren, Stellenwert sowohl bei Europa- als auch bei Bundestagswahlen haben als heute.



Ankunft auf Lampedusa: Eine zunehmende Zahl von Migranten stellt die europäischen Mitgliedstaaten vor Herausforderungen. | Quelle: Sara Prestianni, noborder network, flickr ©¹.

ENTWICKLUNG BEGINNT IM KOPF

So wie die praktische Kopplung der Entwicklungspolitik mit anderen Politikfeldern im Jahr 2030 umgesetzt sein wird, so wird sie dann auch anderen theoretischen Herangehensweisen folgen. Den naiven Glauben an die Erklärbarkeit der Welt mithilfe der Newton'schen Physik, dem Generationen von Entwicklungspolitikern anhängen, wird man 2030 belächeln. Gesellschaften sind eben keine Maschinen, bei denen ein Tropfen Öl den Kolbenfresser verhindert: Ursachen und Wirkungen wird es zwar weiter geben, nur sind die komplexen Zusammenhänge zwischen politischen, wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Faktoren nicht so einfach abzubilden, wie manche heute – erstaunlicherweise – noch glauben. Hier hat ein verändertes Denken bereits eingesetzt, zum Mainstream wird es aber erst im Jahr 2030 geworden sein.⁵

Dieser Umdenkprozess wird auch in den Partnerländern (früher auch: „Nehmerländern“) erfolgt sein. Sie werden es sich nicht mehr nehmen lassen, die Ziele ihrer Gesellschafts-, Wirtschafts- und Außenpolitik selbst zu definieren – auch der oben beschriebene Einfluss internationaler

5 | Siehe auch bei: Ben Ramalingam, *Aid on the Edge of Chaos*, Oxford, Oxford University Press, 2013, 360 f.

Gremien und Institutionen wird relativ und fall- bzw. länderabhängig sein: Das Selbstbewusstsein der Partnerländer und ihrer Regierungen wird gestiegen sein. Auch das deutet sich schon heute an. Mindestens die Zivilgesellschaft erlebt die Auswirkungen ihres steigenden Selbstbewusstseins schon jetzt in Form einer Welle von NGO-Gesetzen, mit deren Hilfe der Einfluss der Zivilgesellschaft kontrolliert oder koordiniert werden soll – oder beides.

INTERESSEN UND WERTE BLEIBEN DIVERGENT

2030 wird auch die Zeit der *hidden agendas* vorbei sein. Die Vermutung, dass die Geber mit ihren wohlthätigen Projekten versteckte Interessen verfolgen könnten, begleitet die Entwicklungspolitik von Beginn an. Dass die Akteure eigene Interessen verfolgen, ist 2030 nicht mehr verwerflich, und geheim zu halten wäre dies ohnehin nicht mehr. So wie die Interessen, so werden auch die Werte in einem Konkurrenzverhältnis mit anderen Werten stehen. Darüber kann und wird offener gesprochen werden.

Multipolarität wird 2030 ein Charakteristikum der Weltordnung sein, wobei es nicht nur um mehrere machtpolitische Pole gehen wird, sondern ebenso um wirtschafts- oder kulturpolitische.

Das Maß an Transparenz wird zugenommen haben, schon alleine deshalb, weil es andere gesetzliche – und technische – Möglichkeiten geben wird. Das kann freilich bedeuten, dass in manchen Situationen keine gemeinsame

Wertebasis gefunden werden kann und es zu keiner Zusammenarbeit kommt. Multipolarität wird 2030 ein Charakteristikum der Weltordnung sein, wobei es nicht nur um mehrere machtpolitische Pole gehen wird, sondern ebenso um wirtschafts- oder kulturpolitische. Das heißt, dass sich nicht nur Staaten oder Staatenverbände, sondern auch andere (kulturelle, religiöse...) Institutionen an der Suche nach Ideen und Vorstellungen darüber, wie die Welt aussehen sollte, beteiligen werden. Dieser Suchprozess wird durchaus ideologisch geführt werden – und (Entwicklungs-)Politik wird hierbei eine vermittelnde Rolle spielen, ob sie das will oder nicht.

Das westliche Verständnis von Demokratie wird dabei noch stärker in einem verschärften Konkurrenzverhältnis zu anderen Verständnissen stehen. Konkurrenzen können sich aber an allen möglichen anderen Interessensgegensätzen entzünden: an regionalem Vormachtstreben, an religiösen Auseinandersetzungen, am Zugang zu Ressourcen usw.

Eine friedliche Welt wird auch die (Entwicklungs-)Politik nicht herstellen können. Eine großartige Leistung wäre es aber, wenn sie dazu beitragen könnte, die entstehenden Konflikte zu moderieren und weitestgehend geordnet, das heißt gewaltfrei, ablaufen zu lassen.

DIE ZENTRALEN ENTWICKLUNGS-RESSOURCEN 2030: INFORMATION, BILDUNG UND WISSEN

Information ist die grundlegende Voraussetzung für Entscheidungen aller Art – in der Politik, in der Wirtschaft, in allem. Es gibt keine informationsfreien Räume mehr: Informationen aller Art stehen weltweit überall, jederzeit und in „Echtzeit“ für jeden zur Verfügung. Sie werden selektiert und unselektiert angeboten, jeder kann überall Information abrufen – und sie erreicht ihn, auch ungefragt, überall. Damit rücken die Prozesse der Informationsproduktion, der Informationsbewertung und -verarbeitung sowie der Informationsaufnahme in das Blickfeld – sie sind zu einem (auch entwicklungs-)politisch zentralen Thema geworden.



Klassenzimmer in Yangshuo, China: Auch in Zukunft wird Bildung global eine bedeutende Rolle spielen. | Quelle: The Society for Environmental Exploration (Frontier), flickr ©.

Information und Kommunikation sind die Grundlage von Wissen. Mit einem veränderten Informations- und Kommunikationsverhalten werden sich auch die Wissensaufnahme und die Wissensvermittlung verändern: Bildung wird eine entscheidende Rolle spielen, *e-learning* wird zu einem Schlüsselthema für eine immer stärker auf Bildung hin orientierte Entwicklungspolitik werden.

Die mit der zunehmenden Digitalisierung zusammenhängenden Fragen werden auch 2030 noch nicht endgültig beantwortet sein, es werden aber eben auch entscheidende (entwicklungs-)politische Fragen sein:

- Wem gehört der digitale Raum, wie soll er organisiert werden, welches Recht gilt?
- Wie wird die Privatsphäre der Zukunft aussehen, wird es ein Menschenrecht auf informationelle Teilhabe geben? Wie glaubwürdig sind Informationen und wie frei ist die Kommunikation – wird es Zensur im Internet geben? Welche Folgen hat das für die politische Partizipation und den Wettbewerb politischer Ideen? Wird es ein *informational divide* geben („Informationseliten“ und „informationelle Prekariate“)?
- Wird besserer Zugang zu Information/Kommunikation zu mehr Bildungsgerechtigkeit führen? Und schließlich: Welche Bedrohungen ergeben sich für uns aus dem Internet?

Zunehmen wird das Interesse an Transparenz, die Frage des Umgangs damit wird sich zuspitzen. Neu ist, dass es sich hier um ein weltweites und somit auch (entwicklungs-)politisch relevantes Interesse handelt.

Hier wird erkennbar, dass es einen großen Gesprächs- und Regelungsbedarf auf globaler Ebene geben wird: Auf nationaler Ebene sind diese Fragen nicht mehr zu lösen. Zunehmen wird auch das Interesse an Transparenz, die Frage des Umgangs damit wird sich zuspitzen.

Neu ist, dass es sich hier um ein weltweites und somit auch (entwicklungs-)politisch relevantes Interesse handelt. Es sollte uns aber klar sein, dass dann nicht mehr wir alleine die „Normsetzer“ sein werden: Die dann viel größere Zahl junger „User“ in anderen Ländern und Regionen werden 2030 eine entscheidende Rolle bei der Normsetzung spielen. Die Gestaltungskraft unserer abendländischen Normen wird auch und gerade im digitalen Raum dagegen an Einfluss verlieren.

ZUNEHMENDE BEDEUTUNG INTERNATIONALER INSTITUTIONEN, ABNEHMENDE BEDEUTUNG NATIONALER ENTWICKLUNGSAGENTUREN

Die staatliche, bilaterale Entwicklungspolitik wird im Jahr 2030 nur noch eine Rolle am Rande des internationalen Entwicklungsdialogs spielen, der hauptsächlich zwischen

supranationalen Institutionen abläuft und an dem sich eine Vielzahl zivilgesellschaftlicher Initiativen beteiligen. Dieser Prozess wird partizipative Elemente beinhalten, die durch die Entwicklungen bei den digitalen Technologien befördert werden.

Wenn die entwicklungspolitischen Ziele nicht mehr maßgeblich von den großen Geberländern und ihren Durchführungsorganisationen aus dem Norden formuliert werden, geht deren Einfluss zurück. Letztere können zwar noch eine Zeitlang als Auftragnehmer im Einsatz bleiben, sie werden weiter in ganz speziellen Feldern tätig bleiben – ihre Leistungen aber nicht mehr „verschenken“, sondern verkaufen. *In the long run* werden sie aber an Bedeutung verlieren, auch wenn es sie noch eine Zeitlang geben wird.

In dem Maß, in dem sich der Ausbildungsstand, auch durch verbesserte Zugänge zu Information und Wissen, weltweit verbessert, verbessern sich auch die lokalen Kapazitäten – und das Selbstbewusstsein. Damit werden auch die „Experten“ andere werden: Der Entwicklungsexperte aus dem Norden ist verzichtbar geworden, lediglich in einzelnen Bereichen wird es noch einen gewissen Bedarf geben. Lokale Agenturen übernehmen das Geschäftsfeld, und wo es erforderliches Know-how vor Ort nicht gibt, kann man es sich leicht anderweitig beschaffen.

Der Entwicklungsexperte aus dem Norden ist verzichtbar geworden, lediglich in einzelnen Bereichen wird es noch einen gewissen Bedarf geben.

INFORMATION, WISSEN, KAPITAL, MENSCHEN: ALLES FLIESST

So wie Information und Wissen fließen, so fließen auch Finanz- und Kapitalströme. Das Management dieser Flüsse ist längst den Eingriffsmöglichkeiten nationalstaatlicher Institutionen entzogen, hier entsteht ein Bedarf an internationaler Regelung, die 2030 in Kraft sein wird. Eine spannende Herausforderung auch für die (Entwicklungs-)Politik wird es sein, hier an den Entscheidungs- und Kontrollprozessen teilzuhaben. Die technischen Möglichkeiten der Digitalisierung sind bekanntlich schon heute beinahe unbegrenzt. Auch die Bewegungsmuster von Menschen haben sich geändert. Menschen wandern keinesfalls ziellos, sie folgen rationalen Mustern und sie tun dies selbstbewusst. Entwicklungspolitik wird sich darum kümmern müssen: Sie

wird ihre Ortsgebundenheit aufgeben und „Fluss-Management“ betreiben müssen. Es geht darum, diese Flüsse so zu lenken, dass ökologisch und ökonomisch unverkraftbare Ballungen vermieden werden.

Auch diese Wanderungsbewegungen werden sich durch „Firewalls“ nicht mehr begrenzen lassen. Hier sind Lösungen in Form neuer und innovativer Konzepte erforderlich geworden, die es im Jahr 2030, etwa auf europäisch-afrikanischer Ebene, auch geben wird. Dazu gehört ein neuartiger Einsatz von Instrumenten auf europäischer Ebene, etwa in dem Bereich der Finanzierung einer gesteuerten Migration von Arbeitskräften in Verbindung mit Rücküberweisungen zur Existenzgründung in den Herkunftsländern.

WIRTSCHAFT BLEIBT DREH- UND ANGELPUNKT VON ENTWICKLUNG

Wirtschaftliche Entwicklung wird 2030 weiter ein Schlüsselfaktor jedweder Entwicklung sein. Auch – und gerade – auf Partizipation hin angelegte politische Systeme müssen „liefern“: Hungerrevolten etwa können schon heute mit ganz einfachen Mitteln organisiert werden. Allerdings wird der Ansatz 2030 nicht mehr der einer eher passiven Armutsbekämpfung sein, sondern vielmehr der einer motivierenden und unterstützenden Anregung. Die Auseinandersetzung um den besten Weg wird dabei aktuell bleiben: Findet wirtschaftliche Entwicklung eher in einem marktwirtschaftlichen, sozial-marktwirtschaftlichen oder einem planwirtschaftlich organisierten ordnungspolitischen Rahmen statt? Diese Diskussion wird auch 2030 noch geführt werden, wobei keinesfalls davon ausgegangen werden kann, dass es „das“ Modell, das überall passt, auch tatsächlich gibt.

Unsere ordnungspolitische Verortung in Deutschland ist bekannt, aber auch sie wird – je nach Situation – immer wieder einer Feinjustierung bedürfen. So wird die Soziale Marktwirtschaft 2030 nicht in allen Ländern und Kulturen passen, sondern adaptiert werden müssen. Sie wird allerdings auch bei uns nicht mehr dieselbe sein.

Auf die Potenziale, die in der rapide zunehmenden digitalen Vernetzung vieler Menschen in Entwicklungs- und Schwellenländern liegen, wurde bereits hingewiesen: Information, Kommunikation und vor allem Wissen sind zentrale Ressourcen jeder wirtschaftlichen Entwicklung – vielleicht gerade in Entwicklungsländern. Schon heute sehen wir, welche kreativen Anwendungen die neuen Technologien auch in Afrika finden, in denen viele Bankgeschäfte mit einfachen Handys abgewickelt werden (z.B. M-Pesa in Kenia). Kooperationsvorhaben (z.B. zwischen Mittelständlern aus „dem Norden“ und Unternehmern aus „dem Süden“) werden häufiger vorkommen, bedürfen aber gewisser Regelwerke, zur rechtlichen Absicherung von Investitionen etwa.



Volksfest in Darfur: In Afrika dient das Handy schon heute der Information, der Kommunikation und mobilen Bankgeschäften. | Quelle: Albany Associates, flickr ©©©.

ÜBERSCHAUBARE SOZIALE GRUPPEN WERDEN NEU ENTDECKT

Auch wenn im Zuge der vielbemühten Globalisierung viele grenzüberschreitende Gemeinsamkeiten zu Tage treten werden, so wird es doch immer noch Grenzen geben. Lokale und regionale Bezüge werden ihre Bedeutung nicht verlieren. Trotz zunehmender Vernetzung und weiträumiger Kommunikation leben die Menschen nach wie vor in Familien, in Clans, in überschaubaren kulturellen Einheiten. Und daran wird sich 2030 nichts geändert haben, dieses Bild wird angesichts einer steigenden Weltbevölkerung

sogar eher noch bunter werden. Für die Entwicklung bleiben diese kleinsten Zellen weiter interessant: Eine Kultur der Bildung entsteht nicht erst in der Schule – die Grundlage wird in der Familie gelegt. Auch die Formierung von Werten wird sich 2030 nicht im Internet vollziehen, sondern in überschaubaren Gruppen, in der Nähe. Auch in 15 Jahren dürften Vertrauen und Verantwortungsbewusstsein etwa in räumlicher und sozialer Nähe eher wachsen als in der Anonymität der Netzwelt.

Dass es sich dabei durchaus auch um (entwicklungs-)politische Leistungen handelt, die in der Nachbarschaft erbracht werden, wird 2030 Allgemeingut sein. Dazu gehören dürfte

dann auch, die Notwendigkeit des vernetzten

Denkens auf lokaler Ebene zu propagieren:

Auch im Jahr 2030 wird es noch Ängste in unseren Dörfern geben, und den Wunsch, sich „gegen die Anderen“ abzuschotten.

Auch im Jahr 2030 wird es noch Ängste in unseren Dörfern geben, und den Wunsch,

sich „gegen die Anderen“ abzuschotten. Ins-

gesamt werden kulturelle Elemente in der (Entwicklungs-)Politik des Jahres 2030 eine wichtigere Rolle spielen als heute: Sie werden durch die Unverbindlichkeit der digitalen Vernetzung keinesfalls weltweit vereinheitlicht oder relativiert.

„IN THE YEAR 2030...“

In den kommenden 15 Jahren wird noch viel passieren, natürlich auch Unvorhersehbares: Nicht erschöpfend eingegangen wurde an dieser Stelle etwa auf das weite Feld technischer Innovationen, von denen wir uns auf der Grundlage unseres bisherigen Wissens noch keine Vorstellung machen können. Dass technische Innovationen (z.B. das Mobiltelefon und das Smartphone) zunehmend weltweit das Informationsverhalten und den Kommunikationsstil (z.B. über soziale Netzwerke) prägen, ist auch erst seit wenigen Jahren zu beobachten und schnell zu einem weltweiten Phänomen geworden. Dass es dadurch gelingt, die Politik direkt zu beeinflussen (z.B. durch *flashmobs*) ist jetzt noch relativ neu, aber keinesfalls das Ende dieser Geschichte.

Wenn es im Jahr 2030 „den Geber“ nicht mehr gibt, dann wird es auch „den Nehmer“ nicht mehr geben. Damit werden sich auch die sozialpsychologischen Befindlichkeiten

der Akteure verändert haben. Die Kommunikation wird weniger vertikal, sondern stärker horizontal, symmetrischer verlaufen: Man wird häufiger und besser miteinander kommunizieren. Was keinesfalls heißen muss, dass man sich besser verstehen wird und dass es dadurch weniger Konflikte geben wird. Genauso könnte das Gegenteil der Fall sein.

Fest steht: Die Entwicklungspolitik wird sich in der kommenden Dekade stärker verändern als in den Dekaden zuvor. Sie wird weniger „Entwicklung“ sein, dafür mehr „Politik“ werden, sie wird breiter aufgestellt und vielschichtiger („komplexer“) werden, sie wird kulturell sensibler werden und sie wird deutlichere strategische Elemente beinhalten – und schließlich: sie wird nicht mehr „von uns gemacht“ werden.



Sebastian Barnet Fuchs ist Koordinator für Entwicklungspolitik und Menschenrechte der Konrad-Adenauer-Stiftung in Berlin.

ENTWICKLUNGSZUSAMMEN- ARBEIT IN ZEITEN GLOBALER MACHTVERSCHIEBUNG

GEDANKEN ZUR VERÄNDERUNG DES
ENTWICKLUNGSBEGRIFFS

Sebastian Barnet Fuchs

Falls es je eine sinnvolle Aufteilung der Welt in Geber aus dem Norden und Nehmer aus dem Süden gegeben hat, so hat sie in der letzten Dekade große Teile ihrer Bedeutung verloren. Die Zahl extrem armer Länder geht deutlich zurück.¹ Im „Süden“ haben China, Indien und Brasilien im Jahr 2013 zum ersten Mal seit 150 Jahren mit ihrer gemeinsamen Wirtschaftsleistung das Niveau der führenden westlichen Industrienationen erreicht. Sie sind selbst zu Gebern in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) geworden und weiten durch gezielte Hilfsprojekte in anderen Staaten ihre Einflussphären aus. Obwohl zwei Drittel der Armen weltweit immer noch in diesen Schwellenländern leben, steigt dort der Wohlstand signifikant. Im „Norden“ dagegen müssen Staaten durch massive Hilfszahlungen unterstützt werden, um ihre Wirtschaft wieder in Gang zu bringen. Portugiesen wandern nach Brasilien aus, um Arbeit zu finden, und auch Spanier zieht es deshalb vermehrt in ihre ehemaligen Kolonien.

Die neue Diffusion von Arm und Reich, die veränderten Kräfteverhältnisse in den internationalen Beziehungen und die Leichtigkeit und Schnelligkeit, mit der Ereignisse in einem Land Einfluss auf ein anderes nehmen, hat dramatische Auswirkungen auf die Entwicklung von Staaten. In fünf Bereichen sind die Veränderungen in der Entwicklungszusammenarbeit am deutlichsten zu spüren:

1 | Siehe Jörg Faust und Dirk Messner, „Schluss mit Arroganz und Almosen“, *Die Zeit*, 10.10.2013, <http://www.zeit.de/2013/42/faust-messner-ministerium-globale-entwicklung> [10.02.2014].

1. Entwicklungspolitik als Teil der Außenpolitik und die Diskussion um Werte und Interessen;
2. der Reformbedarf in der Entwicklungszusammenarbeit aufgrund falscher Anreize und gesteigener Komplexität;
3. der Einfluss neuer Akteure und deren Bedeutung für die „traditionellen“ Geber;
4. der Kampf um den Schutz und die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter und
5. Reformprozesse bei den Millennium-Entwicklungszielen (Millennium Development Goals, MDGs) und in der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und deren Auswirkung auf Eigenverantwortung und Politik der beteiligten Staaten.

ENTWICKLUNGSPOLITIK ALS TEIL DER AUßENPOLITIK: DIE DISKUSSION UM WERTE UND INTERESSEN

Im Zeitalter der Globalisierung verschwimmen die Grenzen der einzelnen Politikfelder immer mehr. Das Außenhandeln eines Staates wird daher in Zukunft eine engere Abstimmung zwischen außen-, wirtschafts-, sicherheits-, umwelt- und entwicklungspolitischen Interessen erforderlich machen. Auf der einen Seite gibt es zwar viele Bereiche, in denen Werte und Interessen exakt dieselben sind: Deutschland kann beispielsweise in Entwicklungsländern erneuerbare Energien fördern, um deren Abhängigkeit von fossilen Energieträgern zu verringern und neue, bessere Arbeitsplätze zu schaffen. Gleichzeitig sind deutsche Unternehmen in diesem Bereich führend und haben ein Interesse an der Förderung von Auslandsmärkten. Schließlich wird mit dieser Förderung der Klimawandel bekämpft.² In diesem Fall sind also die Ziele der involvierten Akteure aus Außen-, Wirtschafts-, Umwelt- und Entwicklungspolitik weitgehend kongruent. Auf der anderen Seite lassen sich Bereiche der Handelspolitik (beispielsweise bei Agrarsubventionen), der Sicherheitspolitik (zum Beispiel bei Rüstungsexporten) und der Innenpolitik (Umgang mit

Das Außenhandeln eines Staates wird in Zukunft eine engere Abstimmung zwischen außen-, wirtschafts-, sicherheits-, umwelt- und entwicklungspolitischen Interessen erforderlich machen.

2 | Dirk Messner und Imme Scholz, „Entwicklungspolitik als Beitrag zur globalen Zukunftssicherung“, in: Jörg Faust und Susanne Neubert (Hrsg.), *Wirksame Entwicklungspolitik: Befunde, Reformen, Instrumente*, Baden Baden, Nomos, 2010, 73.

Flüchtlingen) nicht immer mit entwicklungspolitischen und humanitären Interessen gänzlich in Einklang bringen.

Auf internationaler Ebene messen die traditionellen Geberstaaten bei ihren Konditionen für Hilfszahlungen und wirtschaftliche Kooperation gegenüber einigen Staaten mit zweierlei Maß. Auch wenn sie grundsätzlich die Einhaltung der Menschenrechte fordern, ist dies, bei großem wirtschaftlichen Interesse, nicht immer zwangsläufige Bedingung für Kooperation. Manchmal haben Handelsbeziehungen Priorität, Menschenrechtsfragen kommen erst an zweiter Stelle. Das Drängen auf „entwicklungspolitische

Kohärenz“, also die oft geforderte Ausrichtung

des Außenhandelns nach entwicklungspolitischen Kriterien, wirft somit die Frage auf, ob nicht auch andere Politikfelder, wie Wirtschaft oder Sicherheit, mit Recht eine

Kohärenz in ihrem Sinne beanspruchen könnten. Hinzu kommt, dass die Arbeit der einzelnen Fachressorts in den letzten Jahren internationaler geworden ist. Die steigenden ODA-Mittel³ der Bundesregierung werden zunehmend auch von anderen Ministerien, wie dem Umwelt-, Bildungs- oder Wirtschaftsministerium, in Partnerländern ausgegeben. Dies hat vor allem damit zu tun, dass gerade in vielen Schwellen- und aufstrebenden Entwicklungsländern mehr als früher gezieltes Fachwissen in Bereichen gefragt ist, die über die klassische Armutsbekämpfung hinausgehen. Bei gestiegenem Reichtum dieser Staaten ergeben sich mit der Veränderung der Kooperationsmuster jedoch auch ganz neue Fragen nach der Legitimation von einseitigen Hilfsprojekten mit „Geben“ und „Nehmen“: „Traditionelle Entwicklungspolitik wird immer unwichtiger“, schreibt Dirk Messner, Direktor des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik, zusammen mit Jörg Faust. „Viele dieser

Die steigenden ODA-Mittel der Bundesregierung werden zunehmend auch von anderen Ministerien, wie dem Umwelt-, Bildungs- oder Wirtschaftsministerium, ausgegeben.

3 | Official Development Assistance (ODA) ist von dem Entwicklungsausschuss der OECD definiert als Leistungen, die ein Zuschusselement von mindestens 25 Prozent beinhalten, von öffentlichen Stellen und mit dem Hauptziel der Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung von Entwicklungsländern an Entwicklungsländer bzw. deren Staatsangehörige oder an internationale Organisationen zugunsten von Entwicklungsländern vergeben werden, siehe Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), „Leitfaden ‚Was ist Official Development Assistance (ODA)?‘“, http://bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/Leitfaden_Was_ist_ODA.pdf [10.02.2014].

Staaten [der Schwellenländer] sind tatsächlich Partner für die deutsche Außen-, Sicherheits-, Klima- und Wirtschaftspolitik, auch weil sie Mitglieder in der G20 sind, der Gruppe der wichtigsten Industrie- und Schwellenländer.“⁴

Entwicklungspolitik ist als Teil der Außenpolitik weder altruistische Hilfe noch eine einseitige Durchsetzung nationaler Interessen „gegen“ andere Staaten. Sie sollte vielmehr auf einem „aufgeklärten Eigeninteresse“⁵ basieren, welches internationale Verhandlungen nicht als kurzfristiges Nullsummenspiel zwischen divergierenden nationalen Interessen sieht, sondern langfristig auf die Bekämpfung gemeinsamer Herausforderungen setzt, deren Missachtung auf kurz oder lang in einer globalisierten Welt allen Staaten schaden würde.

Deutschland hat als Industrienation ein Interesse an Demokratie, Wachstum und Entwicklung, auch jenseits der etablierten Partner. Es hat ein Interesse an stabilen und sicheren Staaten, die nicht von Gewalt, Zerfall und Massenflicht heimgesucht werden. Es hat Interesse, eine größere Zahl wachsender und selbstbewussterer Entwicklungs- und Schwellenländer stärker in die internationalen Institutionen und in die Verhandlungen über globale Regelwerke wie Klimaschutz oder die Post-2015-Agenda, die Nachfolgeagenda für die MDGs, einzubinden, da sonst die Akzeptanz und Leistungsfähigkeit dieser Arenen für internationale Kooperation verloren gehen wird. Diese Verhandlungsforen werden ihre Akzeptanz umso mehr steigern, je stärker die beteiligten Akteure demokratisch legitimiert sind. Zudem sind demokratische Gesellschaften in der Regel auf Dauer erfolgreicher und stabiler. Nicht zuletzt sind entwicklungspolitische Ausgaben ein Instrument der „Soft Power“, welches Vertrauen, Netzwerke und Partnerschaften stärkt. Dies kann wiederum Kooperationen in vielen anderen Politikbereichen anstoßen und Unterstützung für internationale Verhandlungsarenen oder zwischenstaatliche Allianzen befördern.

Grundsätzlich gilt: Entwicklungspolitik ist eine ethische Notwendigkeit. Nicht überall, wo Konflikte und Hunger herrschen, hat dies unmittelbare Auswirkungen auf den

4 | Faust und Messner, Fn. 1.

5 | Messner und Scholz, Fn. 2, 73.

deutschen Bürger. Dennoch helfen Deutschland und andere Staaten selbstverständlich, um das Leid der Menschen zu mindern. Dies ist ein Wert an sich, der keiner weiteren strategischen Begründung bedarf. Da Entwicklungspolitik

Entwicklungspolitik ist zu einem strategisch bedeutsameren Teil der Außenpolitik geworden, bei dem zwischen Staaten, aber auch zwischen NGOs und zwischen Individuen, kooperiert wird.

aber vielfältiger und komplexer geworden ist und sich viele traditionelle „Empfängerländer“ immer mehr zu selbstbewussten und teils mächtigen Partnern mit strategischen Ambitionen entwickelt haben, stellt sich die Frage nach der richtigen Balance zwischen Werten und Interessen in vielen Fällen neu. Entwicklungspolitik ist deshalb heute zu einem strategisch bedeutsameren Teil der Außenpolitik geworden, bei dem in vielfältigen Bereichen zwischen Staaten, aber auch zwischen NGOs und zwischen Individuen, kooperiert wird. Eckard Deutscher, ehemaliger Vorsitzender des Entwicklungsausschusses der OECD, schreibt, die Entwicklungspolitik der Zukunft solle „auf strategischen Kriterien basieren, die sich aus den Interessen Deutschlands und Europas in der Sicherheitspolitik, Finanzpolitik, Umweltpolitik und Energiepolitik ableiten. Gleichzeitig sollten sie die Grundwerte der sozialen Marktwirtschaft verankern: soziale Gerechtigkeit, Menschenrechte und ökonomische Nachhaltigkeit.“⁶ Um zeitgemäß zu bleiben, muss Entwicklungspolitik in ihrer Ausgestaltung die Komplexität, die schnelle Wandlungsfähigkeit und die neuen vielfältigen Kooperationsmuster der internationalen Beziehungen in höherem Maße berücksichtigen.

REFORMBEDARF IN DER ENTWICKLUNGS- ZUSAMMENARBEIT AUFGRUND FALSCHER ANREIZE UND GESTIEGENER KOMPLEXITÄT

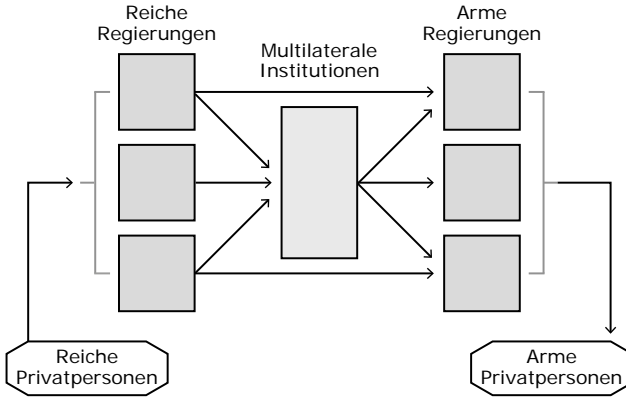
Im Jahre 2011 haben allein die OECD-Staaten zusammen 134 Milliarden US-Dollar für Entwicklungszusammenarbeit und 12,5 Milliarden US-Dollar für humanitäre Hilfe ausgegeben, weitere 4,6 Milliarden US-Dollar kamen von privaten Spendern. Darüber hinaus finanzieren Staaten wie Indien, China, Brasilien und Russland in zunehmendem Maße Entwicklungsprojekte in anderen Staaten. Während Hilfszahlungen früher fast ausschließlich von Regierungen

6 | Eckhard Deutscher, „Die Entwicklungspolitik der Zukunft“, *Frankfurter Rundschau*, 28.10.2013, <http://fr-online.de/1472602,24808304.html> [10.02.2014].

und internationalen Organisationen getätigt wurden, ist die Akteurslandschaft heute vielschichtiger und komplexer (Abb. 1 und 2).⁷

Abb. 1

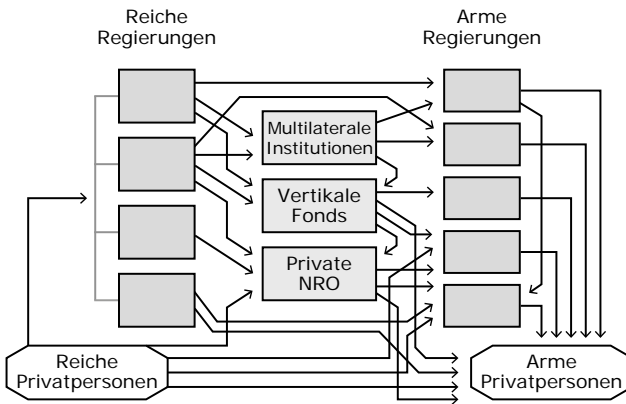
Alte Formen der Entwicklungszusammenarbeit



Quelle: Fengler und Kharas, Fn. 7.

Abb. 2

Neue Formen der Entwicklungszusammenarbeit



Quelle: Fengler und Kharas, Fn. 7.

7 | Wolfgang Fengler und Homi Kharas, „Delivering Aid Differently – Lessons from the Field“, *Economic Premise*, Nr. 49, 02/2011, Weltbank, 3, <http://documents.worldbank.org/curated/en/2011/02/13757218/delivering-aid-differently-lessons-field> [10.02.2014].

Die gestiegene Zahl der Akteure macht Kohärenz unmöglich und Koordination äußerst schwierig.⁸ Klagen von Politikern und Beamten aus Entwicklungsländern, die sich mit unzähligen Delegationen aus Geberstaaten abstimmen und sich mit unendlich vielen zu erstellenden Indikatoren und Berichtspflichten konfrontiert sehen, zeigen nur die Ausläufer eines fehlerhaften Systems, das oft zurecht in der Kritik steht. In der Forschung steigt die Skepsis gegenüber der Entwicklungszusammenarbeit,⁹ die Forderung nach ihrer Abschaffung hat ihren festen Platz im entwicklungspolitischen Diskurs. Wo sind die Schwachstellen der EZ und welche Reformvorschläge sind viel versprechend?

Um den Beitrag, den Entwicklungszusammenarbeit tatsächlich für Entwicklung leisten kann, realistisch zu beurteilen, sollte man allzu euphorischen Planungs- und Veränderungsvorstellungen einiger Geber immer wieder in Erinnerung rufen: Lösungen, die von außen kommen, sind für ein Entwicklungsland immer nur die zweitbeste Wahl. Der Nutzen von Entwicklungsprojekten für

Viele Staaten, die sich in den letzten 15 Jahren wirtschaftlich rasant entwickelt haben, taten dies ohne nennenswerte Mithilfe von Entwicklungsgeldern, allen voran China.

die Gesamtsituation eines Landes ist sehr begrenzt. Viele Staaten, die sich in den letzten 15 Jahren wirtschaftlich rasant entwickelt haben, taten dies ohne nennenswerte Mithilfe von Entwicklungsgeldern, allen voran China. Generell geht der Anteil der Hilfgelder am Haushalt vieler Entwicklungsländer zurück. Andere Faktoren wie Handel, Direktinvestitionen und Überweisungen privater Vermögen aus dem Ausland steigen in ihrer Bedeutung für Entwicklung. Doch selbst dort, wo noch 40 Prozent des staatlichen Budgets von Gebern finanziert werden, steigt die Wirkung von EZ nicht proportional zum Einsatz der Mittel. Eine Reihe makroökonomischer Studien haben im besten Falle einen leicht positiven Effekt von ODA-Transfers auf die Entwicklung eines Landes gemessen. Zwar haben in

8 | Bei dem High Level Forum in Busan 2011 versuchten die OECD-DAC Staaten, gemeinsame Standards für alle Akteure festzulegen. Obwohl diese Standards im *Outcome Document* festgelegt sind, ist die Umsetzung weiterhin ein langwieriger Prozess.

9 | Am prominentesten unter vielen siehe Dambisa Moyo, *Dead Aid: Why Aid is Not Working and How There is Another Way For Africa*, London, Penguin, 2009; William Easterly, *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little: Good*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

den letzten Jahren intensivere Evaluierungen und stärkere Wirkungskontrollen Eingang in die Entwicklungspolitik der OECD-Staaten gefunden. Doch es gibt zwei grundlegende Probleme, die das Evaluieren alleine nicht beheben kann:

Erstens fallen Entwicklungsprojekte nur dann auf fruchtbaren Boden, wenn sie auf einen starken politischen Willen der Akteure des Partnerlandes treffen. Laufen politische Interessen aus Machtkalkül oder anderen Gründen den Reformbemühungen der Geber zuwider, werden Studien, Empfehlungen und Evaluierungen ignoriert. Dieser politische Kontext wird oft und gerne ausgeblendet, da er für die Entwicklungsorganisationen schwer vorhersehbar ist, den Erfolg ihrer Projekte in Frage stellt und die Konsequenzen des Ausblendens selten sanktioniert werden. Zu lange wurde in der EZ bloß auf die Input-Faktoren geschaut, also auf das, was die Geber bereitgestellt hatten. Doch was es wirklich für die Entwicklung der Menschen gebracht hat, lässt sich nur durch einen genauen Blick auf das Outcome herausfinden: Eine gebaute Schule oder verteilte Moskitonetze verändern für sich genommen genauso wenig wie ein abgehaltenes Seminar zur Dezentralisierung (Input). Erst die Verminderung der Analphabetenrate, der Rückgang von Malaria und dezentral organisierte Politik (Outcome) können für Entwicklung sorgen. Doch die Anreize in der Entwicklungszusammenarbeit, das einzelne Outcome zu messen, sind oft nicht ideal. Weil Hilfsprojekte in den wenigsten Fällen wirkliche Kosten für die Empfänger verursachen, bleibt eine kritische Bewertung für den Empfänger oft aus. Das untergräbt Eigenverantwortung und kann das Interesse an einem Gelingen der Projekte von Empfängerseite enorm vermindern.

Der politische Kontext wird oft und gerne ausgeblendet, da er für Entwicklungsorganisationen schwer vorhersehbar ist oder den Erfolg ihrer Projekte in Frage stellt.

Zwar haben Geber die besten Absichten, mit ihren Programmen zur Entwicklung beizutragen. Doch was die Partnerländer nichts kostet, ist ihnen in vielen Fällen auch nur wenig wert. Die globale Impfallianz GAVI¹⁰ lässt Empfänger einen niedrigen, aber mit der Zeit wachsenden Eigenanteil an den Hilfsprojekten zahlen. Grundsätzlich liegt auf der Hand, dass sich die Partner genauer überlegen, ob ein Projekt für sie sinnvoll ist und ihre Wertschätzung verdient, wenn sie etwas dafür investieren müssen. Da aber dieser

10 | Siehe GAVI Alliance, <http://gavialliance.org> [10.02.2014].

an die Gesetze des Marktes angelehnte Mechanismus in den allermeisten Fällen wegfällt, bleibt der Versuch einer glaubwürdigen Kontrolle oft den Gebern überlassen. Und auch hier gibt es jede Menge Fehlanreize, da viele öffentlich finanzierte Entwicklungsorganisationen eher an der Ausweitung ihrer Budgets und an der Zunahme von Projekten interessiert sind. Das Eingeständnis und das Lernen aus in der EZ zwangsläufigen Fehlern, die daraus folgenden notwendigen Korrekturen von Strategien und damit die notwendige Anpassungsfähigkeit an sich immer schneller ändernde Umstände sind diesem Wachstumsdrang nicht immer zuträglich. Helmut Asche, Leiter des deutschen Evaluierungsinstituts der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), spricht in diesem Zusammenhang vom „ehernen Gesetz des Entwicklungserfolges“: So seien über Jahre bei allen Entwicklungsorganisationen die Erfolgsziffern der Projekte immer zwischen zwei Dritteln und Drei Vierteln. Dies sei nicht plausibel.¹¹

Zweitens reduzieren Entwicklungsorganisationen oft die komplexen Zusammenhänge in den Partnerländern und bieten mit ihrem Werkzeugkasten vorgefertigte Lösungen an, ohne die Zusammenhänge vor Ort genügend zu berücksichtigen. In ihren Zentralen formulieren sie Strategien, die im Feld so nicht angewendet werden können. Best Practices können oft nicht auf einen anderen Kontext übertragen werden, und gleichzeitig werden einmal gebildete offizielle „Mission Statements“ und

Da Entwicklungsorganisationen meist wenige, klar formulierte Ziele haben, neigen sie dazu, komplexe Zusammenhänge auf Probleme zu reduzieren, die sich mit ihren Mitteln lösen lassen.

Handlungsmuster der Organisation zu selten in Frage gestellt.¹² Da Entwicklungsorganisationen meist wenige, klar formulierte Ziele und entsprechende Expertise in diesem Bereich haben, neigen sie dazu, komplexe Zusammenhänge auf Probleme zu reduzieren, die sich mit ihren Mitteln lösen lassen: „[Sie] passen ihre Vorstellung von der Realität den eng begrenzten Absichten an.“¹³ Die Folge: „Die verfügbare Lösung wird zur Lösung.“¹⁴ Somit werden

11 | Siehe Interview mit Helmut Asche, „Es ist eine Menge Unfug passiert“, *Frankfurter Rundschau*, 16.11.2013.

12 | Ben Ramalingam, *Aid on the Edge of Chaos*, Oxford, Oxford University Press, 2013, 38 ff.

13 | „[They] edit their understanding of reality to suit narrow purposes.“ Übers. d. Red. Ebd., 38.

14 | „The available solution becomes the solution.“ Übers. d. Red. Ebd., 39.

Unsicherheit, Zweifel und Hinterfragen sowie der damit verbundene Anstoß zu Flexibilität, Anpassung und Wandel nicht genügend honoriert: „Sicherheit ist im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit zuerst und vor allem eine Frage bürokratischer Annehmlichkeit und weniger eine Frage wissenschaftlicher Genauigkeit.“¹⁵

Mit diesen Anreizproblemen und der Unterschätzung der Komplexität wird Entwicklungszusammenarbeit den eigenen Ansprüchen nicht gerecht. Der Entwicklungsbegriff der Zukunft braucht vor allem eine ehrliche

Der Entwicklungsbegriff der Zukunft braucht vor allem eine ehrliche Kultur des Lernens und eine Honorierung von Hinterfragen, Veränderung und Anpassung.

Kultur des Lernens und eine Honorierung von Hinterfragen, Veränderung und Anpassung. Der Glaube an Vorhersehbarkeit und Planbarkeit hat sich in der EZ zu oft als Illusion herausgestellt. Geber und ihre Entwicklungsorganisationen sollten Fehler und Fehleinschätzungen offener eingestehen, das Wissen darüber teilen und kommunizieren, Strategien anpassen, lokal nach Lösungen suchen, mehr Experimente ausprobieren und rigoros wissenschaftlich testen, wo dies sinnvoll ist.¹⁶ Das sind entscheidende Schritte, damit EZ die Akzeptanz in Geber- und Partnerländern erhöht und tatsächlich einen bedeutsamen Beitrag zu Entwicklung leisten kann.

DER EINFLUSS NEUER AKTEURE UND DEREN BEDEUTUNG FÜR DIE „TRADITIONELLEN“ GEBER

Die OECD hat als norm- und standardsetzende Institution der westlichen Entwicklungszusammenarbeit ernste Konkurrenz bekommen. China, Indien, Brasilien, Russland und viele andere Staaten, die in den letzten Jahrzehnten selbst viele Menschen in ihrem eigenen Land aus der Armut geholt haben, verfolgen mit einer eigenen Kombination aus Außenwirtschaftsförderung und Entwicklungszusammenarbeit vermehrt ihre eigenen strategischen Interessen. Oft flankieren sie, wie auch einige OECD-Staaten, ihre Direktinvestitionen mit Hilfsprojekten und weiten somit gezielt ihre Einflussphäre aus. Zwar sind entwicklungsfördernde

15 | „Certainty in a development context is first and foremost a matter of bureaucratic convenience rather than scientific accuracy.“ Übers. d. Red. Ebd., 26.

16 | Abhijit Banerjee und Esther Duflo, *Poor Economics – A radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*, New York, PublicAffairs, 2010.

Hilfsprojekte prinzipiell begrüßenswert, jedoch gelten die Standards, auf die sich OECD-Staaten geeinigt haben, nicht für diese neuen Akteure. Versuche der OECD, Schwellenländer wie China, Indien und Brasilien auf die Linie der 2005 in Paris verabschiedeten Prinzipien „Eigenverantwortung“, „Harmonisierung“, „Partnerausrichtung“, „Ergebnisorientiertes Management“ und „Gegenseitige Rechenschaftspflicht“¹⁷ zu bringen, haben de facto wenig gebracht. Die Süd-Süd-Kooperation unterwirft sich nicht den Regeln, Berichtspflichten und Prinzipien, auf die sich traditionelle Geber geeinigt haben. Vor allem China sieht nicht ein, warum es etwa gegenüber westlichen Staaten Zahlen und Fakten zu seinen Entwicklungsprojekten präsentieren soll, geschweige denn, sie den Vorstellungen der OECD anzupassen. Dies führt dazu, dass Prinzipien der EZ nach OECD-Standards in vielen Ländern von neuen Akteuren zunehmend unterlaufen werden und vor allem die Konditionierung in der EZ an Wirkung verliert. Denn zunehmend haben Regierungen in Entwicklungsländern die Wahl zwischen Hilfsprojekten aus dem Westen, die oft an Mindeststandards im Bereich Regierungsführung und Menschenrechte gekoppelt sind, und den Leistungen von neuen Gebern, die meist ohne derartige Bedingungen geliefert werden.

Während die Verknüpfung von ODA und Menschenrechten in der EZ bis jetzt zumindest in Einzelfällen einen positiven Anreiz auf Reformen in den Partnerländern entfalten konnte, fällt sie bei den neuen Akteuren weg. Vor allem bei China gibt es jedoch eine andere Art von Konditionen: Afrikanische Staaten, die Gelder aus der Volksrepublik erhalten, werden meist erfolgreich unter Druck gesetzt, ihre Anerkennung Taiwans aufzugeben, sofern noch nicht geschehen. Darüber hinaus vergibt China Kredite in Milliardenhöhe, die eine neue Gefahr für Verschuldung darstellen könnten. Ihre langen Laufzeiten können den Anreiz schaffen, von Regierungen vorschnell in Anspruch genommen zu werden, weil sich ihr Nutzen unmittelbar niederschlägt, die Kosten aber von nachfolgenden Generationen getragen werden müssen. Chinas Interesse an Afrikas Rohstoffen führt zu einer gezielten Entwicklungspolitik, die oftmals die

17 | Siehe „Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit“, OECD, 2005, <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/35023537.pdf> [10.02.2014].

Infrastruktur in Regionen mit hohen Rohstoffvorkommen fördert und, wie im Falle der Demokratischen Republik Kongo, zu einseitigen Verträgen führt, welche die afrikanische Seite benachteiligen und die Bevölkerung um einen großen Teil ihrer potenziellen Rohstofflöse bringen. Auch wenn Chinas Investitionen in Wirtschaft, Handel und Hilfsprojekte der Wirtschaftsentwicklung in Entwicklungsländern förderlich sein können, werden dabei immer wieder Umwelt- und Sozialstandards verletzt, oft nur chinesische Arbeiter eingesetzt und nicht genug für die Wertschöpfung und Weiterverarbeitung vor Ort getan. Antichinesische Proteste im südlichen Afrika und jüngst die Ausweisung chinesischer Arbeiter in Ghana¹⁸ zeigen, dass das Engagement des stärksten aller neuen Geber ein nicht zu unterschätzendes Konfliktpotenzial mit sich bringt.



Jacob Zuma (l.) und Xi Jinping im April 2013: China vergibt Kredite in Milliardenhöhe, die eine neue Gefahr für Verschuldung darstellen könnten. | Quelle: Siyabulela Duda, Government Communications (GCIS), Republik Südafrika ©🇿🇦🇿🇦.

Die Lektion aus dem Erstarren der neuen Geber für die Zukunft der Entwicklungszusammenarbeit sollte sein, dass die Kapazitäten, die Mitbestimmung und der Rechtsstaat in Entwicklungsländern gestärkt werden müssen. Nur so können die Partnerländer selbstbewusst ihre Interessen gegenüber neuen Partnern formulieren und durchsetzen. Konditionalität durch den Westen wird an Bedeutung

18 | Yiting Sun, „Nach dem Goldrausch“, *Deutschlandfunk*, 13.07.2013, http://deutschlandfunk.de/nach-dem-gold-rausch.799.de.html?dram:article_id=253953 [10.02.2014].

verlieren. Doch viele Entwicklungsländer verfügen über eine zunehmend kritische und starke Zivilgesellschaft. Diese begegnet den neuen Akteuren mit angemessener Skepsis und will die, auch durch westliche Hilfe gewonnene, politische Mitbestimmung verteidigen und ausbauen. Südafrikas Staatspräsident Jacob Zuma hat in einer Rede beim China-Afrika-Gipfel 2012 bereits darauf hingewiesen, dass Afrika aus den Fehlern der Vergangenheit lernen müsse und ungleiche Handelsbeziehungen zu China auf Dauer nicht tragfähig seien.¹⁹ Hinter den Investitionen neuer Akteure stecken außenwirtschaftliche und politische Strategien, die Partnerländer für ihre Entwicklung nutzen sollten. Zwar zielen diese Strategien der neuen Akteure auch auf neue Bündnisse mit Entwicklungsländern ab, die in multilateralen Verhandlungen ihre gemeinsamen Interessen gegenüber dem Westen durchzusetzen versuchen. Doch im Sinne des aufgeklärten Eigeninteresses ist es besser, diese Verhandlungen mit selbstbewussten, wirtschaftlich starken Partnern zu führen, da sie so eine größere Rolle bei der gemeinsamen Lösung globaler Probleme spielen können.

DER KAMPF UM DEN SCHUTZ UND DIE BEREITSTELLUNG GLOBALER ÖFFENTLICHER GÜTER

Weil sich die Bereitstellung von globalen öffentlichen Gütern²⁰ nur durch die Anstrengung aller Länder lösen lässt, bedeutet Entwicklungszusammenarbeit heute auch den Einsatz aller Staaten für mehr Klimaschutz, Sicherheit und finanzielle Stabilität. All diese öffentlichen Güter lassen sich durch traditionelle Entwicklungspolitik mit ihrem Geber-Nehmer-Muster nicht ausreichend schützen. Denn genau so wie ihr Schutz und ihre Bereitstellung grenzüberschreitend auch vielen anderen Staaten nutzt, so hat

19 | Jane Perlez, „With \$20 Billion Loan Pledge, China Strengthens Its Ties to African Nations“, *The New York Times*, 19.07.2012, <http://nytimes.com/2012/07/20/world/asia/china-pledges-20-billion-in-loans-to-african-nations.html> [10.02.2014].

20 | Globale öffentliche Güter sind hier definiert als Güter, die sich in ihrer positiven wie negativen Wirkung schnell über Landesgrenzen hinweg ausbreiten. Weil ihre Bereitstellung mit hohen Kosten verbunden ist, sich aber geografisch oft nur schlecht einschränken lässt, entstehen dadurch „Mitnahmeeffekte“. Obwohl viele von den Gütern profitieren, gibt es wenig Anreize, für sie zu zahlen. Denn man hofft, den grenzübergreifenden Nutzen „mitzunehmen“, die Kosten aber auf andere „Bereitsteller“ abzuwälzen.

ein Mangel dieser Güter in manchen Ländern leicht Übertragungseffekte in viele andere Länder. Geografische Grenzen spielen bei Kriegen, Klimaschutz und Finanzkrisen nur noch eine geringe Rolle. In all diesen Bereichen hat sich die Anfälligkeit für grenzüberschreitendes Auftreten in den letzten 20 Jahren dramatisch verschärft. Deshalb stehen sich, wie Messner und Faust beschreiben, hier „Staaten mit eigenen und mit gemeinsamen Interessen gegenüber. Reiche, arme und aufsteigende Länder sind aufeinander angewiesen“.²¹ Besonders deutlich wird dies in den Bereichen Sicherheit und Klimaschutz: Kriege werden immer weniger zwischen einzelnen Ländern geführt, sondern verstärkt zwischen Gruppen innerhalb eines Landes oder auch über die Landesgrenzen hinweg.²² Zudem erweisen sich fragile bzw. gescheiterte Staaten wie Afghanistan oder Somalia als Rückzugsort und Ausbildungsstätte für Terroristen. Durch diese Asymmetrie und die Zunahme gewalttätiger, nicht-staatlicher Akteure und terroristischer Anschläge in Drittstaaten bekommen Konflikte somit schnell eine regionale oder sogar globale Dimension.

Durch die Zunahme gewalttätiger, nicht-staatlicher Akteure und terroristischer Anschläge in Drittstaaten bekommen Konflikte eine regionale oder globale Dimension.

Den engen Zusammenhang von Konflikt- und Entwicklungsfragen haben auch die Ressortübergreifenden Leitlinien von Auswärtigem Amt, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und Bundesministerium der Verteidigung vom August 2012 unterstrichen.²³ Diese sehen eine intensive Abstimmung bei Deutschlands Engagement in fragilen Staaten vor. Entwicklungszusammenarbeit und Konfliktbearbeitung in fragilen Staaten müssen jedoch nicht nur in Deutschland, sondern auch international in Zukunft noch stärker abgestimmt werden. Bei der Erreichung der MDGs liegen die fragilen Staaten am weitesten zurück. Ihre Bevölkerung hat ohne Beendigung der Konflikte kaum jemals eine Chance auf Entwicklung.

21 | Faust und Messner, Fn. 1.

22 | Siehe die Tuareg in Libyen und, nach deren Rückkehr, die Destabilisierung in Mali sowie ruandische Soldaten im Osten der Demokratischen Republik Kongo.

23 | Auswärtiges Amt, Bundesministerium der Verteidigung und Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, *Für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten – Ressortübergreifende Leitlinien*, 08/2012, http://bmz.de/de/zentrales_download_archiv/Presse/leitlinien_fragile_staaten.pdf [10.02.2014].



Wiederaufbau in Haiti: Die Folgen des Klimawandels sind besonders in den Entwicklungsländern dramatisch zu spüren. | Quelle: Colin Crowley, flickr ©.

Klimaschutz hat in den letzten Jahren in den internationalen Beziehungen enorm an Bedeutung gewonnen. Die wissenschaftlichen Hinweise auf den Klimawandel haben in der Entwicklungspolitik eine nie da gewesene Dynamik um Nachhaltigkeit und ökologische Grenzen des Wachstums ausgelöst. Um die Einigung auf verbindliche Ziele wird in mehreren internationalen Verhandlungsforen, wie den VN-Klimakonferenzen oder Rio+20, teils erbittert gestritten. Die Folgen des Klimawandels sind besonders in den Entwicklungsländern dramatisch zu spüren. Gleichzeitig müssen alle Staaten ihren Teil zu einer Reduzierung des CO₂-Ausstoßes, zu umweltfreundlicherem Wirtschaften und einem schonendem Umgang mit Ressourcen beitragen. Wie groß dieser Beitrag sein soll und wer wie viel davon bezahlen soll, ist der Kern der aktuellen Diskussion. Während viele Entwicklungs- und Schwellenländer nicht einsehen, größere Summen für Klimaschutz aufzubringen, da der Norden für einen großen Teil der Verschmutzung der Erde verantwortlich sei, fordern die entwickelten Staaten bereits jetzt mehr Eigenanstrengung. Vielen Absichtserklärungen zum Trotz bleiben die bisherigen Zusagen zur Klimafinanzierung weit hinter den Erwartungen zurück. Der Schutz des Klimas, eines zentralen globalen öffentlichen Gutes, steht im Mittelpunkt des Konflikts der internationalen

Kooperation. Der Klimaschutz verlangt massive Investitionen, die sich erst langfristig auszahlen werden. Alle Staaten sind deshalb gefordert, in langen Fristen zu denken und Entwicklung so zu gestalten, dass sie nicht die Lebensgrundlage künftiger Generationen aufbrauchen.

REFORMPROZESSE BEI DEN MILLENNIUM-ENTWICKLUNGSZIELEN UND IN DER OECD UND DEREN AUSWIRKUNG AUF EIGENVERANTWORTUNG UND POLITIK DER BETEILIGTEN STAATEN

Der neue Fokus der Entwicklungspolitik auf globale öffentliche Güter, insbesondere Klima und Sicherheit, sowie die Notwendigkeit für Industriestaaten, ihre eigenen Wirtschaftssysteme zu reformieren, spiegelt sich auch in den Verhandlungen zur Post-2015-Agenda wider. Sie soll die Millennium-Entwicklungsziele ablösen, deren unerfüllte Vorgaben aufnehmen und sie um wichtige Entwicklungsaufgaben ergänzen. Die Vorschläge, die bis jetzt auf dem Tisch liegen (besonders prominent ist der Bericht des High Level Panels²⁴), spiegeln die Neuorientierung des Entwicklungsbegriffes wider: Die Ziele sollen für alle Länder gelten, zudem geht es nicht mehr nur um Hilfe, sondern um die Zusammenarbeit bei den dringendsten globalen Problemen. Ziele zur Förderung von Frieden und Sicherheit sind ebenso im Gespräch wie umfangreiche Ziele zum Ausbau erneuerbarer Energien, zum Klima- und Umweltschutz. Traditionelle Ziele wie Bildung wurden so ergänzt, dass nicht der Input (Einschulungsrate) sondern der Output (Rückgang der Analphabetenrate) gemessen wird. Auch ein Ziel zur guten Regierungsführung und zur politischen Mitbestimmung wird diskutiert, nachdem es aus politischen Gründen im Jahr 2000 nicht in die MDGs aufgenommen wurde.

Was davon übrig bleibt, ist ungewiss: Es gibt deutliche Anzeichen, dass einige Schwellen- und Entwicklungsländer einem Ziel zur politischen Mitbestimmung und zur guten Regierungsführung ablehnend gegenüber stehen. Wie schon bei den MDGs stehen die Staaten also vor der Wahl,

24 | *A new Global Partnership: Eradicate Poverty and transform Economies through Sustainable Development*, Vereinte Nationen, 2013, <http://post2015hlp.org/wp-content/uploads/2013/05/UN-Report.pdf> [10.02.2014].

den politischen Sensibilitäten nachzugeben und dafür eine höhere Zustimmung wichtiger Staaten für die Agenda zu bekommen. Dies passiert aber zu Lasten der Glaubwürdigkeit. Denn die gute Regierungsführung und eine daraus folgende Entwicklungsorientierung der Staaten gehört auch deshalb so dringend in den Katalog der globalen Ziele, weil ohne ihre Verwirklichung viele Hilfsmaßnahmen ins Leere laufen, und sie erst die Voraussetzung für die erfolgreiche Anwendung der zentralen Prinzipien schafft, auf die sich die westlichen Akteure der Entwicklungszusammenarbeit geeinigt haben, um diese effektiver zu machen: „Eigenverantwortung“, „Harmonisierung“, „Partnerausrichtung“, „Ergebnisorientiertes Management“ und „Gegenseitige Rechenschaftspflicht“ – die Grundsätze der Paris-Deklaration des Entwicklungsausschusses der OECD.

Bei „Eigenverantwortung“ und „Partnerausrichtung“ geht es darum, so oft wie möglich die Systeme der Partnerländer zu nutzen, um ein hohes Maß an Eigenverantwortung und Entwicklung zu erreichen. Von der Nutzung dieser Ländersysteme, also ihrer eigenen Entwicklungspläne und Haushaltsstrukturen, automatisch auf mehr Eigenverantwortung und effektivere Entwicklung zu schließen, wäre jedoch ein Fehlschuss.²⁵ Regierungen, die nicht ausreichend von Parlament, Zivilgesellschaft, den Gerichten oder den Medien kontrolliert werden, haben Anreize, das Geld nicht in langfristige, entwicklungsfördernde Sektoren wie Gesundheit oder Bildung zu investieren. Oft sind sie mit Problemen des gemeinschaftlichen Handelns²⁶ konfrontiert. Das heißt: Statt Entwicklung zu fördern, die langfristig viele Menschen ein bisschen wohlha-

Hilfsgelder aus dem Ausland erhöhen die Gefahr, dass die sonstigen Staatseinnahmen anderweitig und nicht entwicklungsfördernd ausgegeben werden.

bender macht, sind ihre Anreize groß, die Hilfsgelder und sonstigen Staatseinnahmen für Klientelpolitik auszugeben, die kurzfristig nur wenige Menschen reich macht, aber

den Machterhalt der Regierung durch Unterstützung dieser Menschen festigt. Hilfsgelder aus dem Ausland erhöhen

25 | David Booth, *Aid effectiveness: Bringing country ownership (and politics) back in*, ODI Working Paper 336, 08/2011, Overseas Development Institute (ODI), <http://odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/6028.pdf> [10.02.2014].

26 | Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Harvard Economics Studies, 1974.

zudem ganz grundsätzlich die Gefahr, dass die sonstigen Staatseinnahmen anderweitig und nicht entwicklungsfördernd ausgegeben werden.²⁷ Statt also Eigenverantwortung und Entwicklungsorientierung vorauszusetzen, muss man diese zuerst stärken. Zwei Dinge bieten sich dafür an: Erstens ein größerer Fokus auf die nicht-ODA-relevanten Politikfelder gegenüber Partnerländern, also etwa Handel und wirtschaftliche Investitionen. Die Einigung der WTO in Bali zeigt in die richtige Richtung.²⁸ Zweitens die Förderung der Strukturen, welche die Regierung zu mehr Eigenverantwortung und Entwicklungsorientierung bringen, also die Stärkung von Parlament, Zivilgesellschaft, Medien und Rechtsstaat. Nach 50 Jahren moderner Entwicklungszusammenarbeit zeigt sich deutlicher als je zuvor: Ohne den politischen Willen der Regierungen in den Partnerländern laufen die meisten Hilfsprojekte der Geber ins Leere. Diesen Willen können am besten starke Gegengewichte im Land selber einfordern, nur sehr begrenzt externe Geber. Ein neuer Entwicklungsbegriff muss dies anerkennen und – zusammen mit einheimischen Akteuren – gezielter die Anreize der Partnerregierungen für wirkliche Eigenverantwortung vergrößern.

EIN VERÄNDERTER ENTWICKLUNGSBEGRIFF

Die Zahl der Menschen, die weltweit in absoluter Armut leben, ist von 47 Prozent im Jahr 1990 auf 22 Prozent im Jahre 2010 gesunken.²⁹ Während aktuell noch zwei Drittel der Menschen unter der Armutsgrenze in Schwellenländern leben, wird dies in 20 Jahren hauptsächlich ein Problem von fragilen und den am wenigsten entwickelten Staaten in Subsahara-Afrika sein. Immer weniger Länder werden also klassische EZ im Sinne der Armutsreduzierung für ihre tatsächliche Entwicklung brauchen. Bestimmte Länder

27 | Howard Pack und Kaner Rothenberg Pack, „Foreign Aid and the Question of Fungibility“, *The Review of Economics and Statistics* 75, 1993, 258.

28 | Anfang Dezember 2013 haben sich die Mitgliedstaaten auf weitreichende Erleichterungen im Welthandel geeinigt. Siehe „WTO einigt sich auf Welthandelsabkommen“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 07.12.2013, <http://faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/bali-12699482.html> [10.02.2014].

29 | Siehe Vereinte Nationen, „We Can End Poverty. Millennium Development Goals and beyond 2015. Goal 1 – Eradicate extreme poverty and hunger“, Fact Sheet, 09/2013, http://un.org/millenniumgoals/pdf/Goal_1_fs.pdf [10.02.2014].

dagegen umso mehr. Für die Entwicklungszusammenarbeit bedeutet das drei Dinge: Sie muss erstens strategisch gezielter werden. Sie muss zweitens ehrlicher werden und offen aus Fehlern lernen. Sie muss sich drittens als Teil einer Außenpolitik und einer internationalen Kooperation verstehen, die sich zunehmend für den Schutz und die Bereitstellung der öffentlichen globalen Güter einsetzt.

Einem zeitgemäßen Entwicklungsbegriff sollte deshalb die Erkenntnis zu Grunde liegen, dass sich mehr staatliche und private Akteure mit ihren ganz eigenen Interessen in Partnerländern engagieren. Dass dies die Notwendigkeit verstärkt, die Gründe der eigenen Entwicklungspolitik kritisch zu hinterfragen und sie nicht isoliert, sondern stärker im Lichte der neuen Akteure zu sehen. Dass die Zusammenarbeit mit vielen nun besser entwickelten Staaten weg von klassischer Armutsbekämpfung hin zu mehr Kooperation in strategisch wichtigen Politikbereichen wie Wirtschafts-, Sicherheits- und Umweltpolitik führen muss. Dass es keine einfachen Lösungen gibt, dass innerhalb von Organisationen zwangsläufige Misserfolge offen kommuniziert werden und dass dies mehr honoriert werden sollte. Dass im Außenhandeln eines Staates anstelle eines eng definierten nationalen Interesses auf der einen oder rein altruistischen Motiven auf der anderen Seite ein aufgeklärtes, langfristig ausgerichtetes Eigeninteresse stehen sollte. Dass Prinzipien, Pläne und Post-2015 Agenden nur dann mehr Entwicklung bringen, wenn es bei den Partnerländern den politischen Willen dazu gibt. Und dass dieser am besten durch demokratische Kräfte gebildet und gefördert werden kann, welche die Regierung kontrollieren und deren Anreize reduzieren können, klientelistische, kurzfristige Politik zum Wohle weniger an die Stelle von Entwicklungsorientierung zum Wohle aller zu setzen.

DER WERTEBASIERTE ANSATZ IN DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT DER EUROPÄISCHEN UNION

Andrea E. Ostheimer

Trotz der finanziellen und wirtschaftlichen Schwierigkeiten, denen sich Europa in den letzten Jahren gegenüber sah, bleiben die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten die größte Gebergemeinschaft weltweit. 2012 betrug die öffentliche Entwicklungshilfe der EU (Union und Mitgliedstaaten) 55,07 Milliarden Euro (0,43 Prozent des BNE).¹ Um jedoch bis 2015 das selbstgesteckte Ziel von 0,7 Prozent zu erreichen, wäre ein Anstieg der EU-Entwicklungshilfe um 46,57 Milliarden Euro notwendig. Da das Erreichen dieses Ziels bis 2015 zunehmend unrealistisch erscheint, geht es nun primär darum, die Wirkung europäischer Entwicklungshilfe durch ein mehr an Komplementarität und Effizienz zu erhöhen.

Unter dem neuen Mehrjährigen Finanzrahmen sind für den Zeitraum 2014 bis 2020 eine Gesamtsumme von 51,42 Milliarden Euro (derzeitige Preise) für den Bereich der EU-Außenbeziehungen vorgesehen.² Neben einer höheren Wirkung der Entwicklungszusammenarbeit soll die EU-Außenpolitik verstärkt bei den Budgetallokationen ihrer Finanzinstrumente auf Menschenrechte, Demokratie und gute Regierungsführung achten. Ein solches Augenmerk auf die Einhaltung demokratischer Prinzipien in der Regierungsführung unterstreicht den wertebasierten Ansatz in der EU-Entwicklungszusammenarbeit, der sowohl im



Andrea E. Ostheimer ist Leiterin des Multinationalen Entwicklungsdialogs der Konrad-Adenauer-Stiftung in Brüssel.

1 | Europäische Kommission, „Publication of preliminary data on Official Development Assistance“, Memo/13/299 EN, 03.04.2013, 2.

2 | Europäische Kommission, „The Multiannual Financial Framework“, External Action Financing Instruments, Memo, 11.12.2013.

Vertrag von Lissabon verankert ist, als auch von den EU-Mitgliedstaaten in den vergangenen Jahren stärker betont wurde.

Auf den ersten Blick scheint es in der EU-Entwicklungspolitik einen Paradigmenwechsel gegeben zu haben. Die vorliegende Analyse versucht, Kernelemente zu identifizieren, und gibt einen Überblick über das strategische Gerüst der EU-Entwicklungszusammenarbeit im neuen Mehrjährigen Finanzrahmen (2014 bis 2020).

EU-AGENDA ZUM AKTIONSPROGRAMM FÜR DEMOKRATIEFÖRDERUNG IM RAHMEN DER AUSSENBEZIEHUNGEN DER EU (2009)

Hauptimpulse für eine wirksamere EU-Demokratieförderung wurden unter den Ratspräsidentschaften Tschechiens, Schwedens (beide 2009) und Polens (2011) gesetzt. Erstmals wurden parallel zur Diskussion über die moralische Verpflichtung der EU, ihre geschichtlichen Wurzeln und die eigenen Transformationserfahrungen in ihren süd- und ost-europäischen Mitgliedstaaten die Frage nach der Wirksamkeit der EU-Demokratieförderung aufgeworfen. In einer 2009 von der Generaldirektion Außenbeziehungen und der Generaldirektion Entwicklung und Zusammenarbeit gemeinsam durchgeführten umfassenden Studie zeigte sich der sehr fragmentierte Ansatz in der Demokratieförderung durch die Europäische Union.

Hierauf reagierte die politische Ebene sofort. Bereits im November wurden die Schlussfolgerungen des Rates zur Demokratieförderung in den EU-Außenbeziehungen (17. November 2009) und das dazugehörige Aktionsprogramm verabschiedet.³ Der Rat kam darin zu dem Schluss, dass die europäische Demokratieförderung eines breiteren und kohärenteren Ansatzes bedürfe. Obgleich der Aktionsplan noch immer einen starken Fokus auf den Menschenrechtsschutz legte, erwähnte er doch auch – und dies erstmals –, dass europäische Demokratieförderung dringend die Rolle demokratisch legitimierter Akteure, politischer Parteien,

3 | Rat der Europäischen Union, „Schlussfolgerungen des Rates zur Unterstützung der Demokratie in den Außenbeziehungen der EU“, 16081/09, 18.11.2009, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=DE&t=PDF&f=ST%2016081%202009%20INIT> [28.02.2014].

die Stärkung demokratischer Institutionen (z.B. Parlamente), der Medien und der Zivilgesellschaft berücksichtigen müsse. Der Aktionsplan griff zudem die Kritik an einer zu engen Fixierung auf die Ad-hoc-Unterstützung von Wahlprozessen auf. Stattdessen forderte er einen umfassenden, den gesamten Wahlzyklus begleitenden Ansatz.

Auch der Notwendigkeit eines länderspezifischen Ansatzes in der Demokratieförderung wurde in der Folge Rechnung getragen. Zum einen wurden Pilotländer identifiziert, deren Bedarf an Demokratieförderung auf Delegations-ebene analysiert wurde.⁴ Zum anderen entwickelte man auf EU-Seite Menschenrechtsstrategien für die jeweiligen Partnerländer. Insbesondere der nicht-öffentliche Charakter der Menschenrechtsstrategien wird jedoch sehr kritisch gesehen, nicht nur von Regierungen in den Partnerländern. Auf europäischer Seite moniert vor allem das Europäische Parlament die mangelnde Transparenz. Von den EU-Institutionen fordert man klare Vorgaben und durchaus ehrgeizige Zielsetzungen bei den Dialogen zu Menschenrechtsfragen mit Partnerländern ein. Vor allem die Messbarkeit der Erfolge dieser institutionalisierten Dialoge müsse gegeben sein, und Misserfolge müssten klare politische Konsequenzen nach sich ziehen.⁵ Aus Sicht einer politischen Stiftung kann man diesen Kritikpunkten nur beipflichten, denn weder werden europäische Akteure der Zivilgesellschaft, die in Partnerländern aktiv sind, zu den Ergebnissen konsultiert noch werden diese formal in den Evaluierungsprozess einbezogen. In gewisser Hinsicht widerspricht dies sogar der Selbstverpflichtung der EU zu inklusiven demokratischen Prozessen, wie diese in der Mitteilung zur Rolle der Zivilgesellschaft in

Der nicht-öffentliche Charakter der Menschenrechtsstrategien wird kritisch gesehen, nicht nur von den Partnerländern. Auch das Europäische Parlament moniert mangelnde Transparenz.

4 | In den neun Pilotländern (Benin, Bolivien, Ghana, Libanon, Indonesien, Kirgisien, Malediven, Mongolei und Salomoninseln) sollten EU-Delegationen Aktivitäten zur Demokratieunterstützung, Interessenvertreter (Staat, demokratische Institutionen und die Zivil- und politische Gesellschaft), auf dem Gebiet der Demokratieunterstützung tätige Geldgeber sowie laufende Kooperationen und deren Wirkung benennen. Auf dieser Basis sollte ein Demokratieprofil eines jeden Landes angelegt werden, das auch eine Lückenanalyse von verbesserungswürdigen Bereichen einschließt.

5 | Europäisches Parlament, „Human rights must be upheld in EU ties with partners, say MEPs“, Pressemitteilung Plenarsitzung, 11.12.2013, <http://europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20131206IPR30028> [28.02.2014].

den EU-Außenbeziehungen „Die Wurzeln der Demokratie und der nachhaltigen Entwicklung: Europas Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft im Bereich der Außenbeziehungen (COM(2012) 492 final)“⁶ festgeschrieben sind. Obgleich diese Mitteilung sich primär auf die Unterstützung lokaler zivilgesellschaftlicher Organisationen in Partnerländern bezieht, so erwähnt sie dennoch, dass gerade auf EU-Ebene dem Dialog mit der europäischen Zivilgesellschaft besondere Aufmerksamkeit zu schenken sei.⁷

STRATEGISCHER RAHMEN UND AKTIONSPLAN FÜR MENSCHENRECHTE UND DEMOKRATIE⁸

Ergänzend zum genannten EU-Aktionsplan zur Demokratieförderung in den Außenbeziehungen präsentierte die EU 2012 erstmals einen einheitlichen Strategischen Rahmen für Menschenrechte und Demokratie sowie einen Aktionsplan, der nicht nur breit angelegt ist, sondern einzelnen Akteuren bereits Rollen und Verantwortlichkeiten zuweist. Um den Stellenwert der Menschenrechte in den Außen-

beziehungen der EU zu betonen, hat die Hohe Vertreterin und Vizepräsidentin der EU-Kommission, Catherine Ashton, das Amt eines Sonderbeauftragten für Menschenrechte geschaffen und diesen mit einem umfangreichen und flexiblen Mandat ausgestattet. Die „Menschenrechtsstrategie“, wie das Dokument auch verkürzt benannt wird, hebt die Frage der Menschenrechte als Priorität im außenpolitischen Ansatz Ashtons und als roten Faden in den Außenbeziehungen hervor.⁹

Die „Menschenrechtsstrategie“ hebt die Frage der Menschenrechte als Priorität im außenpolitischen Ansatz Ashtons und als roten Faden in den Außenbeziehungen hervor.

6 | Europäische Kommission, „Die Wurzeln der Demokratie und der nachhaltigen Entwicklung: Europas Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft im Bereich der Außenbeziehungen“, COM(2012) 492 final, 19.09.2012, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0492:FIN:DE:PDF> [28.02.2014].

7 | Ebd., 10.

8 | Rat der Europäischen Union, „EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy“, 11855/12, 25.06.2012, http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/131181.pdf [13.03.2014].

9 | Catherine Ashton in ihrer Rede vor dem Europäischen Parlament am 13. Dezember 2011, „die EU möchte, dass die Menschenrechte sich als roter Faden durch eine wahrhaft integrierte Außenpolitik ziehen“. Die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik und Vizepräsidentin ▶



Schuf das Amt des Sonderbeauftragten für Menschenrechte mit einem umfangreichen und flexiblen Mandat: EU-Außenbeauftragte Catherine Ashton, hier mit Somalias Präsident Hassan Sheikh Mohamud. | Quelle: © Julien Warnand, dpa, picture alliance.

Neben ihrer tragenden Rolle in der Innen- und Außenpolitik der EU weist die Strategie nicht nur den Menschenrechten als einer rechtlichen Norm, sondern auch dem Streben nach Demokratie einen universellen Charakter zu. Vor allem der sehr konkrete, bis 2014 laufende Aktionsplan könnte zu einer größeren Politikkohärenz in der Förderung der Menschenrechte in den EU-Außenbeziehungen beitragen. Wie auch bei anderen strategischen Rahmenkonzepten wird jedoch seine Umsetzung zeigen, wie belastbar diese neuerliche Verpflichtung der EU zu demokratischen Grundprinzipien in den Außenbeziehungen sein wird.

EU-DEMOKRATIEFÖRDERUNG IN DER NACHBARSCHAFT

Trotz des bereits bestehenden Trends, einen kohärenteren Ansatz in der Demokratieförderung zu verfolgen, kam der wirkliche Paradigmenwechsel in der Demokratieförderung der EU primär mit dem „Arabischen Frühling“. Damals zeigte sich, dass die Prioritäten der EU in der Südlichen Nachbarschaft (einschließlich Entwicklungshilfe) in erster Linie auf Stabilität in der Region abzielten, und dies wiederum eine Zusammenarbeit mit autokratischen Regimen bedingte. Der Paradigmenwechsel hin zur stärkeren direkten Demokratieförderung wurde in der „Eine neue Antwort auf

der Europäischen Kommission, „Speech on the Annual Human Rights Report, Speech 11/885“, 13.12.2011, http://europa.eu/rapid/pressrelease_SPEECH-11-885_en.htm [28.02.2014].

eine Nachbarschaft im Wandel“ genannten Gemeinsamen Erklärung der Europäischen Kommission und der Hohen Vertreterin deutlich.¹⁰

Die Erklärung unterstreicht, dass der Ansatz auf gegenseitiger Verantwortlichkeit und einer gemeinsamen Verpflichtung gegenüber den universellen Werten der Menschenrechte, der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit beruhen müsse, wobei er besonders die Unterstützung der

Um in den Genuss verstärkter EU-Hilfen zu kommen, „müssen die Partner Fortschritte beim Aufbau und bei der Festigung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit vorweisen“.

EU für Partnerländer beim Aufbau konsolidierter demokratischer Strukturen (*building deep democracy*) betonte. Zudem wurde die wertebasierte Unterstützung durch die EU sehr klar hervorgehoben. Um in den Ge-

nius verstärkter EU-Hilfen zu kommen, „müssen die Partner Fortschritte beim Aufbau und bei der Konsolidierung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit vorweisen“.¹¹ Der Gedanke war, dass die EU-Unterstützung für ein Land umso attraktiver ausfalle, je weitreichendere und schnellere Fortschritte dieses bei inneren Reformen mache. Das „Mehr für mehr“-Prinzip soll jenen Ländern höhere Anreize bieten, die große Fortschritte bei demokratischen Reformen – freie und faire Wahlen, Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, Unabhängigkeit der Justiz, Korruptionsbekämpfung und eine demokratische Kontrolle der Streitkräfte – vorweisen können. Eine solch umfassende Unterstützung könne in unterschiedlicher Form erfolgen, etwa durch höhere Mittel für soziale und wirtschaftliche Entwicklung, umfangreiche Programme für eine weitreichende Stärkung der Institutionen, einen besseren Zugang zum europäischen Markt, höhere Finanzierungshilfen durch die Europäische Investitionsbank (EIB) sowie Erleichterungen in Fragen der Mobilität. Der Ansatz sah insbesondere vor, die Erfahrungen von Partnerländern bei den Reformen im Zeitraum 2010 bis 2012 (basierend auf den jährlichen Fortschrittsberichten) einzubeziehen, wenn es um Entscheidungen über länderbezogene Mittelzuteilungen für

10 | Neben Aufbau und Konsolidierung von Demokratien wurden weitere Ziele vereinbart wie etwa ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum und grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit südlichen und östlichen Nachbarstaaten. Gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates, des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen, „A new response to a changing Neighbourhood“, COM(2011) 303.

11 | Ebd., 3. Übers. d. Red.

2014 und darüber hinaus geht. Bei Ländern, in denen es keine Reformen gab, sollten EU-Hilfen überprüft und gegebenenfalls reduziert werden.

Am Beispiel Ägypten zeigen sich jedoch die Schwierigkeiten der EU, die richtige Balance zwischen Reformanreizen und der Unterstützung von Übergangsprozessen einerseits und dem ungebrochenen Bekenntnis zu den eigenen Grundsätzen und Werten andererseits zu finden. Beim Treffen der EU-Arbeitsgruppe zu Ägypten im November 2012 verpflichteten sich die EU und ihre Finanzinstitutionen, EIB und Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, zu Hilfen von rund fünf Milliarden Euro, zusätzlich zu den üblichen Kooperationsbeiträgen der Europäischen Kommission. Für die Finanzierungsphase 2007 bis 2013 hatte die EU für Ägypten über eine Milliarde Euro zur Verfügung gestellt. Diese Mittel kamen aus dem Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) und schlossen projektbasierte Hilfen wie auch sektorale Budgethilfen ein, wobei letztere mehr als die Hälfte der laufenden Programme umfassten. Seit 2012 wurden Ägypten jedoch angesichts der ausbleibenden Reformen keine neuen Budgethilfeprogramme mehr bewilligt. Aufgrund der anhaltenden Instabilität im Lande und der Nichteinhaltung von Vereinbarungen konnten bis Mitte 2013 sogar lediglich 16 Millionen Euro ausgezahlt werden.¹²

Um eine stärkere Unterstützung für demokratische Transitionsprozesse gewährleisten zu können, begann die EU 2011 auch mit der Überarbeitung ihres Katalogs an Mechanismen und Instrumenten zur Demokratieförderung. Mit dem Argument, flexibler, unbürokratischer und risikofreudiger sein zu müssen, wurde eine weitere Institution geschaffen: der Europäische Demokratiefonds (European Endowment for Democracy, EED). In Brüssel ansässig und hauptsächlich durch die EU-Mitgliedstaaten, aber auch die Schweiz finanziert, möchte dieser Fonds Demokratisierungsprozesse unterstützen und zum Aufbau weitreichender und nachhaltiger demokratischer Strukturen beitragen. Der anfängliche, jedoch nicht ausschließliche Blick

Mit dem Argument, flexibler, unbürokratischer und risikofreudiger sein zu müssen, wurde eine weitere Institution geschaffen: der Europäische Demokratiefonds (EED).

12 | Europäische Kommission, „EU-Egypt Relations“, Memo/13/751, 21.08.2013.

richtet sich dabei auf die Europäische Nachbarschaft.¹³ Da dieser Fonds seine Arbeit erst Mitte 2013 aufgenommen hat, steht der Nachweis seines Mehrwerts als ergänzendes Instrument, das Synergien mit anderen Instrumenten und Akteuren (auf EU- und einzelstaatlicher Ebene) freisetzt, noch aus. Aus Sicht einer politischen Stiftung, die seit mehr als fünf Jahrzehnten in Transitionsländern arbeitet und auch EU-kofinanzierte Projekte im Bereich Demokratieförderung implementiert, wäre es sinnvoll gewesen, zunächst das bestehende Instrument für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR) zu reformieren und diesem mehr Mittel speziell im Bereich Demokratieförderung zur Verfügung zu stellen, ehe man eine parallele Struktur mit zusätzlichen Verwaltungskosten kreiert. Inwieweit der Ansatz des EED nicht nur effektiver, sondern auch nachhaltig sein wird, wird sich erst in zukünftigen Evaluierungen eruierten lassen. Zumindest hat die umfassende Diskussion zur Effizienz der EU-Demokratieförderung dazu beigetragen, dass im neuen Mehrjährigen Finanzrahmen 2014 bis 2020 mindestens 15 bis 20 Prozent der EIDHR-Mittel in Höhe von 1.249 Milliarden Euro für das neue Ziel „Demokratieförderung“ vorgesehen sind.¹⁴

MEHR WIRKUNG IN DER EU-ENTWICKLUNGSPOLITIK: DIE AGENDA FÜR DEN WANDEL

2011 hat der EU-Kommissar für Entwicklung seine neue wirkungsorientierte Entwicklungspolitik, die „EU-Agenda für den Wandel“, vorgestellt.

In Ergänzung zum modifizierten Ansatz in der Europäischen Nachbarschaft, legte der EU-Kommissar für Entwicklung, Andris Piebalgs, 2011 seine neue wirkungsorientierte Entwicklungspolitik, die „EU-Agenda für den Wandel“, vor und stellte damit eine weitgehende politische Konsistenz unter Beweis. Der neue konzeptionelle Rahmen und die strategische Orientierung der EU-Entwicklungspolitik betonen verstärkt demokratische Regierungsführung als Bedingung für Unterstützung.¹⁵ Die Strategie unterstreicht

13 | European Endowment for Democracy, „Statutes“, Article 2, https://democracyendowment.eu/upload/2013/03/Statute_EED.pdf [28.02.2014]. Übers. d. Red.

14 | Europäische Kommission, „Concept Note for Multiannual Indicative Programme EIDHR 2014-2020“, 12 Apr 2013, <http://www.eidhr.eu/files/dmfile/2013-12-02EIDHRdraftConceptNoteMIP.pdf> [10.03.2014].

15 | „Increasing the impact of EU Development Policy: an Agenda for Change“, COM(2011) 637 final.

damit die im Vertrag von Lissabon festgelegten Parameter einer in sich schlüssigen, konsolidierten und wirkungsvollen EU-Außenpolitik.¹⁶ Mit dem nach wie vor vorhandenen Schwerpunkt auf Armutsbekämpfung, der Umsetzung der Millennium-Entwicklungsziele (MDGs) und der Ausgestaltung der post-2015 Agenda folgt die Agenda für den Wandel auch der bisherigen Tradition des Europäischen Konsenses für Entwicklung (2005).¹⁷ Bis zur „Agenda für den Wandel“ war dieser das Leitdokument europäischer Entwicklungszusammenarbeit. Vor allem der Grundsatz der Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung stellt eines der Kernelemente dar, um die Wirkung Europäischer Unterstützung in Partnerländern sicherzustellen. Gemäß dieses Grundsatzes verpflichtet sich die EU dazu, in allen Politikbereichen mit Wirkung auf Partnerländer die Ziele der Entwicklungszusammenarbeit zu berücksichtigen und ihre Politik so zu formulieren, dass diese den Entwicklungszielen dienlich ist. Im Zusammenhang mit Diskussionen über die europäische Migrationspolitik, aber beispielsweise auch im Rahmen von Verhandlungen zu den Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPA) mit den als AKP-Länder bezeichneten 79 Staaten aus Afrika, der Karibik und des Pazifiks, ist der Grundsatz der politischen Kohärenz von herausragender Bedeutung. Jahresberichte sowohl der Europäischen Kommission als auch des

Gemäß des Grundsatzes der Politikkohärenz verpflichtet sich die EU dazu, in allen Politikbereichen mit Wirkung auf Partnerländer die Ziele der Entwicklungszusammenarbeit zu berücksichtigen.

16 | Artikel 26 (2) des Vertrags von Lissabon in Ergänzung des Vertrags über die Europäische Union und den Vertrag zur Errichtung der Europäischen Gemeinschaft, unterzeichnet in Lissabon, 13.12.2007, <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:DE:HTML> [28.02.2014].

17 | Stark am Geist der „Pariser Erklärung über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit“ orientiert, definierte der Europäische Konsens für Entwicklung als Grundprinzipien für die Beziehungen Europas mit Entwicklungsländern Verantwortungsbewusstsein für Entwicklungsstrategien seitens der Partnerländer und einen tief gehenden politischen Dialog. Auch die Notwendigkeit zivilgesellschaftlicher Teilhabe wurde unterstrichen, die später näher ausgeführt wurde im Aktionsplan von Accra (2008) näher ausgeführt wurde, in dem die Zivilgesellschaft als Akteur aus eigenem Recht benannt wurde. Der Umgang mit fragilen Staatsgebilden findet sich ebenfalls auf der Agenda des Europäischen Konsenses für Entwicklung und wurde seitdem zu einem Kernbereich der EU-Hilfen. Siehe beispielsweise die vom politischen Direktorat des Europäischen Parlaments beauftragte Studie „EU development cooperation in fragile states: challenges and opportunities“, 2013.

Europäischen Parlaments dokumentieren den Fortschritt nicht nur innerhalb der EU-Institutionen, sondern weisen auch auf die Anstrengungen für eine stärkere Kohärenz mit den Mitgliedstaaten hin.¹⁸

Die „Agenda für den Wandel“ bildet sicherlich einen Meilenstein der EU-Entwicklungspolitik, da sie ausdrücklich einen an demokratischen Prinzipien ausgerichteten, wertebasierten und sicherlich auch differenzierteren Ansatz in der EU-Entwicklungszusammenarbeit darstellt. Frühere Politikansätze in der Entwicklungszusammenarbeit gaben meist den auf globaler Ebene geführten Narrativ wieder, obgleich bereits in den Verträgen (beginnend mit dem Vertrag von Maastricht 1993) die EU klar als Wertegemeinschaft definiert wurde. Artikel 27a (1) des Vertrages von Nizza sah bereits vor: „Eine verstärkte Zusammenarbeit in einem unter dieser Rubrik erwähnten Bereich hat zum Ziel, die Werte der gesamten Union zu wahren und ihren Interessen zu dienen, unter Behauptung der Identität der Union als kohärenter Kraft auf internationaler Ebene.“¹⁹ Im Vertrag von Lissabon (2007/C306/01) hat die Union in Artikel 2 ein weiteres Mal die Verpflichtung und das Fundament der Werte der „Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte“ bekräftigt. Artikel 21 unterstreicht, dass die Union „sich bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene von den Grundsätzen leiten [lässt], welche für ihre eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung maßgebend waren und denen sie auch weltweit zu stärkerer Geltung verhelfen will: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Geltung und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, der Grundsatz der Solidarität sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts“.

18 | Politische Kohärenz zieht sich durch alle Politikfelder wie Handel und Finanzen, Nahrungsmittelsicherheit (Landwirtschaft und Fischerei), Klimawandel, Migration, Sicherheit. Näheres zum Beispiel unter: „EU 2013 Report on Policy Coherence for Development“, SWD(2013) 456 final.

19 | Vertrag von Nizza (2001/C80/01), entscheidende Artikel: 6, 27a und 177.

Die Agenda für den Wandel nimmt diesen Geist des Vertrages von Lissabon auf und betont die normativen Grundlagen der Außenbeziehungen Europas. Als Grundpfeiler der Agenda werden ausdrücklich genannt:

1. Menschenrechte, Demokratie und andere grundlegende Elemente guter Regierungsführung sowie
2. umfassendes und nachhaltiges Wachstum für die menschliche Entwicklung.

Während früher demokratische Systeme in erster Linie als erforderliche Rahmenbedingungen für die Entwicklungszusammenarbeit betrachtet wurden, betont die Agenda die Wechselbeziehung zwischen demokratischer Regierung (auch wenn dabei von guter Regierungsführung gesprochen wird) und umfassender und nachhaltiger Entwicklung. Indem der Aspekt der Regierungsführung in allen Partnerschaften hervorgehoben wird und ergebnisorientierte Reformen unterstützt werden, erhofft man sich einen positiven Einfluss auf die Regierungsführung. Die Agenda bringt dabei deutlich zum Ausdruck, dass die Verpflichtung der Partner zur Achtung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit eine Grundvoraussetzung bildet. Sollte ein Land sein Engagement zugunsten der Menschenrechte und der Demokratie vernachlässigen, behält sich die Union im Einzelfall die Anwendung strikterer Bedingungen vor. In einem solchen Fall würde die EU den Dialog mit der Regierung und nicht-staatlichen Akteuren fortführen, die Hilfe jedoch über nicht-staatliche Organisationen und lokale Institutionen an die Bedürftigsten kanalisieren. Der Orientierung der Agenda an demokratischen Werten liegt eindeutig ein ergebnisorientierter Ansatz zugrunde. Sie folgt der Idee gegenseitiger Verantwortung.

Die Agenda für den Wandel bringt deutlich zum Ausdruck, dass die Verpflichtung der Partner zur Achtung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit eine Grundvoraussetzung bildet.

Zusätzlich zur klaren Verpflichtung zu demokratischen Werten und Rechten möchte die Agenda für den Wandel auch Wachstum fördern und sucht dabei nach neuen Wegen zur Einbindung des Privatsektors. Favorisiert wird dabei eine Mischung aus Zuschussfinanzierung mit Darlehen und Bürgschaften, um Anreize für Finanzierungen durch den Privatsektor zu schaffen. Der in der Agenda für den Wandel enthaltene differenzierte Ansatz zu

Entwicklungspartnerschaften, der klar zwischen Ländern mit mittlerem und solchen mit niedrigem Einkommen unterscheidet, trägt auch der Notwendigkeit Rechnung, die EU-Entwicklungspolitik den Realitäten in den Partnerländern besser anzupassen. Konkret bedeutet dies, dass rund 19 Länder nicht mehr die Kriterien für bilaterale Mittelzuweisungen durch geografische Programme erfüllen. Das betrifft die so genannten BRIC-Staaten,²⁰ aber auch Länder wie Thailand oder Peru.



Keine EU-Finanzhilfen mehr aus bilateralen Regionalprogrammen: Die damaligen Regierungschefs auf einem BRIC-Gipfel 2010. | Quelle: Gustavo Ferreira, Außenministerium Brasiliens, flickr ©100.

Um ein Instrument der Außenhilfe mit globaler Reichweite zu besitzen, welches auch die Möglichkeit bietet, nicht-ODA förderfähige Maßnahmen zu unterstützen²¹, wurde das Partnerschaftsinstrument für die neue Mehrjährige Finanzperiode geschaffen.²² Das Partnerschaftsinstrument soll die Beziehungen und den Austausch der EU mit Partnerländern zu den Themen von Relevanz für die Weltordnung,

20 | Brasilien, Russland, Indien, China.

21 | Militärhilfen, Friedenssicherungsmission, zivile Polizeiarbeit, sowie soziale und kulturelle Programme fallen beispielsweise nicht unter die Rubrik offizielle Entwicklungshilfe (ODA). Vgl. Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, „Is it ODA?“, Factsheet, 11/2008, <http://www.oecd.org/investment/stats/34086975.pdf> [14.03.2014].

22 | „Vorschlag für Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Partnerschaftsinstruments für die Zusammenarbeit mit Drittstaaten“, COM(2011) 843, C7 – 0495/2011 – 2011/0411(COD), http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=201172 [28.02.2014].

internationale Beziehungen, Weltwirtschaft, sowie die G8- und G20-Foren stärken.

Ungeachtet dieser neuen Differenzierung bleiben jedoch die Beziehungen der EU zur Europäischen Nachbarschaft und Subsahara-Afrika weiterhin prioritär. Das Interesse an beiden Regionen drückt sich auch in den speziellen Strategien aus, die die Agenda für den Wandel inhaltlich ergänzen. In beiden Regionen steht für die EU die Unterstützung von Demokratie und Menschenrechten weit oben auf der Agenda.

DEMOKRATISCHE PRINZIPIEN UND MENSCHENRECHTE IN DEN BEZIEHUNGEN DER EU ZU AFRIKA

Schlüsseldokumente für die Ausgestaltung der Beziehungen der EU mit Subsahara-Afrika sind zum einen das Cotonou-Abkommen, welches darüber hinaus auch die karibischen und pazifischen Staaten umfasst, und zum anderen die Gemeinsame Afrika-EU-Strategie (JAES). Mit dem Cotonou-Abkommen wurde das Konzept einer transparenten und verantwortungsvollen Regierungsführung als „grundlegendes Element“ in die Beziehungen zwischen der EU und den AKP-Ländern eingeführt (Artikel 9).²³ Das Abkommen wies auch der Zivilgesellschaft eine Rolle in der Entwicklungszusammenarbeit zu, vor allem hinsichtlich der Informationsvermittlung und Beratung zu Entwicklungsstrategien (Artikel 4 bis 7). Es sieht auch das Instrument des politischen Dialogs (Artikel 8) und das im schlimmsten und ultimativen Fall einzusetzenden Mittel vor: Art. 96 beinhaltet die Aussetzung der Entwicklungszusammenarbeit im Falle einer schweren Verletzung demokratischer Grundsätze und der Menschenrechte, kann jedoch auch zu härteren Reaktionen wie Waffenembargo, Reisebeschränkungen sowie finanzielle Sanktionen führen. Vor allem im Anfangsstadium der Ausarbeitung des Abkommens gab es gegen die Konditionalitätsklausel und Parameter wie „gute Regierungsführung“ sowie die Artikel 8 und 96 massive Einwände seitens

Mit dem Cotonou-Abkommen wurde das Konzept einer transparenten und verantwortungsvollen Regierungsführung als „grundlegendes Element“ in die Beziehungen zwischen der EU und den AKP-Ländern eingeführt.

23 | Eine Zusammenfassung des Cotonou-Abkommens mit seinen Änderungen 2005 und 2010: Europäische Kommission, *The Cotonou Agreement*, http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/documents/devco-cotonou-consol-europe-aid-2012_en.pdf [28.02.2014].

der afrikanischen Partner. Sie fürchteten, nur ihre eigenen Unzulänglichkeiten kämen in dem Dialog zur Sprache und Artikel 8 werde in verdeckter Form zusätzliche Auflagen einführen.²⁴



Das Cotonou-Abkommen und die Gemeinsame Afrika-EU-Strategie mit Leben füllen: Europäisch-afrikanisches Treffen in Brüssel 2013. | Quelle: Fred Guerdin, Europäische Kommission, flickr ©©©.

Alle unter dem Cotonou-Abkommen transferierten Mittel stammen aus dem Europäischen Entwicklungsfonds, der nicht der EU-Budgetierung unterliegt und durch die EU-Mitgliedstaaten finanziert wird. Für die aktuelle Finanzierungsphase (2014 bis 2020) haben die Mitgliedstaaten hierfür ein Siebenjahresbudget von 30.506 Milliarden Euro vorgeschlagen.²⁵ Ungeachtet der Tatsache, dass es sich um einen zwischenstaatlichen Fonds außerhalb des allgemeinen EU-Haushalts handelt, der nicht der Zustimmungspflicht des Europäischen Parlaments unterliegt, war es den Abgeordneten des EP 2013 ein Anliegen, auf eigene Initiative eine Resolution zu verabschieden, in der sie nicht nur den Vorschlag der Kommission zu einer Aufstockung der Mittel für die Periode 2014 bis 2020 unterstützten, sondern auch ihre Forderung nach einer breiten demokratischen Eigenverantwortung und wirkungsvollen

24 | Hadewych Hazelet, „Suspension of Development Cooperation: An Instrument to Promote Human Rights and Democracy?“, ECDPM Discussion Paper No 64b, 2005.

25 | Europäische Kommission, „The Multiannual Financial Framework: The External Action Financing Instruments“, Memo, 11.12.2013.

Entwicklungszusammenarbeit artikulierten. Die Abgeordneten forderten dabei auch eine stärkere demokratische Kontrolle durch die jeweiligen nationalen Parlamente und die Zivilgesellschaft bei der Implementierung von EEF-geförderten Projekten in Partnerländern.²⁶

Neben dem Cotonou-Abkommen bildet die Gemeinsame Afrika-EU-Strategie (JAES) den zweiten grundlegenden strategischen und politischen Rahmen für die Beziehungen der EU zu Afrika. Bei ihrer Verabschiedung 2007 würdigte man die Unterstützung demokratischer Regierungsführung und die Förderung von Menschenrechten als zentrale Elemente des Dialoges und der Partnerschaft zwischen Afrika und der EU.²⁷ Die sich in der JAES widerspie-

gelnde Vision der Partnerschaft war dabei sehr weitgehend und umfassend. Die Vertreter beider Kontinente formulierten die Förderung demokratischer Werte, der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte als erklärte Zielsetzung. Die spezielle Partnerschaft zu Fragen der Regierungsführung und Menschenrechte sollte einem offenen, intensiven und umfassenden Dialog zu allen Aspekten und Konzepten der Regierungsführung, einschließlich Menschenrechte, Rechte von Kindern, Gleichberechtigung, demokratische Grundsätze, Rechtsstaatlichkeit, dezentrale Regierungsstrukturen, Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen, transparente und verantwortungsvolle Verwaltung öffentlicher Mittel, Entwicklung und Reform von Institutionen, das Konzept der *human security*, Reform des Sicherheitsapparats, Korruptionsbekämpfung, soziale Verantwortung von Unternehmen sowie Institutionenaufbau und -entwicklung dienen. Dieser Dialog soll beiden Seiten helfen, strittige Themen zu definieren, sich über gemeinsame Standpunkte zu beide

Die spezielle Partnerschaft zu Fragen der Regierungsführung und Menschenrechte sollte einem offenen, intensiven und umfassenden Dialog zu allen Aspekten und Konzepten der Regierungsführung dienen.

26 | Europäisches Parlament, „Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. März 2013 zur Ausarbeitung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Finanzierung der Zusammenarbeit der EU mit den Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean sowie mit den überseeischen Ländern und Gebieten im Zeitraum 2014-2020 (11. Europäischer Entwicklungsfonds)“, 2012/2222(INI), 12.03.2013, <http://europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=DE&reference=P7-TA-2013-76> [28.02.2014].

27 | Siehe auch: Andrea E. Ostheimer, „The JAES partnership on Democracy, Governance and Human Rights“, *ENoP Policy Paper*, erscheint 2014.

betreffenden Fragen zu verständigen und gemeinsam bestimmte Initiativen und Aktionen anzugehen.²⁸

Im ersten Aktionsplan legte die Partnerschaft für demokratische Regierungsführung und Menschenrechte drei Ziele fest:

1. den Dialog auf globaler Ebene und internationalen Foren zu erweitern (z.B. Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen; Unterstützung des Internationalen Strafgerichtshofs; Initiative für Transparenz in der Rohstoffwirtschaft);
2. die neue panafrikanische Regierungsarchitektur (African Governance Architecture, AGA) zu unterstützen und den Afrikanischen *Peer-Review-Mechanismus* sowie die Afrikanische Charta für Demokratie, Wahlen und Regierungsführung zu fördern;
3. den illegalen Handel mit Kulturgütern zu bekämpfen und gemeinsam gegen Korruption, Produktpiraterie, Geldwäsche und Steuerhinterziehung vorzugehen.

Der Aktionsplan zur African Governance Architecture zielte auf einen strategischen europäisch-afrikanischen Dialog zu demokratischer Regierungsführung und Menschenrechten ab.

Im zweiten Aktionsplan, der die AGA sowie die Zusammenarbeit zwischen Afrika und der EU im Bereich der Kulturgüter betraf, blieben die Prioritäten gleich. Er zielte jedoch auch auf einen strategischen europäisch-afrikanischen Dialog zu demokratischer Regierungsführung und Menschenrechten ab und hob die Notwendigkeit stärkerer Synergien mit andern thematischen Partnerschaften hervor, insbesondere zur thematischen Partnerschaft „Frieden und Sicherheit“. Trotz der umfassenden Vision und eines konkreten Aktionsplans kamen die Partnerschaft und gemeinsame Aktionen im Bereich demokratischer Regierungsführung und Menschenrechte nur langsam in Gang. Auf afrikanischer Seite wurde der Errichtung einer institutionellen Regierungsstruktur für den gesamten Kontinent (AGA) eindeutig Vorrang vor anderen Themen eingeräumt.

28 | „The Africa-EU Strategic Partnership. A Joint Africa-EU Strategy“, 7. Veröffentlicht u.a. unter: <http://europafira.files.wordpress.com/2006/10/africa-eu-strategic-partnership.pdf> [28.02.2014].

Die Partnerschaft zu demokratischer Regierungsführung und Menschenrechten, bei der die Teilhabe der Zivilgesellschaft die natürlichste Sache der Welt wäre, weist gerade hier große Schwächen auf. Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen werden nur sporadisch und willkürlich einbezogen. Die Rolle, die der Zivilgesellschaft bei der Einforderung von mehr Transparenz und Rechenschaftslegung in Bezug auf Regierungstätigkeiten durch die JAES zugeschrieben wird, lässt sich aufgrund des fehlenden Zugangs zu den gemeinsamen Expertengruppen der Partnerschaften und des mangelnden Informationsaustauschs nicht realisieren. Der Anspruch der Gemeinsamen Strategie, wonach „ein ständiger Dialog mit Zivilgesellschaft, Privatwirtschaft und lokalen Interessengruppen bei in dieser Strategie behandelten Themen eine Schlüsselkomponente für ihre Umsetzung“²⁹ seien, wurde noch nicht verwirklicht. Die Zivilgesellschaft spielt höchstens eine Nebenrolle bei den offiziellen Menschenrechtsdialogen zwischen Afrikanischer und Europäischer Union, die zweimal jährlich stattfinden sollen und welche bislang auch losgelöst von der Gemeinsamen Strategie durchgeführt werden.

Im Idealfall kommen einmal im Jahr in diesem Kontext zivilgesellschaftliche Organisationen parallel zum oder vor dem offiziellen Dialog zusammen und erhalten die Möglichkeit, Diskussionsergebnisse des zivilgesellschaftlichen Dialogs in den offiziellen Prozess einzubringen. Jedoch wurden in diesen Menschenrechtsdialogen – auf zivilgesellschaftlicher Ebene wie auch zwischen Afrikanischer Union und Europäischer Union – die auf der Tagesordnung stehenden Themen nicht immer aufeinander abgestimmt und die Wirkung der zivilgesellschaftlichen Einbindung damit weitgehend eingeschränkt. Sicherlich wird der bevorstehende Afrika-EU-Gipfel (2. und 3. April 2014), der sich auch mit einer Überarbeitung der Gemeinsamen Strategie befassen wird, seine Verpflichtung zu demokratischen Grundsätzen und Menschenrechten bekräftigen und starke Signale an die Implementierungsebene aussenden müssen, um die Vision weiterhin mit Leben zu erfüllen.

In den Menschenrechtsdialogen wurden die Themen nicht immer aufeinander abgestimmt und die Wirkung der zivilgesellschaftlichen Einbindung damit weitgehend eingeschränkt.

DIE NEUAUSRICHTUNG DER EU-BUDGETHILFEN

Ein gutes Beispiel für die Orientierung der EU-Entwicklungszusammenarbeit an demokratischen Werten und Grundsätzen stellt der neue Ansatz zu Budgethilfen und die damit verbundenen Mechanismen der Rechenschaftslegung.

Allgemeine EU-Budgethilfe

Im Kontext einer stärkeren Betonung demokratischer Werte, der Menschenrechte und guter Regierungsführung hat die EU auch ihre Strategie zur Vergabe von Budgethilfe 2011 neu ausgerichtet.³⁰ Budgethilfe bleibt dabei die wichtigste Form der Unterstützung und verfolgt konkret zwei Ziele:

1. Reduzierung der Armut;
2. Unterstützung demokratischer Reformprozesse.

Derzeit werden 25 Prozent der EU-Entwicklungszusammenarbeit in Form von Budgethilfe umgesetzt, in Ländern wie Ghana sind es bis zu 70 Prozent. Die Europäische Kommission sieht in der Budgethilfe ein nützliches Mittel, um sowohl mehr und bessere Hilfe leisten zu können, aber auch um nachhaltige Entwicklungsziele zu erreichen, indem Partnerländern mehr Verantwortung für Reformen und entwicklungspolitische Maßnahmen übertragen wird.³¹ Hauptbestandteile des Konzeptes Budgethilfe sind hierbei der politische Dialog, Geldtransfers an die Staatskasse des Partnerlandes, Leistungsbewertung und Aufbau von Kapazitäten, die auf Partnerschaft und gegenseitiger Verantwortung basieren. Bei der Festlegung der EU-Budgethilfen versucht die Kommission, die Mobilisierung

30 | „The Future Approach to EU Budget Support to Third Countries“, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zum künftigen Ansatz der EU-Budgethilfen für Drittländer, COM(2011) 638 final, 13.10.2011.

31 | Budgethilfen werden auch als angemessenes Instrument zur Umsetzung der Agenda zur Wirksamkeit von Hilfen betrachtet sowie der im Monterrey-Konsens (2002), im Europäischen Entwicklungskonsens (2005), in der Pariser Erklärung zur Wirksamkeit von Hilfen (2005) und im Aktionsplan von Accra (2008) eingegangenen Verpflichtungen.

nationaler Finanzmittel, auch aus natürlichen Ressourcen, stärker einzubinden. Gerechte und transparente Steuersysteme werden als zentrale Punkte für die Herausbildung eines staatsbürgerlichen Bewusstseins sowie des

Gerechte und transparente Steuersysteme werden als zentrale Punkte für die Herausbildung eines staatsbürgerlichen Bewusstseins und des Staatsaufbaus betrachtet.

Staatsaufbaus betrachtet und führen zu einer verstärkten nationalen Rechenschaftspflicht und zu größerer politischer Teilhabe. Die Kommission möchte in Einklang mit den Empfehlungen des Rechnungshofs auch den Rahmen für das Risikomanagement der EU-Budgethilfen erweitern. Dies beinhaltet eine genaue Beobachtung der Fortschritte im Kampf gegen Korruption und Steuerhinterziehung.³²

In der neuen Finanzperiode wird die allgemeine Budgethilfe auch ein neues Etikett erhalten und in „Verträge zu guter Regierungsführung und Entwicklung“ umbenannt werden. Ziel ist es, Kernbereiche des Staatsapparats wie die öffentliche Finanzadministration, aber auch das öffentliche Verwaltungswesen allgemein zu stärken. Makroökonomische Stabilität und fiskalische Nachhaltigkeit sollen durch die Budgethilfe gefördert und die Systeme wirkungsvoller und verantwortungsbewusster gestaltet werden, wodurch ein umfassender und transparenter Prozess der Ressourcenallokation erreicht werden soll. Mit der allgemeinen EU-Budgethilfe möchte die Kommission die Rechenschaftspflicht der Partnerregierung und die nationalen Kontrollmechanismen als Basis für eine verbesserte Regierungsführung und die Einhaltung von Grundwerten fördern. In Fällen, in denen die Verpflichtung des Partnerlandes, demokratische Werte und Menschenrechte zu respektieren, merklich ignoriert wird, gilt es dann, eine angemessene und koordinierte Antwort auf EU- und Mitgliedstaatsebene zu formulieren und deren Inhalte auch umzusetzen. Ziel muss es dabei sein, mit einer Stimme zu sprechen.

Solange kein völliger Schnitt gemacht werden muss, um die finanziellen Interessen und den Ruf der EU zu schützen – wobei die allgemeinen Budgethilfen sofort ausgesetzt werden können –, soll die Antwort auf eine solche Entwicklung schrittweise und unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit erfolgen. In ihrer Mitteilung zur Budgethilfe unterstreicht die Europäische Kommission das Prinzip der Vorhersehbarkeit. In Fällen, wo die Budgethilfen eingestellt

32 | Vgl. Fn. 30.

werden müssen, behält sich die Kommission vor, sich solcher Mittel zu bedienen, die es ermöglichen, die negativen Wirkungen einer Suspension von Budgethilfe auf die Ärmsten der Armen aufzufangen. Dies kann durch Anpassung der zur Auszahlung anstehenden Budgethilfetranche passieren oder eine Umleitung in Sektorprogramme beinhalten. Um Zielgruppen weiterhin zu unterstützen, können diese Mittel auch über nicht-staatliche Akteure oder durch Projektansätze umgesetzt werden.

Grundsätzlich ist es in solchen Fällen der Einstellung von Budgethilfe notwendig, dass sich sowohl die EU und ihre Mitgliedstaaten als auch andere Geber auf eine abgestimmte Vorgehensweise einigen. In der Vergangenheit stellte sich die Notwendigkeit als EU, mit einer Stimme zu sprechen, als äußerst schwierig dar. Als im Jahre 2012 die EU und die Mitgliedstaaten Deutschland, die Niederlande und Schweden aufgrund des VN-Expertenberichts zur Unterstützung der M23-Rebellen im Ost-Kongo durch Ruanda ihre Budgethilfe an Ruanda einstellten, zog die britische Regierung zunächst mit. Als jedoch die Regierung Kagame sich bereit zeigte, an einem Dialogprozess teilzunehmen, lief die britische Budgethilfe sofort wieder an, ohne abzuwarten, welches Ergebnis eine Teilnahme Ruandas überhaupt bringen würde. Damit gab Europa ein recht diffuses Bild ab, das durchaus den Vorwurf der Inkonsistenz rechtfertigte.

Ein weitaus kohärenterer Ansatz konnte jedoch im Falle Ugandas realisiert werden. Nachdem Berichte über massive Korruption in der öffentlichen Finanzverwaltung veröffentlicht wurden, zogen die EU, multilaterale Geber wie die Weltbank sowie bilaterale Gebernationen ihre Konsequenzen. Die Einstellung der Budgethilfe bedeutete für die Regierung von Präsident Museveni einen Verlust von ca. 300 Millionen US-Dollar pro Jahr. Obgleich laufende Projekte nicht unmittelbar von dem Entzug der Geberunterstützung betroffen waren, hatte diese drastische Reduktion der Mittel dennoch eine Auswirkung auf die Lebensbedingungen der ugandischen Bevölkerung.

Sektorale Budgethilfe

Im Bereich der sektoralen Budgethilfe versucht die Kommission, sich auf jene Bereiche zu konzentrieren, in denen es erfolgversprechender zu sein scheint, sowohl den notwendigen politischen Rahmen zu schaffen als auch Reformen anzugehen, welche einen Beitrag zur Entwicklung des Landes und zur Armutsbekämpfung leisten können. Dies beinhaltet auch, jene reformorientierte Gruppen und Akteure zu identifizieren, die dazu beitragen können, die Grundbedürfnisse der Bevölkerung (z.B. grundlegende Dienstleistungen wie Gesundheitswesen, Bildung sowie Wasser- und Abwasserwirtschaft) abzudecken. Basis und Ausgangspunkt für Reformen oder die Förderung staatlicher Leistungen muss dabei die jeweilige Sektorstrategie der Partnerregierung sein. Lediglich so lässt sich die Kapazität der Regierung in der Erfüllung ihrer Funktion wie auch in der Erreichung ihrer eigenen Zielsetzungen sicherstellen. Bereits seit 2008 setzt die Europäische Kommission bevorzugt sektorale Budgethilfe ein, und sie wird dieses Instrument auch im neuen Finanzrahmen verstärkt einsetzen. Sektorale Budgethilfe wird fortan durch den Begriff „Sektorreformverträge“ ersetzt.³³

Seit 2008 setzt die Europäische Kommission bevorzugt sektorale Budgethilfe ein, und sie wird dieses Instrument auch im neuen Finanzrahmen verstärkt einsetzen.

Aufbau staatlicher Strukturen in fragilen Staatsgebilden

Budgethilfen sind zudem in Krisensituationen vorgesehen, um Partnerländern zu helfen, die notwendigsten Aufgaben eines Staates wahrzunehmen, den Entwicklungsprozess zu unterstützen, die verantwortliche Regierungsführung, Menschenrechte sowie Demokratie zu fördern und die Grundversorgung der Bevölkerung zu gewährleisten. Diese Herausforderungen verlangen ein globales, kohärentes und koordiniertes Vorgehen, für das Budgethilfen den Weg ebnen können. Zusammen mit anderen Arten der Hilfe (humanitäre Hilfe, Korbfinanzierung, Projekthilfe, technische Hilfe usw.) muss es durch einen verstärkten politischen politikfeldbezogenen Dialog begleitet werden.

Eine kohärente und konsistente Unterstützung erfordert, dass die EU mehr denn je die Kooperation und Koordination mit den Mitgliedstaaten sucht.

Die Entscheidung, EU-Budgethilfen bereitzustellen, wird von Fall zu Fall auf der Basis einer Nutzen-Risiko-Analyse getroffen. Budgethilfen an fragile Staaten werden künftig als „Staatsaufbauverträge“ bezeichnet, um diese Elemente stärker sichtbar zu machen. Oberstes Ziel eines EU-kooptierten Ansatzes für Budgethilfen ist es, die Effizienz und Wirkung des Instrumentes in Bezug auf nationale Entwicklungs- und Reformansätze der Partnerländer zu erhöhen, aber gleichermaßen auch kohärente und konsistente Unterstützung zu leisten. Insbesondere letzteres erfordert, dass die EU mehr denn je die Kooperation und Koordination mit den Mitgliedstaaten im Sinne eines „single EU Good Governance and Development Contract“ sucht. Eine gemeinsame Herangehensweise würde nicht nur die Wirkung politischer Dialoge erhöhen, sondern auch die Wirkung der jeweiligen Budgethilfen von EU und Mitgliedstaaten in den Partnerländern vergrößern.

Jedoch wird bereits in der Formulierung der ehrgeizigen Ziele der EU-Budgethilfen, wie oben dargelegt, ein latentes Spannungsverhältnis sichtbar. Die Kernfrage ist: Wie kann das politische Gewicht einer Konditionierung am besten genutzt werden? Wo liegen die Anreize für eine gute Regierungsführung und, vor allem, wird es möglich sein, sich über Sanktionen im Falle einer Nichteinhaltung von Verpflichtungen zu einigen? Man muss aber auch fragen, wie wirksam eine an Auflagen geknüpfte Budgethilfe in Gebieten sein kann, in denen andere Finanziers Hilfe ohne solche Bedingungen gewähren.

Eine weitere Schwäche des Budgethilfeansatzes stellt momentan noch die offenbare Schwäche dar, ein effektives Monitoring durch zivilgesellschaftliche Akteure und nationale Parlamente sicherzustellen. Wenig Information dringt an die Öffentlichkeit über die Höhe und die Verwendungszwecke, so dass selbst jene Institutionen, denen dies qua Verfassung zugeschrieben wird, ihre Kontrollfunktion nicht wahrnehmen können. Auf Geberseite sollten daher nicht nur die Fähigkeiten von Zivilgesellschaft und Parlamenten für ein effektives Monitoring gestärkt, sondern es sollte auch deren Zugang zu den relevanten Informationen sichergestellt werden.

PARADIGMENWECHSEL IN DER EU-ENTWICKLUNGSHILFE?

In Anbetracht des in diesem Artikel dargelegten strategischen politischen Rahmens und seiner starken Verpflichtung gegenüber demokratischen Werten und Grundsätzen lässt sich zweifellos ein Paradigmenwechsel in der EU-Entwicklungspolitik feststellen. Auf politischer Ebene lässt sich eine nuancierte Betonung und Verpflichtung auf Prinzipien demokratischer Regierungsführung sowie der Unterstützung von Demokratisierungsprozessen erkennen. Dies wird begleitet von einem allgemeinen Streben nach mehr Politikkohärenz in Bezug auf Demokratie und Menschenrechte.

Ob jedoch die Europäische Union wirklich als eine normative Kraft in ihren Außenbeziehungen bezeichnet werden kann und ob demokratische Regierungsführung wirklich in das Zentrum der EU-Entwicklungspolitik gerückt worden ist, hängt von der letztendlichen Umsetzung ab. Die Verordnungen, die innerhalb des Mehrjährigen Finanzrahmens 2014 bis 2020 die Finanzinstrumente definieren, sowie die Ausgestaltung dieser Instrumente in der Programmierungsphase sind Schlüsselindikatoren dafür, ob Europas Werteverpflichtung oberflächlich und auf die politische Ebene beschränkt bleibt.

Angesichts der späten Annahme des EU-Haushalts sind die Institutionen derzeit noch mit der Ausgestaltung neuer und bereits bestehender Instrumentarien für die nächsten Jahre beschäftigt. Wenn die indikativen Mehrjahresprogramme für die Instrumente zur Demokratieförderung abgeschlossen sind, wird es von grundlegender Bedeutung sein, den Anspruch der Europäischen Union zu beleuchten und die Umsetzung ihres wertebasierten Ansatzes in der Entwicklungshilfe nochmals zu analysieren.

Der Artikel wurde aus dem Englischen übersetzt.



Dr. Hubert Gehring ist Auslandsmitarbeiter der Konrad-Adenauer-Stiftung in Bogotá.



Margarita Cuervo ist Projektkoordinatorin im Auslandsbüro Kolumbien.

KOLUMBIEN: VOM FRIEDENS-PROZESS ZUM AUFBAU EINES LANDES

Hubert Gehring / Margarita Cuervo

„Warum“, fragte der kolumbianische Autor Gabriel García Márquez, „ist bei den Versuchen, einen sozialen Wandel herbeizuführen, nicht dieselbe Originalität erlaubt wie in der Literatur?“ Auch 20 Jahre nach seiner Dankesrede anlässlich der Verleihung des Literaturnobelpreises 1982, in der er diese Worte sagte, ist Kolumbien ein Land großer Paradoxe und Widersprüche, dessen dringend benötigter sozialer und politischer Wandel noch immer aussteht. Positiv betrachtet ist es eine aufstrebende Macht auf dem internationalen Parkett und einer der besten Investitionsstandorte der Welt. Zugleich ist es das Land mit der größten Ungleichheit in der Region. Die Verfassung von 1991 gilt als einer der besten Rechtsrahmen der Welt. Gleichzeitig liegt die Rate der Straflosigkeit nach wie vor bei über 90 Prozent. Das Land ist verschiedene strategische Bündnisse und Verträge eingegangen, um seine Einbindung in den internationalen Handel zu intensivieren. Notorisch ist indes sein Problem bei der Nutzung dieser Möglichkeiten aufgrund erheblicher Defizite in der Infrastruktur: Einen Container von der Hauptstadt nach Cartagena zu transportieren, kostet dreimal so viel wie sein Transport von diesem Karibikhafen nach Shanghai.

Entgegen der landläufigen Meinung sind drei Viertel der Gemeinden, die 94 Prozent der Landesfläche ausmachen und in denen 32 Prozent der Kolumbianer leben, vorwiegend ländlich geprägt.¹ Auf dem Lande sind Armut und

1 | „Colombia rural. Razones para la esperanza“, Informe Nacional de desarrollo Humano 2011 (Bericht des Landes zur menschlichen Entwicklung 2011), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen), 19.10.2011.

Ungleichheit besonders ausgeprägt: Ein Landarbeiter verdient durchschnittlich acht Euro am Tag – Verpflegung nicht inbegriffen – und hat weder eine soziale Absicherung noch einen Rentenanspruch. Auf regionaler Ebene treten die Gegensätze noch deutlicher zutage. Die zehn wichtigsten Städte profitieren von wirtschaftlichem Wachstum und wirken als Schrittmacher der Entwicklung. In 70 Prozent der kolumbianischen Gemeinden liegt die Armutsrate jedoch bei 66 Prozent.

„Kolumbien ist magischer Realismus“ lautet das neue Schlagwort der internationalen Kampagne einer staatlichen Agentur zur Förderung von Tourismus, Investitionstätigkeit und Exporten, mit der die kulturellen und landschaftlichen Reize des Landes herausgestellt werden sollen. Aber in eben jener Landschaft bekämpfen sich seit 50 Jahren staatliche Sicherheitskräfte und verschiedene Guerillagruppen, während die kolumbianische Regierung mit den Oberbefehlshabern einer Guerillagruppe in Havanna Friedensverhandlungen führt. Das hat etwas von „Macondo“, dem imaginären Ort aus dem Roman von Gabriel García Márquez. Diese Widersprüche kann es nur geben, weil es nicht ein, sondern viele Kolumbien gibt, die in Parallelwelten nebeneinander existieren.

Die Zersplitterung des Landes und vor allem das Fehlen eines auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene effizient auftretenden Staates sind eine wichtige Erklärung (neben anderen) für den bewaffneten Konflikt. Die gewalttätige Konfrontation mit ihren verschiedenen Akteuren und Ablaufschemata ist unter anderem ein Abbild vielfältiger Konflikte aufgrund des Unvermögens, eine politische Antwort auf Fragen gesellschaftlicher und regionaler Benachteiligung zu geben. Daher kann weder eine ausschließlich militärische Option noch ein mit den illegalen

Organisationen ausgehandeltes Friedensabkommen, das nach heutigem Stand viele Absichtserklärungen beinhalten wird, und auch keine Kombination von beidem, eine endgültige Lösung für die strukturellen Probleme sein, die das Land belasten und die diesen

Konflikt nähren. Der bewaffnete Konflikt ist lediglich eines von vielen Symptomen eines schwerwiegenden Defizits der Regierbarkeit in Kolumbien, das aus der Kolonialzeit

Der bewaffnete Konflikt ist eines von vielen Symptomen eines schwerwiegenden Defizits der Regierbarkeit in Kolumbien, das aus der Kolonialzeit herrührt und bislang nicht gelöst worden ist.

herrührt und bislang nicht gelöst worden ist. Die Antworten und Lösungsansätze werden nur greifen, wenn eine Grundfrage gelöst wird: eine allmähliche Dezentralisierung, verbunden mit einer Stärkung des Staates und eine echte Einbindung der Regionen in das Regierungssystem des Landes.

Angeichts dessen könnte der Abschluss eines Friedensabkommens in Havanna ein zwar notwendiger, aber vielleicht noch der leichteste Schritt auf einem langen und schweren Weg sein, der strukturelle und tiefgreifende Veränderungen verlangt, wenn an seinem Ende ein dauerhafter Frieden stehen soll. Die Kolumbianer müssen sich als Ganzes um Lösungen für den Aufbau ihres Landes bemühen. Kreative und spezifische Lösungen sind angezeigt, die dem Land des magischen Realismus angemessen sind.

DER BEWAFFNETE KONFLIKT – AUCH EIN SYMPTOM TIEFER LIEGENDER PROBLEME KOLUMBIENS

Als Ursachen des bewaffneten Konflikts in Kolumbien sind verschiedene Faktoren auszumachen. In der Geschichte des Landes lässt sich indes eine Konstante feststellen, die diverse Experten für die eigentliche Ursache des bewaffneten Konflikts halten: ein System indirekter Regierung, in dem die Zentralmacht die Regierungsgewalt an der Peripherie lokalen Eliten überlässt.² Das Unvermögen des Staates, ein wirklich ausgewogenes und effizientes demokratisches Regierungssystem zwischen der Zentralregierung und den Regionen zu etablieren, hat zwei Erscheinungen hervorgebracht, die miteinander in Beziehung stehen und sich gegenseitig verstärken.

Zum einen sind die wirklichen Machthaber die regionalen Eliten – die nicht notwendigerweise Gemeinde- oder Departementregierungen angehören – und nicht die Zentralmacht. Das vergrößert die Kluft zwischen Zentrum und Peripherie und erschwert die Ausübung staatlicher Autorität.³

2 | James Robinson, „Colombia: Another 100 Years of Solitude?“, *Current History*, 02/2013, http://scholar.harvard.edu/files/jrobinson/files/robinson-current_history.pdf [13.02.2014].

3 | Gustavo Duncan, „Una visión alternativa del conflicto colombiano“, *Razón Pública*, 09.03.2009, <http://razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/368-una-visilternativa-del-conflicto-colombiano.html> [13.02.2014].

In diesem Umfeld teilen die Eliten – lokale und nationale, liberale und konservative – die politische und wirtschaftliche Macht untereinander so auf, dass ihr Verbleib an der Macht gesichert ist. Zum anderen haben die bewaffneten illegalen Akteure die Gewalt zu einem gängigen Werkzeug für ihre Zwecke gemacht. Sie ist ein Mittel, um gesellschaftliche Veränderungen zu hemmen oder zu verhindern; sie dient auch zur Durchsetzung oder Aufrechterhaltung der Macht in einem bestimmten Gebiet; und schließlich hilft sie, die Oberhoheit des Staates zurückzuweisen oder zu neutralisieren.⁴ Ein kurzer Blick auf die Entwicklung des bewaffneten Konflikts in Kolumbien zeigt den historischen Bezug zu ungelösten territorialen Fragen und solchen der Machtverteilung, die seit der Kolonialzeit bestehen.

Ein Blick auf die Entwicklung des bewaffneten Konflikts in Kolumbien zeigt den historischen Bezug zu ungelösten territorialen Fragen und solchen der Machtverteilung, die seit der Kolonialzeit bestehen.

DIE ENTSTEHUNG DER AGRARSTRUKTUR UND DAS PHÄNOMEN DER MACHT REGIONALER ELITEN

Die Aufteilung des Landes in der Kolonialzeit erfolgte durch verschiedene Arten privaten Besitzerwerbs. So verlieh die Krone im Zuge der indirekten Regierung spanischen Siedlern Land und vertraute ihnen die Macht über die einheimische Bevölkerung und die Sklaven an. Seitdem zeigen sich in der Geschichte Kolumbiens zwei wiederkehrende Aspekte: prekäre administrative Verhältnisse und das Fehlen einer staatlichen Ordnung auf der einen und die Ausübung von Gewalt als Mittel zur Aneignung und Nutzung des Landes auf der anderen Seite.⁵

Hinzu kommen zwei weitere Prozesse. Der erste war das Bevölkerungswachstum aufgrund des Zuzugs von Menschen aus Spanien und aus Afrika. Die Suche nach neuen Ländereien führte zu bäuerlichen Kleinbetrieben in den Randgebieten des Hochlands und der Anden im Süden und Osten des Landes. Der zweite war die Ausdehnung der Haciendas an der Karibikküste und in den Andentälern durch gewaltsame Landnahme sowie der Aufbau einer extensiven Viehzucht.

4 | Alejandro Reyes, „Guerreros y campesinos, el despojo en la tierra en Colombia“, *Editorial Norma*, 2009.

5 | Alejandro Reyes, „La violencia y el problema agrario en Colombia“, *Revista Análisis Político*, 2004.

Die Verschränkung von Landbesitz und politischer Macht im Haziendawesen hat den Typus des Großgrundbesitzers hervorgebracht und bildet den Rahmen für die Verteilung der politischen Macht in der Region.

Das Haziendawesen erklärt das Ineinandergreifen von in Besitz überführter politischer und wirtschaftlicher Macht und damit die Herrschaft über Land und Bevölkerung.

Diese Verschränkung von Landbesitz und politischer Macht hat den Typus des Großgrundbesitzers, *Gamonal* oder *Señor* genannt, hervorgebracht und bildet den Rahmen für die Verteilung der politischen Macht in der Region. In dieser Struktur, die sich seit dem 19. Jahrhundert herausgebildet hat und seitdem eine Konstante in der kolumbianischen Geschichte ist, liegt der Schlüssel zum Verständnis der staatlichen Machtlosigkeit in den Regionen. Das Dienstbarkeitsverhältnis führte überall im Land zur Herausbildung von „gespaltenen“ Loyalitäten und schuf eine Art Feudalgesellschaft. Der Landeigner sorgte in diesem System für die Ernährung und Sicherheit seiner Arbeiter – als Gegenleistung für ihre Dienste, aber auch für ihre politische Gefolgschaft und Unterstützung im Kriege.

Die Unabhängigkeitskriege gegen das spanische Mutterland wurden vielerorts von den Großgrundbesitzern angeführt, und in den Bürgerkriegen des 19. Jahrhunderts waren die Haziendas der Kern des Konflikts zwischen örtlichen Eliten und der Zentralmacht.⁶ Just in dieser Zeit vollzog sich die Übereignung von Ländereien an verdiente Militärs durch den Staat. So wurde seitdem die Gewalt zu einem Mittel des Landerwerbs und förderte die Konzentration des Landbesitzes. Zugleich hat diese Erscheinung Spannungen erzeugt, die durch die Ausgrenzungen, mit denen sie einhergehen, in gewalttätige Konflikte umschlugen.


ZU BEGINN DES 20. JAHRHUNDERTS: LANDVERTEILUNGSKÄMPFE UND SOZIALE FRAGEN

Mit dem Eintritt des Landes in einen auf industrieller Entwicklung begründeten Modernisierungsprozess begann sich das Haziendawesen in den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts zu wandeln und einer Logik höherer Entwicklung und Produktivität zu folgen. Parallel hierzu wirkte sich eine Reihe von Ereignissen im In- und Ausland auf die Agrarkonflikte jener Zeit aus. Zunächst führte ein Boom im Kaffeexport zur Vervielfachung der Deviseneinkünfte und

wurde zur wichtigsten Grundlage der landesweiten Ausbreitung und Konsolidierung des Kapitalismus.⁷

Eine Atmosphäre der Modernisierung war in den Entwicklungszentren spürbar und führte zu einem beschleunigten Wandel. Dieses Erstarren von Industrie und Handel brachte eine steigende Nachfrage nach Arbeitskräften mit sich, aber die Bevölkerung in den Städten reichte hierfür nicht aus. In der Folge kam es zu einer Landflucht, da die Arbeiter in der Stadt mehr verdienen konnten als auf dem Land.⁸



Vergab Land an Bauern, die es bewirtschafteten: Präsident Alfonso López Pumarejo regierte Kolumbien zwischen 1934 und 1938. | Quelle: Banrep Cultural, flickr ©.

Die Entwicklung einer kapitalistischen Wirtschaft war ein Faktor für die Legitimitätskrise des Haziendasytems, das – nicht zuletzt durch die Weltwirtschaftskrise von 1929 – unter starken Druck geriet. Den alteingesessenen Haziendabesitzern begann die wirtschaftliche und politische Führungsrolle zu entgleiten; diese verlagerte sich großteils in die mit der Kaffeewirtschaft verbundenen Wirtschafts-

7 | Jesús A. Bejarano, „El despegue cafetero“, in: José Antonio Ocampo (Hrsg.), *Historia Económica de Colombia*, Editorial Planeta, Fedesarrollo, 2007.

8 | Ebd.

Auf Landesebene kam 1934 Alfonso López Pumarejo mit einer „Revolution im Gange“ genannten progressiven Kampagne an die Macht, die nach Antworten auf die sozialen Fragen der Zeit suchte.

bereiche. In diesem Zusammenhang kam es unter Bauern und Indios zu Protesten, Streiks und Landbesetzungen. Die Forderungen lauteten: Recht auf Landbesitz, bessere Arbeitsbedingungen, Recht auf Anbau von Exportprodukten und auf Teilhabe am wirtschaftlichen Aufschwung. Auf lokaler Ebene antwortete die Regierung auf die Unruhen teilweise repressiv. Auf Landesebene jedoch kam Präsident Alfonso López Pumarejo (1934 bis 1938) mit einer „Revolution im Gange“ genannten progressiven Kampagne an die Macht, die nach Antworten auf die sozialen Fragen der Zeit suchte.⁹

Im Jahr 1936 wurde das Gesetz Nr. 200 verabschiedet, das nach dem Grundsatz, Privateigentum beinhalte eine soziale Funktion, unter anderem die Vergabe von Land an Bauern vorsah, die Boden bewirtschafteten, der nicht ihr Eigentum war. Im Ergebnis fand López Pumarejo eine Antwort auf die Forderung der Bauern nach Landbesitz; aber er änderte die Sozialstrukturen nicht, die weiterhin von Ungleichheit hinsichtlich der Landverteilung geprägt waren.¹⁰ In der zweiten Regierungszeit Pumarejos (1942 bis 1945) verbündeten sich die Gegner des Gesetzes Nr. 200 – Eliten sowie Grundbesitzer – und erreichten die Verabschiedung eines neuen Gesetzes, das einige der vormaligen Bedingungen wiederherstellte. So konnten etwa Bauern nicht mehr zu Besitzern des Landes aufsteigen, das sie bewirtschafteten. Durch die Opposition der nationalen und lokalen Eliten wurde somit die erste Möglichkeit verspielt, einen notwendigen Strukturwandel hin zu mehr sozialer Teilhabe und Gleichheit durchzuführen.

LA VIOLENCIA UND DIE NATIONALE FRONT MITTE DES 20. JAHRHUNDERTS

Nach dem Scheitern dieser ersten Agrarreform reagierte der Staat jahrelang nicht auf die soziale Unzufriedenheit in bestimmten Bereichen. Die folgende, gewalttätige Zeitspanne der kolumbianischen Geschichte begann mit dem Mord an dem radikalen Politiker Jorge Eliécer Gaitán

9 | Álvaro Albán, „Reforma y contrarreforma agraria en Colombia“, *Revista de Economía Institucional*, Nr. 24, Bd. 13, 2011.

10 | Absalón Machado Cartagena, „Reforma agraria: una ilusión que resultó un fracaso“, *Revista Credencial Historia*, Nr. 119, 11/1999.

1948. Als Abweichler aus den Reihen der liberalen Partei strebte Gaitán starke Veränderungen im politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen System Kolumbiens an. Seine Ermordung in Bogotá führte zu einer Reihe von Protestkundgebungen und Unruhen, die als „El Bogotazo“ bekannt wurden. Bereits zuvor, parallel zu den sozialen Protesten, hatte sich eine *La Violencia* (die Gewalt) genannte Phase abgezeichnet, die mindestens ein Jahrzehnt andauern sollte. Sie war durch die scharfe Konfrontation zwischen den beiden traditionellen Parteien, Liberalen und Konservativen, gekennzeichnet. Die Bilanz waren mehr als 200.000 Tote. Es kam zu Unruhen und Verfolgungen, die zur Vertreibung von mehr als einer Million Bauern führten.



Gedenkstätte am Tatort: Die Ermordung des radikalen Politikers Jorge Eliécer Gaitán 1948 in Bogotá löste eine gewalttätige Phase der kolumbianischen Geschichte aus. | Quelle: momentcaptured1, flickr ©.

Verschiedene Historiker haben dargestellt, dass der Kampf zwischen Liberalen und Konservativen von bewaffneten Gruppierungen dazu genutzt wurde, sich umfangreiche Ländereien anzueignen.¹¹ Die Vertreibung der Landbevölkerung und die private Aneignung des Bodens förderten die Konzentration des Landbesitzes.¹² In diesen Jahren flohen überdies (liberale und kommunistische) Guerillakämpfer in abgelegene Landesteile, in denen das Militär nicht präsent war. Diese gründeten später die FARC.

11 | Reyes, Fn. 5.

12 | Absalón Machado Cartagena, „Tenencia de tierras, problema agrario y conflicto“, in: *Desplazamiento forzado: dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo*. ACNUR, Universidad Nacional de Colombia, 2004.

Im Jahr 1953 versuchte die politische Führung, der Gewalt ein Ende zu setzen, indem sie ein Militärregime unter General Gustavo Rojas Pinilla einsetzte. Der Druck sowohl von Teilen der Wirtschaft, die befürchtete, dass die diktatorische Repression ihren Interessen schaden würde, als auch von der Regierung ausgeschlossener politischer Kreise führte jedoch dazu, dass der General 1957 zurücktrat. Es begann die Zeit der Nationalen Front (Frente Nacional) von 1958 bis 1974, in der sich die Eliten der beiden großen Parteien, gestützt auf das aufstrebende Bürgertum und die alten Großgrundbesitzer, auf eine Teilung der Macht einigten, um die alte patrimoniale Ordnung und die Profite aus dem internationalen Handel zu schützen.

Die Nationale Front strebte keine tiefgreifenden, über eine Festigung des Zweiparteiensystems und eine Unterordnung des Militärs hinausgehenden Änderungen an, sondern zielte darauf ab, die politische Kontrolle der Gesellschaft durch die traditionellen Eliten wiederherzustellen. Das erwies sich als nicht ausreichend, um den sozialen Problemen zu begegnen. Ein Beleg dafür ist, dass in der Zeit, in der sich Konservative und Liberale an der Macht abwechselten und diese gleichmäßig unter sich aufteilten, verschiedene Guerillagruppen und das Phänomen der Selbstschutzbünde – die später zu paramilitärischen Verbänden wurden – aufkamen und sich der Drogenhandel im Land herausbildete.

Der einzige größere Versuch eines Strukturwandels hin zu mehr Verteilungsgerechtigkeit fiel in die Regierungszeit von Alberto Lleras Camargo (1958 bis 1962), scheiterte jedoch am Unvermögen der Zentralregierung, die lokalen Eliten zur Mitarbeit zu bewegen.¹³ Das Gesetz Nr. 135 von 1961 sah unter anderem den Ankauf von Land durch den Staat und seine Verteilung unter den Bauern vor. In der Regierungszeit des konservativen Misael Pastrana (1970 bis 1974) kam es jedoch zu einer Art Gegenreform, angestoßen durch die Großgrundbesitzer, die zu einer Regelung führte, wonach eine Enteignung von Landbesitz unterblieb, wenn dieser als „gut bewirtschaftet“ galt.

13 | Absalón Machado Cartagena, „La reforma agraria en la Alianza para el Progreso“. Beitrag im *Seminario Internacional 50 Años de la Alianza para el Progreso en Colombia: Lecciones para el presente*, 2011, <http://ceecolombia.org/print.php?id=2807> [14.02.2014].

So dauerten in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts in Kolumbien die Konflikte zwischen Bauern und Großgrundbesitzern ebenso an wie die wachsende Ungleichheit in den Städten und auf dem Land. Parallel dazu und zu neuen Ideologien, die in den 1960er Jahren in Lateinamerika aufkamen, hatte das politische System die Möglichkeiten politischer Teilhabe für gewisse Akteure eingeschränkt – und hierzu gehörten die Linken. Es war großteils diese Gemengelage, verbunden mit dem fatalen Fehlen staatlicher Präsenz in manchen Gebieten des Landes, die das Aufkommen der Guerillabewegungen begünstigte.¹⁴

GUERILLA, PARAMILITÄRS UND DROGENHANDEL: KOEXISTIERENDE PARALLELSTAATEN?

Es gibt reichlich Literatur zu Geschichte und Entwicklung der Guerillabewegungen, die in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts als Ausdruck des Widerstands von Bauern und Arbeitern wie auch eines revolutionären Kampfes zur Erringung der staatlichen Macht aufkamen. Das gilt auch für die paramilitarischen Verbände, die als „Selbstschutzbünde“ gegen die Guerilla entstanden, sowie für die Organisationen von Drogenhändlern Ende des 20. Jahrhunderts.¹⁵ Zwei Faktoren waren entscheidend:

die Existenz illegaler Organisationen als „parastaatliche“ Akteure, die eine gesellschaftliche Ordnungsfunktion in Gebieten übernahmen, in denen der Staat nicht hinreichend in Erscheinung trat, sowie ihre Koexistenz und Verflechtung mit den politischen Eliten auf

Im Verlauf der 1960er Jahre kamen Guerillagruppen mit linksgerichteter Ideologie auf: zunächst die Revolutionären Streitkräfte Kolumbiens, dann die Nationale Befreiungsarmee und die Volksbefreiungsarmee.

lokaler Ebene. Im Verlauf der 1960er Jahre kamen Guerillagruppen mit linksgerichteter Ideologie auf: zunächst die Revolutionären Streitkräfte Kolumbiens (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, 1964), dann die Nationale Befreiungsarmee (Ejército de Liberación Nacional, ELN, 1965) und die Volksbefreiungsarmee (Ejército Popular de Liberación, EPL, 1967).

Ende der 1950er Jahre begannen sich in abgelegenen Gebieten des Landes bewaffnete Gruppen von Bauern zu organisieren, die vor den gewalttätigen Auseinandersetzungen

14 | Vgl. Reyes, Fn. 4.

15 | Fernán E. González, Ingrid J. Bolívar und Teófilo Vásquez, *Violencia política en Colombia. De la nación fragmentada a la construcción del Estado*, Bogotá, Cinep, 2003.

zwischen den Parteien geflohen waren. Eine stärkere Präsenz des Staates im zivilen Bereich war gefordert. Die Regierung bezeichnete diese Gebiete als „unabhängige Republiken“ und erweckte so den Anschein, es handle sich hier um separatistische Bestrebungen. In einem Fall führte die Armee eine militärische Operation durch, um einen sich abzeichnenden Aufstand zu ersticken. Nicht nur, dass es dabei nicht gelang, die Struktur dieser Bauernarmee zu zerschlagen, es wurde auch der stärkste Gründungsmythos der FARC begründet: Die Überlebenden flohen, überquerten das Gebirge und formierten sich im Tiefland des östlichen Kolumbien neu.¹⁶ Obwohl es in den 1980er und 1990er Jahren zu einer Entwaffnung und Wiedereingliederung einiger dieser Gruppen gekommen ist, bestehen FARC und ELN fünf Jahrzehnte nach ihrer Gründung nach wie vor. Zudem verstärken zwei andere Phänomene das Problem weiter: Drogenhandel und paramilitärische Organisationen.

In den 1970er Jahren kamen die Drogenhändlerbanden auf, die schließlich als das Cali- und das Medellín-Kartell mit dem Anführer Pablo Escobar bekannt werden sollten.

Mitte der 1970er Jahre erschienen in Kolumbien die ersten Kokapflanzungen für den Drogenhandel. In jenem Jahrzehnt kamen die Drogenhändlerbanden auf, die schließlich als das Cali-Kartell – angeführt von Gilberto Rodríguez Orejuela – und das Medellín-Kartell mit dem Anführer Pablo Escobar bekannt werden sollten. Bereits in den 1980er Jahren wuchs der Kokaanbau um nahezu das Achtfache und die Kokainherstellung verdreifachte sich.¹⁷ In dieser Zeit konsolidierten sich beide Kartelle, nicht ohne sich gegenseitig zu bekämpfen.

Beide Organisationen durchdrangen zudem die kolumbianische Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Zu Beginn der 1990er Jahre hatte sich das Drogengeschäft gefestigt und die Drogenbarone kontrollierten Herstellung, Verarbeitung und Vermarktung. Sie vermochten es aber darüber hinaus auch, weite Bereiche der Politik auf lokaler und landesweiter Ebene zu kontrollieren und zu dirigieren. Ein vielbeachteter Fall war der so genannte Prozess 8.000, in dem Präsident Ernesto Samper (1994 bis 1998)

16 | Vgl. Reyes, Fn. 4.

17 | 75 Prozent des in die USA gelangten Kokains stammte aus Kolumbien und entsprach Einkünften von drei Milliarden Euro für die Drogenhändler.

beschuldigt wurde, Geld aus dem Drogenhandel für seinen Präsidentschaftswahlkampf erhalten zu haben. Die kolumbianische Regierung nahm, unterstützt von den USA in ihrem „Krieg gegen die Drogen“, den Kampf gegen die Kartelle auf. Während einer Operation der kolumbianischen Polizei starb Escobar, Anführer des Medellín-Kartells, 1993 auf der Flucht in Medellín. 1995 wurde Rodríguez Orejuela gemeinsam mit anderen führenden Köpfen des Cali-Kartells gefasst und an die USA ausgeliefert.¹⁸

Mit dem Tod bzw. der Auslieferung der Drogenbosse lösten sich die großen Drogenkartelle in Kolumbien auf. Das Geschäft strukturierte sich jedoch rasch neu. Andere Mitglieder der Kartelle wie auch die sich bildenden paramilitärischen Gruppen lösten die Bosse ab und bildeten kleinere Einheiten, die sich von der Stadt aufs Land verlagerten. Zudem beteiligte sich bereits seit 1987 die Guerilla an dem Geschäft, um ihren Krieg zu finanzieren. Der Drogenhandel wurde damit zu einem Katalysator des Konflikts in Kolumbien: Er ist die wichtigste Geldquelle der bewaffneten Gruppen, und die Gruppen rivalisieren zudem um die Kontrolle der Anbaugelände und Handelswege. Ein ähnlicher Prozess spielte sich bei den paramilitärischen Einheiten ab, die ursprünglich von der Armee, von Grundbesitzern und sogar von Bauern unterstützt wurden, die sich gegen die Guerilla wandten, so dass die Guerilla nun auch jene Bauern angriff. Dieses Phänomen begann in verschiedenen Regionen und gipfelte in den Vereinigten Selbstschutzbänden Kolumbiens (Autodefensas Unidas de Colombia, AUC), einer Organisation, die sich stark am Drogenhandel beteiligte.¹⁹

Das Geschäft der Drogenkartelle strukturierte sich rasch neu. Man löste die Bosse ab und bildete kleinere Einheiten, die sich von der Stadt aufs Land verlagerten.

Und so wie nach dem Tod der Drogenbosse andere die Leitung des Drogenhandels übernahmen, sollte bei der Demobilisierung der paramilitärischen Gruppen (während der Regierung Uribe) etwas Ähnliches geschehen: die Neubildung aufgelöster Gruppen in Form anderer illegaler Organisationen, die nunmehr „kriminelle Banden“ genannt

18 | Bruce Bagley, „Narcotráfico, violencia política y política exterior de Estados Unidos hacia Colombia en los noventa“, *Revista Colombia Internacional*, Nr. 49-50, 2000.

19 | Gustavo Duncan, *Los Señores de la Guerra*, Editorial Planeta, 2006.

wurden. Der Experte Gustavo Duncan führt im Hinblick auf die Schwierigkeit, das Problem des Drogenhandels zu lösen, aus: „Der Staat kann keine Abkommen mit denen schließen, die zu einem Verschwinden des Geschäfts führen, weil andere Köpfe sie ersetzen würden.“²⁰ Zudem werden die Oberhäupter der Drogenhändlerlinge, Guerilla- und paramilitärischen Gruppen zwar von der Zentralregierung als Mafiosi und Verbrecher betrachtet, in den Regionen aber gelten sie als der Staat. Sie regeln die gesellschaftliche Ordnung, das Alltagsleben, die Abgaben; sie stellen die Spielregeln auf, bauen Schulen und führen Infrastrukturmaßnahmen durch. Die Dienstbarkeitsverpflichtungen gegenüber den lokalen Eliten bestehen auch gegenüber diesen illegalen Akteuren, die schließlich Schutz und eine Einkommensgrundlage bieten: Koka.

Der Grund für die Existenz dieser „Parallelstaaten“²¹ ist, dass letzten Endes – und obwohl das Land einen großen Wandel durchlaufen hat – die Idee der „Señores“ als Inhaber der politischen und wirtschaftlichen Macht in den Regionen noch immer fortbesteht. 2001 führte ein kolumbianischer Journalist ein Interview mit dem „Enrique“ genannten Chef des südlichen Kommandos der AUC in Putumayo, wo damals die größte Kokamenge der Welt angebaut wurde. Der Journalist berichtet, wie er, gerade im Hotel angekommen, dem Empfangschef eine Telefonnummer gab und bat, mit dem Comandante verbunden zu werden. Der Empfangschef entgegnete: „Diese Telefonnummer kennt hier jeder. Im Zweifelsfall ruft man immer dort an.“²²

Aus diesem Grund sprechen einige Autoren²³ hier von „Kriegsherren“ als dem Konzept, nach dem die illegalen bewaffneten Gruppen funktionieren, überleben und einander ablösen. Es handelt sich um De-facto-Mächte in Regionen, die sie militärisch und politisch kontrollieren und in

20 | Duncan, Fn. 3.

21 | Carlo Nasi, „Instituciones políticas para el post-conflicto“, in: *Construcción de paz en Colombia*, Angelika Rettberg (Hrsg.), Ediciones Uniandes, 2012, 74.

22 | Álvaro Sierra, „Los señores de la guerra“, *El Tiempo*, 23.09.2001, <http://eltiempo.com/archivo/documento/MAM-658571> [14.02.2014].

23 | Duncan, Fn. 19; Salomón Kalmanovitz, „La república de los señores de la guerra“, *El Espectador*, 07.04.2013, <http://elespectador.com/opinion/columna-414577-republica-de-los-senores-de-guerra> [14.02.2014].

denen die Loyalität der Bevölkerung ihnen gilt und nicht dem Staat. Vielen dieser „Señores“ ist es gelungen, staatliche Institutionen zu korrumpieren und einzubinden, da ihre Verbrechen keine direkte Bedrohung der staatlichen Autorität darzustellen scheinen.²⁴ Erst wenn die nationale Elite sie als Bedrohung empfindet, geht die Zentralmacht dazu über, sie zu bekämpfen. Dieses „Kriegsherren“-Konzept bietet auch eine Erklärung für den Prozess 8.000 in den 1990er Jahren, und es erklärt die heutigen Anzeichen für enge Verbindungen zwischen Regionalpolitikern und illegalen bewaffneten Gruppen: „Parapolitik“, „FARC-Politik“ und neuerdings „Bacrimpolitik“.²⁵



Demonstration gegen die FARC in Madrid: Am 2. Februar 2008 versammelten sich auf der ganzen Welt Tausende, um gegen die linksgerichtete kolumbianische Guerillagruppe zu protestieren. | Quelle: Camilo Rueda López, flickr ©©©.

- 24 | Gustavo Duncan, „El enigma de Víctor Carranza“, *Razón Pública*, 15.04.2013, <http://razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/3674-el-enigma-de-victor-carranza-.html> [14.02.2014].
- 25 | *Parapolítica* ist die Bezeichnung, die in der Öffentlichkeit für den 2006 enthüllten Skandal geprägt wurde, dass es enge Verbindungen zwischen – zu diesem Zeitpunkt bereits entwaffneten – Paramilitärs und Vertretern der Politik, insbesondere lokalen Eliten, gab. Es ist auch die Rede davon, dass es bei der FARC ähnliche Prozesse gegeben habe, obwohl es hierzu keine Untersuchungen gibt, und dass bereits Verbindungen von Lokalpolitikern zu Verbrecherbanden (*bandas criminales*, Bacrim) gebe, die nach der Demobilisierung der AUC aufgekommen waren.

FRIEDENSVERHANDLUNGEN IN EL CAGUÁN UND KOLUMBIENPLAN: ZUCKERBROT UND PEITSCHEN

Die FARC verfügte Mitte der 1990er Jahre über beträchtliche Macht und ging vom Guerillakampf zum offenen Krieg über. Zudem hatte sich die AUC auf kolumbianischem Gebiet konsolidiert.

Mitte der 1990er Jahre kamen zwei Drittel der Weltproduktion an Kokain aus Kolumbien, und gegen Ende des Jahrzehnts war der Anbau um 57 Prozent gestiegen. Die FARC verfügte über beträchtliche Macht und ging vom Guerillakampf zum offenen Krieg über. Zudem hatte sich die AUC auf kolumbianischem Gebiet konsolidiert. Vor diesem Hintergrund gewann Andrés Pastrana die Präsidentschaft (1998 bis 2002), der schon im Wahlkampf vorgeschlagen hatte, Friedensgespräche mit der Guerilla zu führen, und der in sein Regierungsprogramm aufnahm, was später der Kolumbienplan genannt werden sollte: ein Programm zur Beendigung des bewaffneten Konflikts und zur Beseitigung des Drogenhandels.

Unter Pastrana begann der später gescheiterte Friedensprozess von El Caguán²⁶ mit der FARC, der beträchtliche Vorteile für die Guerillagruppe brachte. Aus diesem Prozess ergaben sich mehrere Lehren für künftige Verhandlungen mit der Guerilla. So wurde z.B. die Entscheidung Pastranas, der FARC eine entmilitarisierte Zone als Verhandlungsort zur Verfügung zu stellen, von vielen Experten als strategischer Irrtum gewertet. Die FARC übernahmen die Kontrolle über die Zone und die dortige Bevölkerung, die Kokainanpflanzungen und der illegale Handel nahmen stark zu. Außerdem wurde bemängelt, dass der Präsident zu viele Themen und Gesprächspartner in die Verhandlungen einbeziehen wollte. Dies führte dazu, dass die Gespräche keine klare Linie hatten und nicht zeitlich oder thematisch begrenzt waren, weswegen sie wenig effizient verliefen und schließlich scheiterten.

Auf der anderen Seite war Pastrana, unterstützt von der US-Regierung, einer der Väter des so genannten Plan Colombia. Das kolumbianische Militär wurde unter Pastrana modernisiert und verstärkt, so dass den illegalen Gruppierungen wesentlich effektiver begegnet werden konnte.

26 | Unter diesem Namen sind die Verhandlungen mit der FARC unter der Regierung Pastrana bekannt, die in der Gemeinde San Vicente del Caguán im ostkolumbianischen Caquetá stattfanden.

Doch war dies letztendlich nicht ausreichend, um den bewaffneten Konflikt zu beenden. Bislang ist es trotz der fünf Milliarden Euro, die die USA in diese Initiative investiert hat – und des kolumbianischen Beitrags, der doppelt so hoch war – nicht gelungen, das Problem nachhaltig zu lösen; zwar wurde die FARC militärisch geschwächt, aber die Bilanz des „Krieges gegen die Drogen“ ist wegen des Unvermögens, zu den Wurzeln des Problems vorzustößen und z.B. die zivile Präsenz des Staates in den Regionen zu verstärken, letztendlich nicht überzeugend.²⁷

VON DER HARTEN HAND ZUR FRIEDENSTAUBE: STRUKTURELLE PROBLEME BESTEHEN WEITER

Die Regierungen von Präsident Álvaro Uribe Vélez (2002 bis 2006 und 2006 bis 2010) und die bisherige Amtsführung von Präsident Juan Manuel Santos (2010 bis 2014) haben wichtige Fortschritte hinsichtlich Sicherheit, Stärkung der staatlichen Institutionen und makroökonomischer Daten erbracht. Dennoch bestehen die strukturellen Probleme weiter. Mehr noch, Kolumbien wird möglicherweise weder durch die von Uribe praktizierte Politik der „harten Hand“ – der militärischen Option – noch durch Verhandlungen – Santos' Weg der „Friedenstaube“ – auf kurze und mittlere Sicht zu Frieden kommen.

Mit anderen Worten: Selbst wenn es der kolumbianischen Armee gelänge, alle illegalen bewaffneten Gruppen aufzulösen, träten neue an ihre Stelle. Und wenn es andererseits gelänge, einen echten Friedensvertrag mit der FARC und vielleicht der ELN auszuhandeln, wäre auch das nicht zwangsläufig das Ende des bewaffneten Konflikts. Sowohl die Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung und der Sicherheit wie auch die Verhandlungen im Rahmen des Friedensprozesses sind notwendig, aber letztendlich nicht ausreichend, um den Konflikt zu lösen. Die strukturellen Probleme wurden bislang nicht in Angriff genommen, und hierin besteht die Aufgabe, die, wenn sie nicht gelöst wird, für Kolumbien viele weitere Jahrzehnte bewaffneter Konfrontation und eine noch stärkere Schwächung des Staates bedeuten würde.

27 | Alejandro Gaviria und Daniel Mejía, „Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos“, Ediciones Uniandes, 2012.



Verhandelt in Havanna mit den FARC-Rebellen: Präsident Juan Manuel Santos, hier im September 2013 in einer Schule in Suba. | Quelle: Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia ©.

URIBE UND DIE SICHERHEIT DER DEMOKRATIE: HARTE HAND UND GROSSES HERZ

Als Präsidentschaftskandidat artikulierte Uribe die verbreitete Abneigung gegen Friedensverhandlungen mit der FARC und gegen die Verschlechterung der Sicherheitslage im Lande nach dem Scheitern des Prozesses von El Caguán. Seine Idee einer Sicherung der Demokratie ließ sich in dem Satz zusammenfassen: Wenn wir wieder Sicherheit haben, kommt das Land voran. Mit der Sicherheit käme das Vertrauen der Investoren und das folgende Wirtschaftswachstum brächte mehr Jobs, ein besseres Gesundheits- und Erziehungswesen und Chancen für alle.

Sein Motto „eine harte Hand und ein großes Herz“ war eine klare und eindeutige Botschaft: Die Regierung werde die Terroristen bekämpfen, aber sie werde auch großzügig und versöhnungsbereit gegenüber jenen sein, die die Waffen niederlegen und zur Legalität zurückkehren. Uribe wurde 2002 zum ersten Mal zum Präsidenten Kolumbiens gewählt und setzte sein Projekt „Demokratische Sicherheit“ in die Praxis um. Konsequenterweise erhöhte er den Verteidigungsetat und verstärkte die Polizeipräsenz in allen Gemeinden des Landes. Zudem, und dank der unter Pastrana begonnenen

Modernisierung der Streitkräfte, konnte er militärisch intensiv gegen FARC und ELN vorgehen, was diese Gruppen zweifellos schwächte.

Parallel zu seiner Strategie der Offensive gegen die Guerillagruppen handelte er auch mit den paramilitärischen Selbstverteidigungsgruppen AUC eine kollektive Demobilisierung und deren Unterwerfung unter die Justiz aus. So vollzog sich in Teilen der illegalen bewaffneten Gruppen die bislang umfangreichste Demobilisierung. Der kolumbianischen Wiedereingliederungsbehörde (Agencia Colombiana para la Reintegración, ACR) zufolge legten 54.317 Kämpfer zwischen 2002 und 2010 die Waffen nieder. Mehr als 32.000 davon taten dies im Zuge der Friedensverhandlungen mit der AUC; der Rest entfiel auf individuelle Desertion aus den Reihen der FARC und der ELN.²⁸ Die Betroffenen konnten danach an Maßnahmen zur Wiedereingliederung in die Zivilgesellschaft teilnehmen, sobald ihre juristische Situation geklärt war. Viele wurden jedoch rückfällig, mehr noch: Es gab Angehörige der mittleren Hierarchieebene der AUC, die sich neu formierten und erneut Banden von Kriminellen und Drogenhändlern gründeten.

Trotz der unter Uribe erzielten Fortschritte und des nach wie vor hohen Stellenwerts seines Plans „Demokratische Sicherheit“ fehlte ein entscheidender Schritt auf diesem Weg, nämlich Änderungen durchzusetzen, die die Probleme an der Wurzel angehen. Möglicherweise liegt dies daran, dass die Auffassung weit verbreitet ist, alle Probleme des Landes seien auf den bewaffneten Konflikt zurückzuführen und konkret auf die Existenz illegaler bewaffneter Gruppen. In der Konsequenz könnte man erwarten, dass an dem Tage, an dem auch die letzte kriminelle Vereinigung zerschlagen wird und ihre Angehörigen zur Legalität zurückkehren, die Probleme des Landes gelöst seien. In der Schlichtheit dieser Diagnostik liegt die Stärke der Botschaft; aber die politischen Maßnahmen, die sie sich zunutze machen, berücksichtigen die strukturellen Aspekte nicht, die dabei beachtet werden müssten.

Die Auffassung, alle Probleme des Landes seien auf den bewaffneten Konflikt zurückzuführen und konkret auf die Existenz illegaler bewaffneter Gruppen, ist weit verbreitet.

28 | Agencia Colombiana para la Reintegración,
<http://www.reintegracion.gov.co> [14.02.2014].

UNTER SANTOS: VERHANDLUNGEN IN HAVANNA, NICHT UMGESETZTE REFORMEN UND FORTDAUERENDE BEWAFFNETE AUSEINANDERSETZUNG

Nach Uribes zweiter Amtszeit folgte ihm sein Verteidigungsminister Juan Manuel Santos im Amt nach. Dessen Regierungsprogramm sah im Prinzip die Fortsetzung von Uribes Kurs einer Sicherung der Demokratie vor, ergänzt durch eine ehrgeizige Agenda politischer Maßnahmen und Reformen mit dem Ziel, einen höheren Wohlstand im Lande zu schaffen.

Gute Absichten, zögerliche Umsetzung

Die Regierung hat hierfür eine Reihe von Gesetzesvorlagen ausgearbeitet, die auf der Notwendigkeit einer stärkeren sozialen und regionalen Teilhabe basieren und durch „Entwicklungslokomotiven“ einen höheren Wohlstand für Kolumbien schaffen sollen. Obgleich die Ergebnisse der Umsetzung und Auswirkungen des Gesetzes noch ausstehen, weisen einige dieser Projekte (Gesetz zur Regelung von Angelegenheiten der Opfer des internen bewaffneten Kon-

Etliche Gesetze blieben schlichtweg auf der Strecke, weil das Parlament ihnen die Zustimmung versagte und vor allem aufgrund eines starken Widerstands gegen weitreichende Veränderungen zugunsten der Entwicklung des Landes.

flikts und der Landrückgabe; Rechtsrahmen für den Frieden; Erstbeschäftigungsgesetz) bereits Erfolge auf. Andere wurden auf ihrem Weg durch das Parlament abgeändert und gehen in eine andere Richtung als ursprünglich vorgesehen (Reform des Systems der Hoheitsrechte; Steuerreform). Und etliche blieben schlichtweg auf der Strecke, weil das Parlament ihnen die Zustimmung versagte und vor allem aufgrund eines starken Widerstands gegen weitreichende Veränderungen zugunsten der Entwicklung des Landes. Betroffen sind die Bereiche Bildung, Gesundheitswesen, Rechtswesen und das allgemeine Landnutzungsgesetz.

Ein wichtiger Punkt ist, dass zwei ursprünglich auf mehr soziale Gerechtigkeit abzielende Gesetze ihren Zweck verfehlt haben. Die Steuerreform von 2012 sah vor, dass die Rentenbesteuerung proportional zum Gehalt steigt, aber sie greift nicht bei den Steuern auf Dividenden der Arbeitgeber, in deren Händen das meiste Kapital liegt. Eine Reform von 2012 regelt den Zugang von Departements und Gemeinden zu den Erträgen aus Bodenschätzen,

unabhängig davon, ob sie in ihrer Region abgebaut werden oder nicht. Hier zeigen sich jedoch große Herausforderungen bei der lokalen Entwicklung und der Einbindung der Regionen, denn die Reform ist bislang aufgrund fehlender Kapazitäten der Gebietskörperschaften praktisch nicht umgesetzt worden. Dies spiegelt einerseits den fehlenden Willen bei Teilen der Eliten wider, einen Strukturwandel zu schaffen und zu finanzieren (beispielweise Steuerreform und Entrichtung von Steuern seitens der kolumbianischen Bevölkerung), und andererseits das Unvermögen der Zentralmacht, die in Bogotá erdachten Veränderungen in den Regionen durchzusetzen. Um es mit einem Beobachter der regionalen Politik zu sagen: „In Bogotá können sie so viele Gesetze beschließen, wie sie wollen. Das kümmert uns hier nicht; wir machen, was wir wollen.“ Oder wie man in manchen Regionen Kolumbiens gerne sagt: „Hierher ist dieses Gesetz noch nicht vorgedrungen und das wird es wohl auch nicht.“

Die Verhandlungen in Havanna: Fortgang und Probleme

Eines der großen Ziele Santos' ist der Frieden in Kolumbien. Das hat er durch den Anstoß von Friedensgesprächen mit der FARC gezeigt, die er im August 2012 ankündigte.

Santos hat durch den Anstoß von Friedensgesprächen mit der FARC im August 2012 gezeigt, dass der Frieden in Kolumbien ein großes Ziel für ihn ist.

Die Tür scheint sich auch zu einem Dialog mit der ELN zu öffnen. Trotzdem ist der Prozess bisher nicht ohne Schwierigkeiten verlaufen und in einem eventuellen Postkonflikt müssten die strukturellen Probleme des Landes – von denen viele in der Verhandlungsagenda mit der FARC auftauchen – grundlegend aufgearbeitet werden.

Nachdem sich die Regierung Santos im August 2012 auf Sondierungsgespräche mit der FARC eingelassen hatte, beeilte sie sich, eine endgültige Frist zu setzen, bis zu der eine Einigung erzielt werden soll: November 2013. Diese Frist wurde nicht eingehalten, obwohl die Regierung auch weiterhin auf einer schnellen Einigung besteht. In dieselbe Richtung geht eine Verlautbarung von Regierung und FARC, die einen Fahrplan für den Dialog mit der Guerilla beinhaltet. Nach dem Prinzip „es ist nichts beschlossen, solange nicht alles beschlossen ist“ werden darin fünf Punkte genannt, über die in Havanna verhandelt werden soll, um ein „Ende des bewaffneten Konfliktes“ zu erreichen. Das

heißt, um die bewaffnete Konfrontation zu beenden und die Konstruktion eines nachhaltigen Friedens zu beginnen. Dabei sollen die folgenden Punkte verhandelt werden:

1. Ländliche Entwicklung,
2. Politische Teilhabe,
3. Beendigung des Konflikts (Demobilisierung und Wiedereingliederung der ehemaligen Kämpfer),
4. Lösung des Problems illegaler Drogen und
5. Opfer.

Der Zeitfaktor war von Beginn an ein großes Problem bei diesen Gesprächen. Bis Januar 2014 sind Regierung und FARC nur in den beiden ersten Punkten der Agenda vorangekommen: Ländliche Entwicklung und Politische Beteiligung. Momentan wird der Themenpunkt Drogenhandel besprochen. Eine weitere Schwierigkeit besteht darin, dass sich während des Verlaufs der Verhandlungen bereits der Präsidentschafts- und Parlamentswahlkampf ankündigt. Daher hat Santos Anfang Oktober bereits bei den Parteien der Regierungskoalition angefragt, ob die Verhandlungen

Santos hat 2013 beschlossen, die Verhandlungen mit der FARC weiterzuführen. Befürchtet wird, dass er zugunsten seines Wahlkampfes zu viele Zugeständnisse einräumt.

für die Zeit des Wahlkampfes ausgesetzt, vollständig abgebrochen oder wie bisher weitergeführt werden sollten. Obwohl die öffentliche Meinung darüber geteilt ist, weiß Santos, dass sein gesamtes politisches Kapital in diesen Verhandlungen auf dem Spiel steht. Im November 2013 hat Santos seine erneute Kandidatur für die Präsidentschaft angekündigt und beschlossen, die Verhandlungen in Havanna weiterzuführen. Das wurde als problematisch angesehen. Befürchtet wird, dass der Präsident der Guerilla zu viele Zugeständnisse einräumt, um dadurch Punkte für seine Kampagne zu sammeln, während die FARC anscheinend unter keinerlei Zeitdruck steht.

Gegner des Prozesses gibt es in allen politischen Lagern. Vor allem der ehemalige Präsident Uribe und Teile der Grundbesitzer aus dem Kaffeeanbau und der Rinderzucht haben zum Ausdruck gebracht, dass sie nicht mit der Form der Verhandlungsführung einverstanden sind. Und auch aus der FARC selbst dringen Anzeichen, dass die Organisation gespalten ist: Es gibt Abteilungen der Guerilla – jene, die am meisten am Drogenhandel verdienen –, die sich am Waffenstillstand, den die FARC Ende 2012 einseitig

ausgerufen hat, nicht beteiligen. Obwohl die große Mehrheit der Kolumbianer zwar den Frieden will, sind nach einer Umfrage des Meinungsforschungsinstitutes DATEXCO 63 Prozent der Befragten nicht mit der Form der Verhandlungsführung Santos' einverstanden. Nur 27 Prozent glauben, dass es zur Unterzeichnung eines Friedensvertrages kommen wird, und nur 21 Prozent glauben, dass die FARC ernsthaft an einem solchen Abkommen interessiert ist.

Der bewaffnete Konflikt geht weiter

Parallel zu den Vorgängen in Havanna geht der bewaffnete Konflikt in Kolumbien also weiter. Bis jetzt wurden Schlüsselthemen wie der Drogenhandel und die Frage der Opfer noch nicht erörtert. Aber zweifellos sind die Gespräche eine wichtige Voraussetzung, um das Terrain für den wirklichen Friedensprozess zu bereiten, der vielfach bereits als „Postkonflikt“ bezeichnet wird.

Zudem gab es im Laufe des Jahres 2013 eine Reihe sozialer Mobilisierungen und Spannungen, die darauf hindeuten, dass der bewaffnete Konflikt nicht das einzige Problem in Kolumbien ist. So kam es im ersten Quartal zu Demonstrationen und Forderungen an die Regierung aus dem Landwirtschaftssektor, der von negativen Auswirkungen der vor Kurzem in Kraft getretenen Freihandelsabkommen betroffen ist. Einige Sektoren der kolumbianischen Landwirtschaft sind schlichtweg (noch) nicht wettbewerbsfähig. Angesichts der verspäteten und wenig zufriedenstellenden Antwort der Zentralregierung auf die diversen Anliegen griff der Protest auch auf andere Regionen und Wirtschaftszweige über. Schließlich wurde am 19. August ein großer landesweiter Streik ausgerufen, der sich nun nicht mehr nur auf die Landbevölkerung beschränkte und 21 Tage dauerte.

Obwohl diese Probleme ihre Wurzeln in der Zeit vor Santos' Amtsantritt haben, sind sie seitdem noch offensichtlicher geworden. Dass der Präsident und sein Kabinett die Antwort auf viele Fragen der Streikenden schuldig blieben, steigerte den Widerstand und die Empörung in Teilen der Betroffenen. Die Forderungen der Demonstranten lauteten: Verbesserung der sozioökonomischen Bedingungen, stärkere Einbindung in die Entwicklung des Landes und vor

allem Präsenz des Staates. Eine lokale Tageszeitung berichtete unter dem Titel „Das Land des Vergessens“ und zitierte Bauern, die die Verkehrswege des Landes blockierten, um ihren Forderungen Gehör zu verschaffen: „Der Staat hat uns vergessen. Wir stehen völlig alleine da.“

UNTERSCHIEDLICHE PROBLEME IN DEN VERSCHIEDENEN REGIONEN

Außer der Unfähigkeit des Staates, seine Macht effizient auf den verschiedenen Regierungsebenen auszuüben, sind die Probleme, die Kolumbien belasten, vor allem in den Regionen erkennbar. Auch wenn es zu einem Abkommen in Havanna kommen sollte, müssten die einzelnen Punkte der Verhandlungsagenda doch in jeder Region noch umgesetzt werden. Ohne eine angemessene territoriale Ordnung, ohne ein System der Machtverteilung und der koordinierten Verwaltung zwischen Zentralregierung und lokalen Verwaltungseinheiten auf der Basis eines effizienten normativen Rahmens, der auch in der Praxis Anwendung findet, und ohne eine wirkliche Einbeziehung aller Regionen und sozialer Sektoren in die Entwicklung des Landes wird es keinen nachhaltigen Frieden geben können.

Defizite der sozialen und regionalen Einbindung in Kolumbien

Mit einem Anstieg des Bruttoinlandsprodukts um über vier Prozent in den letzten drei Jahren gehört Kolumbien zu den fünf größten Volkswirtschaften in Südamerika.

In den vergangenen Jahren ist die kolumbianische Volkswirtschaft beträchtlich gewachsen. Die Investitionen sind gestiegen, die Arbeitslosigkeit hat abgenommen und es ist zudem ein bedeutsamer Rückgang der Armut feststellbar. Mit einem Anstieg des Bruttoinlandsprodukts um über vier Prozent in den letzten drei Jahren, einer Erdölherzeugung von über einer Million Barrel täglich und Rekordzahlen bei ausländischen Direktinvestitionen gehört Kolumbien zu den fünf größten Volkswirtschaften in Südamerika. Betrachtet man diese Indikatoren jedoch unter regionalen und lokalen Gesichtspunkten, fällt auf, dass die Früchte dieser Entwicklung nicht der gesamten Gesellschaft zugutekommen, zumindest nicht in demselben Maße.

Zunächst einmal ist Kolumbien noch immer eines der von Ungleichheit besonders betroffenen Länder der Welt und in Lateinamerika.²⁹ Zudem besteht nach wie vor eine hohe Konzentration des Grundbesitzes, die im vergangenen Jahrzehnt noch gewachsen ist.³⁰ Einem neueren Bericht des Programms der Vereinten Nationen für menschliche Siedlungen (UN-HABITAT) zufolge ist Kolumbien in Lateinamerika das Land mit der höchsten Ungleichheit im urbanen Raum.³¹ Eines der Ergebnisse dieser Studie ist, dass gerade das Wirtschaftswachstum nicht automatisch auch zur Verringerung der Ungleichheit führt. Tatsächlich ist Medellín – die Wirtschaftsmetropole Kolumbiens, in der viele wichtige kolumbianische und ausländische Unternehmen angesiedelt sind, – die Stadt mit dem stärksten Ungleichgewicht. Obwohl die verschiedenen Regierungen die Armut insgesamt zurückgedrängt haben, ist die Ungleichheit also geblieben.

Starke Defizite hat Kolumbien auch im Bildungswesen. In der Hauptstadt Bogotá besuchen zwar 90 Prozent der Kinder im Schulalter Grund- oder weiterführende Schulen, aber im Vorschulbereich (50 Prozent) und bei höheren Bildungseinrichtungen gibt es starke Probleme. Erschwerend kommt hinzu, dass 80 Prozent der Angehörigen wohlhabenderer Schichten einen Universitätsabschluss haben, aber nur 20 Prozent derer, die ärmeren Bevölkerungsteilen entstammen. Neben dem Problem der flächendeckenden Bildung gibt es auch qualitative Defizite, wie die PISA-Studie der OECD³² belegt, nach der Kolumbien in Sachen Bildung den drittletzten Rang einnimmt.

Neben dem Problem der flächendeckenden Bildung gibt es auch qualitative Defizite, wie die PISA-Studie der OECD belegt, nach der Kolumbien in Sachen Bildung den drittletzten Rang einnimmt.

29 | Dem kolumbianischen Statistikamt (Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia, DANE) nach liegt der Gini-Index des Landes bei 0,54.

30 | Der Gini-Index des Eigentums in ländlichen Gebieten beträgt 0,88. Vgl. „Así es la Colombia rural“, *Revista Semana*, 2012, <http://semana.com/especiales/pilares-tierra/asi-es-la-colombia-rural.html> [14.02.2014].

31 | Verónica Téllez Oliveros, „Ciudades colombianas: más desiguales“, *El Espectador*, 08.10.2013, <http://elespectador.com/noticias/nacional/ciudades-colombianas-mas-desiguales-articulo-451323> [14.02.2014].

32 | Kolumbien hat freiwillig an der PISA-Studie teilgenommen, obwohl es kein OECD-Staat ist.

Das Durchschnittseinkommen eines Einwohners von Bogotá liegt bis zu sechsmal höher als das im ärmsten Departement Chocó.

Auf regionalem Gebiet nimmt die Chancenungleichheit noch zu. Ein neuerer Bericht des kolumbianischen Statistikamts DANE über materielle Armut und Chancenungleichheit, nach Departements aufgegliedert und auf 2012 bezogen, spricht Bände. So liegt das Durchschnittseinkommen eines Einwohners von Bogotá bis zu sechsmal höher als das im ärmsten Departement Chocó. Man beziffert zudem das nationale Pro-Kopf-Einkommen für 2012 auf etwa 196 Euro, während es in Bogotá 336 Euro betrug – das 1,7-fache des Landesdurchschnitts – und in Chocó nur 89 Euro, also 55 Prozent weniger als im Landesdurchschnitt. Dies belegt die großen Ungleichheiten zwischen den Regionen.

Dezentralisierung in Kolumbien:

Nach 25 Jahren bleibt noch viel zu tun

Vor mehr als 25 Jahren wurden in Kolumbien die ersten Schritte hin zu einer politischen Dezentralisierung unternommen. Nach der Zeit der Nationalen Front – mit einer „politischen Sperre“, die keine Aktivitäten außerhalb des bestehenden Zweiparteien-System zuließ – kam es im ganzen Land zu einer Welle von Streiks und Protestkundgebungen mit der Forderung nach Verbesserung der öffentlichen Dienstleistungen. Die Dezentralisierungsbemühungen stießen auf große Herausforderungen: Es galt, die lokalen Institutionen zu stärken, die Zivilgesellschaft auszubauen, Zuständigkeiten und finanzielle Mittel neu zu verteilen und einen neuen Rahmen für die Beziehungen zwischen Zentralregierung und lokaler Verwaltung zu schaffen.³³

Seit 1986 gab es Fortschritte durch die direkte Wahl von Bürgermeistern und Gouverneuren. In der Verfassung von 1991 wurde das Modell eines Einheitsstaates mit Autonomie seiner territorialen Einheiten verankert. Ein umfangreiches Regelwerk gab diesem Modell Konturen, mit dem die partizipatorische Demokratie erweitert und Mittel bereitgestellt sowie starkes Augenmerk auf die gesellschaftliche

33 | Francisco Gutiérrez Sanín, Viviana Barberena, Luis Jorge Garay und Juan Manuel Ospina, „25 años de la descentralización en Colombia“, Konrad-Adenauer-Stiftung Kolumbien, 04/2010, <http://kas.de/kolumbien/es/publications/19274> [14.02.2014].

Dimension der Dezentralisierung gelegt wurde: Gerade in den Regionen muss der Staat unter anderem für Gesundheitswesen, Bildung und Trinkwasserversorgung sorgen. Mit der Direktwahl der Gouverneure in den Departements wurde auch ein erster Schritt getan, die mittlere Verwaltungsebene zu stärken.³⁴

Bald zeigten sich indes Schwierigkeiten innerhalb des Systems. Die Funktionen der Departements waren nicht klar definiert. Ende der 1990er Jahre versuchte die Regierung angesichts der Finanzkrise, die in der Verfassung verankerte Mittelbereitstellung zu revidieren. Es kam zu einer Tendenz zur „Rezentralisierung“, die bis heute spürbar ist. Die Aufteilung der *regalías*, der Einnahmen aus dem Abbau von Bodenschätzen, war durch ein Gesetz geregelt worden, das 1994 in Kraft trat. Doch sie blieb unausgewogen, denn sie legte 80 Prozent der Ressourcen in die Hände von lediglich 17 Prozent der Bevölkerung, und nur fünf der 32 Departements des Landes verfügten über 64 Prozent der Ressourcen.

Während der Regierung Santos wurden zwei wichtige Schritte in diesem Bereich unternommen. Einer war die Reform des Systems der *regalías*, die einen Zugang zu Ressourcen für alle Regionen vorsieht, nicht nur für jene, in denen fossile Ressourcen abgebaut

Die Regierung Santos unternahm eine Reform des Systems der *regalías*, die einen Zugang zu Ressourcen für alle Regionen vorsieht, nicht nur für jene, in denen fossile Ressourcen abgebaut werden.

werden. Das komplexe Regelwerk steht bislang einer Bereitstellung der Mittel im Wege, so dass es noch zu früh ist, eine Bilanz zu ziehen. Ein weiterer Schritt, die strukturellen Probleme der Verwaltung anzugehen, war ein verfassungsergänzendes Gesetz zur Territorialordnung. Dieses hat jedoch große Ernüchterung hervorgerufen.

Vielleicht ist der historische Moment, in dem sich das Land jetzt befindet – ein Friedensprozess, der die lang ersehnten Veränderungen erfordert und diese auch ermöglichen könnte, – eine gute Voraussetzung für eine tiefgreifende Auseinandersetzung mit diesen Themen. Auf regionalem

34 | Viviana Barberena Nisimblat, „Descentralización en Colombia: 25 años preparando el territorio para la paz“, *Razón Pública*, 03.06.2013, <http://razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/6871-descentralizacion-en-colombia-25-anos-preparando-el-territorio-para-la-paz.html> [14.02.2014].

wie lokalem Gebiet müssen nicht nur die Friedensabkommen umgesetzt, sondern Fragen der gesellschaftlichen und regionalen Eingliederung geklärt werden.

VON DEN SYMPTOMEN ZU DEN URSACHEN: LÖSUNGSANSÄTZE FÜR EINE DEZENTRALISIERUNG³⁵

Kolumbien ist eine gesplante Nation, sowohl aufgrund der großen Ungleichheit – zwischen Zentrum und Peripherie, Stadt und Land, Reich und Arm – als auch wegen des nicht abgeschlossenen Prozesses des Staatsaufbaus und der Machtverteilung in den Regionen. Der bewaffnete Konflikt und die fortdauernde Präsenz bewaffneter illegaler Gruppen sind Symptome der Probleme und verstärken sie gleichzeitig. Daher muss eine effiziente Strategie zur umfassenden Lösung dieser Probleme einerseits die Wiederherstellung des staatlichen Machtmonopols im gesamten Staatsgebiet und eine verstärkte Sicherheitspolitik und andererseits die zivile Präsenz des Staates, d.h. seine volle Funktionsfähigkeit auf dem Gebiet der Verwaltung, der Rechtsprechung, der Ausbildung und der Infrastruktur einschließen.

Eine effiziente Strategie zur umfassenden Lösung der bewaffneten Konflikte muss die Wiederherstellung des staatlichen Machtmonopols im gesamten Staatsgebiet einschließen.

Hierbei und um den Wandel anzustoßen, der zu stärkerer sozialer und regionaler Einbindung führt, bedarf es folgender Prinzipien bei der Formulierung von Lösungsansätzen und der Entscheidungsfindung:

- Ein effizientes und funktionales System der Verwaltung auf Gemeinde- und Departementebene in allen Regionen Kolumbiens. In vielen Gebieten ist der Staat nicht präsent, anderswo ist er zwar präsent, funktioniert aber nicht. Korruption und persönliche Vorteilsnahme, die private Interessen über die öffentlichen stellt, spielen hierbei eine Rolle, aber auch mangelnde Kapazitäten auf Gemeinde- und Departementebene.

35 | Derzeit arbeitet ein KAS-Programm in Kolumbien gemeinsam mit Experten des Netzwerks von Initiativen für bessere Regierbarkeit, Demokratie und territoriale Entwicklung (RINDE), eine Untersuchung zu den Themen Dezentralisierung und Frieden aus. Die Verfasser danken Viviana Barberena, die das RINDE-Netzwerk und die Studie koordiniert, für die akademischen Beiträge zur Ausarbeitung dieses Kapitels.

- Dabei soll Gerechtigkeit im Sinne einer Chancengleichheit angestrebt werden; es geht z.B. um den Zugang zu öffentlichen Diensten, Bildung und Arbeit.
- Auch wenn, wie oben ausgeführt, minimale Garantien für alle Bürger und in allen Regionen existieren sollten, um so eine wirkliche territoriale Kohäsion zu erreichen, sollten dabei doch die Besonderheiten und die Problemvielfalt in den einzelnen Gebieten berücksichtigt werden. Für die unterschiedlichen Probleme in den verschiedenen Regionen müssen Lösungen gefunden werden, die auf diese Vielfalt eingehen. Zum Beispiel müssen die Programme und Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur und der Bildung den besonderen Umständen der betreffenden Region angepasst werden. **Programme und Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur und der Bildung müssen den besonderen Umständen der betreffenden Region angepasst werden.**
- Die wichtigsten Gebiete und Themen sollten zuerst behandelt werden. Angesichts hochgesteckter Ziel und offener Fragen in so vielen Regionen reichen die vorhandenen Mittel wahrscheinlich nicht aus, um sich sofort jedes Problems in jedem Landesteil anzunehmen. Aber eine Konzentration auf die am meisten betroffenen und rückständigsten Gebiete würde der Gefahr vorbeugen, noch größere Diskrepanzen zwischen den Regionen zu schaffen und zudem die Kapazitäten der Institutionen und die Mittel überzustrapazieren.

Auch wenn hier nicht auf alle Lösungsmöglichkeiten eingegangen werden kann, sind doch die folgenden prinzipiellen Aktionslinien unumgänglich für Entscheidungsträger auf dem Wege zu einem weiteren Aufbau des Landes:

1. Staatliche Effizienz und Dezentralisierung

Bei diesem Aspekt sind Definition und Delegieren von Funktionen an die lokale und an die Zwischenebene vorrangig. Insbesondere muss die Zwischenebene (die der Departements) gestärkt werden, denn in einem möglichen Postkonflikt-Szenarium kommt ihr aus zweierlei Gründen größte Bedeutung zu. Erstens hätte jede Übereinkunft, die in Verhandlungen getroffen wird, praktische Auswirkungen auf der Ebene der Gemeinden. Zweitens sind ein Großteil

der Programme und politischen Maßnahmen, die mit der Bereitstellung von für eine Grundsicherung notwendigen Gütern und Dienstleistungen zu tun haben, auf nationaler Ebene angesiedelt und werden es auch bleiben. Der Zwischenebene obliegt es daher, die auf nationaler Ebene getroffenen Entscheidungen und deren Umsetzung auf lokaler Ebene in der Praxis zu koordinieren.

Ein weiterer Ansatzpunkt ist die Funktionsfähigkeit der Legislative. In Kolumbien gibt es etwas, das sich als legislative Inflation bezeichnen ließe: viele Gesetze, wenig Umsetzung. Das hat zu einem komplizierten Beziehungsgeflecht der Institutionen geführt, das Interessenskonflikte und Spannungen zwischen verschiedenen Instanzen, die die Politik umsetzen sollen, mit sich bringt. Daher muss ein institutioneller und gesetzlicher Rahmen geschaffen werden, der die Kompetenzen klar zwischen der gesamtstaatlichen, der Departements- und der Gemeindeebene verteilt. Notwendig ist hierfür eine Reihe zentraler, allgemeiner Vorschriften, die für Klarheit in der Sache sorgen.

Um diese Maßnahmen auf den Weg zu bringen und die Fähigkeit der Gebietskörperschaften zu ihrer Durchführung zu stärken, bedarf es erkennbarer Fortschritte bei der Ressourcenverwendung auf Departements- und Gemeindeebene. Besonderes Augenmerk ist dabei auf die Beträge für Investitionsausgaben zu legen, denn in dieser Form fließen die Mittel vom Zentrum in die Regionen. Obwohl diese Beträge seit den 1990er Jahren bis 2010 abgenommen haben,³⁶ bemüht sich die Regierung Santos um eine Aufstockung des Investitionsetats auf bis zu 5,7 Prozent des BIP 2013 – was mit über 40 Billionen Pesos einen Höchststand in der Geschichte Kolumbiens darstellt.³⁷ Die

36 | „¿Hacia dónde se dirigen los recursos de Inversión del Presupuesto General de la Nación?“, Kolumbianische Zentralbank, 08/2006, <http://banrep.gov.co/docum/ftp/borra405.pdf> [14.02.2014]; vgl. „Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2010“ (Entwurf für den allgemeinen Staatshaushalt 2010), Kolumbianisches Finanzministerium, 29.07.2009, http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/MinHacienda1/MinistryFinance/elministerio/prensa/Presentaciones/2009/PRESENTACION%20PROYECTO%20DE%20PRESUPUESTO%202010_0.pdf [14.02.2014].

37 | „Presupuesto de 2013 será de \$185,5 billones“, *Dinero*, 27.07.2012, <http://www.dinero.com/actualidad/economia/articulo/presupuesto-2013-sera-1855-billones/156065> [14.02.2014].

Stärkung und Steigerung dieser Investition mit Mitteln, die in die Infrastruktur, den sozialen Bereich sowie die Wirtschaftsförderung fließen, ist für die Verbesserung der Produktionskapazität und Produktivität des Landes von zentraler Bedeutung.

Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Chancengleichheit beim Zugang zu Ressourcen durch die einzelnen Gebietskörperschaften. Mit der jüngsten Reform des allgemeinen Systems der „Regalías“ 2012 sollten im Prinzip alle Departements – nicht nur diejenigen, die über Bodenschätze verfügen – Zugang zu diesen Ressourcen haben. Ein vorrangiges Ziel ist auch die Gewährleistung von Rechtssicherheit und effizienter Verwaltung. Eine abgestufte Präsenz des Staates bemisst sich nicht nur nach dem Vorhandensein oder Fehlen staatlicher Körperschaften; von hoher Bedeutung ist auch die Qualität der öffentlichen Verwaltung in den verschiedenen Regionen. Um einen effizienter und professionell arbeitenden öffentlichen Dienst in allen Regionen zu gewährleisten, ist eine gewisse Personalausstattung und materielle Infrastruktur notwendig. Dabei müssen auch die Angestellten und die Einrichtungen des öffentlichen Dienstes den Grundsätzen der Wettbewerbsfähigkeit unterworfen werden. Ein zentraler Punkt ist hierbei eine sinnvolle Verteilung des qualifizierten Personals in den Regionen. Ein weiterer Aspekt ist die Notwendigkeit, eine bessere und höhere Qualifizierung der Angestellten der öffentlichen Hand auf lokaler und Departementebene zu erreichen.

Um einen professionell arbeitenden öffentlichen Dienst zu gewährleisten, müssen auch solche Einrichtungen den Grundsätzen der Wettbewerbsfähigkeit unterworfen werden.

Fortschritte auf dem Gebiet der Rechtsgarantien sind ein weiterer Punkt. Eine kürzlich durchgeführte Umfrage des Justizministeriums zeigte, dass sieben von zehn Kolumbianern das Justizwesen im Land als sehr langsam arbeitend empfanden; und vier von zehn bezeichneten die Justizbeamten als „korrupt“.³⁸ Es bedarf einer Stärkung der

38 | Rodrigo Uprimny, Miguel Emilio La Rota, Sebastián Lalinde und Diego Eduardo López, „Encuesta nacional de necesidades jurídicas y acceso a la justicia. Marco conceptual y metodológico“, 2013, http://dejusticia.org/admin/file.php?table=documentos_publicacion&field=archivo&id=323 [14.02.2014].

Rechtsinstitutionen, um die Abläufe juristischer Prozesse zu beschleunigen – und hierfür bedarf es mehr und besser ausgebildeter Beamter.

Schließlich muss jedes Bemühen um eine höhere Effizienz des Staates von Fortschritten bei der Transparenz und Rechenschaftspflicht begleitet werden. Trotz Maßnahmen wie der Schaffung des dem Präsidenten unterstehenden Sekretariats für Transparenz ist Kolumbien nach wie vor einer der korruptesten Staaten der Welt.³⁹ Das Verständnis dafür, dass öffentliche Ressourcen auch als solche zu begreifen sind und nicht als zur privaten Aneignung freigegebene Güter, muss sich im Rahmen intensiver Lernprozesse sowohl bei den Beamten als auch bei der Basis, den Bürgern, durchsetzen.

2. Stärkung der repräsentativen Demokratie

2013 führten eine Reihe sozialer Forderungen zu Protestkundgebungen, die das Unvermögen der politischen Parteien – und anderer repräsentativer Organe der Demokratie – offen legten, verschiedene die Bürger beunruhigende Fragen zu kanalisieren und ihnen wirkungsvoll zu begegnen. Daher sollten sich die Parteien bemühen, die innerparteiliche Demokratie zu stärken. Es lohnt in dieser Hinsicht, sich Gedanken über stärker horizontal geprägte Strukturen zu machen, in denen die Bürger eine stärkere Teilhabe sowohl innerhalb der Parteistruktur als auch bei der Wahl von Kandidaten und Vertretungsorganen wahrnehmen können. Die Parteien sollen von Bürgern und Mitgliedern als Organe jenseits von Klientelinteressen betrachtet werden, als ein demokratisches Sprachrohr ihrer Anliegen und Interessen – was letztendlich auch ihr Daseinszweck ist.

3. Überwindung der Ungleichheit

Obwohl an anderen politischen Themen im Lande kein Mangel herrscht, bleibt die Überwindung der Ungleichheit – oder zumindest die Schaffung eines Instrumentariums zu

39 | „Índice de Percepción de Corrupción 2013: A pesar de avances normativos, Colombia mantiene altos niveles de percepción de corrupción“, *Transparencia por Colombia*, 2013, http://transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=441&Itemid=490 [14.02.2014].

ihrer allmählichen Verringerung – eine der wichtigsten Aufgaben. Ein wichtiger Aspekt hierbei ist die Bildung als Basis sozialer Mobilität und des Zugangs zu mehr und besseren Arbeitsmöglichkeiten für alle, aber auch als wichtiger Mosaikstein für die sozioökonomische Entwicklung des Landes. Hierbei geht es nicht nur um ein flächendeckendes Angebot, sondern auch um dessen Qualität. Es müssen nicht nur mehr Bildungszentren gebaut werden – insbesondere in Gegenden, in denen sie bislang noch fehlen –, sondern es muss auch der Zugang zu ihnen gesichert sein. Im Hinblick auf die Flächendeckung ist es wichtig, die Stätten beruflicher Bildung dezentral auszubauen, denn die Mehrzahl der technischen, technologischen und beruflichen Bildungseinrichtungen konzentriert sich in den Großstädten. Von großer Bedeutung sind auch die Qualifizierung der Lehrer, die Verbesserung ihrer Arbeits- und Vertragsbedingungen und die Anwendung von Qualitätsstandards, um Stärken und verbesserungsbedürftige Punkte zu bemessen und zu erkennen.

Die Entwicklung des Arbeitsmarktes gehört ebenfalls zu den Aufgaben der Entscheidungsträger. Dieser Indikator verlangt nicht nur eine Erhöhung der allgemeinen Erwerbsquote, sondern auch die Steigerung der Arbeitsqualität. Die Frage der Qualität stellt sich auch beim Gesundheitswesen und dem Rentensystem – beides ist in Kolumbien noch nicht gesichert. Es gilt, auch die Kluft zwischen Besser- und Geringverdienern zu verringern. Letztere bilden, insbesondere unter den im informellen Sektor Beschäftigten, die Mehrheit. In Bereichen wie der Landwirtschaft, dem verarbeitenden Gewerbe, dem Baugewerbe, dem Einzelhandel sowie den Dienstleistungen für Privathaushalte besteht in hohem Maße Bedarf an einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen.

Es gilt, auch die Kluft zwischen Besser- und Geringverdienern zu verringern. Letztere bilden, insbesondere unter den im informellen Sektor Beschäftigten, die Mehrheit.

Verbessern muss sich auch die Verhandlungs- und Kooperationsfähigkeit zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern unter Einbeziehung der Gewerkschaften. Ein Beispiel für die Defizite in diesem Bereich ist die Bestimmung des jährlichen Anstiegs des Mindestlohns, der bislang stets von der Regierung festgelegt wurde, weil sich die Tarifpartner nicht einigen können. Außerdem bleibt Kolumbien, obwohl in

diesem Bereich Fortschritte zu verzeichnen sind, eines der für Gewerkschafter gefährlichsten Länder.⁴⁰

Schließlich muss sowohl für die Wettbewerbsfähigkeit des Landes als auch für die regionale Integration der Ausbau von Infrastruktur und Kommunikationswesen Vorrang auf der politischen Agenda haben. Die Erweiterung und Verbesserung der Infrastruktur bringt auch einen Mechanismus staatlicher Präsenz mit sich. Eine Schlüsselfunktion kommt hierbei den Kommunikationskanälen zwischen Zentrum und Peripherie zu, aber auch zwischen dem Osten und Westen des Landes. Die Regierung Santos engagiert sich stark in diesem Bereich, aber noch ist es zu früh, um eine Bilanz zu ziehen, da gerade hier vorzeigbare Ergebnisse noch ausstehen.

FAZIT UND AUSBLICK: „OHNE DEN STAAT WIRD ES WEDER FRIEDEN NOCH DEMOKRATIE GEBEN.“⁴¹

Kolumbien ist ein Land mit hohem Potenzial und vielen Ressourcen, die ihm bei der Verwirklichung von Zielen helfen können, die zwar ehrgeizig erscheinen, aber grundlegend für die Entwicklung des Landes sind.

Die Bestandsaufnahme und das derzeitige Panorama der gesellschaftlichen und politischen Entwicklung Kolumbiens zeigen, dass noch ein weiter Weg zurückzulegen ist. Dennoch, Kolumbien ist ein Land mit hohem

Potenzial und vielen Ressourcen, die ihm bei der Verwirklichung von Zielen helfen können, die zwar ehrgeizig erscheinen, aber grundlegend für die Entwicklung des Landes sind. Kolumbien durchlebt eine Phase seiner Geschichte, deren Chancen nicht ungenutzt bleiben dürfen: ein dauerhafter Frieden, aber auch der Aufbau einer auf mehr Teilhabe gegründeten Nation stehen auf der Tagesordnung. Dies könnte der Augenblick sein, sich nicht nur Gedanken über einen Postkonflikt zu machen, sondern auch über den Aufbau eines Landes, das sich Problemen gegenüberstellt, durch die die bewaffnete Konfrontation gefördert und verstärkt wurde.

Die bisherigen Maßnahmen der verschiedenen Regierungen waren wichtig und notwendig, aber nicht ausreichend, da sie die strukturellen Aspekte des Konflikts letztendlich

40 | 1996 wurden 282 Morde an Gewerkschaftern registriert; 2010 betrug die Zahl 51, 2011 30 und 2012 20.

41 | Marco Palacios, „Violencia y paz: sin Estado no habrá paz ni democracia“, *Revista Credencial Historia*, Nr. 119, 1999.

nicht in Angriff genommen haben. Ein tief greifender Wandel ist vonnöten, dessen wirtschaftliche und politische Kosten hoch sein werden – und es wird kein rascher, sondern ein mittel- und langfristiger Prozess werden. Guerilleros, Paramilitärs und Drogenhändler haben vielleicht ihre Namen geändert und sich den Bedingungen angepasst, aber sie bilden nach wie vor eine Bedrohung für den Staat und schaffen rivalisierende „Para-Staaten“. Das Bemühen um einen nachhaltigen Frieden muss daher notwendigerweise politische und wirtschaftliche Maßnahmen umfassen, die eine wirksame Antwort auf die anstehenden Aufgaben geben, denen sich das Land gegenüber sieht. Letztendlich wird der Friedensprozess ohne eine echte Einbindung aller Regionen und Bereiche der Gesellschaft in eine Neuordnung nach dem Konflikt nicht nachhaltig sein können.

Erforderlich ist aber nicht nur ein Regierungsprogramm, das sich dieser Themen in seinem Grundtenor und anhand konkreter Maßnahmen annimmt. Notwendig ist auch eine veränderte Haltung der Politik, denn die jüngsten Unruhen und Proteste haben gezeigt, dass die Kolumbianer das Ausbleiben konkreter Lösungen für die andauernden Probleme der Gesellschaft satt haben. Das Land scheint immun gegen die Ideen des „Sozialismus des 21. Jahrhunderts“ in Lateinamerika, aber in Wahrheit ist es das nicht. Kolumbien ist nicht gefeit gegen das mittel- oder längerfristige Aufkommen eines rechten oder linken Populismus, der sich das Gefühl politischer Ohnmacht zunutze macht, das in Teilen dieser Gesellschaft herrscht. Flachere Hierarchien in der Politik, eine stärkere Verzahnung und Dezentralisierung, verbunden mit einer Stärkung des Staates und einer echten Einbindung der Regionen in das Regierungssystem des Landes, sind in Kolumbien dringend geboten.

Der Artikel wurde aus dem Spanischen übersetzt. Die Verfasser danken María José Daza und Sylvia Gontermann für ihre Mitarbeit bei der Zusammenstellung wichtiger Beiträge zur Ausarbeitung dieses Artikels.



Dustin Dehez ist Senior Executive Officer von Manatee Global Advisors. Sein letztes Buch erschien 2013 unter dem Titel *Kalter Kaffee in Tiflis*.



Christian E. Rieck ist Senior Analyst beim Global Governance Institute in Brüssel und Lehrbeauftragter in Berlin.

Alessandro Scheffler ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität der Bundeswehr München und dem George C. Marshall European Center for Security Studies.

Die Autoren sind Mitglieder im Arbeitskreis Junger Außenpolitiker der Konrad-Adenauer-Stiftung. Sie äußern hier ihre persönliche Meinung und nicht notwendigerweise diejenige einer Organisation, für die sie tätig sind.

KLEINSTAATEN UND REGIONALE KOOPERATION IN WESTAFRIKA

WAS IST VON BENINS PRÄSIDENTSCHAFT DER AFRIKANISCHEN UNION GEBLIEBEN?¹

Dustin Dehez / Christian E. Rieck / Alessandro Scheffler

Auf dem 18. Gipfel der Afrikanischen Union im Januar 2012 übernahm Benins Staats- und Regierungschef Boni Yayi die Präsidentschaft der afrikanischen Regionalorganisation. Die AU-Präsidentschaft Yayis beendete einen heftigen Streit, der im Vorfeld der Wahl ein bezeichnendes Licht auf die Zustände innerhalb der AU geworfen hatte. Die Ziele Benins für diese Präsidentschaft waren ambitioniert. In seiner Antrittsrede versprach Yayi, sich vor allem auf die weitere Festigung von Frieden und Sicherheit auf dem Kontinent zu konzentrieren – eine große Herausforderung angesichts der seit Jahrzehnten andauernden blutigen Bürgerkriege in Somalia und der Demokratischen Republik Kongo sowie der Zerfallsprozesse in einem halben Dutzend afrikanischer Staaten. Doch beschränkte sich Benin nicht auf diese Ziele, sondern erklärte auch eine Vertiefung der ökonomischen Integration, die politische Einigung des Kontinents und Fortschritte in guter Regierungsführung zum Ziel der gerade einmal einjährigen Präsidentschaft. Gemessen an den administrativen Fähigkeiten Benins hat der Präsident der kleinen westafrikanischen Nation damit viel versprochen.

Benins Ambitionen kam zugute, dass die Afrikanische Union in weit besserem Zustand ist, als ihr Ruf vermuten lässt. Die Union hat sich seit ihrer Gründung im Jahr 2002

1 | Dieser Beitrag ging aus einer Fachkonferenz in Cotonou vom 17. bis 21. Juli 2013 des Regionalprogramms Politischer Dialog Westafrika der Konrad-Adenauer-Stiftung hervor. Die Autoren danken der Auslandsmitarbeiterin Elke Erlecke und ihrer Trainee Franziska Porst für die Einladung zu der Konferenz.

als wesentlich handlungsfähiger als ihre Vorgängerorganisation erwiesen, die Organisation für Afrikanische Einheit (OAU). Dabei zeigt sich bei allen internationalen Organisationen das gleiche Problem: Den Ankündigungen folgt oft eine stockende, ungleichmäßige Implementation. Gerade deshalb lohnt sich ein genauere Blick auf das ambivalente Erbe der AU-Präsidentschaft Benins.

UMRISSE VON BENINS AU-PRÄSIDENTSCHAFT

Die AU-Präsidentschaft Benins stand unter dem häufig verwandten Leitbild „Afrikanische Lösungen für afrikanische Probleme“. Dahinter steht die Erkenntnis, dass die „afrikanische Krankheit“ (*le mal africain*)² – jener Teufelskreis aus Dependenz und Unterentwicklung – zwar historische Wurzeln habe, aber heute nicht mehr überwiegend exogen, also von den Industriestaaten des Nordens induziert sei, sondern auch als Ergebnis endogener Entwicklungen, vor allem politisch-demokratischer Dysfunktionalitäten, verstanden werden müsse. Abhilfe schaffen sollen hierbei afrikanische Regionalorganisationen, die eine Reihe allgemein akzeptierter Funktionen zu erfüllen haben: Kontinentale Organisationen wie die Afrikanische Union und subregionale Integrationsmechanismen wie die westafrikanische Staatengemeinschaft ECOWAS sollen durch eine Art vertikaler Gewaltenteilung demokratische Kontrolle ermöglichen, Entwicklungshemmnisse ihrer Mitglieder durch Austausch und Vergleich überwinden helfen und Ressourcen zur Konfliktbearbeitung bereitstellen.

Die außenpolitischen Ziele des Vorsitzes Boni Yayis waren demnach auf der strategischen Ebene zuallererst die Förderung der regionalen Zusammenarbeit und eine Politik der guten Nachbarschaft. Wichtigstes Instrument war hierbei die internationale Rolle als Gastgeber und temporärer Sprecher für Afrika, die mit dem AU-Vorsitz einhergeht. Boni Yayis Außenpolitik während der AU-Präsidentschaft sollte das internationale Profil Benins schärfen, neue Partner finden und neue Regionen für die beninische Politik erschließen sowie zu mehr Sichtbarkeit des westafrikanischen Staates in den regionalen und internationalen Beziehungen führen.

2 | Garga Haman Adj, *Le Mal Africain: Diagnostic et thérapie*, Harmattan, Cameroun, 2009.

Die Ziele Benins: Mehr sozioökonomische Integration, Stärkung der Konflikt-nachsorge, Rationalisierung der Verwaltung der Afrikanischen Union, mehr Verantwortung der Mitgliedstaaten für kontinentale Angelegenheiten.

Die von Benin definierten allgemeinen Ziele für den AU-Vorsitz ergaben sich aus den Integrationszielbestimmungen der Afrikanischen Union selbst: Mehr sozioökonomische Integration, Stärkung der Konfliktnachsorge, Rationalisierung der Verwaltung der Afrika-

nischen Union, mehr Verantwortung der Mitgliedstaaten für kontinentale Angelegenheiten. Darüber hinaus hegten weitere afrikanische Kleinstaaten die Hoffnung, ihre Wünsche würden in einer Präsidentschaft Benins in der AU stärker berücksichtigt. Unterhalb dieser allgemeinen Ziele hat Benin konkrete Akzente während seines AU-Vorsitzes gesetzt. So bemüht man sich erstens um eine afrikanische Beteiligung an G20 und G8. Hier erreichte Benin, dass der Präsident der Afrikanischen Union regelmäßig als Beobachter eingeladen wird. Zweitens wollte Benin eine größere Rolle für die regionalen Organisationen in der Konfliktnachsorge sichern. Drittens bemühte sich Benin um ein konstruktives Verhältnis zu den Gebernationen, zum Beispiel im Falle Malis. Viertens und letztens setzte sich Benin für automatische Sanktionen gegen Mitgliedstaaten im Fall von Demokratieverstößen ein, bis hin zum Ausschluss aus der Afrikanischen Union, und folgte damit dem Beispiel der vorhergegangenen Präsidentschaften. Der erste Akzent hat zumindest eine symbolische Aufwertung Afrikas in zwei der wichtigsten Wirtschaftsrunden und eine atmosphärische Verbesserung im Verhältnis zu den Industriestaaten zum Ergebnis gehabt. Inwiefern der neue Beobachterstatus in G20 und G8 zu handfesten Verbesserungen für die AU und die afrikanischen Staaten führen wird, ist noch offen. Insbesondere die drei letzten Akzente sind von unmittelbarer Relevanz für die systemische Stabilität des afrikanischen Kontinents.

ERFOLGE UND DIVIDENDEN

Durchsetzung der Anti-Staatsstreich-Prinzipien

In den ersten Jahrzehnten nach der Dekolonialisierung erlebte Afrika keineswegs den politischen und wirtschaftlichen Aufbruch, den sich die in die Unabhängigkeit entlassenen Staaten gewünscht hatten. Vielmehr folgten der Unabhängigkeit immer wieder Phasen autoritärer Regierungsführung. Die meisten Staatschefs verloren nicht

etwa durch Wahlen ihr Amt, sondern durch Staatsstreiche. Diese waren nicht immer erfolgreich, aber immer zahlreich: Zwischen 1956 und 2001 führten etwa 40 Prozent der Putschversuche an ihr Ziel,³ und allein zwischen 1960 und 1979 wurden nicht weniger als 59 Regierungschefs gestürzt oder im Amt ermordet.⁴ Doch seit dem Ende des Kalten Krieges ist die Zahl erfolgreicher Staatsstreiche rückläufig. Das liegt zum Teil daran, dass Putschversuche heute oft eine andere Form annehmen: Waren es in der Zeit des Kalten Krieges vor allem gut organisierte Umstürze von Offizieren aus der Spitze des Militärs, werden Staatsstreiche heute meist von unteren Rängen betrieben. Gerade Offizieren und Unteroffizieren niedrigerer Ränge ist es aber schwer möglich, im Anschluss an einen Staatsstreich wieder die Kommandohierarchie herzustellen, was wiederum mehr Instabilität verursacht. Putsch sind zudem, anders als früher, vor allem ein westafrikanisches Phänomen, das die Afrikanische Union kaum noch gesamt betrifft.⁵

Waren es in der Zeit des Kalten Krieges vor allem gut organisierte Umstürze von Offizieren aus der Spitze des Militärs, werden Staatsstreiche heute meist von unteren Rängen betrieben.

Da einige afrikanische Staaten in den 1990er Jahren den Weg in Richtung Demokratisierung einschlugen, andere jedoch nicht, suchte und fand die Afrikanische Union eine ebenso pragmatische wie gesichtswahrende Lösung, den gemischten politischen Verhältnissen Rechnung zu tragen: Sie forderte nicht von allen Staaten eine ohnehin sofortige Demokratisierung, sondern schrieb stattdessen fest, dass alle Machtübergänge demokratisch gestaltet werden müssen. Damit akzeptierte sie den Status quo, sorgte aber im besten Fall für eine allmähliche Verankerung der Demokratie auf dem Kontinent. Dies bedeutet jedoch, auf die Einhaltung dieses Prinzips auch dann zu pochen, wenn an der Spitze der Union ein Diktator steht, mehr noch: Der Diktator selbst muss dies tun. Dennoch wurden diese Prinzipien in den vergangenen Jahren in einer Reihe von Fällen durchgesetzt.

- 3 | Patrick J. McGowan, „African Military Coups d’etat, 1956-2001: Frequency, Trends and Distribution“, *The Journal of Modern African Studies* 41, Nr. 3, 2003, 339-370; ders., „Coups and Conflict in West Africa, 1995-2004“, *Armed Forces and Society* 32, Nr. 2, 2006, 234-253.
- 4 | Goran Hyden, *African Politics in Comparative Perspective*, Cambridge University Press, 2006, 19.
- 5 | Jimmy Kandeh, *Coups from Below. Armed Subalterns and State Power in West Africa*, Houndsmills, 2004.

Unter Benins Führung blieb die Afrikanische Union ihren Prinzipien treu: Der Staatsstreich in Guinea-Bissau im April 2012 führte zur Suspendierung der Mitgliedschaft des Landes in der Afrikanischen Union und auch Malis Mitgliedschaft wurde nach dem Staatsstreich 2012 suspendiert. Darüber hinaus wurde mit der Zentralafrikanischen Republik auch ein Staat für schwerwiegende politische Konflikte suspendiert. Dass diese Suspendierungen inzwischen keine Kontroversen mehr auslösen, ist ein gutes Indiz dafür, dass sich hier eine Norm durchgesetzt hat – daran konnte 2013 angeschlossen werden. Am 5. Juli 2013, zwei Tage nach dem Staatsstreich in Ägypten, wurde auch dieses Land suspendiert.



Der britische Außenminister William Hague beim Besuch ghanaischer AFISMA-Truppen im März 2013: Ohne ausländische Hilfe kein Gelingen der AU-Mission in Mali. | Quelle: Amt für auswärtige Angelegenheiten und des Commonwealth (FCO), flickr ©🇬🇧🇬🇧.

Mali-Krise: Bewährungsprobe für die Afrikanische Union

Dass das Festhalten der Afrikanischen Union am Prinzip, Staatsstrieche nicht zu dulden, gelegentlich mit Kosten verbunden ist, machte die Krise in Mali besonders deutlich. Seit den 1990er Jahren galt Mali als ein Staat, der trotz verbreiteter Armut demokratische Normen erfolgreich verankert hat. Gleichwohl ist Mali seit Jahrzehnten von einem Konflikt zwischen der Regierung in Bamako und den Tuareg im Nordosten des Landes bedroht, der im Januar 2012

erneut ausbrach, als Rebellen der Tuareg wiederholt die Waffen gegen die Regierung erhoben. Das Militär wurde mit der Niederschlagung der Rebellion beauftragt, fühlte sich aber von der politischen Elite des Landes im Kampf weitgehend allein gelassen. Wenige Wochen vor der Präsidentschaftswahl kam es schließlich im März 2012 zu einem Staatsstreich, in dem Präsident Amadou Toumani Touré durch eine kleine Gruppe von Offizieren niederer Ränge unter der Führung des Hauptmanns Amadou Sanogo gestürzt wurde. Der Staatsstreich in Mali zeigte auch, dass Putschversuche von unteren Offiziersrängen das betroffene Militär fundamental schwächen. Schließlich ist nicht jedem Oberst zu vermitteln, warum er plötzlich, wie im Falle Malis, Befehle eines Hauptmanns ausführen soll.⁶

Dem Putsch folgten umgehend die Suspendierung der Mitgliedschaft in der Afrikanischen Union und internationale Sanktionen. Obwohl die Union und die Weltgemeinschaft damit einer bindenden Norm folgten, schuf dieses Vorgehen im Nordosten Malis ein militärisches Vakuum. Die Streitkräfte fanden aufgrund der weltweiten Isolation plötzlich keine internationale Hilfe. Zudem waren sie nach der Machtergreifung in Bamako auch keine einheitlich auftretende, effiziente Streitmacht mehr. In das Vakuum stießen dann nicht nur Tuareg-Rebellen, sondern vor allem fundamentalistische islamistische Milizen der Al-Qaida im Islamischen Maghreb (AQIM). Der Putsch und die darauffolgenden Sanktionen forcierten damit den Staatszerfallsprozess in Mali. Vor diesem Hintergrund plante die ECOWAS ein militärisches Eingreifen. Die Planung dieser westafrikanischen Intervention geriet jedoch trotz der zunehmend bedrohlichen Lage in Mali immer mehr in Verzug, so dass am Ende nur ein französisches Eingreifen den Staat vor einem Zerfall oder einem Sieg der AQIM retten konnte.

Damit stellte die Krise in Mali die beninische AU-Präsidentschaft gleich vor mehrere Probleme: Erstens machte sie deutlich, dass es um die Eingreifkapazitäten gerade im westlichen Afrika noch immer schlecht bestellt ist. Zweitens fand sich Boni Yayi in der undankbaren Position wieder, das letztlich alternativlose Eingreifen Frankreichs verteidigen zu müssen, das aber in vielen afrikanischen Eliten als neokoloniale Intervention interpretiert wurde und wird.

Im Fall von Mali wurde erneut deutlich, dass die westafrikanische Staatengemeinschaft ECOWAS nur handlungsfähig ist, wenn sich die Regionalmacht Nigeria beteiligt.

Und schließlich blieb am Ende die Aufgabe, Mali auch nach dem französischen Rückzug militärisch zu sichern. Auch wenn es dafür überregionale Beteiligung gab, fiel diese Auf-

gabe der ECOWAS zu, die sie mit der African-led International Support Mission to Mali (AFISMA) auszufüllen sucht. Hier wurde erneut deutlich, dass auch die westafrikanische Staatengemeinschaft nur handlungsfähig ist, wenn sich die Regionalmacht Nigeria beteiligt, die als einzige über signifikante militärische Fähigkeiten verfügt und ohne die keine Intervention der ECOWAS durchhaltefähig wäre. Angesichts dieser schwierigen Umstände ist es Boni Yayi immerhin gelungen, auf dem Kontinent ein gewisses Maß an politischer Einigkeit zu schaffen.

Verortung Benins auf der internationalen politischen Landkarte und die Rolle Boni Yayis

Benin hat es verstanden, den Vorsitz der Afrikanischen Union diplomatisch aufzuwerten und ihm so symbolische Macht zu verleihen, die über das Zeremonielle hinausgeht. Doch gerade bei der rotierenden Präsidentschaft der AU, die schon strukturell nicht auf Handlungskontinuität angelegt ist, zeigt sich der Graben zwischen Rhetorik und Realität besonders auffällig: Das Amt verleitet zu wolkeigen Absichtserklärungen, deren Umsetzung angesichts der kurzen Amtsdauer politisch nicht mehr begleitet werden kann. Es bleibt dann die ephemere Erinnerung an eine ambitionierte Präsidentschaft, die viel versprechen muss, aber tatsächlich wenig leisten kann. Was bleibt, ist, dass Boni Yayis Engagement seinem Land, aber auch ihm selbst, in der Region einen Prestigegewinn beschert haben mag.

Die außenpolitischen Optionen eines Kleinstaates sind naturgemäß begrenzt. Gerade in einer Subregion wie Westafrika mit mehreren konkurrierenden Führungsmächten und mehr oder weniger offen ausgetragenen Konflikten in der Nachbarschaft kann sich eine stabile regionale Hierarchie nicht ausbilden, die den Kleinstaaten einen Platz zuweise, der ihnen außenpolitische Planungssicherheit und Berechenbarkeit garantierte. ECOWAS als subregionaler Integrationsmechanismus hat in diesem unsicheren Kontext eine erstaunliche institutionelle Hartnäckigkeit bewiesen. Dennoch bleiben die Integrationsbestrebungen innerhalb

der ECOWAS regelmäßig hinter den Erwartungen seiner Mitgliedstaaten und auch hinter den eigenen Absichtserklärungen zurück. Dabei würden besonders die Kleinstaaten wie Benin und Togo von einer besseren Integration in Westafrika profitieren.

Hier zeigt sich, dass die eigentliche Vergleichsgruppe Benins innerhalb der Afrikanischen Union trotz seiner temporär verstärkten internationalen Präsenz die anderen Kleinstaaten bleiben. Benin wollte wenigstens symbolisch zur Gruppe der Aufsteigernationen stoßen.⁷ Vorbild ist dabei für den Präsidenten die außenpolitische Strategie Ruandas, das seit den 1990er Jahren in der internationalen Wahrnehmung eine rasante Entwicklung vom Krisenland zum Tigerstaat hinter sich hat. Im Falle Benins ist unter Boni Yayi der Versuch erkennbar, eine solche Erfolgsgeschichte zu konstruieren. In der Tat ist Benin wegen seines effizienten Hafens und seiner strategischen Lage zum regionalen Drehkreuz im Bereich Wirtschaft und Infrastruktur geworden, das sowohl eine Verteilerfunktion für das Hinterland spielt (vor allem Niger und Mali) als auch Reservekapazitäten für nigerianische Häfen bereitstellt, die unter der schlechten Sicherheitslage leiden.

Regionale Außenpolitik kann sich für Kleinstaaten politisch und wirtschaftlich auszahlen. Da sich aufgrund der Langfristigkeit der Wirkung regionaler diplomatischer Initiativen aber die Verbindung von Politikerpersönlichkeit mit dem konkreten Erfolg diplomatischer Initiativen nur schwer einstellt und eine Zuschreibung des politischen Erfolgs mithin kaum möglich ist, werden regionale außenpolitische Projekte insbesondere von Kleinstaaten kaum verfolgt. Hier versuchte Benins AU-Präsidentschaft, sich positiv von diesem regionalen Maßstab abzuheben.

7 | Die Wachstumsraten der letzten drei Jahre betragen 2,6 Prozent (2010), 3,5 Prozent (2011) und 3,8 Prozent (2012). Vgl. „Benin“, *The World Factbook*, CIA, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/bn.html> [18.02.2014]. Im direkten Vergleich zu Ruanda, wo die Wachstumsraten in diesem Zeitraum bei über sieben Prozent lagen, ist dies zunächst zu wenig, um eine belastbare „Tigerstaatserzählung“ zu konstruieren. Jedoch erzielte Benin dieses stabile Wachstum während der internationalen Finanzkrise und in einer wirtschaftlich instabilen Nachbarschaft.



Reisediplomatie und Personalisierung der Außenpolitik: Benin Präsident Boni Yayi (l.) mit seinem südafrikanischen Amtskollegen Jacob Zuma 2012. | Quelle: Siyabulela Duda, Government Communications (GCIS), Republik Südafrika ©©©.

Boni Yayis Absicht, den AU-Vorsitz mit konkreten Projekten auszufüllen, mag zwar für die Ernsthaftigkeit seiner Amtsausfüllung sprechen, aber auch für seinen persönlichen Ehrgeiz, sich für höhere Ämter auf kontinentaler und globaler Ebene zu qualifizieren. Die außenpolitische Ambition hat hier zwar zu einer erhöhten Sichtbarkeit Benins und seines Präsidenten auf der internationalen Bühne geführt, aber auch zu einer stärkeren Personalisierung der Außenpolitik im Präsidentialamt. Eine solche Personalisierung ist jedoch ein zweischneidiges Schwert: Einerseits ist sie eine Reaktion auf den Ressourcenmangel und die Schwerfälligkeit in der Verwaltung, andererseits erschwert sie die langfristige Formulierung nationaler Interessen, indem sie deren Vermengung mit persönlichen Interessen befördert. Die kontinental und global ausgreifende AU-Präsidentschaft Boni Yayis war nicht zuletzt deshalb innenpolitisch umstritten, da der Bevölkerung und der Opposition nicht immer klar war, wo die Grenze zwischen den beiden verlief. So wurden beispielsweise Sinn und Zweck der Reisediplomatie Boni Yayis am Golf und in Fernost angezweifelt, da von dort weder in großem Maße neue Direktinvestitionen noch Entwicklungshilfegelder zu erwarten seien.⁸

8 | Zwar fließen bereits Direktinvestitionen aus China und in kleinerem Maßstab auch aus Japan. Auch ist Japan eine der wichtigsten Gebernationen in Benin. Doch bleibt fraglich, ob die teure Reisediplomatie Benins hier wirklich neue Impulse setzen konnte.

Es war also nicht zuletzt die persönliche Eitelkeit eines Präsidenten, die einem Kleinstaat einen außenpolitischen Marathon zumutete, der wertvolle politische Aufmerksamkeit von den innenpolitischen Problemen abzog – gerade weil es in seinem persönlichen Interesse lag, von innenpolitischem Versagen abzulenken. Mit der AU-Präsidentschaft verfolgte Yayi auch persönliche Ziele, die nicht notwendigerweise mit denen des Landes übereinstimmten. Dennoch: Beispiele anderer Kleinstaaten zeigen, dass Außenpolitik einen gewissen Grad an Personalisierung braucht und realpolitische Implikationen haben kann. Das staatsmännische Gesicht eines kosmopolitischen Präsidenten kann der Markenbildung von Staaten dienen und sich positiv auf die Reputation eines Landes auf internationaler Bühne auswirken.⁹ Fraglich ist natürlich, ob ein Kleinstaat wie Benin überhaupt eine prominente regionale Rolle spielen sollte, wenn vitale Interessen nicht berührt sind. Diese wären etwa bei regionalen Konflikten berührt, Boni Yayis Rolle während des Konfliktes in Mali wurde mithin innenpolitisch anerkannt. Damit Außenpolitik aber den nationalen Interessen dient und nicht ausschließlich denen der politischen Elite, braucht sie einen demokratischen Unterbau, den Dialog mit der Zivilgesellschaft. Im noch immer stark unterentwickelten Benin ist der zivilgesellschaftliche Organisationsgrad in Themen, die von der Lebenswelt weiter Teile der Bevölkerung so stark entfernt sind wie die Außenpolitik, gering. Eine starke Personalisierung und Machtkonzentration in diesem Politikfeld behindert eine solche Formierung zusätzlich.

HERAUSFORDERUNGEN UND PROBLEME

Unerledigte Institutionalisierung in der Sicherheitspolitik

Die sicherheitspolitischen Probleme der Afrikanischen Union angesichts der militärischen Konflikte in Subsahara-Afrika gründen auf eine noch immer mangelhafte Institutio-

9 | Ein Beispiel könnte hier Uruguay sein, das mit der Person seines Präsidenten Mujica den Wirtschafts- und Tourismusstandort verbessert. Noch sinnfälliger ist dies für Singapur, wo der Staatsgründer Lee Kuan Yew als *elder statesman* die Reputation seines Landes mehrt, was Singapurs Rolle in ASEAN positiv beeinflusst und nicht zuletzt wirtschaftspolitische Implikationen hat.

nalisierung der afrikanischen Sicherheitsarchitektur. Dennoch hat die Afrikanische Union einige bemerkenswerte Erfolge in der Schaffung von Frieden und Sicherheit registrieren können. Das gilt insbesondere für die gegenwärtige Mission der Afrikanischen Union in Somalia, wo der jahrelange Einsatz der Friedensmission zur Stabilisierung der Sicherheitslage geführt hat.¹⁰

Allerdings gibt es auch in diesem Bereich der Afrikanischen Union einige ungelöste Probleme: Die AU hatte sich bei ihrer Gründung sehr ambitionierte Ziele gesetzt und die afrikanische Sicherheitsarchitektur auf vier Pfeiler gebaut: So sollte ein Expertengremium (*Panel of the Wise*) den Friedens- und Sicherheitsrat der Afrikanischen Union beraten, ein kontinentales Frühwarnsystem Krisen und potenzielle Konflikte voraussagbar und damit beherrschbar machen, ein gemeinsamer Fonds für Einsätze geschaffen und schließlich eine afrikanische Eingreiftruppe aufgebaut werden.¹¹

Insbesondere bei der Schaffung von regionalen Eingreifkapazitäten im Rahmen der so genannten African Standby

Kurz nach ihrer Gründung hatte die Afrikanische Union entschieden, dass ihre African Standby Force 2010 einsatzbereit sein sollte, um Völkermorde verhindern und Bürgerkriege beenden zu können.

Force (ASF), die in den Regionen des Kontinents von den dortigen Regionalorganisationen jeweils in Größe einer Brigade aufgestellt werden sollten, gibt es aber kaum nennenswerte Fortschritte.¹² Kurz nach ihrer

Gründung hatte die Afrikanische Union entschieden, dass diese Eingreiftruppe 2010 einsatzbereit sein sollte, um Völkermorde verhindern und Bürgerkriege beenden zu können.¹³ Die Realität hingegen ist ernüchternd: Die aktuellen Friedensmissionen sind meist auf einer Ad-hoc-Basis zusammengestellt worden, die Strukturen der ASF greifen dabei nur selten und wenn, wie etwa im Sudan, nur dank der Kooperation mit den Vereinten Nationen. Dass gerade die Situation in Mali erst durch die französische

10 | Dustin Dehez, „Neue Perspektiven für Somalia?“, *Europäische Sicherheit und Technik* 62, Nr. 4, 2013, 102-104.

11 | Nelson Alusala, „African Standby Force. East Africa Moves On“, *African Security Review* 13, Nr. 2, Bd. 13, 2004, 113-121.

12 | Jakkie Cilliers, „The African Standby Force: An update on progress“, *ISS Paper* 160, Institute for Security Studies (ISS), 3/2008.

13 | Theo Neethling, „Realizing the African Standby Force as a Pan-African Ideal: Progress, Prospects and Challenges“, *Journal of Military and Strategic Studies* 8, Nr. 1, 2005, 1-25.

Intervention stabilisiert werden konnte, war auch für Yayi Anlass zu einer kritischen Bestandsaufnahme: „Warum zieht es Afrika, das die Mittel hätte, sich selbst zu schützen, immer vor, zu warten, wenn es in Gefahr gerät?“¹⁴

So treffend diese Kritik ist, die Mittel, die nötig wären, um alle Konflikte in Afrika anzugehen, hat die Afrikanische Union bislang nicht.

Mittelfristig ist das Modell aus afrikanischen Friedensmissionen mit Finanzierung von außen nicht tragfähig, denn es mangelt an Planungssicherheit.

Doch mittelfristig ist das Modell aus afrikanischen Friedensmissionen mit Finanzierung von außen nicht tragfähig, denn es mangelt an Planungssicherheit, die gerade zur Befriedung langjähriger Bürgerkriege unbedingt vonnöten ist. Die AFISMA-Mission in Mali ist die erste Mission, die zum Teil direkt aus den Mitteln der Afrikanischen Union getragen wird –, aber auch hier liegt der Anteil der Afrikanischen Union bei nicht mehr als zehn Prozent der Gesamtkosten der Mission und wiederum ist die Zusammensetzung der Truppe auf Ad-hoc-Basis erfolgt. Inzwischen hat sich die Afrikanische Union auf ein neues Zieldatum für die vollständige Einsatzfähigkeit der African Standby Force einigen können. Angestrebt wird sie nun für das Jahr 2015, doch auch dieser Zeitplan ist noch äußerst ambitioniert – es wäre schon ein Erfolg, wenn zwei oder drei der geplanten Regionalbrigaden aufgestellt würden.¹⁵ Die gegenwärtige Mission in Somalia zeigt zwei andere Probleme auf, die selbst eine operationelle ASF noch würde angehen müssen: Mit fast 18.000 Mann hat die AMISOM eine Größe erreicht, die die ASF nie selbst bereit stellen, geschweige denn durchhalten könnte. Zweitens stellt sich bei Erreichen der Operationalität die Frage, ob die regionalen Eingreifbrigaden auch in ihrer eigenen Region eingesetzt werden sollten. Das würde schwierig, weil die meisten Staaten in den Regionen untereinander in Streitigkeiten verwickelt sind.

Ein ähnlicher Stillstand lässt sich auch dem vor Jahren mit vielen Fanfaren und Hoffnungen gestarteten Projekt des kontinentalen Frühwarnsystems für potenzielle Konflikte

14 | Zitiert nach: Jason Patinkin, „Can the AU Deliver Pax Africana?“, in: *ThinkAfricaProgress*, 06.02.2013, <http://thinkafricapress.com/politics/pax-africana-au-security-development-mali-drc-car-somalia-darfur-sudan> [18.02.2014]. Übers. d. Red.

15 | Judith Vorrath, „Schieflagen in der Afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur“, *SWP-Aktuell* 51, 08/2012, http://swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2012A51_vrr.pdf [18.02.2014].

(Continental Early Warning System, CEWARN) attestieren.¹⁶ Auch dieses System soll in den jeweiligen Subregionen verankert sein. Zumindest konzeptionell ist es ein großer Schritt nach vorn: CEWARN soll nicht nur politische Entwicklungen auswerten, sondern auch andere Quellen einbeziehen, von Klimadaten bis zu Erkenntnissen von Nichtregierungsorganisationen. Allerdings ist CEWARN nie so recht zum Leben erwacht. An diesem Dornröschenschlaf der afrikanischen Sicherheitsarchitektur hat auch die Präsidentschaft Benins wenig geändert.

Konsequenzen des Wahlkampfs um den Kommissionsvorsitz der Afrikanischen Union

Boni Yayis einvernehmliche Wahl zum Vorsitzenden der Versammlung der AU im Januar 2012 wurde von einem Duell um den Vorsitz der Kommission überschattet, der im starken Gegensatz zur sonstigen Konsenskultur dieser Institution steht. Dies ist umso erstaunlicher, als Wahlen um die Kommission in der Regel von Desinteresse und einem Mangel an Kandidaten gekennzeichnet sind.¹⁷ Dem Amtsinhaber Jean Ping aus Gabun, der sich um weitere vier Jahre bewarb, stellte Südafrika seine Innenministerin Nkosazana Dlamini-Zuma entgegen. Südafrika begründete seinen Widerspruch gegen eine zweite Amtszeit Pings vor allem mit dessen mangelndem Erfolg bei dem Versuch, während der Krisen in Libyen und Côte d'Ivoire den Einfluss und das Primat der Afrikanischen Union gegenüber den westlichen Mächten durchzusetzen.¹⁸

Die Aufstellung Dlamini-Zumas und das anschließende Scheitern beider Kandidaten an der notwendigen Zwei-Drittel-Mehrheit führten zur Vertagung der Wahl auf den AU-Gipfel im Juli, was zu einem permanenten sechsmonatigen

Südafrika begründete seinen Widerspruch gegen eine zweite Amtszeit Pings vor allem mit dessen mangelndem Erfolg bei dem Versuch, während der Krisen den Einfluss der AU gegenüber westlichen Mächten durchzusetzen.

16 | Makumi Mwagiru, „The Legal Framework for CEWARN“, in: Cirū Mwaūra und Susanne Schmeidl (Hrsg.), *Early Warning and Conflict Management in the Horn of Africa*, Red Sea Press, 2002, 69-97.

17 | Mehari Taddele Maru, „Rethinking and reforming the African Union Commission elections“, *African Security Review* 21, Nr. 4, 12/2012, 64-78, hier: 64.

18 | Farhiya Ali Ahmed, „AU Commission: Dlamini and Ping fight to a standstill“, *African Business* 384, 03/2012, 49.

Wahlkampf innerhalb der Institution führte. Boni Yayis eindringliche Warnung vor einer Spaltung und dem damit einhergehenden Glaubwürdigkeitsverlust der AU konnte dies nicht verhindern. Denn mit der Kandidatur Dlamini-Zumas hatte sich Südafrika wenige Freunde außerhalb des regionalen Bündnisses South African Development Community (SADC) gemacht, dem das Land selbst angehört, und ebenso wenig in den Reihen der Jean Ping unterstützenden ECOWAS. Allgemein wurde die Kandidatur mit gemischten Gefühlen aufgenommen: Die Einwände richteten sich hierbei weniger gegen die Person Dlamini-Zumas als gegen den Verstoß eines großen afrikanischen Landes gegen die ungeschriebene Regel, kleineren afrikanischen Staaten den Vorsitz zu überlassen. Ein weiterer Einwand war Kenias Unterstützung eines eigenen Kandidaten für den Vize-Posten: Da sich entsprechend einer weiteren ungeschriebenen Regel Vorsitz und Stellvertretung auf das frankophone und anglophone Lager aufteilen sollten, gab es auch im letztgenannten Lager Bedenken.¹⁹ Auf Missfallen stieß auch die euphorische Reaktion der südafrikanischen Delegation auf die erste Niederlage Pings und die anschließende rufschädigende Kampagne Südafrikas, die Ping als eigensüchtigen Büttel Frankreichs darzustellen suchte.²⁰

Der sechsmonatige Wahlkampf hat die Gräben zwischen anglophonen und frankophonen Ländern in Afrika akzentuiert, eine von Südafrika wohl kalkulierte Entscheidung.²¹ Über die Sprachgrenzen hinaus hatte der Wahlkampf aber auch Konsequenzen für das Verhältnis zwischen den beiden afrikanischen Giganten Nigeria und Südafrika. Viele der Entscheidungen Pings waren von Nigeria unterstützt und angeleitet worden: In Côte d'Ivoire unterstützte Nigeria den gewählten Herausforderer Ouattara und in Libyen sorgte es für eine rasche Anerkennung des National

19 | Svenja Ehinger, „Südafrikanerin führt künftig Afrikanische Union an“, Länderbericht, Konrad-Adenauer-Stiftung, 07/2012, 1, http://kas.de/wf/doc/kas_31739-1522-1-30.pdf [18.02.2014].

20 | Thomas Scheen, „Das ist ja der afrikanische Gipfel“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 15.07.2012, <http://faz.net/aktuell/politik/ausland/-11819306.html> [18.02.2014].

21 | Cameron Duodu, „Is the AU fit for purpose?“, *New African*, 08-09/2012, 47.

Transition Councils, beides gegen den Willen Südafrikas.²² Mit der Wahl hat sich Südafrika gegenüber den anderen großen Staaten in der Region durchgesetzt und einen symbolischen Punktsieg errungen. Die hohen politischen Kosten der südafrikanischen Scheckbuchdiplomatie und die Verärgerung der anderen dominanten regionalen Führungsmächte werfen aber einen Schatten auf diesen Erfolg.

Als Dlamini-Zuma im Juli 2012 schließlich im vierten Wahlgang gewählt wurde, beteuerte sie rasch, dass sie als Einzelperson und nicht als Delegierte Südafrikas antrete. Mit der Wahl des äthiopischen Ministerpräsidenten Hailemariam Desalegn zum Vorsitzenden der Versammlung im Januar diesen Jahres ging diese Position außerdem an ein Land, das sich der Kandidatur Dlamini-Zumas widersetzt hatte und zudem in seiner Hauptstadt Addis Abeba den Sitz der Afrikanischen Union beherbergt. Man kann dies durchaus als ersten Anlauf sehen, die Vorsitzende einzuhegen, umgekehrt aber auch als Versuch Südafrikas und Dlamini-Zumas, die ehemaligen Gegner einzubinden und eine weitere Spaltung der AU zu verhindern.

Der Streit um den Kommissionsvorsitz illustriert die institutionellen Dynamiken innerhalb der Afrikanischen Union: Einerseits sind regionale Großmächte die starken Akteure innerhalb der formal auf der Gleichwertigkeit der Mitgliedsstaaten beruhenden AU. Andererseits ist die Verwaltung das eigentliche Machtzentrum der AU – und nicht etwa die stärker zeremonielle AU-Präsidentschaft. Entsprechend konnte Boni Yayi diesem Streit nur zusehen, nicht zuletzt, weil Benin als Kleinstaat nur wenig symbolische und faktische Macht im Kreis der Mitglieder der Union hat.

Einflussgewinn in der Afrikanischen Union, Einflussverlust in der ECOWAS

Außenministerien kleiner afrikanischer Staaten sind in der Regel schlecht ausgestattet, nicht zuletzt weil sie nicht unmittelbar zur Lösung innenpolitischer Probleme beitragen.

Die außenpolitischen Kapazitäten eines kleinen Staates wie Benin sind eng begrenzt. Sowohl auf der Personal- als auch auf der Mittelseite sind solche Außenministerien in

der Regel schlecht ausgestattet, nicht zuletzt weil sie nicht unmittelbar zur Lösung innenpolitischer Probleme beitra-

22 | „The crucial election for the chair of the African Union“, *The Pretoria News*, 30.01.2012.

gen und deshalb keine Ausgabenpriorität genießen. In einem Präsidialsystem stehen sie darüber hinaus in Konkurrenz zum Präsidialamt. Das Problem der Kohärenz wird dadurch verstärkt, dass Staaten heute gleich auf mehreren „diplomatischen Ebenen“ aktiv sind (und wohl auch sein müssen).²³ Im Falle Benins sind dies die regionalen Integrationsverbände auf subregionaler (v.a. ECOWAS) und kontinentaler Ebene (v.a. die AU), die beide permanente Aufmerksamkeit erfordern, sich in vielen Themenfeldern überlappen, aber meist nicht ergänzen. Der erhöhte Aktivismus und Einflussgewinn auf der kontinentalen Ebene ging deshalb zunächst zulasten der Rolle Benins in seiner Subregion. Dabei befinden sich Westafrikas Integrationsmechanismen in einer Krise und bräuchten dringend die Aufmerksamkeit ihrer Mitgliedstaaten.²⁴ Der Zwang zur regionalen Mehrebenendiplomatie überfordert Kleinstaaten also durch die eben beschriebene Kapazitätslücke und die hohen Erwartungen, die an sie gestellt werden. Sie können zwar versuchen, regionale Organisationen für ihre Belange zu instrumentalisieren. Doch bürokratische Trägheit innerhalb des AU-Apparats und regionalpolitische Pfadabhängigkeiten implizieren, dass regionale Organisationen wie die AU nicht einfach ihren Kurs verändern. Regionale Initiativen im Bereich Entwicklung kosten außerdem viel Geld, das vorwiegend die Großmächte unter den Mitgliedern der AU aufbringen müssten. Deshalb wird Politik auch in der AU entscheidend von den regionalen Führungsmächten formuliert, die ihren Ambitionen etwa durch die Ausrichtung von Sondergipfeln und die Auflegung von Sonderfonds Nachdruck verleihen können.²⁵ Wenn kein substanzieller Eigenbeitrag zu erwarten ist, wie im Falle Benins, bleibt die Prioritätensetzung damit Sache der regionalen Führungsmächte – es sei denn, diese können bilateral für die Lösung

23 | Slaughter nennt dies *networked power* (Netzwerkmacht). Anne-Marie Slaughter, „America's Edge: Power in the Networked Century“, *Foreign Affairs*, Nr. 1, Bd. 88, 2009, 94-113.

24 | So bleibt neben den oft berichteten Demokratierückschlägen, die auch ein Vierteljahrhundert nach dem Ende der Blockkonfrontation und trotz Entwicklungsfortschritten auf einen noch immer fragilen Demokratiekonsens in Westafrika schließen lassen, die ECOWAS auch im Wirtschaftsintegrations- und im Infrastrukturbereich hinter ihren eigenen Zielen und Hoffnungen zurück.

25 | Zu solchen regionalen Hierarchien vgl. David Lake, „Regional Hierarchy: authority and local international order“, *Review of International Studies*, Bd. 35, 02/2009, Beilage 1, 35-58.

Ein AU-Vorsitz kann Sichtbarkeit und Sympathie schaffen, aber auch zulasten der bilateralen Ebene gehen. spezifischer Probleme der Kleinstaaten gewonnen werden. Ein AU-Vorsitz kann hier Sichtbarkeit und Sympathie schaffen, aber auch zulasten dieser bilateralen Ebene gehen. In einer langfristig angelegten „Politik der Gewinnung der Großmächte“ hat die Präsidentschaft Benins dennoch einen Platz.

Die außenpolitische Konzentration auf die kontinentale Ebene wirft dabei nicht unbedingt eine größere Dividende für Kleinstaaten ab. Kontinentale Integration verspricht in der Theorie einerseits bedeutendere wirtschaftliche Skaleneffekte und eine größere politische Bühne. Andererseits führen Subsidiaritätsüberlegungen zu größerer Handlungsfähigkeit auf der subregionalen Ebene. Im Falle Westafrikas existieren bereits regionale Mechanismen für den Ausbau der Infrastruktur, die Vertiefung der Wirtschaftsintegration und Finanzpolitik sowie für (robuste) Konfliktlösung. All dies spricht dafür, dass Benins Interessen eindeutig auf der subregionalen Ebene zu finden sein sollten.

Was Benin motiviert, in dieser Konstellation außenpolitisch auf die kontinentale Ebene zu wechseln, sind vor allem Überlegungen hin zu einem *strategic sidestepping*: Eine solche Ausweichstrategie verspricht sich vom Wechsel der diplomatischen Ebene eine Verbesserung der eigenen nationalen Position.²⁶ Die unsichere außenpolitische Rendite auf der Ausweichebene wird dann in Kauf genommen, wenn die ursprünglich präferierte Ebene hinter ihrem Effizienzpotenzial zurückbleibt. Benins verstärkte Präsenz auf der AU-Ebene ist in dieser Diktion ein Signal, dass es seine Interessen auf der ECOWAS-Ebene nicht ausreichend realisiert sieht. Das Problem liegt demnach für Benin auf der subregionalen Ebene, in der Teilblockade der ECOWAS, die sich im Wettbewerb der subregionalen Großmächte aufreißt, so dass Kleinstaaten kein Gehör mehr finden. Aufgrund der Fragilität der meisten ECOWAS-Mitgliedstaaten wird Westafrika in der kontinentalen wie der globalen Öffentlichkeit mittlerweile so sehr als „Krisenregion“ identifiziert, dass selbst relativ stabile Staaten wie Benin ein Imageproblem bekommen – mit negativen volkswirtschaftlichen Folgen. Auf einer Tribüne wie derjenigen der

26 | Christian E. Rieck, „Balancing Brazil: Foreign Policy Strategies of Secondary Powers“, unveröffentlichtes Manuskript.

AU-Präsidentschaft kann Benin dieser ruinösen Entwicklung entgegenwirken – umhüllt vom institutionellen und symbolischen Mantel eines noch immer positiv aufgeladenen Integrationsprojektes.

Ministerielle Bürokratie: Was konnte die Bürokratie der Afrikanischen Union leisten?

Während der AU-Vorsitz Benins allgemein als großer Erfolg gefeiert wird, kritisieren gerade Stimmen in Benin oft, dass er das kleine Land zu viele Ressourcen gekostet hätte und vor allem Yayi persönlich von der Präsidentschaft profitiert habe. Das beninische Außenministerium im Besonderen sei einfach zu klein für eine solch aktive Rolle gewesen und habe dafür andere Dinge, beispielsweise auf regionaler Ebene, vernachlässigt. Diese Überforderung der beninischen Kapazitäten scheint zunächst überraschend, war die Rolle des Vorsitzenden der Versammlung doch gerade für kleinere Länder vorgesehen. Die gelegentliche Überforderung der Strukturen weist indes darauf hin, dass Boni Yayi bei der Ausfüllung seiner AU-Präsidentschaft Aufgaben übernommen hat, die nicht für ihn vorgesehen waren – zumal dem Amt, im Gegensatz zum temporären Vorsitzenden des Europäischen Rats, kein eigener Stab zurarbeitet.

Die Rolle des Vorsitzenden der Versammlung ist als zereemonielles Amt angelegt, mit prozeduralen Funktionen während der Sitzungen. Darüber hinaus ergibt sich die Rolle der Funktion aus der Persönlichkeit des Amtsinhabers.²⁷ Handelt es sich hier also um eine internationalistische Marotte Yayis oder gar um das Streben nach persönlichem Vorteil?

Letztlich haben wir es vor allem mit einer besonderen Lage zu tun, in der Boni Yayi das politische Gewicht, das mit dem Vorsitz einherging, genutzt hat, um einen Ruf als internationaler Staatsmann zu erwerben.²⁸ Verantwortlich für diese Ausnahmesituation war, dass der Kommissionsvorsitz für

27 | Babatunde Fagbayibo, „The (Ir)relevance of the Office of the Chair of the African Union Commission: Analysing the Prospects for Change“, *Journal of African Law* 56, Nr. 1, 2012, 15-28, hier: 30.

28 | Simon Allison, „Business as usual at the AU (and it's a good thing too)“, *Daily Maverick*, 28.01.2013, <http://dailymaverick.co.za/article/2013-01-28-business-as-usual-at-the-au-and-its-a-good-thing-too> [18.02.2014].

die erste Hälfte seiner Amtszeit durch Wahlkampf und anschließende Findungsphase blockiert war. Aufwändige Schlichtungsdiplomatie innerhalb der Versammlung sowie an den zahlreichen Krisenherden des Kontinents musste daher von Boni Yayi alleine bewältigt werden. Gleichzeitig brachte ihm der Mangel an einem starken und sichtbaren Gegenüber innerhalb der AU auch einen größeren politischen Spielraum.

Besonders in Fragen der regionalen Sicherheit bleibt die Rolle des Vorsitzenden daher letztendlich ungeklärt und von Umständen und Person abhängig. Yayi hat diese Problematik in seiner Abschlussrede aufgegriffen, als er eine klarere Rollenaufteilung zwischen Kommission, Ratsvorsitz und Vorsitz des Friedens- und Sicherheitsrates forderte.²⁹ Gemäß Artikel 3, Absatz 2 des AU-Statuts sind beispielsweise die Repräsentation und die Verteidigung der Interessen der Union (unter Führung und Mandat der Versammlung und des Exekutivrats) Aufgaben der Kommission.³⁰ Nicht erst unter der Präsidentschaft Boni Yayis wurde deutlich, dass der Ratsvorsitzende in seiner intergouvernemental angelegten Funktion diese Rolle manchmal besser ausfüllen kann. Hierzu bedürfte es aber eines eigenen Stabes, damit der AU-Vorsitz nicht die knappen Ressourcen des eigenen (meist kleineren) Landes binden muss.

SCHLUSSFOLGERUNG UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Was ist in Benin von der AU-Präsidentschaft geblieben? Da sind erstens die finanziellen und innenpolitischen Kosten des außenpolitischen Marathons. Nicht jedem erschloss sich, was der Präsident überhaupt auf der Weltbühne wolle. Dennoch hat sich, zweitens, die internationale und kontinentale Wahrnehmung Benins verbessert und zu mehr Sichtbarkeit des Landes sowie einer positiven Aufladung seiner „außenpolitischen Marke“ geführt. Drittens haben Verwaltung und Politik wichtige Erfahrung im internationalen Geschäft gesammelt, mit positiven Auswirkungen auf die Professionalisierung des Staatsapparats. Es bleibt, viertens, die doppelgesichtige Rolle Boni Yayis selbst: Zum

29 | „A Timbuktu Moment for the African Union“, *The Africa Report*, 08.03.2013, <http://theafricareport.com/News-Analysis/a-timbuktu-moment-for-the-african-union.html> [18.02.2014].

30 | Fagbayibo, Fn. 27, 17.

schillernden Erbe seiner AU-Präsidentschaft gehören ein erhöhter Grad an Personalisierung und Machtkonzentration in der Außenpolitik, die innenpolitisch zu einem weiteren Verlust an Rückhalt führten. International hat auch er jedoch an Statur gewonnen.

Die Präsidentschaft Benins litt an einer ausufernden Agenda. In einer nur einjährigen Amtszeit ist es kaum möglich, auf allen Gebieten substanzielle Fortschritte zu erzielen, und auch Boni Yayi verfiel während seiner Präsidentschaft der Versuchung, möglichst viele, wolkige Ziele zu formulieren. Immerhin aber ist es Benin gelungen, einige vielleicht nicht ganz unwichtige Prinzipien der Afrikanischen Union zu festigen und vor allem die Anti-Staatsstreich-Prinzipien fester zu verankern. Hier bildet sich inzwischen in der Tat eine regionale Norm heraus. Um darüber hinaus die Sicherheitsvorsorge in Afrika wirklich zu stärken, müssen die Pläne für eine African Stand-By Force weiter betrieben werden, insbesondere hinsichtlich einer gemeinsamen Finanzierungsgrundlage und fester Strukturen. Gerade der Sicherung verlässlicher Zusagen von Geberländern und truppenstellenden Nationen muss hierbei eine besondere Priorität zukommen.

Immerhin ist es Benin gelungen, einige Prinzipien der Afrikanischen Union zu festigen und vor allem die Anti-Staatsstreich-Prinzipien fester zu verankern.

Die AU-Präsidentschaft hat aber auch gezeigt, welchen Schwierigkeiten sich schwach entwickelte Kleinstaaten wie Benin bei der Ausgestaltung einer Rolle als kontinentaler Sprecher gegenübersehen: Die regionalen und globalen Pflichten binden wertvolle politische Aufmerksamkeit zu Lasten der Bearbeitung innenpolitischer Probleme – unabhängig davon, ob dies wie im Falle Benins ein gewünschter Nebeneffekt war. Geringe außenpolitische Kapazitäten bedeuten bei Verlagerung der Aktivitäten auf die kontinentale Ebene darüber hinaus eine Vernachlässigung der (im Falle Benins wichtigeren) subregionalen Ebene. Dieser Verwaltungsengpass kann mit Hilfe externer Akteure durch Unterstützung bei der Ausbildung und beim Bürokratieabbau zumindest verringert werden. Eine Professionalisierung des Außenministeriums könnte nebenbei der Machtkonzentration im Präsidentenamt entgegenwirken. In dieselbe Richtung würden grundsätzlich auch Maßnahmen von Gebern zur Stärkung von Akteuren der Zivilgesellschaft sowie deren Dialog mit der Politik (in diesem Falle zur Kontrolle

und Orientierung der nationalen Außenpolitik) gehen, der in Benin bisher nur sehr schwach ausgebildet ist. Zwar dürfte es im Falle Benins sicherlich wichtigere (innenpolitisch orientierte) Entwicklungsprioritäten geben, doch verstärkte eine zivilgesellschaftlich und rechtsstaatlich fester verankerte Außenpolitik die Schaufensterfunktion einer stabilen Demokratie in einer Weltregion, in der der demokratische Konsens weiter fragil ist. Die AU-Präsidentschaft Benins hat gezeigt, dass auch Kleinstaaten sich um ihre Region verdient machen können.



AUSLANDSINFORMATIONEN AKTUELL ÜBER DIE KAS-APP

Aktuelle und vergangene Ausgaben der Auslandsinformationen können Sie kostenfrei im Kiosk der KAS-App herunterladen.

Mit der App der Konrad-Adenauer-Stiftung für Smartphones und Tablets haben Sie stets aktuelle Vorträge, Konferenzen, Seminare oder Diskussionen in Ihrer Nähe sowie Neuigkeiten aus der KAS im Blick.



Für iPhone:



Für Android:



Konrad
Adenauer
Stiftung

3 | 14



Konrad
Adenauer
Stiftung