

# AUSLANDSINFORMATIONEN

4 HOCH-  
BILDU



17 PARTNER-  
SCHAFTEN  
ZUR ERREICHUNG  
DER ZIELE



11 NACHHALTIGE  
STÄDTE UND  
GEMEINDEN



10 WENIGER  
UNGLEICHHEITEN



KEIN  
HUNGER



5 GESCHLECHT  
GLEICHHEIT



Neue Ansätze in der  
Entwicklungszusammenarbeit



# AUSLANDSINFORMATIONEN

2 | 2021

## Editorial

Liebe Leserinnen und Leser,

im September 2021 wird es genau 60 Jahre her sein, dass die Gruppe der westlichen Industriestaaten die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) gründete. Mit der OECD entstand 1961 auch deren Development Assistance Committee – der Ausschuss also, der die Entwicklungshilfe, wie man sie damals häufig nannte, der dort versammelten Länder koordinieren sollte. Und auch das heutige Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) wird im Herbst sein 60-jähriges Bestehen feiern.

Viel hat sich in diesen sechs Jahrzehnten verändert. Nicht nur sprechen wir heute von Entwicklungszusammenarbeit (EZ) statt von Entwicklungshilfe, um zu verdeutlichen, dass die beteiligten Länder in Partnerschaft und zum beiderseitigen Vorteil handeln. Auch der Kreis der Staaten, die EZ betreiben, beschränkt sich längst nicht mehr auf westliche Industriestaaten, sondern ist heute so bunt wie nie. Länder, die noch vor 20 Jahren zu den größten EZ-Empfängern gehörten, finden sich inzwischen auf der Geberseite wieder. Und längst nicht alle teilen die Auffassung, dass zu gelungener Entwicklung auch ein Mehr an Demokratie und Rechtsstaatlichkeit gehört.

Die Aufgaben, denen sich EZ stellen muss, sind komplexer denn je: Entwicklungszusammenarbeit beschränkt sich nicht auf die Verbesserung der Lebensbedingungen in einzelnen Partnerstaaten. Vielmehr ist sie zu einem wichtigen Baustein bei der Bewältigung globaler Herausforderungen geworden. Als Stichworte seien hier Sicherheit, Migration, Klimaschutz oder die Pandemieprävention genannt. Zeit also, einen Blick auf gegenwärtige Trends und Akteure in der Entwicklungszusammenarbeit zu werfen und uns zu fragen, wie die deutsche EZ in diesem Umfeld bestehen kann.

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung hat vor diesem Hintergrund vor gut einem Jahr seine „BMZ 2030“-Reform vorgestellt. Dahinter steht unter anderem das Ziel, mehr Effizienz und Wirkung in der Entwicklungspolitik zu erreichen. Zwei Aspekte müssten nach Ansicht von Veronika Ertl, die eine erste Zwischenbilanz der Reform zieht, bei dieser Neuaufstellung der deutschen EZ besonders betont werden: Erstens sollte Deutschland Allianzen mit anderen Geberstaaten jenseits der OECD schmieden. Zweitens sollte es sein Profil als wertegebundenes Geberland schärfen.

Die Wirksamkeit öffentlicher Entwicklungsausgaben muss immer wieder hinterfragt und auch dokumentiert werden. Hierfür gibt es in vielen Organisationen eigene Abteilungen, die sich mit Monitoring und Evaluierung (M&E) beschäftigen. Doch M&E kann und sollte mehr leisten, so das Plädoyer von Angelika Klein und Lukas Kupfernagel, die sich für ein erweitertes Rollenverständnis aussprechen, das den Akzent stärker auf Beratung als auf Kontrolle legt.

Die Coronapandemie hat uns die Relevanz globaler Gesundheitsfragen eindrücklich vor Augen geführt. Seien es vom Tier auf den Menschen überspringende Krankheitserreger (Zoonosen) oder antimikrobielle Resistenzen: Vieler Probleme können wir

nur Herr werden, wenn in der Entwicklungszusammenarbeit eine gesunde Natur, gesunde Tiere und gesunde Menschen zusammen gedacht werden, unterstreicht Martina Kaiser in ihrem Beitrag zum One Health-Ansatz.

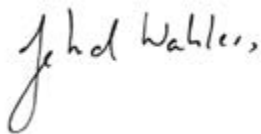
Entwicklungszusammenarbeit reflektiert stets auch die Interessen und Werte der Geber. So sind Standards hinsichtlich Demokratie und Menschenrechten oft Bestandteil westlicher EZ. Dass diese Standards in Konflikt mit anderen Interessen geraten und sich nicht immer als reine Lehre durchsetzen lassen, zeigt Carolin Löprich anhand der Budgethilfe der EU für Äthiopien. Andere Geberstaaten dagegen erheben grundsätzlich erst gar keine Ansprüche an Demokratie oder Rechtsstaatlichkeit – allein schon, weil sie ihnen selbst nicht genügen. Aber betreiben Länder wie China, Russland oder die Türkei in Afrika sogar eine explizite Autokratieförderung? Dieser Frage geht Mathias Kamp in seinem Artikel nach.

David Merkle wiederum lenkt den Blick nach Ostasien, wo Taiwan zeigt, wie auch ein kleines, von nur wenigen Staaten diplomatisch anerkanntes Land mit seiner EZ Akzente setzen kann. Ganz bewusst nutzt Taiwan dieses Politikfeld, um seinen außenpolitischen Handlungsspielraum zu erweitern und sich als innovatives und demokratisches Gegenmodell zur Volksrepublik China zu profilieren.

Auch am Beispiel der „pragmatischen Giganten“, wie Fabian Blumberg die Golfstaaten hinsichtlich ihrer Entwicklungszusammenarbeit nennt, zeigt sich noch einmal deutlich, wie sehr eigene Interessen in die Gestaltung von EZ hineinspielen. Gemessen an ihrer Wirtschaftsleistung zählten etwa Kuwait oder die Vereinigten Arabischen Emirate in jüngerer Vergangenheit zu den zehn größten bilateralen Gebern weltweit. Was hier noch EZ ist und was Investment, ist oftmals kaum trennscharf abzugrenzen.

Eines ist also klar: Deutschland und andere westliche Geber sind heute nicht mehr allein auf dem Feld der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Die Aufgabe der kommenden Jahre wird darin bestehen, einerseits mit Blick auf globale Herausforderungen auch solche Akteure miteinzubeziehen, die unsere Werte nicht teilen. Auf der anderen Seite sollten wir weiter unserer Überzeugung folgen, dass Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in den Partnerländern ein wesentlicher Bestandteil erfolgreicher und nachhaltiger Entwicklung sind. Einen Verbündeten haben wir dort – wie Mathias Kamp am Beispiel Afrikas betont – in der Regel auf unserer Seite: die Bürgerinnen und Bürger.

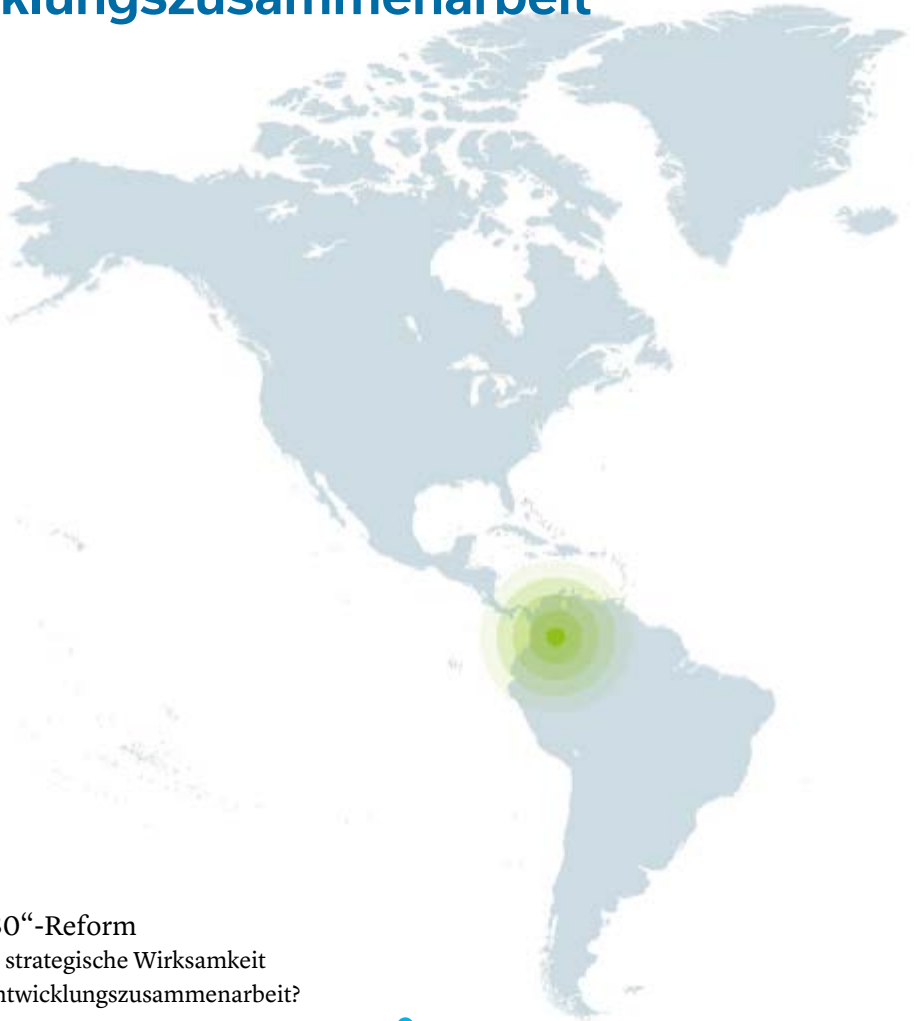
Ich wünsche Ihnen eine anregende Lektüre.

Ihr 

---

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

# Neue Ansätze in der Entwicklungszusammenarbeit



6 ●  
Die „BMZ 2030“-Reform  
Baustein für eine strategische Wirksamkeit  
der deutschen Entwicklungszusammenarbeit?  
[Veronika Ertl](#)

21 ●  
Von der Pflicht zur Kür  
Ein Plädoyer für den strategischen Nutzen  
von Monitoring und Evaluation  
[Angelika Klein / Lukas Kupfernagel](#)

33 ●  
Gesundheit ganzheitlich denken  
Das One Health-Konzept in der internationalen  
Entwicklungszusammenarbeit  
[Martina Kaiser](#)

46 ●  
Politische Konditionalität  
Über den Versuch der EU, im äthiopischen  
Tigray-Konflikt demokratische Normen mit  
außenpolitischen Prioritäten zu vereinbaren  
[Carolin Löprich](#)

57 ●  
Das Engagement autoritärer  
Geberstaaten in Afrika  
Großmachtstreben und Systemexport im  
geopolitischen Wettstreit?  
[Mathias Kamp](#)



#### WEITERE THEMEN

71 ●  
Dynamischer Akteur in Ostasien  
Wie Taiwan im Schatten der Weltgemeinschaft  
Verantwortung übernimmt  
[David Merkle](#)

82 ●  
Pragmatische Giganten  
Zur Entwicklungspolitik der Golfstaaten: Motive,  
Schwerpunkte und Kooperationspotenziale  
[Fabian Blumberg](#)

93 ●  
Zwischenbilanz mit Licht und Schatten  
Fünf Jahre Friedensabkommen in Kolumbien  
[Stefan Reith](#)

106 ●  
Zehn Jahre „Arabischer Frühling“ –  
wie denkt die Region heute?  
Umfrage zur öffentlichen Meinung in  
Nahost und Nordafrika  
[Thomas Volk](#)/[Malte Gasseling](#)



[Neue Ansätze in der Entwicklungszusammenarbeit](#)

# Die „BMZ 2030“-Reform

Baustein für eine strategische Wirksamkeit der  
deutschen Entwicklungszusammenarbeit?

Veronika Ertl



## Mit den zunehmend komplexen Herausforderungen für nachhaltige Entwicklung und den Veränderungen der internationalen Geberlandschaft haben sich die Anforderungen an die deutsche Entwicklungszusammenarbeit verändert. Kann die „BMZ 2030“-Reform vor diesem Hintergrund zu einer höheren Wirksamkeit beitragen? Und welche strategische Ausrichtung ist dabei für die Zukunftsfähigkeit der deutschen Entwicklungszusammenarbeit notwendig?

---

Im April 2020 legte Bundesentwicklungsminister Gerd Müller mit der „BMZ 2030“-Reform ein weitreichendes Reformprogramm für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit vor. Mit dieser Reform soll die entwicklungspolitische Arbeit Deutschlands „strategischer, wirksamer und effizienter“<sup>1</sup> werden, um „Antworten auf neue Herausforderungen“<sup>2</sup> zu finden. Zu diesem Zweck werden unter anderem die thematischen Schwerpunkte neu definiert, das Partnersystem der bilateralen staatlichen Zusammenarbeit überarbeitet, die Planungs- und Allokationsprozesse angepasst und die Kapazitäten für Datenanalyse und Wirkungsmessung erweitert. Derzeit befindet sich das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) in der Umsetzung der Reform. Eine abschließende Bewertung ist also zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht möglich. Gleichwohl scheint eine genauere Betrachtung der Reform angesichts der zunehmenden Bedeutung von deutscher Entwicklungszusammenarbeit – sowohl im Ressortgefüge deutscher Politik als auch auf internationaler Ebene – geboten.

Der vorliegende Artikel möchte vor diesem Hintergrund eine vorläufige Einschätzung der „BMZ 2030“-Reform vornehmen. Diese stützt sich auf eine Analyse des aktuellen Herausforderungshorizonts für deutsche Entwicklungspolitik und entwirft abgeleitet daraus einen strategischen Wirksamkeitsbegriff, der den „traditionellen“ Begriff der Wirksamkeit um Aspekte hinsichtlich strategischer Partnerschaften für nachhaltige Entwicklung und die Profilschärfung im Vergleich zu anderen Gebern ergänzt. Dieser

strategische Wirksamkeitsbegriff dient bei der Betrachtung der Reform als Referenzrahmen.

### **Zunehmend komplexer und kompetitiver: Herausforderungen für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit**

Neben die „klassischen“ Aufgaben der Entwicklungszusammenarbeit wie Armutsbekämpfung und Ernährungssicherheit sind zunehmend globale Herausforderungen getreten, deren Bearbeitung die Kapazitäten bilateraler Zusammenarbeit deutlich übersteigt. Die Bekämpfung des Klimawandels, die Eindämmung globaler Gesundheitsgefahren und die Verhinderung sowie Bewältigung von Krisen und Konflikten sind Beispiele hierfür. Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung bietet seit 2015 den globalen Rahmen, der diese Herausforderungen umspannt und deren zahlreiche Interdependenzen abbildet.

Der in der Agenda 2030 angelegte Anspruch globaler Partnerschaften für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goal [SDG] 17) weist auf eine zur Bewältigung der Herausforderungen notwendige Bedingung hin: Partnerschaften zwischen unterschiedlichsten Akteuren auf internationaler, regionaler, nationaler und lokaler Ebene. Neben bilateraler Zusammenarbeit spielen auf internationaler Ebene dabei multilaterale Foren eine zentrale Rolle. Deren Spielraum zur Ausübung ihrer Koordinierungs- und Normsetzungsfunktionen wird jedoch seit einigen Jahren durch einen in der Staatenwelt verstärkt feststellbaren Trend zum Rückzug ins Nationale eingeschränkt.

Parallel zur Schwächung multilateraler Foren lässt sich auch deren gezielte Instrumentalisierung beobachten, insbesondere durch aufsteigende Mächte wie China. In der zunehmend offen ausgetragenen Systemkonkurrenz sind multilaterale Foren zu umkämpften Arenen geworden, in denen Akteure versuchen, ihre jeweiligen Ansätze und Normen hinsichtlich internationaler Zusammenarbeit durchzusetzen. Im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit sind Konfliktlinien in dieser Hinsicht unter anderem die differenzierten Verantwortlichkeiten von Industrie- und Entwicklungsländern für nachhaltige Entwicklung, aber auch Fragen der Konditionalität und Transparenz.

### **Die diverser werdende Akteurslandschaft führt zu einer Konkurrenz entwicklungspolitischer Ansätze.**

---

Neben den Polen der Systemkonkurrenz sieht sich Deutschland darüber hinaus durch den seit der Jahrhundertwende beschleunigten Aufstieg der Schwellenländer und Länder mittleren Einkommens einer zunehmenden Fragmentierung der internationalen Entwicklungslandschaft gegenüber. Die diverser werdende Akteurslandschaft führt dabei zu einer Konkurrenz entwicklungspolitischer Ansätze, da diese Länder im wachsenden Maße selbst entwicklungspolitisch aktiv sind. Zwar ist der Begriff der „neuen“ Geber für Staaten wie China und Indien irreführend, da diese bereits seit langer Zeit Entwicklungszusammenarbeit im Sinne der Süd-Süd-Kooperation betreiben. Das Volumen, die geografische Ausbreitung und der Einfluss, den diese Kooperationsformen auf den entwicklungspolitischen Diskurs haben, sind jedoch in dieser Ausprägung neu.

Eine weitere Herausforderung ergibt sich aus der Breite der Ziele für nachhaltige Entwicklung und der dafür notwendigen Finanzierung.



Bereits 2020 lag die geschätzte Finanzierungslücke zur Erreichung der Entwicklungsziele bei 2,5 Billionen US-Dollar pro Jahr.<sup>3</sup> Angesichts der Coronakrise, die Entwicklungsfortschritte zunichtegemacht und Entwicklungsbedarfe weltweit weiter erhöht hat, ist inzwischen von einer



Große Herausforderungen: Die Coronakrise hat Fortschritte zunichtegemacht und Entwicklungsbedarfe weltweit erhöht. Quelle: © Francis Mascarenhas, Reuters.

weitaus größeren Finanzierungslücke auszugehen. Die finanziellen Mittel staatlicher Entwicklungszusammenarbeit (ODA) waren und sind hierfür bei Weitem nicht ausreichend. Dringend notwendig ist daher die Mobilisierung zusätzlicher Finanzmittel, unter anderem in Form

höherer Eigenleistungen der Entwicklungsländer und Investitionen des Privatsektors.

Gleichzeitig bleibt aufgrund der weiterhin hohen Entwicklungsbedarfe auch die staatliche Entwicklungszusammenarbeit relevant. Als zweitgrößtem

ODA-Geber weltweit kommt Deutschland hierbei eine wichtige Rolle zu. Dabei ist bereits abzusehen, dass die Erwartungen an Deutschland in den kommenden Jahren noch steigen werden, auch weil einige Geberstaaten sich unter anderem aufgrund gestiegener heimischer Bedarfe im Zuge der Coronakrise stärker nach innen wenden. Für Deutschland bedeutet dies wiederum, dass mit den gestiegenen Erwartungen an seine internationale Rolle Transparenz- und Rechenschaftspflichten bezüglich der Entwicklungsausgaben einen noch wichtigeren Stellenwert einnehmen werden. Das Aufzeigen konkreter Wirkungen ist für die nötige öffentliche und politische Akzeptanz sowie die Legitimierung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit daher zentral.

### Strategische Wirksamkeit

Die Diskussion über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit ist nicht neu. Bereits mit der Verabschiedung der Millenniumsentwicklungsziele im Jahr 2000 wurde ein Dialog über notwendige Schritte zur Erhöhung der Effektivität angestoßen. Im Rahmen von vier hochrangigen Foren zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit diskutierten Industrie- und später auch Entwicklungsländer über entsprechende Standards. Beim vierten Forum im Jahr 2011 wurde schließlich eine neue Partnerschaft für Entwicklung ins Leben gerufen – die Entwicklungspartnerschaft von Busan (Busan Partnership for Effective Development Co-operation).<sup>4</sup>

Die darin vereinbarten Prinzipien für wirksame Entwicklungszusammenarbeit umfassen folgende Aspekte:

- Stärkung der **Eigenverantwortung** der Entwicklungsländer für Entwicklungsprioritäten und -modelle
- **Ergebnisorientierung** der Maßnahmen entlang der Entwicklungsprioritäten
- Auf Offenheit sowie gegenseitigem Respekt und Lernen basierende **Zusammenarbeit** aller Entwicklungsakteure

- **Transparenz** und Rechenschaftsablegung der Geber- und Kooperationsländer für ihr entwicklungspolitisches Handeln, untereinander sowie gegenüber der Öffentlichkeit und den Parlamenten<sup>5</sup>

Deutschland beteiligt sich aktiv an den internationalen Diskussionen zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit, unter anderem im Rahmen der Globalen Partnerschaft für wirksame Entwicklungskooperation (Global Partnership for Effective Development Co-operation, GPEDC).

## Die Agenda 2030 ist der Ausgangspunkt für eine zukunftsfähige Reform der Entwicklungszusammenarbeit.

---

Angesichts der eingangs skizzierten Herausforderungen und Veränderungen in der internationalen Entwicklungslandschaft erscheint allerdings über den in dieser Form abgesteckten „traditionellen“ Begriff der Wirksamkeit hinaus ein breiteres – strategisches – Verständnis von Wirksamkeit nötig. Aus diesem Grund ergänzt der vorliegende Artikel die oben skizzierten Komponenten von Wirksamkeit in der Entwicklungszusammenarbeit um zwei weiterführende Aspekte:

### 1. *Wirksamkeit durch strategische Partnerschaften für nachhaltige Entwicklung weltweit*

Die Agenda 2030 ist als globaler Rahmen für nachhaltige Entwicklung der Ausgangspunkt für eine zukunftsfähige Reform der Entwicklungszusammenarbeit. Sowohl die thematischen Querverbindungen zwischen den SDGs als auch deren grenzüberschreitender Charakter machen die Notwendigkeit strategischer Partnerschaften für die Zielerreichung deutlich. Diese müssen auf lokaler, nationaler, regionaler und internationaler Ebene geschaffen werden, mit staatlichen sowie nichtstaatlichen Akteuren. Zur Erreichung globaler Gemeinschaftsgüter wie Klima- und Gesundheitsschutz ist die stärkere

Zusammenarbeit mit einflussreichen Schwellenländern dabei unabdingbar. Zur Gestaltung nachhaltiger Wirtschaftssysteme und der Finanzierung nachhaltiger Entwicklung ist darüber hinaus die Zusammenarbeit mit Akteuren des Privatsektors von wachsender Bedeutung. Eine zukunftsfähige Reform muss entsprechend relevante Partner zur Erreichung nachhaltiger Entwicklung identifizieren und die strategische Zusammenarbeit mit diesen Partnern konsequent vorantreiben. Deutschland kann in dieser Hinsicht auf bestehenden Partnerschaften und Ansätzen aufbauen.

## *2. Wirksamkeit durch Partnerorientierung und wertegebundene Profilschärfung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit*

Darüber hinaus ist es vor dem Hintergrund der zunehmenden Systemkonkurrenz und Fragmentierung der Akteurslandschaft im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit wichtiger denn je, als attraktiver und verlässlicher Partner wahrgenommen zu werden. Aktuell scheinen Geber, die eine stärker interessensgeleitete und nicht mit Konditionalität verbundene Zusammenarbeit postulieren, für viele Entwicklungsländer das auf den ersten Blick attraktivere Angebot bereitzustellen. Deutschland sollte vor diesem Hintergrund seine Kooperationsinteressen und wertebasierten Qualitätsstandards noch klarer kommunizieren und gleichzeitig seinen Beitrag in Partnerländern besser in Wert setzen. Hierfür ist eine bessere Kommunikation des Umfangs und der konkreten Wirkungen des deutschen Beitrags wichtig, da letztere aktuell im Vergleich zu anderen Gebern, die ihre Aktivitäten effektiv in Szene setzen, oft nicht deutlich genug zum Ausdruck kommen. Gleichzeitig müssen Hindernisse für mehr Wirksamkeit, wie der Koordinierungsaufwand durch eine hohe Anzahl kleinteiliger Projekte, abgebaut werden. Darüber hinaus sollten die bestehenden vertrauensvollen Beziehungen mit Partnerländern und die positive internationale Wahrnehmung Deutschlands als wertebasierter Akteur für die weitere Profilbildung genutzt werden.

Neben der bilateralen Zusammenarbeit mit Partnerländern ist dies auch auf multilateraler Ebene zentral: Von Deutschland als zweitgrößtem Geber und weltweit einflussreichem Akteur wird erwartet, sich in multilateralen Foren aktiv für die regel- und wertebasierte globale Ordnung einzusetzen, sowohl in thematischer als auch finanzieller Hinsicht. Noch stärker als bisher sollte sich Deutschland auch für als wichtig empfundene Themen einsetzen (Agenda-Setting) und priorisieren, welche multilateralen Foren die größten Gestaltungsmöglichkeiten zur Erreichung nachhaltiger Entwicklung im deutschen Verständnis bieten.

## **Die „BMZ 2030“-Reform**

Wie lassen sich die Komponenten der „BMZ 2030“-Reform vor dem Hintergrund dieses Referenzrahmens der strategischen Wirksamkeit bewerten? Die Zielvorgabe erhöhter Wirksamkeit nimmt einen prominenten Platz in den Ankündigungen und Dokumenten zur Reform ein und bietet damit erste Anhaltspunkte. Auch die stärkere Ausrichtung an entwicklungspolitischen Schwerpunktthemen und die Erhöhung der Handlungsfähigkeit des BMZ sollten im Kontext der strategischen Wirksamkeit genauer betrachtet werden.<sup>6</sup>

## **Das Themenmodell zeigt deutlich die Bandbreite der Herausforderungen für nachhaltige Entwicklung.**

*Von Daten und Fakten: Wirkungsorientierung, -messung und -kommunikation*

Im Kernbereich der „klassischen“ Wirksamkeit sieht die Reform Verbesserungen in der Wirkungsorientierung und -messung, insbesondere hinsichtlich der Datenverfügbarkeit und -aufbereitung, sowie der Kommunikation vor.

Durch eine stärkere Priorisierung der Themen im Rahmen eines neuen „Agenda 2030“-

Themenmodells (siehe Tabelle 1) soll die Arbeit des BMZ im Sinne einer Portfoliokonsolidierung noch stärker auf Ergebnisse in als prioritär gesehenen Themenfeldern ausgerichtet werden. Neben den fünf Kernthemen, die jeweils durch drei Aktionsfelder konkretisiert werden, umfasst das Themenmodell zehn zeitlich begrenzte Initiativthemen und sechs übergreifende Qualitätsmerkmale. Das Themenmodell zeigt in seiner Struktur deutlich die Bandbreite der Herausforderungen für nachhaltige Entwicklung. Gleichzeitig bleibt die Summe aus Kernthemen inklusive Aktionsfeldern, Initiativthemen und

Qualitätsmerkmalen weiterhin beachtlich. Die erhofften Wirksamkeitsgewinne durch Konsolidierung könnten dadurch erschwert werden.

Dieser Gefahr soll durch eine Verschränkung des Themenmodells und des ebenfalls neu aufgestellten Partnermodells entgegengewirkt werden. So sieht die Reform vor, die Zusammenarbeit mit bilateralen Partnern pro Land auf drei Kernthemen und zwei untergliederte Aktionsfelder zu fokussieren. Darüber hinaus ist die Bearbeitung von bis zu zwei Initiativthemen möglich. Ausschlaggebend soll hierbei sein, dass durch die

**Tabelle 1: „Agenda 2030“-Themenmodell des BMZ**

<b>Kernthemen (DNA des BMZ)</b>	<b>Initiativthemen</b>
<b>Entwicklungspolitische Schwerpunktthemen für Zukunfts- und Entwicklungsfragen unserer Zeit</b>	<b>Setzung entwicklungspolitischer Akzente und Impulse für eine bestimmte Zeit</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Frieden und gesellschaftlicher Zusammenhalt</li> <li>2. Eine Welt ohne Hunger</li> <li>3. Ausbildung und nachhaltiges Wachstum für gute Jobs</li> <li>4. Verantwortung für unseren Planeten – Klima und Energie</li> <li>5. Schutz unserer Lebensgrundlagen – Umwelt und natürliche Ressourcen</li> </ol> <p>→ ergänzt durch jeweils drei Aktionsfelder</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Marshallplan mit Afrika</li> <li>2. Gesundheit, Pandemiebekämpfung und One Health</li> <li>3. Nachhaltige Lieferketten und Grüner Knopf</li> <li>4. Bevölkerungsentwicklung und Familienplanung</li> <li>5. Digitalzentren und Digitalisierung</li> <li>6. Perspektive Heimat</li> <li>7. Allianz für Entwicklung und Klima</li> <li>8. Grüne Bürgerenergie</li> <li>9. Synthetische Kraftstoffe</li> <li>10. Sport, Medien und Kultur</li> </ol>

### **Übergreifende Qualitätsmerkmale**

#### **Werteorientierte, nachhaltige und zukunftsorientierte Anforderungen, die durchgängig bei allen Maßnahmen berücksichtigt werden**

1. Menschenrechte, Geschlechtergleichstellung und Inklusion
2. Anti-Korruption und Integrität
3. Armutsbekämpfung und Reduzierung der Ungleichheit
4. Umwelt- und Klimaverträglichkeitsprüfung
5. Konfliktsensibilität (*Do no harm*)
6. Digitalisierung (Digital als Standard)

Quelle: BMZ 2020, N. 1, S. 9 f.

Auswahl in den jeweiligen Themenbereichen ein signifikanter Beitrag geleistet werden kann.<sup>7</sup>

## Standardisierte Indikatoren für alle Kernthemen sollen die Wirkungsmessung verbessern.

Auch die geplante veränderte Herangehensweise an die Steuerung durch Strategien ist vor dem Hintergrund der erhöhten Wirkungsorientierung zu sehen. So sollen weniger, dafür aber mit klarem Steuerungsanspruch verbundene Strategien geschaffen werden. Geplant ist unter anderem eine Reduzierung von aktuell rund 35 sektoralen Strategiepapieren auf fünf Kernthemen-Strategien. In diesen Strategien verbindlich festgelegte standardisierte Indikatoren für alle Kernthemen sollen dabei die Wirkungsmessung verbessern. Darüber hinaus soll durch die Weiterentwicklung von Review-Instrumenten die systematischere Nutzung von Lernerfahrungen im Rahmen der Strategien und Programme sichergestellt werden.<sup>8</sup>

Eine offene Frage ist bis dato, wie erreichte Wirkungen in Themenbereichen und Ländern, die im Zuge der Reform nicht mehr im Zentrum der bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit stehen, dokumentiert, aber auch bewahrt werden können. Neben möglichen Reputationsverlusten wären sogenannte Entwicklungsruinen auch im Sinne der Wirksamkeit höchst bedauerlich.

Um die Zielerreichung im Bereich Wirkungsorientierung und -messung technisch zu ermöglichen, strebt die Reform nach deutlichen Verbesserungen hinsichtlich der Datenverfügbarkeit und -qualität. Neben angestrebten technologischen Neuerungen wurden zu diesem Zweck auch strukturelle Veränderungen im BMZ vorgenommen, unter anderem die Gründung einer neuen Abteilung, die die Themenbereiche Grundsatzfragen, Daten, Statistik und Wirksamkeit zusammenführt.<sup>9</sup>

Eine qualitativ hochwertige Wirkungsmessung bietet auch die Voraussetzungen, um Wirkungen

der deutschen Entwicklungszusammenarbeit noch transparenter zu kommunizieren. Dies betrifft regelmäßige Berichterstattungen, beispielsweise im ODA- und IATI-Rahmen<sup>10</sup>, sowie parlamentarische Anfragen. Um auch gegenüber der Öffentlichkeit eine aktivere und klarere Kommunikation der erzielten Wirkungen zu ermöglichen, sollen quantitative Daten greifbar gemacht werden, unter anderem durch eingängige Praxisbeispiele. Im Vergleich zu anderen Aspekten der Wirksamkeit nimmt das Thema Kommunikation in den Reformdokumenten jedoch einen geringen Stellenwert ein. Die Reform sollte hier nicht den Fehler machen, Potenzial zur Erhöhung der öffentlichen Akzeptanz der Entwicklungszusammenarbeit zu verschenken.

*Fördern und fordern: Hin zu mehr Eigenverantwortung der Partnerländer?*

Die Reform betont Eigeninitiative als „Schlüssel für Entwicklung“.<sup>11</sup> Partner deutscher Entwicklungszusammenarbeit sollen noch stärker als bisher Fortschritte hinsichtlich guter Regierungsführung, Schutz der Menschenrechte und Korruptionsbekämpfung erzielen.

Der Fokus auf gute Regierungsführung wird insbesondere im Zusammenhang mit der Neuausrichtung der bilateralen Partnerbeziehungen betont. Die bisherige Länderliste des BMZ wird durch ein neues Partnerschaftsmodell (siehe Tabelle 2) mit drei übergeordneten Länderkategorien abgelöst: bilaterale Partner, globale Partner sowie Nexus- und Friedenspartner.

Die Veränderungen des Partnermodells prägten die Wahrnehmung und Diskussion der „BMZ 2030“-Reform deutlich. Während die meisten Beobachter grundsätzlich die Notwendigkeit einer Konsolidierung der Partnerländer sehen, wird befürchtet, dass der Rückzug aus einigen Ländern den Einfluss und die Wahrnehmung Deutschlands als internationaler Akteur nachhaltig schwächen könnte.<sup>12</sup> Kritik wurde dabei insbesondere hinsichtlich der Auswahl der sogenannten Exit-Länder (siehe Tabelle 2) laut, die zukünftig nicht mehr im Rahmen der bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit

**Tabelle 2: Das neue Partnerschaftsmodell des BMZ**

<p>→ <b>Bilaterale Partner</b></p> <p><b>Langfristige Verfolgung gemeinsamer Entwicklungsziele</b></p> <p>Afghanistan, Ägypten, Algerien, Bangladesch, Benin, Burkina Faso, Ecuador, Jordanien, Kambodscha, Kamerun, Kenia, Kolumbien, Libanon, Malawi, Madagaskar, Mali, Mauretanien, Mosambik, Namibia, Niger, Nigeria, Pakistan, Palästinensische Gebiete, Ruanda, Sambia, Tansania, Uganda, Usbekistan</p> <p>↳ <b>Reformpartner</b></p> <p>Äthiopien, Côte d'Ivoire, Ghana, Marokko, Senegal, Togo, Tunesien</p> <p>↳ <b>Transformationspartner</b></p> <p>Albanien, Bosnien und Herzegowina, Georgien, Kosovo, Republik Moldau, Serbien, Ukraine</p>	<p>→ <b>Globale Partner</b></p> <p><b>Zusammenarbeit zur Lösung globaler Zukunftsfragen und der Erreichung grenzübergreifender Ziele</b></p> <p>Brasilien, China, Indien, Indonesien, Mexiko, Peru, Südafrika, Vietnam</p> <p>→ <b>Nexus- und Friedenspartner</b></p> <p><b>Einsatz für Stabilität, Friedenspotenziale und die Bekämpfung struktureller Ursachen von Konflikten und Flucht</b></p> <p>Irak, Jemen, DR Kongo, Libyen, Somalia, Sudan, Südsudan, Syrien, Tschad, Zentralafrikanische Republik</p>	<p><b>Nichtstaatliche, europäische und multilaterale Zusammenarbeit</b></p> <p><b>Exit-Länder</b></p> <p>Armenien, Aserbaidschan, Bolivien, Burundi, Costa Rica, Dominikanische Republik, El Salvador, Guatemala, Guinea, Haiti, Honduras, Kasachstan, Kirgisistan, Kuba, Laos, Liberia, Mongolei, Myanmar, Nepal, Nicaragua, Paraguay, Philippinen, Sierra Leone, Sri Lanka, Tadschikistan, Timor-Leste, Turkmenistan</p> <p><b>Alle weiteren Länder der DAC-Liste</b></p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Quelle: BMZ 2020, N. 1, S. 7 f., zum Status von Togo siehe N. 17.

unterstützt werden. Das BMZ betont hierzu, dass die Zusammenarbeit mit diesen Ländern nicht ende, sondern weiterhin und verstärkt über nichtstaatliche Kanäle wie Nichtregierungsorganisationen und politische Stiftungen sowie über europäische und multilaterale Formate erfolge.<sup>13</sup> Nicht unterschätzt werden sollten in diesem Zusammenhang jedoch die veränderten Rahmenbedingungen, die durch ein Ende der bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit in Exit-Ländern entstehen und potenziell auch die Arbeit nichtstaatlicher Akteure vor Ort erschweren könnten.

Ebenfalls kritisch gesehen wird die Nachvollziehbarkeit und Kohärenz der Länderauswahl, in der sich die stärkere Betonung der Eigenverantwortung der Länder widerspiegeln soll.<sup>14</sup> So wurden Aspekte wie gute Regierungsführung und Reformorientierung laut BMZ bei der Auswahl der bilateralen Partnerländer berücksichtigt.<sup>15</sup> Kritische Stimmen merken jedoch an, dass diese Fokussierung auf gute Regierungsführung als Entscheidungskriterium für die Weiterführung bilateraler staatlicher Entwicklungszusammenarbeit

bei Ägypten und Tansania nicht erkennbar sei, während reformorientierte und bedürftige Länder wie Sierra Leone und Liberia aus der Liste der bilateralen Partnerländer gefallen seien.<sup>16</sup> Um die Glaubwürdigkeit der Reform und der deutschen Entwicklungspolitik nicht zu gefährden, muss die Länderauswahl transparent und nachvollziehbar begründet und bei Veränderungen von Rahmenbedingungen konsequent überprüft werden.

Eine besondere Gewichtung der Eigenverantwortung der Partnerländer im Sinne guter Regierungsführung und Reformbereitschaft bestimmt die Auswahl der Reformpartnerländer. Diese Art der Zusammenarbeit wurde 2017 im Rahmen des Marshallplans mit Afrika mit besonders reformorientierten Partnerländern auf dem Kontinent geschaffen. Die besondere Qualität der Zusammenarbeit zeigt sich neben dem Niveau der finanziellen Zusagen auch in einem intensiven politischen Dialog über gegenseitige Kooperationsinteressen und Ansprüche sowie in speziellen Instrumenten wie der Reformfinanzierung. In der „BMZ 2030“-Reform werden diese Partnerschaften nun als Unterkategorie und intensivste



Form der bilateralen Zusammenarbeit systematisiert. Als Kriterien für die Auswahl werden gute Regierungsführung, Eigenleistungen und Privatwirtschaftsorientierung betont. Die Reform bietet eine gute Gelegenheit, aus den bisherigen Erfahrungen der Reformpartnerschaften zu lernen und identifizierte Schwächen, unter anderem in der Anwendung des Kriteriums der Reformbereitschaft, entsprechend auszubessern. Dies scheint auch vor dem Hintergrund der geplanten Ausweitung dieses Partnerschaftsmodells über die aktuellen Partner und den afrikanischen Kontinent hinaus opportun.<sup>17</sup>

## Es scheint keineswegs selbstverständlich, dass die bisher von Deutschland geförderten Themen nun von anderen Gebern mit abgedeckt werden.

### *Dein Partner oder mein Partner? Die Rolle von Geberkoordination*

In Anbetracht des neuen Partnerschaftsmodells und des Endes der staatlichen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit mit mehr als zwanzig Ländern wird von Seiten des BMZ die Wichtigkeit von Geberkoordination betont. Bereits bei der Auswahl der bilateralen Partnerländer wurde die Signifikanz des deutschen Beitrags als Kriterium herangezogen. Länder, in denen dieser im Vergleich zum Engagement anderer Geber als wenig bedeutsam bewertet wurde, sind unter anderem Haiti, Laos und Liberia.<sup>18</sup>

Weniger klar ist jedoch bis dato, inwiefern im Rahmen der Erarbeitung der Reform Absprachen mit anderen Gebern im Sinne der Geberkoordination getroffen wurden. Es scheint keineswegs selbstverständlich, dass die bisher von Deutschland geförderten Themen in den Exit-Ländern nun von anderen Gebern mit abgedeckt werden – insbesondere angesichts eher rückläufiger staatlicher Entwicklungsausgaben traditioneller Geber. Dies birgt die Gefahr eines Vakuums in

Exit-Ländern – ein Vakuum, das zu einem Einflusszuwachs von Gebern mit weniger wertebasierten Entwicklungsansätzen führen könnte. Damit wäre dem deutschen Entwicklungsanspruch und deutschen Interessen kein Gefallen getan. Deutschland wäre daher gut beraten, sich in diesen Fällen noch enger mit gleichgesinnten Gebern abzusprechen.

Hinsichtlich der Koordinierung in Partnerländern wird im Kontext der Reform auch die Förderung von gemeinsam mit anderen Gebern durchgeführten Projekten diskutiert, unter anderem durch den EU-Ansatz des *Joint Programming*, der eine bessere Abstimmung der Programme der EU-Institutionen und Mitgliedstaaten in den jeweiligen Ländern ermöglichen soll.<sup>19</sup> Dieses Konzept ist dabei keineswegs neu, sondern wird seit einigen Jahren auf EU-Ebene diskutiert, jedoch mit schleppenden Fortschritten. Deutschland hatte im Rahmen seiner EU-Ratspräsidentschaft 2020 angekündigt, das Thema weiter vorantreiben zu wollen.<sup>20</sup> Konkrete Ergebnisse sind nicht zu verzeichnen – die Mammutaufgabe der Pandemiebewältigung ist sicherlich eine Erklärung für die geringere Priorität der Thematik während der Ratspräsidentschaft.

### *Better together: Strategische Partnerschaften für globale Herausforderungen*

Wie an früherer Stelle diskutiert, sind zur Bearbeitung grenzüberschreitender Herausforderungen und zur Erreichung globaler Gemeinschaftsgüter strategische Partnerschaften über die klassische bilaterale Entwicklungszusammenarbeit hinaus nötig – unter anderem mit Schwellenländern und nichtstaatlichen Akteuren.

Das neue Partnerschaftsmodell trägt diesem Anspruch mit der Schaffung der Kategorie „Globale Partner“ Rechnung. Dies sind Schwellenländer wie China, Indien, Mexiko und Südafrika, die angesichts ihres politischen Gewichts und ihres wirtschaftlichen Entwicklungsgrades in der Lage sind, einen relevanten Beitrag zur Erreichung globaler Gemeinschaftsgüter zu leisten. Sie sind damit auch wichtige Partner für die Umsetzung deutscher Interessen weltweit. Die „BMZ



Nachvollziehbare Auswahl? Länder wie Sierra Leone sind aus der Liste der bilateralen Partnerländer gefallen.  
Quelle: © Baz Ratner, Reuters.



2030“-Reform festigt und systematisiert somit einen Bestandteil der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, der bereits in den vergangenen Jahren an Gewicht gewonnen hat. Hier kommt es nun darauf an, Potenziale der Zusammenarbeit mit diesen Ländern noch besser zu nutzen, etwa durch die strategische Weiterentwicklung von Instrumenten wie den Dreieckskooperationen, in denen ein traditionelles Geberland wie Deutschland mit einem Schwellenland im Rahmen eines Projekts in einem Entwicklungsland kooperiert.

Gleichzeitig muss vor dem Hintergrund strategischer Partnerschaften die Länderauswahl des Partnerschaftsmodells kritisch hinterfragt werden. Durch die Kombination eines technischen und eines strategischen Filters sollte die Orientierung an quantitativen Kriterien wie der Bedürftigkeit des Partners und strategischen Kriterien wie der geopolitischen Relevanz sichergestellt werden. Im Ergebnis entsteht dadurch ein Fokus auf Afrika und den Mittleren Osten. Diese neue Ausrichtung könnte zu einem Einflussverlust Deutschlands in Lateinamerika und Asien führen, den andere dort bereits zunehmend aktive Staaten ausnutzen könnten. Um eine Schwächung der strategischen Beziehungen mit Exit-Staaten zu verhindern, sollte in Abstimmung mit anderen deutschen ODA-verausgabenden Ressorts versucht werden, über diese Kanäle die Beziehungen aufrechtzuerhalten – angesichts der Tücken der Ressortkoordination kein leichtes Unterfangen. Auch scheint die BMZ-Ausrichtung der aktuellen außenpolitischen Tendenz eines vertieften deutschen Engagements in Lateinamerika und Asien – verkörpert durch die Lateinamerika- und Karibik-Initiative und die „Leitlinien zum Indo-Pazifik“ des Auswärtigen Amts – entgegenzulaufen. Damit schwächt sie potenziell die Kohärenz und die Verfolgung strategischer Interessen im Umgang mit Deutschlands internationalen Partnern. Um dies zu verhindern, sind Verbesserungen in der Koordination zwischen den relevanten Ressorts, allen voran BMZ und Auswärtiges Amt, notwendig.

Neben den Partnerländern kommt mit Blick auf strategische Partnerschaften auch dem Privatsektor eine wichtige Rolle zu. Insbesondere im

Rahmen des Marshallplans mit Afrika mit seinen Reformpartnerschaften sowie des Entwicklungsinvestitionsfonds werden Bemühungen des BMZ zur Einbindung und Förderung des Privatsektors für nachhaltige Entwicklung deutlich.<sup>21</sup> In der „BMZ 2030“-Reform wird die Kategorie der Reformpartner weiter institutionalisiert und die Möglichkeit zur Ausweitung geboten. Auch in den Themenschwerpunkten sind privatwirtschaftliche Entwicklungsaspekte enthalten. Während die Rolle des Privatsektors also Beachtung erfährt, scheint die Gewichtung entsprechender Instrumente im Reformkonzept im Vergleich zu anderen Diskussionen und Konzepten des BMZ eher verhalten. Die Umsetzung der Reform bietet eine Chance, diese Instrumente noch strategischer in das Portfolio zu integrieren und dabei sicherzustellen, dass die Aktivitäten mit den sozialen, ökologischen und ökonomischen Aspekten der Agenda 2030 in Einklang stehen.

#### *Partnerorientierung und Profilbildung: Deutschland als attraktiver und wertebasierter Partner*

Wie zuvor erläutert, hängt die strategische Wirksamkeit deutscher Entwicklungszusammenarbeit noch stärker als bisher auch davon ab, ob das Land als attraktiver und verlässlicher Partner wahrgenommen wird. Die Konkurrenz in dieser Hinsicht kommt vor allem von Gebern wie China, die andere Entwicklungsansätze verfolgen und ihre Aktivitäten in Partnerländern politisch geschickt und öffentlichkeitswirksam vermarkten. Um in dieser Situation als Geber und Partner relevant zu bleiben, sind eine Evaluierung bisheriger Schwächen deutscher Entwicklungszusammenarbeit im Vergleich zu anderen Gebermodellen und entsprechende Anpassungen unabdingbar. Mögliche Ansatzpunkte bieten sich beispielsweise hinsichtlich der klaren Kommunikation beidseitiger Kooperationsinteressen und der finanziellen Zusagen sowie der Kohärenz der Instrumente und Umsetzungsstrukturen. Gleichzeitig sollte nicht der Fehler gemacht werden, die Werteorientierung und Qualitätsstandards des deutschen Ansatzes hintanzustellen, um mit vermeintlich effizienter aufgestellten entwicklungspolitischen Ansätzen zu konkurrieren. Vielmehr muss im Zusammenspiel beider Komponenten

der Mehrwert der deutschen Entwicklungszusammenarbeit klar aufgezeigt werden, um die Wahrnehmung und Wertschätzung deutscher Aktivitäten durch politische Entscheidungsträger und die Bevölkerung in Partnerländern zu stärken.

## **Die Werteorientierung ist eine zentrale Komponente deutscher Entwicklungszusammenarbeit.**

---

Die „BMZ-2030“-Reform setzt in dieser Hinsicht an verschiedenen Stellschrauben an. Durch die Verzahnung der Themen- und Partnermodelle sowie die geplante Konsolidierung der bilateralen Portfolios soll die Vielzahl kleiner Einzelprojekte in den Partnerländern reduziert werden. Dies hat das Potenzial, die Transaktionskosten für beide Seiten zu verringern sowie die Wirkung und Signifikanz des deutschen Beitrags in den Partnerländern zu stärken. Auf dieses Ziel zählt auch die geplante Weiterentwicklung des Instruments der offiziellen Regierungsverhandlungen ein. Künftig sollen alle Zusagen im Partnerland, d.h. auch Sonderinitiativen, Klimafinanzierungen, Regional- und Globalvorhaben sowie KfW-Förderkredite, gebündelt kommuniziert und damit der deutsche Beitrag als Gesamtleistung stärker betont werden. Die Überlegung, in diesem Zusammenhang auch die Zusagen anderer deutscher Ressorts abzubilden, sollte insbesondere vor dem Hintergrund des zunehmenden ODA-Anteils anderer Ministerien weiterverfolgt werden. Die Erfahrung lehrt jedoch auch, dass teils divergierende Interessen und Verfahren der einzelnen Ressorts und deutschen Geberorgane eine solche Bündelung der Zusagen erschweren.

Darüber hinaus ist die Werteorientierung eine zentrale Komponente deutscher Entwicklungszusammenarbeit. Im neuen Themenmodell sind diese Werte als „übergreifende Qualitätsmerkmale“ verankert, die durchgängig bei allen Maßnahmen berücksichtigt werden sollen. Hier finden sich unter anderem Menschenrechte, Geschlechtergleichstellung, Korruptionsbekämpfung,

Umwelt- und Klimaverträglichkeit sowie Konfliktsensibilität. Grundsätzlich ergibt sich in der Konzeption von Mainstreaming-Themen die Gefahr, dass diese in den Hintergrund treten. In der Umsetzung der Reform sollte entsprechend darauf geachtet werden, die Qualitätsmerkmale konsequent zu berücksichtigen.

Neben den bilateralen Beziehungen spielt auch die multilaterale Ebene für die Profilschärfung Deutschlands als attraktiver Entwicklungspartner eine wichtige Rolle. Sowohl in der „BMZ-Strategie für eine starke europäische und multilaterale Entwicklungspolitik“<sup>22</sup> als auch im Rahmen der „BMZ 2030“-Reform ist vorgesehen, den deutschen Beitrag für eine regel- und wertebasierte internationale Zusammenarbeit sowie nachhaltige Entwicklung in multilateralen Foren noch strategischer und effektiver zu gestalten – insbesondere hinsichtlich eines thematischen Agenda-Settings und einer Stärkung des deutschen Entwicklungsansatzes. Der Einfluss Deutschlands soll dabei durch gezielte Personalentsendungen an strategisch wichtige Organisationen noch erhöht werden.<sup>23</sup>

### **Der Schlüssel liegt nun in der Umsetzung**

Wie steht es also um die Zukunftsfähigkeit der deutschen Entwicklungszusammenarbeit vor dem Hintergrund der veränderten Anforderungen? Trägt die „BMZ 2030“-Reform auf Grundlage der vorangegangenen Analyse dazu bei, die strategische Wirksamkeit zu erhöhen?

Die vorläufige Bilanz ist gemischt. Begrüßenswert ist zunächst der politische Gestaltungsanspruch, der in der Reform deutlich wird. Das BMZ macht damit sein Verständnis von Entwicklungspolitik als wichtige gestaltende Komponente des deutschen Außenhandelns deutlich und stärkt die Orientierung entlang strategischer Interessen. Gleichzeitig bleibt der globale Rahmen der Agenda 2030 mit ihren langfristigen Nachhaltigkeitszielen der Referenzrahmen für die deutsche Entwicklungspolitik.

Um diesem Gestaltungsanspruch sowohl in den bilateralen Beziehungen mit Partnerländern als

auch auf multilateraler Ebene gerecht zu werden, setzt die Reform an unterschiedlichen Aspekten zur Erhöhung der Wirksamkeit an. Neben Anpassungen hinsichtlich der klassischen Aspekte der Wirksamkeit, insbesondere in puncto Wirkungsorientierung und -messung, bietet die Reform Ansatzpunkte für strategischere Partnerbeziehungen und eine stärkere Profilbildung als attraktiver Partner. Gleichzeitig sind einige Komponenten der Reform noch nicht ausreichend kohärent angelegt und müssten daher nachjustiert werden.

Für ein abschließendes Urteil wird es allerdings auf die Umsetzung der Reform ankommen. Diese bietet einen wichtigen Ansatzpunkt, um aus bestehenden Schwächen zu lernen und funktionierende Ansätze weiter auszubauen. Auch die indirekten Auswirkungen auf nichtstaatliche Akteure wie politische Stiftungen müssen dabei beobachtet werden. Ganz im Sinne der Wirkungsorientierung sollten in diesem Prozess notwendige Anpassungen nicht gescheut werden, um schlussendlich mit der Reform eine strategisch wirksame und zukunftsfähige deutsche Entwicklungspolitik dynamisch mitzugestalten.

---

**Veronika Ertl** ist Referentin für Entwicklungspolitik in der Hauptabteilung Analyse und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) 2020: Reformkonzept „BMZ 2030“, 06/2020, S. 3, in: <https://bit.ly/3eCbFCB> [11.05.2021].
- 2 BMZ 2020: BMZ 2030. Gemeinsam weiter – Zukunft denken, 30.01.2020, S. 7, in: <https://bit.ly/3tHsXm1> [07.04.2021].
- 3 de Schrevel, Jean-Philippe 2020: How Blended Finance Can Plug The SDG Financing Gap, OECD Development Matters, 22.01.2020, in: <https://bit.ly/3tBShKp> [07.04.2021].
- 4 Esteves, Paulo / Klingebiel, Stephan 2021: Diffusion, Fusion and Confusion: Development Cooperation in a Multiplex World Order, in: Chaturvedi, Sachin et al. (Hrsg.): The Palgrave Handbook of Development Cooperation for Achieving the 2030 Agenda, 01.12.2020, S. 198–204, in: <https://bit.ly/3tDYzSM> [11.05.2021].
- 5 OECD 2011: Busan Partnership for Effective Development Co-operation: Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness, Busan, Republic of Korea, 29 November – 1 December 2011, OECD Publishing, 01.12.2011, in: <https://bit.ly/3vYjTuE> [07.04.2021].
- 6 BMZ 2020, N. 2, S. 8.
- 7 Vortrag im Rahmen der Veranstaltung Africa Insight! des Afrika-Vereins der deutschen Wirtschaft am 30.06.2020.
- 8 Ebd.
- 9 Deutscher Bundestag 2020: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Uwe Kekeritz, Ottmar von Holtz, Claudia Roth (Augsburg), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Umsetzung und Auswirkung der Strukturreform „BMZ 2030“ besonders im Hinblick auf die Themen und Länderliste der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, Drucksache 19/20436, 26.06.2020, S. 16, in: <https://bit.ly/3hhvAIN> [07.04.2021].
- 10 Der IATI-Standard ist ein einheitlicher Rahmen für staatliche, zivilgesellschaftliche und private Geber zur Veröffentlichung ihrer Leistungen der Entwicklungszusammenarbeit in einem maschinenlesbaren Format (XML). Die Daten werden unter einer offenen Lizenz auf der Webseite des jeweiligen Geldgebers veröffentlicht und mit dem IATI-Register verlinkt. BMZ: Transparenz für mehr Wirksamkeit, in: <https://bit.ly/3f7ZEE4> [11.05.2021].
- 11 BMZ 2020, N. 1, S. 3.
- 12 Interne Presseauswertung vom 07.07.2020.
- 13 BMZ 2020, N. 1, S. 3.
- 14 N. 12.
- 15 Deutscher Bundestag 2020, N. 9, S. 7.
- 16 Biehler, Nadine / Meier, Amrei 2020: Die geplante Reform der Entwicklungspolitik in der Kritik, Kurz gesagt, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), 22.06.2020, in: <https://bit.ly/3eC83Rf> [07.04.2021].
- 17 Am 14. Juni 2021 unterzeichneten das BMZ und Togo eine Reformpartnerschaft. Togo ist damit der siebte Reformpartner. BMZ 2021: Minister Müller unterzeichnet Reformpartnerschaft mit Togo, Pressemitteilung, 14.06.2021, in: <https://bit.ly/3vDL4KT> [18.06.2021].
- 18 Deutscher Bundestag 2020, N. 9, S. 11.
- 19 Ebd., S. 5.
- 20 Auswärtiges Amt 2020: Gemeinsam. Europa wieder stark machen. Programm der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, 01.07.2020, S. 23 f., in: <https://bit.ly/33zc1DQ> [07.04.2021].
- 21 BMZ 2020: Ein Marshallplan mit Afrika, in: <https://bit.ly/2SGCKMC> [07.04.2021]; BMZ 2020: Der Entwicklungsinvestitionsfonds. Neue Marktchancen in Afrika durch nachhaltige Investitionen, in: <https://bit.ly/3f9aolD> [07.04.2021].
- 22 BMZ 2020: BMZ-Strategie für eine starke europäische und multilaterale Entwicklungspolitik, 01/2020, in: <https://bit.ly/3xW9OjI> [07.04.2021].
- 23 Deutscher Bundestag 2020: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Olaf in der Beek, Alexander Graf Lambsdorff, Dr. Christoph Hoffmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP. Europäische und organisatorische Umsetzung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, Drucksache 19/21834, 25.08.2020, S. 5, in: <https://bit.ly/3heBc6N> [07.04.2021].



Neue Ansätze in der Entwicklungszusammenarbeit

# Von der Pflicht zur Kür

Ein Plädoyer für den strategischen Nutzen von Monitoring und Evaluation

Angelika Klein / Lukas Kupfernagel

Wenn in der Entwicklungszusammenarbeit von Monitoring und Evaluierung gesprochen wird, dann geht es nach wie vor oft darum, den Einsatz von Mitteln – häufig Steuergeldern – zu rechtfertigen und dessen Wirksamkeit nachzuweisen. Das ist richtig und wichtig, doch Monitoring und Evaluierung können mehr. Das Ziel muss ein Bewusstseinswandel sein: weg von den „Hütern der Indikatoren“ hin zum „Freund und Helfer“.

---

„Kein Politikfeld wird so intensiv auf seine Wirksamkeit hin abgeklopft wie die Entwicklungspolitik.“<sup>1</sup> Diese Aussage von Staatssekretär Martin Jäger spiegelt den Rechtfertigungsdruck wider, dem Entwicklungs- und internationale Zusammenarbeit ausgesetzt sind. Dieser wiederum ist mehr als verständlich: Schließlich muss dem Steuerzahler vermittelt werden, in welchem Umfang und wie zweckgebunden Steuergelder im Ausland verausgabt werden und welche Wirkung sie erzielen. Zudem ist die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) nicht immer unumstritten. Wissenschaftler wie der US-Ökonom William Easterly kritisieren Entwicklungshilfearbeit internationaler Institutionen bereits seit Beginn der 2000er Jahre, und zwar vor allem unter ökonomischen Gesichtspunkten: Empfängerstaaten schlugen kontraproduktive Wege ein, wenn falsche Anreize gesetzt würden, und dies sei in den vergangenen Jahrzehnten öfter zu verzeichnen als Erfolgsgeschichten.<sup>2</sup> Und der Druck wächst. Zunehmend stellen auch andere Akteure die steigende Abhängigkeit zahlreicher Empfängerstaaten von Entwicklungshilfegeldern in den Vordergrund.<sup>3</sup> Vertreter populistischer Strömungen etwa beharren auf dem Standpunkt, dass für EZ-Projekte verausgabte Gelder überwiegend Verschwendung seien und gestrichen werden müssten. Und auch in der deutschen Politik werden Diskussionen über Budgetkürzungen, wie sie unter dem ehemaligen US-Präsidenten Donald Trump stattfanden,<sup>4</sup> insbesondere durch die Bundestagsfraktion der AfD geführt.

Die durch die COVID-19-Pandemie zu erwartende finanziell und wirtschaftlich schwierige Lage

wird die Debatte zusätzlich befeuern und zunehmend aus dem politischen in den gesellschaftlichen Raum hineinragen. Die Öffentlichkeit merkt ohnehin schon auf: Entwicklungszusammenarbeit sei teuer, ineffizient und richte im Zweifel mehr Schaden an, als den eigentlichen Zielgruppen zu helfen. Insbesondere der finanzielle Aspekt wird mit Blick auf die Verwendung von Steuergeldern angeführt, um die EZ grundsätzlich infrage zu stellen. Eine Studie im Auftrag des Deutschen Evaluierungsinstituts der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) belegt, dass jeder vierte deutsche Bürger EZ für unwirksam und nur jeder zehnte sie für wirksam hält. Die Kritiker bemängeln auch, dass etwa die Hälfte aller EZ-Gelder durch Korruption verloren gehe.<sup>5</sup>

Gleichzeitig steigt der Druck durch internationale Akteure: Immer mehr Staaten, die den Prinzipien der freiheitlich-liberalen Weltordnung ablehnend gegenüberstehen, locken durch lukrative, nicht konditionierte Angebote traditionelle Partner der deutschen EZ und sorgen für „Geber-Konkurrenz“ in den Empfängerländern. Dass diese Verführungen nicht immer von Nachhaltigkeit und dem Interesse der Adressaten, sondern von eigenen finanziellen und strategischen Vorteilen und Interessen geprägt sind, scheint ihnen nicht im Wege zu stehen.<sup>6</sup> Die Frage, ob und wie lange der von Seiten des „Westens“ propagierte Anspruch einer wertgebundenen EZ in Sachen Attraktivität mithalten kann, wird immer banger gestellt werden müssen.

Kurzum: Experten, Politiker und Institutionen, die Entwicklungszusammenarbeit betreiben,



stehen unter zunehmendem Legitimationsdruck. In Deutschland – und nur hierum soll es im Folgenden gehen – muten die Erwartungen an EZ-Akteure dabei zuweilen utopisch an: Maximal und schnellstmöglich soll die Wirkung sein bei gleichzeitig geringen und vollständig nachvollziehbaren Ausgaben. Für die Technische Zusammenarbeit (TZ) kein befremdlicher Anspruch: Gerade die TZ und Katastrophenhilfe sollten sich hieran messen lassen können. Im Governance-Bereich ist die Lage – nicht nur aufgrund des langfristigen Engagements – allerdings komplexer. Dennoch kann und darf sich die EZ der Notwendigkeit, Wirksamkeit nicht nur anzustreben, sondern auch nach außen hin zu dokumentieren und zu kommunizieren, grundsätzlich nicht entziehen. Wie kann dies überzeugend gelingen und welche Instrumente gibt es, um dem – teilweise durchaus begründeten – Rechtfertigungsdruck nicht nur standzuhalten, sondern ihn für sich selbst nutzbar zu machen?

### **Monitoring und Evaluierung als Kompass?**

Jenseits ethischer Prinzipien und Werte sollten Daten bestmöglich belegen, dass finanzielle und personelle Ressourcen gut angelegt sind und die Sinnhaftigkeit der Projekte garantiert ist. Vor allem zwei Instrumente können dazu dienen, das EZ-Schiff auf Kurs zu halten und durch Untiefen zu manövrieren: Monitoring und Evaluierung (M&E). Bislang sind diese Begriffe hauptsächlich zum Zweck der Rechtfertigung genutzt worden, doch sie bieten mehr. Nämlich die Möglichkeit, proaktiv und gezielt zur Steuerung von Programmen beizutragen und deren „innerer Kompass“ zu sein. Beide sind zwar essenzielle Bestandteile der EZ, bleiben jedoch in vielen, vor allem kleineren Organisationen „im Tauziehen zwischen Rechtfertigung und institutionellem Lernen“<sup>7</sup> hinter ihren Möglichkeiten zurück. Gleichwohl haben der interne und externe Druck auf die EZ insgesamt zu einer Professionalisierung von M&E geführt: Die Bundeshaushaltsordnung verlangt eine Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle, und fast jede Nichtregierungsorganisation (NRO), politische Stiftung

oder andere Organisationen verfügen inzwischen über eigene M&E-Einheiten und -Strukturen. Neben der inhaltlichen Ausrichtung sind es vor allem Finanz- und Verwaltungsvorgänge, die im Vordergrund der Rechtfertigungsdebatte stehen. Moderne Verwaltungssysteme erfassen Finanzflüsse jedoch schnell und präzise, und die Gefahr, dass Gelder nicht zweckgebunden verausgabt werden, ist reduziert worden. Es bleiben Vorbehalte gegenüber der Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit, denen weniger deutlich begegnet werden kann. Dies auch, weil Wirkungsmessung im Verhältnis zum Finanzmonitoring vor allem im Governance-Bereich als weniger eindeutig und realisierbar wahrgenommen wird, mithin kaum als Orientierungshilfe dient. So finden die Ergebnisse eher selten Eingang in Strategieprozesse oder politische Diskussionen und sind entsprechend schwerer abrufbar.

### **Die größte Herausforderung liegt im Verständnis des Wirkungsbegriffes.**

---

Die Gründe hierfür sind vielfältig. Einerseits werden M&E-Mechanismen durch ausführende Akteure der EZ häufig auf den Legitimationsaspekt reduziert und ihre Chancen und Möglichkeiten (etwa zur Selbstreflexion und zum Anstoßen von Lern- und Strategieprozessen) nicht ausreichend wahrgenommen. Andererseits wirken eine allzu fachspezifische Begrifflichkeit und Methodik oftmals technisch und wenig attraktiv, für Governance-Anliegen meist sperrig und inadäquat. Entsprechend zeigt sich auch die Kommunikation der Ergebnisse nur wenig eingängig und nicht immer auf die Adressaten hin maßgeschneidert, somit kaum ansprechend oder auch nur verständlich.

Doch die größte Herausforderung liegt im Verständnis dessen, was erwiesen werden soll, des Begriffs also, den es zu dokumentieren gilt: der „Wirkung“. Denn was ist „Wirkung“ und welche Definition liegt ihr zugrunde?

## Wirkung – zwischen Output, Outcome und Impact

Die erneuerte Diskussion um den Wirkungsbegriff entspricht einer grundsätzlichen Veränderung, welche die deutsche Entwicklungszusammenarbeit in den vergangenen beiden Jahrzehnten erlebt hat und die sich beispielsweise in der Gründung der größten und bekanntesten EZ-Institution in Deutschland veranschaulichen lässt: 2011 entstand die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) durch die Fusion der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), der Internationalen Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (InWEnt) und des Deutschen Entwicklungsdienstes (DED). Schon vor der Umfirmierung begann ein Trend, für den nicht nur die GIZ steht: die Tendenz, technische Zusammenarbeit, Aufbau von Infrastruktur bis hin zu Nothilfe in übergeordnete gesellschaftliche und politische Ebenen und Strukturen einzubetten und etwa durch Maßnahmen zur „Guten Regierungsführung“, Unterstützung in Verwaltungsreformen und Politikberatung zu flankieren. Allein im Bereich „Good Governance“ konnte die GIZ nach eigenen Angaben seit 2008 einen 65-prozentigen Zuwachs an Projekten verzeichnen, finanziell hat sich das Volumen im gleichen Zeitraum mehr als verdreifacht.<sup>8</sup>

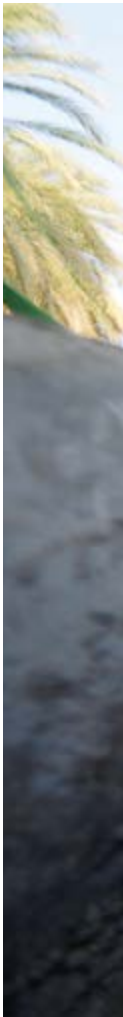
Aus TZ wurde also IZ (Internationale Zusammenarbeit), was die Frage nach Wirkung und deren Messbarkeit erneut und anders stellte. Dies auch vor dem Hintergrund, dass sich die internationale Debatte geändert hat und – in der Folge – entsprechende Abkommen und internationale Verpflichtungen, die auch Deutschland eingegangen ist, dem Wirkungsaspekt eine zentralere Rolle eingeräumt haben.<sup>9</sup> Mag es bei technischen Maßnahmen noch gelingen, zumindest vordergründig eine Kausalität zwischen einer Handlung und entsprechenden Veränderungen herzustellen, wird dies umso schwieriger, je komplexer sich die Wirkungszusammenhänge darstellen. Ein neuer Brunnen etwa ermöglicht die Bewässerung von Ackerflächen, diese liefern reichere Ernten und führen zu einer verbesserten Ernährungssicherheit in einer Region. Bei einer Zusammenarbeit jedoch, die auf längerfristige

Veränderungen etwa von Verhaltensmustern ausgelegt ist, ist es weitaus schwieriger, Kausalitäten zu belegen oder auch nur zu erkennen: Haben Beratungsleistungen in kommunaler Selbstverwaltung und Workshops mit Beamten dazu geführt, dass eine verbesserte Budgetplanung in der Kommune vorangetrieben wird? Sorgt dies tatsächlich dafür, dass Korruption zuerst auf kommunaler Ebene und später auf nationaler Ebene sinkt?

## Bei politischer Bildung oder Dialogprogrammen ist Wirkung deutlich schwerer messbar.

Die Flankierung technischer Zusammenarbeit durch Maßnahmen im politischen Bereich und der öffentlichen Verwaltung hat die Aufgabe von Evaluatoren und M&E-Experten zunächst kompliziert. Wo Interventionen durch besagte Brunnen oder verteilte Saatgutbeutel konkrete und direkte Auswirkungen auf die Betroffenen hatten und dies auch durch Beobachtungen oder klassische Quantifizierung belegt werden kann, sind komplexe strukturelle Veränderungen deutlich schwerer messbar zu machen und deren Wirkungsbeschreibung entsprechend breit. Geht man gar auf die Ebene politischer Bildung, politischer Dialogprogramme oder ähnlicher Maßnahmen über, so wird die Definition und Messbarkeit von Wirkung noch schwieriger.

Daher verwundert es nicht, dass sich die Diskussion um Wirksamkeit in der EZ aufgefächert hat und differenzierter, aber auch diffuser zu werden scheint. International agierende Organisationen legen – je nach Mandat – unterschiedliche Maßstäbe in der Bewertung ihrer Bestrebungen an. So gibt sich die Weltbank – als Entwicklungsbank – beispielsweise engere Kriterien und definiert Wirkung als „Interessensgegenstand mit oder ohne Intervention:  $Y_1 - Y_0$ “<sup>10</sup>. Wirkung wird danach nur erzielt, wenn der Unterschied, den eine gewisse Intervention ausgelöst hat, zweifelsfrei gemessen werden kann, was sich allerdings



nicht ohne den aufwändigen Einbezug von Kontrollgruppen realisieren lässt.

Der Entwicklungshilfesausschuss der OECD (OECD DAC) hingegen definiert Wirkung als „positive und negative, kurz- oder längerfristige Effekte, die indirekt oder direkt und intendiert oder unintendiert durch Entwicklungsinitiativen hervorgerufen werden“<sup>11</sup>. Diese zweite Definition, die auch die Grundlage für das Verständnis der meisten deutschen EZ-Organisationen bildet, ist breiter gefasst, was für eine multilaterale Organisation wie die OECD (Organisation für

wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) auch nachvollziehbar und angemessen ist. Man geht davon aus, dass Wirkung auf verschiedenen Ebenen stattfinden kann. Im Englischen wird dies alleine schon sprachlich sichtbar: Man unterscheidet grundsätzlich zwischen Output, Outcome und Impact. Während ein Output ein üblicherweise einfach zu messendes direktes Ergebnis einer Intervention, beispielsweise eines Workshops, ist, sind die beiden letzten Kategorien schwerer greifbar. Outcomes sollten Justierungen im Verhalten bestimmter Zielgruppen beinhalten, also Effekte auf der Zielgruppenebene erreichen,



Selten so offensichtlich: Ist die Wirkung einer neuen Bewässerungsanlage noch relativ gut messbar, so lassen sich Kausalitäten bei komplexen strukturellen Veränderungen in der Gesellschaft weit schlechter belegen.

Quelle: © Amr Abdallah Dalsh, Reuters.

oder aber auch Zustandsveränderungen bewirken (etwa, dass die Mangelernährung in einer Zielpopulation um einen „Faktor X“ reduziert worden ist), während die Impact-Ebene darüber hinausgeht und eine Makroebene, wie die Gesellschaft oder einige ihrer Teile, umfasst.<sup>12</sup> Die Einflusssebenen, auf denen sich Output, Outcome und Impact bewegen, werden entsprechend als „sphere of control“ (Output), „sphere of influence“ (Outcome) und „sphere of interest“ (Impact)<sup>13</sup> beschrieben. Vor dem Hintergrund dieser Differenzierungsoptionen hat sich das Englische als Lingua franca auch in der deutschen EZ durchgesetzt und bietet die Möglichkeit genauerer Unterscheidung der verschiedenen Wirkungsebenen und somit der Veränderungen, die erzielt worden sind.

## Rechtfertigungsdruck kann die Wahrnehmung von M&E-Einheiten als Kontrollgremium verstärken.

---

Vor dem Hintergrund der Schwierigkeiten in der Begriffsbestimmung und Messbarkeit des Erreichten verwundert es nicht, dass Rechtfertigung und Nachweis einer „Sinnhaftigkeit“ im Sinne einer „Wirksamkeit“ von Projekten eine Herausforderung bedeuten. Zumal die Terminologie auch nicht von allen EZ-Akteuren gleichermaßen und einheitlich nachvollzogen wird, was die Kommunikation mit Zielgruppen in Deutschland erschwert. Schon die Begriffsbestimmung stellt eine Hürde dar – und weitere Hürden kommen hinzu.

### Problematische Wahrnehmungen

Der erhöhte Rechtfertigungsdruck der vergangenen Jahre sowie die immer komplexer werdende Begriffsbestimmung haben dazu geführt, dass M&E-Einheiten in nahezu allen Organisationen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit professionalisiert und personell aufgestockt wurden. Auch die Nachfrage nach Aufbaustudiengängen in diesem Bereich ist gestiegen und zahlreiche

Beratungsfirmen konzentrieren sich ausschließlich auf Evaluationen für EZ-Einheiten weltweit.

Die Professionalisierung der M&E-Einheiten sorgt einerseits dafür, dass Daten rascher und verlässlicher aggregiert werden können und die Voraussetzungen für eine kompetente und schnelle Beantwortung diverser Anfragen, beispielsweise durch Ministerien oder Fraktionen im Bundestag, besser erfüllt werden können. Der Rechtfertigungsdruck kann unter M&E-Einheiten andererseits aber auch zu einer Selbst- und Fremdwahrnehmung als Kontrollgremium führen. So verdrängt die Dringlichkeit von Wirkungskontrolle im Tagesgeschäft mitunter einige Vorzüge von M&E-Maßnahmen, die auch darüber hinaus durchaus nutzbar gemacht werden können: etwa als Unterstützung bei strategischen Entscheidungen, dem Aufzeigen von Nischen, in denen sich Alleinstellungsmerkmale konkurrierenden Institutionen gegenüber herausarbeiten ließen, und vieles mehr. Gleichzeitig spielen sie auch eine essenzielle Rolle im institutionellen Lernprozess. Auch wenn Projekte regional und themenspezifisch unterschiedlich aufgezogen werden, so gibt es unter Umständen doch Ähnlichkeiten in den Abläufen. Eine Einheit, die Einblicke in sämtliche Projekte weltweit hat, kann für den institutionellen Lernprozess von größtem Wert sein, wird aber oftmals nicht entsprechend in Anspruch genommen.

### Theorie vs. Praxis

Monitoring und Evaluation geschehen auf allen Ebenen in der Entwicklungszusammenarbeit: auf der Mikroebene (Maßnahme), Mesoebene (Projekt) und Makroebene (Programm oder Sektorprogramm). So mag etwa ein Workshop bereits direkten Einfluss auf die Teilnehmer haben, der auch nachgewiesen werden kann. Dass diese Teilnehmer dann aber auch ihr Umfeld beeinflussen und dies wiederum dazu führt, dass ein größerer, übergeordneter Bereich sein Verhalten ändert, kann zwar angenommen, aber weniger einfach nachgewiesen werden. Dies sind zwar verschiedene Aspekte mit unterschiedlichen Ansprüchen an M&E. Sie leiten sich aber von der untersten Ebene her und hängen miteinander

zusammen: Sind also Daten auf der Maßnahmenebene nicht korrekt erfasst worden, wird es schwer, ein möglichst adäquates Bild auf einer übergeordneten Ebene zu erhalten, und umso schwieriger, je weiter man schaut.

## **Vor Ort erfasste Daten entsprechen oft nicht den Standards, die von M&E-Einheiten erwartet werden.**

Ein ausgeklügeltes Monitoring und sauber erfasste Daten auf der Mikroebene sind eine unabdingbare Voraussetzung und das Grundgerüst für alle weiteren Datenerhebungen. Ein vorab durchdachtes System mit Wegmarken und Möglichkeiten zur Umsteuerung und Intervention ist unerlässlich, benötigt aber sowohl personelle Ressourcen im Feld als auch finanzielle Ressourcen – sowie bei allen Beteiligten ein klares Verständnis des zu beobachtenden Gegenstands. Oft reichen die oben genannten Ressourcen jedoch nicht aus, sodass es nicht überrascht, dass erfasste Daten vor Ort häufig nicht den Standards entsprechen, die von M&E-Einheiten erwartet werden.<sup>14</sup> Fragebögen, in denen die Zufriedenheit der Teilnehmer oder deren Eindrücke abgefragt werden, tragen meist wenig zur Wirkungsmessung bei. Zudem ist das Monitoring komplexer struktureller Veränderungen oder der Wirksamkeit von sogenannten Track-2-Formaten (informelle Gesprächskanäle, häufig in diplomatisch oder politisch heiklen Kontexten) sowie von Netzwerken häufig sehr kompliziert und benötigt längerfristige Abfragen bei Teilnehmern und Beobachtungen der Projektmanager – zwei Umstände, die nur schwer nachzuhalten sind. Auch entfernen sich die zumeist auf dem Papier festgelegten Wirkungsindikatoren zuweilen vom Projektverlauf oder der Realität. Dass dieser Umstand eine Evaluation auf Programmebene erschwert, liegt nahe. Evaluatoren müssen oftmals mit anekdotischen Evidenzen hantieren, sich auf intuitive Aussagen von Projektverantwortlichen und deren Vorgesetzten verlassen und können Erkenntnisse kaum quantifizieren. Hinzu kommt das althergebrachte

Gefühl, dass M&E überwiegend der Kontrolle und Bewertung dient. So fällt es schwer, offen mit ausbleibenden oder unerwünschten Ergebnissen umzugehen, selbst dann, wenn es ohne eigenes Zutun und unverschuldet geschieht. Auch dies behindert M&E-Maßnahmen in ihrer Akzeptanz und in ihren Gestaltungsmöglichkeiten.

## **Evaluierungen in der Praxis – Konsequenzen für Projekte?**

Wie häufig ist der offene Umgang mit negativen Ergebnissen in der Praxis? Bilden Evaluierungen es auch ab, wenn Projekte nicht erfolgreich sind? Und wie steht es um die Urteilskraft von Evaluierungen, wie nah kommen sie der Realität vor Ort? Dies sind berechtigte Fragen. Das beschränkte Verständnis der Rahmenbedingungen (und somit des Projekts) ist ein Vorwurf, den sich Evaluatoren gelegentlich gefallen lassen müssen: Eigene Daten werden in einem begrenzten Zeitraum erhoben und Daten, die vorher gesammelt wurden, lediglich analysiert. Von daher sind Evaluationen Bewertungen und Beratungen „nur“ anhand von (wenngleich fundierten) Annahmen, die – je nach Datenlage – zwar nah an die Projektrealität heranreichen, diese indes nicht vollständig abbilden. Ein Anspruch, den Evaluierungen aber auch nicht haben, weshalb sie selbst eher selten zu „Radikalempfehlungen“ tendieren und auch von außen nur als eines von vielen Elementen in Steuerungs- und Strategieprozessen wahrgenommen werden sollten. Dennoch führt die Angst, dass ein Gutachten, das negativ ausfällt, über die Zukunft des Projektes und des eigenen Werdegangs entscheidet, zu Abwehrreflexen bei den Projektverantwortlichen (und beim Gutachter möglicherweise zur Befürchtung, keine Folgeaufträge zu bekommen).

Evaluierungen mit kritischem Ausgang sind dennoch nicht selten, wenngleich der Blick meist konstruktiv ist und der Fokus auf den Errungenschaften liegt. Selbst in einem Land wie Afghanistan, in dem trotz erheblicher Anstrengungen im *Peace-* und *State-Building*-Bereich durch verschiedene Akteure die volatile Sicherheitslage und ein Wiedererstarken von Gruppierungen wie den Taliban oder lokalen Zellen des sogenannten

Islamischen Staates etwaige Erfolge immer wieder konterkarieren, sind Evaluationen (etwa der Bundesregierung) zu dem Urteil gekommen, dass „die wirtschaftliche, soziale und gesellschaftliche Entwicklung Afghanistans [...] seit dem Sturz der Taliban bereits bemerkenswerte Fortschritte gemacht“ und „Deutschland [...] in den vergangenen 18 Jahren – gerade auch mit seiner Entwicklungszusammenarbeit – zu dieser Entwicklung beigetragen und gemeinsam mit der afghanischen Regierung sowie der internationalen Gemeinschaft wichtige Grundlagen für den sozialen und wirtschaftlichen Fortschritt des Landes geschaffen“ hat.<sup>15</sup> Dies ist genauso richtig wie die Feststellung, dass grundsätzlich „der politische Wille, die politische Durchsetzungsfähigkeit, die politischen Wertvorstellungen sowie die Gestaltung der Wirtschaftsordnung im Partnerland“<sup>16</sup> die Arbeit behindern oder erleichtern.

### Umgang mit Misserfolgen und Fehlern

Dass also vor allem Rahmenbedingungen über Erfolg und Misserfolg von EZ-Projekten bestimmen, wird immer wieder zu beobachten sein. Sie (und weniger Evaluierungen) entscheiden – neben taktischen Gründen – am häufigsten über einen Fortgang der Projekte oder überhaupt den Verbleib im Partnerland. Die unüberschaubare Lage im Jemen etwa, nach dem Sturz des damaligen Präsidenten Ali Abdullah Saleh, zwang die meisten internationalen EZ-Organisationen, darunter auch die GIZ, ihre entsandten Kräfte abzuziehen und in „Fernsteuerung“ gemeinsam mit lokalen Kräften zu arbeiten. Dass die Zusammenarbeit mit dem Jemen den verschärften Bedingungen seitdem angepasst werden musste, liegt auf der Hand.<sup>17</sup> Allerdings stellt dies nicht zwangsläufig die Wirksamkeit der Maßnahmen infrage, sofern die Anpassung – und hierzu können Evaluationen dienlich sein – zweckmäßig und klug erfolgt ist. Am Ende liegt es jedoch im Ermessen der Organisation, ob und wie ein Projekt fortgeführt wird. Ebenso verhält es sich beim Umgang mit Misserfolgen und Fehlern: Die Frage, inwiefern Kritik und Anregungen aus Evaluierungen etwa in Folgeprojekten ausreichend berücksichtigt werden, kann pauschal nicht beantwortet werden. Es ist die Organisation, die – unter Berücksichtigung



aller genannten und relevanten Aspekte – letztlich hierüber entscheidet.

Dies gilt auch für den Umgang mit gewonnenen Daten und Erkenntnissen, die hierauf beruhen. Daten sind trockene Zahlen und Fakten. So ist es



Schwer getroffen: Wenn sich in einem Partnerland wie im Jemen die Rahmenbedingungen massiv verschlechtern, dann bleibt das nicht ohne Folgen für die Entwicklungszusammenarbeit. [Quelle: © Abduljabbar Zeyad, Reuters.](#)

entscheidend, dass die gesammelten Informationen aufgearbeitet werden, und zwar zielgruppenadäquat.<sup>18</sup> Meist geht dies jedoch nicht über den Evaluationsbericht hinaus. Dieser dient oft als alleinige Grundlage für jede Art von Kommunikation – sei es gegenüber der Geschäftsleitung,

in der Verbindung zum Zuwendungsgeber oder in der Bearbeitung von Anfragen im Rahmen des Informationsfreiheitsgesetzes. Deren mitunter sehr unterschiedliche Anforderungen und Interessen müssen in der Kommunikation berücksichtigt werden, um überhaupt „gehört“ zu werden.<sup>19</sup>

Hier herrscht vor allem auf Seiten der Evaluierungseinheiten eine Bringschuld gegenüber den verschiedenen Akteuren. Sie müssen in der Lage sein, die gelieferten Ergebnisse für die Empfänger so zu interpretieren und aufzubereiten, dass die Nutzbarkeit von Evaluationen – und letztlich der Nutzen der Projektarbeit selbst – daraus ersichtlich ist. Schließlich sind sie das Bindeglied zwischen der Organisation und den – zumeist externen – Evaluatoren und können am ehesten einschätzen, welche Wege beschritten werden sollten – und welche nicht. Zudem können sie auch intern nur so Lernprozesse anstoßen oder erwirken, in die übergeordnete Strategieberatung eingebunden zu sein.

**Eine konstruktive Fehlerkultur würde dazu beitragen, die gewonnenen Erkenntnisse weltweit anderen Projekten zugutekommen zu lassen.**

---

### **Imagewandel – von Kontrolle zu Beratung**

Es bedarf einiger Schritte, um die beschriebenen Herausforderungen zu bewältigen. Zunächst muss in der **Wahrnehmung** ein Umdenken stattfinden. M&E-Einheiten müssen den Spagat schaffen, ihre Kontrollfunktion wahrzunehmen, ohne „Hüter der Indikatoren“ zu sein. Vielmehr müssen sie (auch) als Berater auftreten und Lösungen anbieten und nicht nur wertend zurück, sondern konstruktiv nach vorne schauen. Ein zugewandtes Auftreten gehört zu dem Anspruch, „Freund und Helfer“ zu sein. Umgekehrt ist auch das Evaluertwerden mit Scheu verbunden, schwingt eine Bewertung doch immer mit. Nur mit einer offenen Fehlerkultur und dem Willen zum Lernen und zur Veränderung wird es gelingen, Evaluationen als hilfreiches Instrument zu betrachten und gewinnbringend einzusetzen. Der Rechtfertigungsaspekt sollte dem Lernprozess dabei nicht im Wege stehen: „Evaluierung dient hauptsächlich zwei Zwecken: Rechenschaftsablegung und Lernen. Akteure der

Entwicklungszusammenarbeit haben sich bisher in der Regel auf Ersteres konzentriert und die Verantwortung hierfür an zentralisierte Einheiten übertragen. Aber Evaluierung zum Zwecke des Lernens ist das Gebiet, für das Beobachter für die Gegenwart und Zukunft den größten Bedarf ausmachen.“<sup>20</sup> Insbesondere sollten die Ergebnisse aus Monitoring- und Evaluationsprozessen dazu dienen, Projekte weiterzuentwickeln und in ähnlichen Kontexten bereits entstandene Mängel zu vermeiden. Die Bedeutung der Lernerfahrung aus M&E und die gezielte Nutzbarmachung dieses Aspekts wurden auch im letzten OECD Peer Review angemerkt.<sup>21</sup>

Die **Diskrepanzen zwischen Theorie und Praxis** lassen sich nur schwer überwinden, da Professionalität im Feld nicht immer zu gleichen Teilen erwartet oder gelebt werden kann. Nicht immer ist es möglich, ein adäquates, den Anforderungen entsprechendes Monitoring zu gewährleisten, da vor allem personelle Ressourcen hierfür nicht selten fehlen. Selbst wenn Daten erhoben und ausgewertet werden können (was vor dem Hintergrund vielfältiger und anspruchsvoller Aufgaben von Projektverantwortlichen nicht immer gelingt), so ist deren Analyse und Aufbereitung meist doch eine Herausforderung: Mittel- und längerfristige Wirkungen auf politischer oder ökonomischer Ebene werden ad hoc nicht beurteilt werden können. Eine Möglichkeit wäre vor allem für kleinere Organisationen, die ohne „Monitoring-Beauftragten“ auskommen müssen, Stichproben hervorzuheben und statt mit einer Quantifizierung mit qualitativen Datenerhebungsmethoden zu arbeiten. Diese mögen zwar leichter manipulierbar sein, sind aber aussagekräftiger als nicht durchgängig korrekt erhobene Daten. Dabei sollte weniger die Angst vor dem Eingeständnis fehlender Wirkungen im Vordergrund stehen als der positive Lerneffekt. Eine konstruktive Fehlerkultur würde zudem dazu beitragen, aus Fehlern gewonnene Erkenntnisse auch weltweit anderen Projekten zugutekommen zu lassen, vorausgesetzt, die Einsichten werden erkannt, thematisiert und kommuniziert. Abgesehen davon kann es auch sein, dass Umstände, die außerhalb des eigenen Einflussgebietes liegen (etwa ausbrechende Konflikte oder Naturkatastrophen), Vorhaben torpediert und unwirksam



gemacht haben. Auch hier kann der Umgang mit Fehlern, sofern kommuniziert, Anregung und Hilfe, jedoch kein Zwang zum Umsteuern in Folgeprojekten sein.

**Kommunikation** ist also eine wichtige Voraussetzung für Lernprozesse und der Schlüssel, wenn es darum geht, die Relevanz von M&E-Maßnahmen auf Mikro-, Meso- und Makroebene zu steigern. Und nicht zuletzt, um die Ergebnisse zu dokumentieren und weiterzugeben: Wer ist der Empfänger der entsprechenden Informationen und was erwartet er? Wie methodisch bewandert ist er und welche zeitlichen Ressourcen stehen zur Verfügung? Es gilt, die Datenaufbereitung und Kommunikation zielgruppengerecht passend zu machen; schließlich sind für eine parlamentarische Anfrage oder ODA-Statistiken andere Daten und andere Arten der Datenaufbereitung notwendig als für die Kommunikation von Wirkungen an die Medien oder die Öffentlichkeit.

Wie eine Unternehmensberatung sollte sich auch jede M&E-Einheit diese und ähnliche Fragen stellen, bevor sie Ergebnisse von Evaluationen vermittelt. Insbesondere in strategischen und politischen Fragen muss sie potenzielle Auswirkungen bereits auf ein politisches Level extrapolieren, aufbereiten und vorwegnehmen können, damit Transferleistungen anderer Akteure vorgegriffen werden kann. Gerade im Politik- und Governance-Bereich sollte sie aber auch Vorsicht walten lassen und sich fragen, welche Aspekte sie vielleicht bewusst auch nicht kommuniziert: Mit Blick auf undemokratisch und autoritär verfasste Gesellschaften und Strukturen könnte ein Zuviel an Transparenz in einigen Fällen kontraproduktiv oder gar gefährlich sein. Von daher sollte hier eher die Maxime gelten, dass normative Ansprüche offen kommuniziert, operative Informationen (etwa mit Blick auf Quellenschutz) aber vertraulich behandelt werden sollten.

## Fazit und Ausblick

Die „richtige“ Kommunikation wird jedenfalls wichtiger, denn der Trend der vergangenen Jahre wird sich verstärken: Staatliche Ausgaben,

insbesondere in der Entwicklungszusammenarbeit, werden vermehrt von politischen Akteuren und Teilen der Gesellschaft kritisch begleitet. Allen voran die Coronapandemie und ihre Auswirkungen auf die deutsche Wirtschaft werden die Diskussionen um EZ-Ausgaben weiter verschärfen. Entsprechend wird der Druck auf EZ-Akteure wachsen, die Wirksamkeit ihrer Maßnahmen zu dokumentieren und zu kommunizieren – wenn nicht sogar zu vermarkten. Von Herausforderungen durch Systemkonkurrenten wie China, die Golfstaaten oder auch die Türkei gar nicht erst zu reden, die alle Mittel nutzen, um nicht nur wirtschaftlich Einfluss zu gewinnen. Von daher sind überzeugende Konzepte und dokumentierte Wirkungen nicht zu vernachlässigende „Selling Points“ für deutsche EZ-Organisationen.

Auch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat dies erkannt und Themen wie Wirksamkeit und Datenverfügbarkeit im Rahmen der „BMZ 2030“-Reform auf seine Agenda gesetzt.<sup>22</sup> Dies zeigt, dass das BMZ sich des zunehmenden Rechtfertigungsdrucks deutlich bewusst ist. Somit wird der Wirkungsbegriff – und damit auch die Wirkungsdokumentation und -kommunikation – an Relevanz noch zunehmen und immer weniger ein Nischenthema für interne Prozessbetrachtungen sein. Diese Entwicklung gilt es vorwegzunehmen und sich vorausschauend und proaktiv aufeinander zuzubewegen: Nur so können M&E-Experten und politische Entscheidungsträger ein strategisch nutzbares Monitoring und Evaluieren zum internen Kompass der EZ weiterentwickeln, welcher ihr Schiff – auch durch unruhige Gewässer – weiter in Richtung Erfolg und Akzeptanz navigiert.

---

**Dr. Angelika Klein** ist Leiterin der Stabsstelle Evaluierung der Konrad-Adenauer-Stiftung.

**Lukas Kupfernagel** ist Referent in der Stabsstelle Evaluierung der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 Staatssekretär Martin Jäger bei der Vorstellung des Evaluierungsberichts 2020 der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), 25.02.2021.
- 2 Easterly, William 2001: *The Elusive Quest For Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, Cambridge, S. xii–xiii.
- 3 Biekart, Kees / Verkoren, Willemijn / Kamphuis, Bertine 2013: *State Building in a Rentier State: How Development Policies Fail to Promote Democracy in Afghanistan*, in: *Development and Change*, 44: 3, S. 501–526.
- 4 Mason, Jeff 2020: *Exclusive: Trump proposes 21 % cut in U.S. foreign aid in budget proposal*, Reuters, 09.02.2020, in: <https://reut.rs/3ftUQZY> [08.03.2021].
- 5 Gleser, Solveig H. / Schneider, Sebastian H. 2018: *Meinungsmonitor Entwicklungspolitik 2018: Einstellungen zu Entwicklungszusammenarbeit und nachhaltiger Entwicklung*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), in: <https://bit.ly/3ypvjcU> [17.05.2021].
- 6 Quirk, Patrick 2014: *(Re)Emerging Aid Donors in the Reshaping World Order*, The German Marshall Fund of the United States (GMF), 11.07.2014, in: <https://bit.ly/33XAgvG> [17.05.2021].
- 7 Guijt, Irene 2010: *Accountability and Learning: Exploding the Myth of Incompatibility between Accountability and Learning*, in: Ubels, Jan / Acquaye-Baddoo, Naa-Aku / Fowler, Alan (Hrsg.): *Capacity Development in Practice*, Earthscan, S. 339, in: <https://bit.ly/3hxwSzE> [19.05.2021].
- 8 GIZ 2021: *Evaluierungsbericht 2020 – Wissen nutzen*, 10/2020, in: <https://bit.ly/3v31aOr> [06.03.2021].
- 9 Insbesondere die Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit 2005 u.v.m.
- 10 Hearn, Simon / Buffardi, Anne 2016: *What is Impact?*, Overseas Development Institute (ODI), 02/2016, S. 7, in: <https://bit.ly/3hC8ZH3> [19.05.2021].
- 11 Ebd.
- 12 Mercator Stiftung 2016: *Leitfaden Wirkungsmodell*, 09/2016, in: <https://bit.ly/3bG34wO> [08.03.2021].
- 13 Hearn, Simon 2008: *Outcome Mapping*, ODI, in: <https://bit.ly/3bBXjjZ> [04.05.2021].
- 14 Pasanen, Tiina 2017: *Monitoring and evaluation: five reality checks for adaptive management*, ODI, 14.12.2017, in: <https://bit.ly/3bVGjW7> [10.04.2021].
- 15 Deutscher Bundestag 2019: *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Markus Frohnmaier, Dietmar Friedhoff, Ulrich Oehme und der Fraktion der AfD, Entwicklungszusammenarbeit mit Afghanistan*, Drucksache 19/8231, 07.03.2019, in: <https://bit.ly/3osUSoW> [06.05.2021].
- 16 GIZ 2021, N. 8, S. 13.
- 17 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) 2021: *Jemen – Land in humanitärer Krise*, in: <https://bmz.de/de/laender/jemen> [06.05.2021].
- 18 Dabei muss der Begriff der Zielgruppen von jenem der Stakeholder unterschieden werden, um den Unterschied zwischen jenen Gruppen, bei denen Wirkungen entstehen (Stakeholder) und jenen, an die Wirkungen kommuniziert werden (Zielgruppen), deutlich zu machen.
- 19 Grünhaus, Christian / Rauscher, Olivia 2021: *Impact und Wirkungsanalyse in Nonprofit Organisationen, Unternehmen und Organisationen mit gesellschaftlichem Mehrwert*, Wirtschaftsuniversität Wien, 02/2021, in: <https://bit.ly/3wbWXrY> [17.05.2021].
- 20 Serat, Olivier 2009: *Learning from Evaluation*, Knowledge Solutions 44, Asian Development Bank (ADB), 05/2009, S. 1, in: <https://bit.ly/3v5kkmX> [08.03.2021].
- 21 Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) 2013: *Evaluating Development Activities, 12 Lessons from the OECD DAC*, in: <https://bit.ly/3wlpvV9> [17.05.2021].
- 22 BMZ 2018: *Entwicklungspolitik 2030, Neue Herausforderungen – neue Antworten*, 10/2018, in: <https://bit.ly/33XcbvW> [10.04.2021].

Quelle: © Bobby Yip, Reuters.



Neue Ansätze in der Entwicklungszusammenarbeit

# Gesundheit ganzheitlich denken

Das One Health-Konzept in der internationalen  
Entwicklungszusammenarbeit

Martina Kaiser

Die COVID-19-Pandemie hat die Wechselwirkungen zwischen Mensch, Tier und Umwelt als Ursache für die Entstehung globaler Gesundheitsrisiken in den Fokus gerückt. Um diesen adäquat begegnen zu können, ist eine Stärkung des sogenannten One Health-Ansatzes nötig. Er nimmt diese Wirkungszusammenhänge in den Blick, um daraus resultierende Gesundheitsrisiken zu reduzieren. Dieser Ansatz findet verstärkt auch in entwicklungspolitischen Strategien von Staaten und multilateralen Organisationen Berücksichtigung.

---

### **Gesundheitliche Herausforderungen an der Schnittstelle von Mensch, Tier und Umwelt**

Ende 2019 ist mit SARS-CoV-2 ein bis dahin beim Menschen unbekanntes Virus aufgetreten. Die Herkunft des Virus, das erstmals entdeckt wurde, als bei Menschen in der chinesischen Stadt Wuhan ungeklärte Fälle von Lungentzündungen auftraten, und wie es auf den Menschen übertragen wurde, ist bis heute nicht abschließend geklärt. Laut einer kürzlich veröffentlichten Studie von Expertinnen und Experten der Weltgesundheitsorganisation (WHO) und chinesischen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern sei es jedoch „wahrscheinlich bis sehr wahrscheinlich“, dass SARS-CoV-2 von Fledermäusen über ein anderes Tier auf den Menschen übersprungen ist.<sup>1</sup>

In der Folge dieses *Spillover* ist mit COVID-19 eine neue, für den Menschen lebensbedrohliche Infektionskrankheit entstanden. Dieses Phänomen ist nicht neu: Rund zwei Drittel aller auftretenden Infektionskrankheiten beim Menschen sind sogenannte Zoonosen, also Krankheiten, die von Erregern wie Bakterien, Parasiten, Pilzen oder Viren wechselseitig zwischen Mensch und Tier übertragen werden.<sup>2</sup> Über 200 Krankheiten gehören zu dieser Art von Infektionskrankheiten, darunter zum Beispiel Ebolafieber, Tuberkulose oder Tollwut.

Zoonosen werden unter anderem durch den zunehmenden Kontakt zwischen Menschen und Tieren begünstigt, wie er beispielsweise

durch das Vordringen des Menschen in unberührte Naturräume entsteht. Das menschliche Bevölkerungswachstum, welches mit einer steigenden Nachfrage nach Nahrungsmitteln und einer intensivierten Landwirtschaft einhergeht, ist ein Auslöser für diesen vermehrten Kontakt. Weitere Faktoren, die das Auftreten von Zoonosen begünstigen, sind Hygienemängel, zum Beispiel bei der Lebensmittelproduktion oder beim Handel mit Wildtieren, sowie zunehmend auch Klimaveränderungen.

Zoonosen sind eines von mehreren Symptomen eines komplexen Wirkungsgeflechts verschiedener Faktoren, die die Gesundheit von Menschen, Tieren und der Umwelt wechselseitig bedingen und zur Entstehung globaler Gesundheitsgefahren wie Epidemien und Pandemien führen können. Eine weitere gesundheitliche Herausforderung an der Schnittstelle von Mensch, Tier und Umwelt ist die global zunehmende Resistenz von Krankheitserregern, die sogenannte antimikrobielle Resistenz (AMR). Sie entsteht in erster Linie durch unsachgemäßen Einsatz von Antibiotika, zum Beispiel in der Human- und Tiermedizin sowie in der Nutztierhaltung, und birgt die Gefahr, dass gefährliche Infektionskrankheiten eines Tages nicht mehr behandelbar sein werden.

Um diesen Wechselwirkungen adäquat zu begegnen, die gesundheitliche Resilienz weltweit zu stärken und das pandemische Risiko von zoonotischen Ausbrüchen zu reduzieren, fordern Fachleute den Ausbau des One Health-Ansatzes. Dieses Konzept wurde 2004 erstmals in den

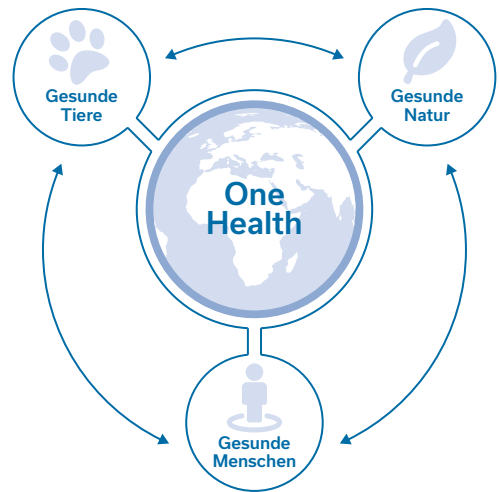
Manhattan Principles zu „One World – One Health“<sup>3</sup> ausformuliert und 2019 durch die Berlin Principles on One Health<sup>4</sup> aktualisiert und erweitert. Das Konzept nimmt die Interaktionen zwischen Menschen, Wild- und Nutztieren, Pflanzen und ihrer Umwelt in den Blick, um daraus resultierende Gesundheitsrisiken wie Zoonosen oder AMR frühzeitig zu erkennen und zu reduzieren. Dabei verfolgt es einen ganzheitlichen, interdisziplinären Ansatz: Mithilfe von One Health sollen Programme, Forschungsvorhaben und politische Leitlinien in unterschiedlichen Sektoren aufeinander abgestimmt und miteinander verzahnt werden, um letztendlich ein besseres Gesundheitsniveau zu erreichen.<sup>5</sup>

### Der One Health-Ansatz hat an Bedeutung gewonnen und verstärkt Eingang in entwicklungspolitische Programme von Staaten und multilateralen Organisationen gefunden.

Der Kerngedanke des One Health-Ansatzes ist, dass die menschliche Gesundheit von intakten Ökosystemen und einem gesunden Planeten abhängt. Daher müssen bei der Suche nach Lösungen für Gesundheits Herausforderungen des Menschen auch deren Auswirkungen auf die Gesundheit von Tieren und der Umwelt berücksichtigt werden.<sup>6</sup> Mit Blick auf Gesundheitsgefahren, die durch Zoonosen entstehen, soll mithilfe des integrierten One Health-Ansatzes eine verbesserte Epidemie- und Pandemieprävention erreicht werden.

Die COVID-19-Pandemie hat ein Schlaglicht auf die Gefahren geworfen, die entstehen können, wenn Zoonose-Ausbrüche nicht frühzeitig erkannt und nicht wirksam verhindert werden können. Gleichzeitig hat sie die Notwendigkeit integrierter Ansätze zum Verständnis der komplexen Beziehungen zwischen Mensch, Tier und Umwelt verdeutlicht. In Folge verstärkt auftretender Zoonosen wie SARS, MERS, Ebolafieber und

Abb. 1: Der One Health-Ansatz



Quelle: Eigene Darstellung nach Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Entwicklungspolitik. Gesundheit. One Health, in: <https://bit.ly/3f5PLYQ> [21.05.2021].

zuletzt COVID-19 hat der One Health-Ansatz in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen und verstärkt Eingang in entwicklungspolitische Programme von Staaten und multilateralen Organisationen gefunden. Länder wie Deutschland und die USA haben ihre One Health-Strategien in der Folge angepasst und Maßnahmen ergriffen, um die Umsetzung des One Health-Ansatzes in der Entwicklungszusammenarbeit zu fördern. Warum One Health ein Thema für die Entwicklungszusammenarbeit ist, welche Rolle der Ansatz in den entwicklungspolitischen Strategien dieser Länder sowie in relevanten multilateralen Organisationen spielt und welchen Beitrag die Entwicklungszusammenarbeit leisten kann, um Gesundheitsrisiken mit dem One Health-Ansatz zu reduzieren, soll im Folgenden beleuchtet werden.

#### One Health als Thema für die Entwicklungszusammenarbeit

Gesundheit ist die Grundlage für ein selbstbestimmtes Leben. Die Möglichkeit, ein gesundes Leben zu führen, ist Ausdruck der menschlichen

Würde. Gesundheit ist untrennbar mit nachhaltiger Entwicklung verbunden. Insbesondere einkommensschwache Staaten stehen vor zahlreichen Gesundheitsherausforderungen, die ein Hindernis für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung dieser Länder darstellen. Hierzu gehören neben strukturellen Schwächen in der Gesundheitsversorgung und häufig mangelhafter Gesundheitsprävention auch Infektionskrankheiten. Die Förderung von Gesundheit als Voraussetzung für eine nachhaltige Entwicklung einkommensschwacher Länder und als globales öffentliches Gut ist folglich ein zentrales Anliegen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit.

### **Obwohl die Ziele von One Health und der Agenda 2030 verwandt sind, nimmt letztere keinen direkten Bezug auf diesen Ansatz.**

---

Entwicklungspolitische Ziele im Gesundheitsbereich stehen in enger Beziehung zu Entwicklungen in anderen Sektoren. Wichtige Schnittstellen sind hier die Bereiche Klima- und Umweltschutz sowie Landwirtschaft und Ernährung. Um Gesundheitsrisiken, die von Zoonosen oder antimikrobiellen Resistenzen ausgehen, einzudämmen und die Gesundheit der Menschen nachhaltig zu stärken, müssen daher auch in der Entwicklungszusammenarbeit ganzheitliche Ansätze wie der One Health-Ansatz verfolgt werden. Dies ist auch insofern geboten, als dass Infektionskrankheiten nicht nur eine Gefahr für die menschliche Gesundheit darstellen, sondern auch Fortschritte in anderen wichtigen Bereichen, wie zum Beispiel bei der Bekämpfung von Armut und Hunger, bedrohen und sogar zunichtemachen können. Dies hat die COVID-19-Pandemie deutlich aufgezeigt.<sup>7</sup>

*Verwandte Konzepte: Der One Health-Ansatz und die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung*

Die Grundprinzipien des One Health-Gedankens spiegeln sich auch in der Agenda 2030 wider, die

2015 als globales Rahmenwerk für eine umfassende nachhaltige Transformation aller Lebensbereiche von den Vereinten Nationen initiiert wurde. Ebenso wie der One Health-Ansatz fordert die Agenda 2030 mit ihren 17 nachhaltigen Entwicklungszielen (Sustainable Development Goals, SDGs) eine interdisziplinäre Herangehensweise und sektorübergreifende Lösungen für die Bewältigung globaler Herausforderungen.

Obwohl sowohl die Herangehensweise als auch die übergeordneten Ziele des One Health-Ansatzes und der Agenda 2030 – eine nachhaltige Entwicklung zum Wohle von Mensch, Tier und Umwelt unter Berücksichtigung wirtschaftlicher, ökologischer und sozialer Belange – eng verwandt sind, nimmt die Agenda 2030 in ihrem Wortlaut an keiner Stelle direkten Bezug zum One Health-Ansatz. Indirekt sind diese Bezüge bei näherer Betrachtung des gesundheitsbezogenen nachhaltigen Entwicklungsziels Nummer 3 (Ein gesundes Leben für alle Menschen jeden Alters gewährleisten und ihr Wohlergehen fördern) und der mit ihm in Verbindung stehenden gesundheitsrelevanten SDGs jedoch durchaus zu erkennen.

Parallelen mit dem One Health-Ansatz werden auch anhand der Wechselwirkungen mit SDG 6 (Verfügbarkeit und nachhaltige Bewirtschaftung von Wasser und Sanitärversorgung für alle gewährleisten) deutlich. Verunreinigtes Wasser hat nicht nur schwerwiegende gesundheitliche Folgen, sondern belastet auch die Umwelt, bedroht Tier- und Pflanzenarten und beeinträchtigt dadurch auch die Landwirtschaft und die Ernährungssituation der Menschen.

Auch Fortschritte bei der Erreichung des Klimaziels SDG 13 (Umgehend Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels und seiner Auswirkungen ergreifen) spielen eine zunehmend wichtige Rolle für die Erreichung des gesundheitsbezogenen Ziels 3. Wie der One Health-Ansatz unterstreicht auch die Agenda 2030 die Auswirkungen der Erderwärmung auf die Gesundheit von Mensch, Tier und Umwelt.

Darüber hinaus bestehen zahlreiche Parallelen zwischen der Agenda 2030 und dem One Health-

Ansatz im Hinblick auf die Rolle nachhaltiger Agrar- und Ernährungssysteme für die Gesundheit von Mensch, Tier und Umwelt.

### *Nachhaltige Agrarsysteme als Schlüsselbereiche für One Health*

Der Agrarsektor liefert einerseits die Grundlagen für die Bereitstellung einer ausgewogenen Ernährung, andererseits ist er Mitverursacher zahlreicher Umwelt- und somit Gesundheits-herausforderungen. Aufgrund seiner entscheidenden Rolle an der Schnittstelle von Mensch, Tier und Umwelt sowie als Schwerpunktthema in entwicklungspolitischen Strategien ist der Agrarsektor ein Schlüsselbereich, in dem der One Health-Ansatz verstärkt umgesetzt werden muss.

Die Landwirtschaft, die in vielen Entwicklungsländern der wichtigste Wirtschaftssektor ist, leistet einen wichtigen Beitrag für die Sicherstellung der Ernährung als Grundvoraussetzung für die menschliche Gesundheit und wirtschaftliche Entwicklung. Angesichts der steigenden Weltbevölkerung muss der Agrarsektor in der Lage sein, die wachsende Nachfrage nach Nahrungsmitteln zu decken. Hierfür bedarf es ausreichend landwirtschaftlicher Nutzflächen und innovativer Ansätze wie zum Beispiel klimaangepasster Pflanzenzüchtungen. Denn nur wenn es gelingt, Agrar- und Ernährungssysteme nachhaltig auszurichten, sodass aus der Landwirtschaft keine negativen Folgen für die Umwelt oder die Gesundheit von Tieren, wie zum Beispiel in Form von Artensterben, Bodendegradation und Zerstörung natürlicher Ökosysteme, entstehen, können unerwünschte Nebenwirkungen bei der Erreichung der Gesundheitsziele vermieden werden.

Da ein Großteil der Bäuerinnen und Bauern in den Partnerländern der Entwicklungszusammenarbeit Nutztiere hält, muss ein besonderes Augenmerk bei der Umsetzung des One Health-Ansatzes in der Landwirtschaft auf dem Bereich der Tiergesundheit und der Lebensmittelhygiene liegen. Ein wichtiger Hebel ist in diesem Kontext der verantwortungsvolle Einsatz von Tierarzneimitteln wie beispielsweise Antibiotika. Ihre unsachgemäße Verwendung befördert die Ausbreitung von

antimikrobiellen Resistenzen, die wiederum dazu führen, dass es keine wirksamen Therapien mehr gegen Infektionskrankheiten gibt, die bisher gut zu behandeln waren. Bereits heute gehören AMR zu den größten globalen Gesundheitsgefahren. Schätzungen zufolge sterben jährlich 700.000 Menschen an den Folgen von multiresistenten Keimen.<sup>8</sup>

## **Die Lebensräume von Menschen und Tieren rücken einander näher, was zur Übertragung von potenziell gefährlichen Krankheitserregern und zu Zoonosen führen kann.**

---

Die nachhaltige Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Nutzflächen ist ein weiterer wichtiger Bereich, in dem der One Health-Ansatz umgesetzt werden muss. Die Ausweitung von Agrarland durch die massive Abholzung von Wäldern oder die Trockenlegung von Feuchtgebieten zerstört natürliche Lebensräume von Wildtieren. In der Folge rücken die Lebensräume von Menschen und Tieren einander näher, was wiederum zur Übertragung potenziell gefährlicher Krankheitserreger und zu Zoonosen führen kann. Durch nicht-nachhaltige Bodenbewirtschaftung, etwa den übermäßigen Einsatz von Chemikalien und Düngemitteln, gehen zudem Agrarflächen verloren, wodurch wiederum Ernährungssysteme und damit auch die Gesundheit der betroffenen Menschen unter Druck geraten können. Diese Problematik wird zusätzlich durch die Auswirkungen des Klimawandels verschärft, wie häufiger auftretende Wetterextreme wie Hitzewellen oder Überschwemmungen deutlich machen.

### **Herausforderungen bei der Umsetzung des One Health-Ansatzes**

Die aufgezeigten Wechselwirkungen weisen auf Herausforderungen bei der Umsetzung des One Health-Ansatzes hin: Neben Synergien, die mithilfe dieses ganzheitlichen Konzeptes geschaffen werden können, sind auch Zielkonflikte zwischen

einzelnen Sektoren, wie etwa der Landwirtschaft und dem Umweltschutz, möglich. Diese sektorübergreifenden Konflikte und divergierenden Interessen gilt es im Blick zu behalten und zu überwinden, damit der One Health-Ansatz seine Wirkung entfalten kann. Die Politik muss mit der Schaffung entsprechender Rahmenbedingungen für einen Interessensausgleich zwischen den beteiligten Sektoren sorgen und dazu beitragen, bestehende ungleiche Machtverhältnisse abzubauen.

## **Gesundheitsherausforderungen, die durch globale Megatrends hervorgerufen werden, müssen auch auf globaler Ebene gelöst werden.**

---

Im Bereich von Wissenschaft und Forschung gilt es mit Blick auf One Health, Silodenken zu überwinden und im Rahmen von interdisziplinärer Zusammenarbeit Lösungen für die Herausforderungen an der Schnittstelle von Mensch, Tier und Umwelt zu finden. Sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene bedarf es eines regelmäßigen Austausches und einer koordinierten Vorgehensweise bei der Implementierung des One Health-Ansatzes. Schließlich müssen Programme zur Umsetzung von One Health als aktive Präventionsmaßnahmen, nicht nur vor dem Hintergrund künftiger Gesundheitsgefahren wie Epidemien und Pandemien, gesehen werden, sondern auch als Beitrag zur Verhinderung ökologischer Katastrophen wie Artensterben und Klimawandel. Entsprechend sollten hierfür auf nationaler, aber auch multilateraler Ebene entsprechende Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden.

### **Multilaterale Initiativen zur Umsetzung des One Health-Ansatzes**

Für die genannten Gesundheitsherausforderungen, die durch globale Megatrends wie Bevölkerungswachstum, Urbanisierung und Klimawandel

hervorgerufen und verstärkt werden, müssen Lösungen auf globaler Ebene gefunden werden. Multilaterale Organisationen können hierbei eine wichtige Rolle spielen, indem sie Synergien schaffen und den wichtigen Transfer von Wissen über One Health in die Politik und die Öffentlichkeit befördern.







Risikoreiche Nähe: Durch das Vordringen des Menschen in die Lebensräume von Wildtieren steigt die Gefahr, dass Krankheiten vom Tier auf den Menschen überspringen. [Quelle: © Ricardo Moraes, Reuters.](#)

### *Drei-Parteien-Bündnis für One Health*

Einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung des One Health-Ansatzes leisten auf multilateraler Ebene unter anderem die WHO, die Weltorganisation für Tiergesundheit (OIE) sowie die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation

der Vereinten Nationen (FAO). Diese drei Organisationen haben sich 2010 in der sogenannten Tripartite Collaboration zusammengeschlossen. Ziel dieser Initiative ist es, durch die Schaffung von Synergien und die Bündelung von Expertise, Gesundheitsgefahren an der Schnittstelle von Mensch, Tier und Umwelt gezielt zu bekämpfen.

Schwerpunkte der Zusammenarbeit liegen unter anderem auf der Früherkennung und Prävention von Seuchen bei Menschen und Tieren, der Erforschung von Zoonosen, dem Aufbau von Kapazitäten in den Gesundheitseinrichtungen der Mitgliedstaaten, der Förderung der Lebensmittelsicherheit sowie der Eindämmung antimikrobieller Resistenzen.<sup>9</sup> 2019 haben die drei Organisationen gemeinsam einen umfassenden Leitfaden zur Eindämmung von Zoonosen veröffentlicht, mit dem Mitgliedstaaten dabei unterstützt werden sollen, einen multisektoralen One Health-Ansatz zu entwickeln.<sup>10</sup>

Um den One Health-Ansatz als ganzheitliches Konzept zu stärken, haben die drei Organisationen Ende 2020 ihre Zusammenarbeit auf den Umweltbereich ausgeweitet und das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) als weiteren Partner aufgenommen. Im Rahmen des Pariser Friedensforums im November 2020 hat das Bündnis sich darüber hinaus darauf verständigt, ein multidisziplinäres One Health High-Level Expert Panel (OHHLEP) einzuberufen. Dieses soll dazu beitragen, die Gesundheitsrisiken an der Schnittstelle von Mensch, Tier und Umwelt durch die Bereitstellung von Daten und Forschungsergebnissen effektiver zu bekämpfen. Neben Vertretern aller vier Organisationen sollen auch Fachleute aus den Bereichen Human-, Tier-, Umwelt- und Sozialwissenschaften eingebunden werden. Eine wichtige Aufgabe des Gremiums wird es sein, die Öffentlichkeit zu informieren und wissenschaftlich fundierte Erkenntnisse zum Thema One Health in die Politik einzuspeisen.<sup>11</sup>

Eine konkrete Maßnahme von WHO, OIE und UNEP im Kontext der Pandemiebekämpfung und zur Reduzierung von One Health-Herausforderungen wie Zoonosen ist die Veröffentlichung eines vorläufigen Leitfadens „zur Verringerung der Risiken für die öffentliche Gesundheit im Zusammenhang mit dem Verkauf von lebenden Wildsäugetieren auf traditionellen Lebensmittelmärkten“.<sup>12</sup> Dieser beinhaltet eine Reihe von Handlungsempfehlungen für nationale Regierungen, mit denen Lebensmittel- und Wildtiermärkte, die ein hohes Zoonose-Risiko bergen, sicherer gemacht werden können.

## *EU-Initiativen zur Stärkung von One Health*

Obwohl die Europäische Union als weltweit größte Geberin von Entwicklungshilfen mit dem EU-Instrument für Nachbarschaft, Entwicklung und internationale Zusammenarbeit (Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument, NDICI)<sup>13</sup> ein finanzstarkes Programm zur Förderung nachhaltiger Entwicklung in ihren Partnerländern aufgelegt hat, findet der One Health-Ansatz in keiner der drei NDICI zugrundeliegenden Säulen gesonderte Erwähnung. Die mit dem One Health-Ansatz in Verbindung stehenden Themen Gesundheit, Ernährungssicherheit und Klimawandel werden in der thematischen Säule jedoch als „globale Herausforderungen“ definiert, die „auf globaler Ebene angegangen werden müssen“.<sup>14</sup> Die Säule „Krisenreaktion“ sieht zudem vor, die Resilienz zu stärken und humanitäre und Entwicklungsmaßnahmen besser miteinander zu verknüpfen.<sup>15</sup> Obwohl als übergeordnetes Konzept nicht explizit erwähnt, entspricht diese Herangehensweise von NDICI auch dem Anliegen von One Health.

Demgegenüber hat die Europäische Union innerhalb des EU-Rahmenprogramms für Forschung und Innovation „Horizont 2020“ der Europäischen Kommission mit dem One Health European Joint Programme (OHEJP) bereits 2018 ein Förderprogramm aufgelegt, das sich dezidiert mit dem One Health-Ansatz auseinandersetzt. OHEJP wurde aufgesetzt, um die Zusammenarbeit europäischer Forschungseinrichtungen aus Human- und Veterinärmedizin sowie gesundheitlichem Verbraucherschutz im Lebensmittelsektor zu fördern.<sup>16</sup> Dabei konzentriert sich das auf fünf Jahre angelegte Projekt auf drei thematische Schwerpunkte: lebensmittelbedingte Zoonosen, Antibiotikaresistenzen und neuartige Infektionsgefahren (*emerging threats*). Ein wichtiges Ziel dieses Vorhabens ist es, wissenschaftliche Daten, Methoden und Softwareprogramme zu generieren und diese nationalen und europäischen Institutionen zur Bewertung gesundheitlicher Risiken und möglicher Präventionsmaßnahmen zur Verfügung zu stellen.<sup>17</sup>

## One Health in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit hat die COVID-19-Pandemie zum Anlass genommen, ihre Schwerpunkte im Bereich Globale Gesundheit anzupassen und ihr Engagement im Bereich One Health zu verstärken. Auf institutioneller Ebene findet der verstärkte Fokus auf den One Health-Ansatz Ausdruck in einer neu geschaffenen Unterabteilung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) zum Thema „Globale Gesundheit, Pandemieprävention, One Health“. Hier sollen die einzelnen Maßnahmen, die der Umsetzung des One Health-Ansatzes dienen, gebündelt, die internationale Zusammenarbeit koordiniert und neue Initiativen zum Beispiel in den Bereichen Human- und Tiergesundheit auf den Weg gebracht werden.<sup>18</sup> Außerdem hat das Ministerium mit dem Beirat One Health ein interdisziplinär besetztes Gremium geschaffen, das das BMZ bei seiner Schwerpunktsetzung im Themenbereich One Health beraten soll.

### Auch im Reformkonzept „BMZ 2030“ sind die wichtigen Themenbereiche Globale Gesundheit und One Health verankert.

Bereits kurz nach dem Ausbruch der Pandemie hat das BMZ mit dem Corona-Sofortprogramm im April 2020 zudem ein Konzept vorgelegt, mit dem Entwicklungs- und Schwellenländer bei der Bewältigung der gesundheitlichen, wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Pandemie unterstützt werden sollen.<sup>19</sup> Hierzu gehört unter anderem die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Nutztierforschungsinstitut (International Livestock Research Institute, ILRI) beim Aufbau des One Health Research, Education and Outreach Centre in Africa (OHRECA) mit Sitz in Kenia, das den interdisziplinären Austausch zwischen Human- und Tiergesundheit fördern

soll. Hinter diesem Projekt steht der Ansatz, Strukturen aufzubauen, mit denen der Ausbruch von Krankheiten bei Menschen und Tieren überwacht werden kann, um für kommende Pandemien besser gerüstet zu sein. Gemeinsam mit der Weltbank arbeitet das BMZ zudem an der Verbesserung von Agrar- und Ernährungssystemen, um die Entstehung von Zoonoseerregern bei der Nahrungsmittelproduktion zu verhindern und deren Früherkennung zu verbessern.<sup>20</sup>

Auch in dem ebenfalls im April 2020 vorgelegten Reformkonzept „BMZ 2030“ sind die wichtigen Themenbereiche Globale Gesundheit und One Health verankert. Im Rahmen einer Portfoliokonsolidierung wurde der Bereich Gesundheit, Pandemiebekämpfung und One Health als eines von zehn zeitlich begrenzten Initiativthemen in das neue Themenmodell des BMZ aufgenommen.<sup>21</sup> Ziel dieses Initiativthemas ist es, One Health „als ganzheitlichen und sektorübergreifenden Ansatz in der internationalen Zusammenarbeit und in relevanten Kernthemen und Aktionsfeldern der deutschen EZ systemisch zu verankern“.<sup>22</sup> Mit dem Strategiepapier „Initiativthema ‚One Health‘ in der Entwicklungszusammenarbeit“<sup>23</sup> hat das BMZ seine Herangehensweise zur Implementierung des One Health-Ansatzes dargelegt und vier strategische Handlungsfelder definiert.

- Handlungsfeld 1 sieht vor, den One Health-Ansatz stärker in der deutschen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit zu verankern und Partnerländer bei der Erstellung nationaler One Health-Strategien und Notfallpläne zur Epidemie- und Pandemieprävention zu unterstützen.
- Handlungsfeld 2 der Strategie nimmt die Förderung der internationalen Zusammenarbeit von Organisationen und die Stärkung von Forschungsverbänden und Netzwerken im Bereich One Health in den Blick. Insbesondere das Mandat der WHO als federführende Koordinierungsinstanz für globale Gesundheit sowie die Rolle der Tripartite und ihrer Erweiterung um weitere VN-Organisationen, wie UNEP und gegebenenfalls UNDP, sollen gestärkt werden.

- Im Vordergrund des 3. Handlungsfelds steht der Aufbau von Kapazitäten und die Stärkung von Gesundheitsinfrastrukturen sowohl im Human- als auch im Veterinärbereich. Auch die gezielte Aus- und Weiterbildung von interdisziplinärem Personal zu One Health ist ein Schwerpunkt dieses Handlungsfelds. Außerdem sollen Risikokommunikation und Aufklärungskampagnen für die Bevölkerung zur Prävention von Zoonosen sowie AMR verbessert werden.
- Das besonders relevante Thema des politischen Agenda Settings, also die Verankerung des One Health-Ansatzes in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und der entwicklungspolitischen Debatte, wird im 4. Handlungsfeld thematisiert. Hierzu gehört unter anderem die Sensibilisierung von politisch Verantwortlichen und der Bevölkerung für die Gesundheitsgefahren, die von Zoonosen und AMR ausgehen, sowie für die Rolle, die intakte Ökosysteme und nachhaltige Formen



Wichtige Rolle: Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit möchte das Mandat der Weltgesundheitsorganisation stärken. Quelle: © Laurent Gillieron, Reuters.

der Nutztierhaltung für die Reduzierung dieser Gesundheitsrisiken spielen. Ein weiteres Vorhaben ist die Einspeisung des One Health-Ansatzes in EU-Strategien wie das NDICI.

### **One Health in der Entwicklungszusammenarbeit der USA**

Globale Gesundheit stellt in der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinigten Staaten einen eigenständigen Themenbereich dar, der die Bekämpfung von Infektionskrankheiten als eines von drei strategischen Zielen verfolgt.<sup>24</sup> Seit 2009 hat die für Entwicklungszusammenarbeit zuständige Behörde United States Agency for International Development (USAID) für diesen Schwerpunkt mehr als 1,1 Milliarden US-Dollar bereitgestellt. Die Mittel werden unter anderem dafür verwendet, in den Partnerländern Mechanismen zu etablieren, die dazu beitragen sollen, Ausbruchsriskiken von Infektionskrankheiten frühzeitig zu erkennen und zu verhindern sowie im Notfall schnell und effizient zu reagieren.<sup>25</sup>

### **Ein Ziel der US-Entwicklungszusammenarbeit ist es, in den Partnerländern gezielt Gesundheitspersonal im Bereich One Health auszubilden.**

Mit Blick auf One Health konzentriert USAID sich beispielsweise auf die Förderung und Umsetzung von Projekten, mit denen Partnerländer darin unterstützt werden, Zoonose- und AMR-bedingten Gesundheitsrisiken zu begegnen, Labor- und Überwachungskapazitäten zu stärken und die Risikokommunikation über Infektionskrankheiten mit der Bevölkerung und medizinischem Personal zu verbessern.<sup>26</sup> Zudem soll in den Partnerländern gezielt eine neue Generation von Gesundheitspersonal im Bereich One Health ausgebildet werden. Hierfür unterstützt USAID das Projekt One Health Workforce – Next Generation (OHW-NG), mit dem regionale Universitätsnetzwerke in Afrika und Südostasien dabei

unterstützt werden sollen, sektorübergreifend Nachwuchskräfte für eine effektive Krankheitsüberwachung und -kontrolle aufzubauen.<sup>27</sup>

Ein weiterer Schwerpunkt des US-amerikanischen Engagements im Bereich One Health ist die Erforschung zoonotischer Krankheiten und ihrer Ursachen. Hierfür wurde im Rahmen des Forschungsprogramms Emerging Pandemic Threats (EPT) im Jahr 2009 das Projekt PREDICT aufgesetzt, dessen vorrangiges Ziel es war, die wahrscheinlichsten Quellen von Zoonosen sowie die Rahmenbedingungen, die eine Übertragung von Krankheitserregern begünstigen, zu untersuchen.<sup>28</sup> Auf diese Weise sollten gefährliche Erreger frühzeitig identifiziert und daraus resultierende Gesundheitsgefahren reduziert werden. Im Rahmen des Projekts haben interdisziplinäre Forschungsteams über 1.000 bisher unbekannte Viren entdeckt, darunter auch einen neuen Ebola-Stamm.<sup>29</sup> Kurz vor dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie ist der reguläre Förderzeitraum von zehn Jahren abgelaufen und das Projekt wurde zunächst nicht verlängert.

Im September 2020 hat USAID mit Strategies to Prevent Spillover (STOP Spillover) jedoch ein neues Programm aufgelegt, das an das Vorgänger-Projekt PREDICT anknüpfen soll. STOP Spillover ist mit einem Budget von 100 Millionen US-Dollar ausgestattet und für einen Zeitraum von fünf Jahren angelegt. Das Projekt soll nun – basierend auf den vom Vorgänger-Projekt gesammelten Daten und Erkenntnissen – Maßnahmen entwickeln, mit denen nationale Kapazitäten in ausgewählten, bisher nicht näher definierten Partnerländern darin gestärkt werden sollen, das Übertragungsrisiko gefährlicher Krankheitserreger von Tieren auf den Menschen zu reduzieren.<sup>30</sup>

### ***Building back better* mit dem One Health-Ansatz**

Die Entwicklungszusammenarbeit konzentriert sich auf die Beseitigung von Hindernissen, die der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung in ihren Partnerländern im Wege stehen. Vorrangige Ziele sind neben der Bekämpfung von

Armut und Hunger die Förderung von Gesundheit als einem zentralen Menschenrecht und einer Grundvoraussetzung für ein selbstbestimmtes Leben.

Seit Anfang des 21. Jahrhunderts sind vermehrt Infektionskrankheiten wie SARS, MERS oder Ebolafieber und zuletzt COVID-19 aufgetreten, die ihren Ursprung in Wildtieren haben. Die Faktoren, die dies begünstigen, sind in erster Linie auf die Eingriffe des Menschen in die Natur zurückzuführen. Die Entwicklungszusammenarbeit setzt zur Erreichung ihrer Ziele an vielen Schlüsselsektoren wie beispielsweise der Landwirtschaft an, die Einfluss auf die Entstehung von Gesundheitsrisiken wie Zoonosen oder AMR nehmen. Durch die Berücksichtigung des One Health-Ansatzes bei der strategischen Planung und Umsetzung von Entwicklungsagenden in diesen Sektoren, durch die Förderung sektorübergreifender und interdisziplinärer Zusammenarbeit, durch die Förderung von Forschungsk Kooperationen und insbesondere durch politisches Agenda Setting sowie die Einspeisung des One Health-Ansatzes in die politischen Diskussionen in den Partnerländern kann die Entwicklungszusammenarbeit einen nachhaltigen Beitrag zur Reduzierung von Gesundheitsrisiken durch Zoonosen und AMR leisten.

Die COVID-19-Pandemie hat längst eine Diskussion über einen nachhaltigen und zukunftsfähigen Wiederaufbau unserer Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme nach der Pandemie angestoßen. Dabei kann es jedoch nicht nur um wirtschaftliche Erholung gehen. COVID-19 muss als Weckruf verstanden werden, in dessen Folge nachhaltige Strategien zum Wohl von Mensch, Tier und Umwelt entwickelt werden, mit denen das Risiko von Pandemien reduziert und die weltweite Resilienz gestärkt werden kann. Integrierte Konzepte wie die Agenda 2030 und der One Health-Ansatz weisen hierfür den Weg.

---

**Martina Kaiser** ist Referentin für Globale Gesundheit der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 Weltgesundheitsorganisation (WHO) 2021: WHO-convened Global Study of Origins of SARS-CoV-2: China Part, 30.03.2021, S. 9, in: <https://bit.ly/2RBx9qx> [20.05.2021].
- 2 Centers for Disease Control and Prevention (CDC) 2017: Zoonotic diseases, 14.08.2017, in: <https://bit.ly/3oySFIG> [01.04.2021].
- 3 One World One Health 2004: The Manhattan Principles, in: <https://bit.ly/3u4eVeC> [01.04.2021].
- 4 Wildlife Conservation Society (WCS): The 2019 Berlin Principles on One Health, in: <https://bit.ly/2Qyz52C> [01.04.2021].
- 5 WHO 2017: One Health, 21.09.2017, in: <https://bit.ly/3ozPgZW> [09.04.2021].
- 6 WCS, N. 4.
- 7 Laut dem aktuellen Weltarmutsbericht der Weltbank fielen durch die Coronapandemie 2020 weltweit zwischen 88 und 115 Millionen Menschen zusätzlich in extreme Armut. Dies ist der erste Anstieg extremer Armut seit 1998. Weltbank 2020: Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of Fortune, S. 5, in: <https://bit.ly/3yt6hJQ> [03.04.2021].
- 8 O'Neill, Jim 2016: Tackling Drug-Resistant Infections Globally: Final Report and Recommendations, Review on Antimicrobial Resistance, 05/2016, S.1, in: <https://bit.ly/3oAbIHP> [09.04.2021].
- 9 Weltorganisation für Tiergesundheit (OIE): One Health: International FAO-OIE-WHO collaboration, in: <https://bit.ly/3gYomD1> [23.06.2021].
- 10 Food and Agriculture Organization (FAO) / OIE / WHO 2019: Taking a Multisectoral, One Health Approach: A Tripartite Guide to Addressing Zoonotic Diseases in Countries, in: <https://bit.ly/3bF5Faz> [17.04.2021].
- 11 Alliance for Multilateralism 2020: Presentation of the work of the Alliance for Multilateralism: The One Health High-Level Expert Council and the Fight against Infodemics, Paris Peace Forum, 12.11.2020, in: <https://bit.ly/3fuZlXx> [12.04.2021].
- 12 WHO / OIE / Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) 2021: Reducing public health risks associated with the sale of live wild animals of mammalian species in traditional food markets. Interim guidance, 12.04.2021, in: <https://bit.ly/3bF5VX5> [14.04.2021].
- 13 NDICI ist das im Rahmen des mehrjährigen Finanzrahmens 2021–2027 neu geschaffene Hauptfinanzierungsinstrument der EU für nachhaltige Entwicklung, das durch die Bündelung einzelner entwicklungspolitischer Instrumente zu einem kohärenteren Außenhandeln der EU beitragen soll.
- 14 Europäische Kommission 2020: Ein EU-Haushalt für die Zukunft: Das Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit, 06/2020, in: <https://bit.ly/3fN5YRZ> [17.04.2021].
- 15 Ebd.

- 16 Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) 2018: Promoting One Health in Europe through joint actions on foodborne zoonoses, antimicrobial resistance and emerging microbiological hazards (One Health EJP), in: <https://bit.ly/3owJFUi> [16.04.2021].
- 17 BfR 2018: One Health: Gemeinsam für Gesundheit forschen, 27.02.2018, in: <https://bit.ly/3v8z8RG> [16.04.2021].
- 18 Göpel, Gunnar 2020: Neue BMZ-Unterabteilung „One Health“, Tagesspiegel Background, 28.10.2020, in: <https://bit.ly/2QxNjAM> [20.05.2020].
- 19 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) 2020: Umsetzung des Corona-Sofortprogramms. Corona besiegen wir nur weltweit oder gar nicht, 18.11.2020, in: <https://bit.ly/3fwVlIX> [12.04.2021].
- 20 Ebd., S. 9.
- 21 BMZ 2020: Reformkonzept „BMZ 2030“, 06/2020, in: <https://bit.ly/3eCbFCB> [11.05.2021].
- 22 BMZ 2021: Initiativthema „One Health“ in der Entwicklungszusammenarbeit, BMZ Strategien, BMZ Papier 1/2021, S. 15, in: <https://bit.ly/3bIDGqt> [15.04.2021].
- 23 Ebd.
- 24 USAID 2021: Global Health, 30.03.2021, in: <https://bit.ly/3oClE7> [17.04.2021].
- 25 USAID 2021: Global Health Security, 08.03.2021, in: <https://bit.ly/3v5tYWM> [17.04.2021].
- 26 Ebd.
- 27 USAID 2021: Partnering for a more secure world, 08.03.2021, in: <https://bit.ly/3bG8nfS> [17.04.2021].
- 28 USAID 2020: USAID: Investments in Global Health Security by the U.S. Agency for International Development, Factsheet, 07.05.2020, in: <https://bit.ly/3f3Gsbj> [26.05.2021].
- 29 McNeil Jr., Donald G. 2019: Scientists Were Hunting for the Next Ebola. Now the U.S. Has Cut Off Their Funding, The New York Times, 25.10.2019, in: <https://nyti.ms/2SbjTnG> [18.04.2021].
- 30 USAID 2020: USAID announces new \$100 million project to anticipate threats posed by emerging infectious diseases, 30.09.2020, in: <https://bit.ly/3fMWaqQ> [25.05.2021].



Quelle: © Baz Ratner, Reuters.

Neue Ansätze in der Entwicklungszusammenarbeit

# Politische Konditionalität

Über den Versuch der EU, im äthiopischen Tigray-Konflikt demokratische Normen mit außenpolitischen Prioritäten zu vereinbaren

Carolin Löprich



Aufgrund des weltweiten Rückgangs der Demokratie werden die Stimmen, die sich für eine erhöhte politische Konditionalität innerhalb der Entwicklungspolitik der Europäischen Union aussprechen, erneut lauter. Im Kontext der gewaltsamen Konflikte und Menschenrechtsverletzungen in Äthiopien wird der diplomatische Umgang der EU mit dem Demokratieverfall auf die Probe gestellt. Die Kriterien für finanzielle Förderung und ihre Einbehaltung müssen besser kommuniziert werden, um einheitliche Signale an die Empfängerländer und EU-Mitgliedstaaten zu senden.

---

### **Wiederaufgeflamnte Diskussionen über eine stärkere Konditionalität in der Entwicklungszusammenarbeit**

Die Demokratie befindet sich weltweit im Rückgang. Die andauernde COVID-19-Pandemie hat den Druck auf die Demokratie in vielen Entwicklungs- und Schwellenländern, die EU-Außenhilfen empfangen, noch einmal verschärft. Dazu gehörten im vergangenen Jahr eine deutliche Zunahme der Beschneidung parlamentarischer Kontrolle, erhöhter Druck auf die politische Opposition, Zensur und Einschüchterung unabhängiger Medien, Behinderung des korrekten Ablaufs von Wahlen und gezielte Desinformationskampagnen.<sup>1</sup> In diesem Zusammenhang rückt die Debatte um die Wirksamkeit von EU-Außenhilfen als Mittel zur Bekämpfung demokratischen Rückgangs wieder stärker in den Fokus der Aufmerksamkeit.

Aufgrund einiger der jüngsten politischen Entwicklungen in Brüssel überrascht der Zeitpunkt der neu entflammten Diskussionen nicht. Im März 2021 wurde das Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit (NDICI/Europa in der Welt) nach Jahren interinstitutioneller Verhandlungen offiziell verabschiedet. Mit einem Gesamtbudget von 79,5 Milliarden Euro für die Jahre 2021 bis 2027 für nahezu alle Weltregionen werden erstmalig verschiedene ehemalige Finanzierungsprogramme der EU in einem Instrument zusammengefasst.<sup>2</sup> Als gemeinsame Klammer um die verschiedenen EU-Förderprogramme für

langfristige Entwicklungsfragen soll das Instrument auch dazu dienen, Schlüsselaspekte der EU-Außenpolitik, wie Demokratie und Menschenrechte, voranzutreiben. Die Verhandlungen zu NDICI waren für die EU daher eine wichtige Möglichkeit, die langfristigen politischen Ziele ihrer Außenpolitik zu reflektieren. Dabei erwies sich jede einzelne Vergabeentscheidung als mögliche Schwerpunktsetzung für oder gegen entsprechende geografische oder thematische Programme.<sup>3</sup>

Auch die Verabschiedung eines Berichts des Europäischen Parlaments, der vorschlägt, die Vergabe von EU-Entwicklungshilfen an die Kooperationsbereitschaft von Empfängerländern im Migrationsmanagement zu knüpfen, sorgte kürzlich für Aufsehen.<sup>4</sup> Der Bericht deutet eine Verschiebung der Position des Parlaments im Bereich der Entwicklungspolitik an und wird kontrovers diskutiert. Während die Initiatoren des Berichts argumentieren, dass die Verknüpfung von Entwicklungs- und Migrationsfragen eine erhöhte Effizienz in der Entwicklungshilfe gewährleiste,<sup>5</sup> warnen seine Gegner, dass politische Konditionalität in Bezug auf Migrationsmanagement zu unwirksamen und intransparenten Entwicklungspraxen führe.<sup>6</sup> Die durch diese Parlamentsentscheidung ausgelöste Debatte zeigt, dass politische Erwägungen, Überzeugungen und normative Argumente bei Diskussionen zur Konditionalität alle eine wichtige Rolle spielen.

Zur etwa gleichen Zeit führte die EU einen neuen internen Sanktionsmechanismus, den EU-Rechtsstaatsmechanismus, ein. Dieses neue Instrument erlaubt es, Zahlungen der EU an einen Mitgliedstaat zu streichen oder zurückzuhalten, wenn die EU-Kommission einen Verstoß gegen die Rechtsstaatlichkeit in dem betroffenen Land feststellt. Dieser Versuch zu verhindern, dass demokratische Rückschritte innerhalb der Union auch noch mit EU-Mitteln finanziert werden, wurde in den politischen Kreisen Brüssels überwiegend positiv aufgenommen. Manche Beobachter führte dies allerdings auch zu der Schlussfolgerung, dass die internen Maßnahmen zur Konditionalität auch als Impuls für mehr Konditionalität in der Entwicklungspolitik dienen sollen.<sup>7</sup>

### **Demokratiefestigung durch Konditionalität**

Die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit der EU hatte 2019 ein Budget von 75,2 Milliarden Euro. Das machte die EU zusammen mit ihren Mitgliedstaaten zum weltweit größten Geber.<sup>8</sup> Das übergreifende Ziel der europäischen Entwicklungspolitik ist die „Reduzierung und langfristig die Ausrottung von Armut“<sup>9</sup>. Darüber hinaus bringen alle wichtigen Dokumente zur EU-Entwicklungshilfe zum Ausdruck, dass nachhaltige Entwicklung nur durch Demokratisierung möglich ist. Demokratie ist ein Grundwert der EU, ein Ziel all ihrer außenpolitischen Maßnahmen<sup>10</sup> und auch eines ihrer strategischen Interessen.<sup>11</sup> Um ihre Mittel zur Entwicklungsförderung als Instrument für demokratische Reformen in den Empfängerländern zu nutzen, arbeitet die EU häufig mit Konditionalität. Dies ist Ausdruck einer Reihe universeller Normen und Werte, die den Fokus auf Demokratie, Menschenrechte und verantwortungsvolle Regierungsführung legen. Die Mittelzuteilung ist demnach abhängig vom Grad an pluralistischer Demokratie im Empfängerstaat.<sup>12</sup> Sollte dieser sich in Richtung Autokratie bewegen, Menschenrechte verletzen oder andere Zeichen eines demokratischen Rückschritts aufweisen, kann der Geber Strafmaßnahmen verhängen, etwa eine vollständige oder teilweise Einbehaltung der Hilfsmittel. Umgekehrt wird im Fall einer positiven Konditionalität der Empfänger belohnt, wenn er Fortschritte bei

Demokratiereformen macht. Dieser „Mehr-für-mehr“-Ansatz wird in den Beziehungen zwischen der EU und ihren Nachbarländern im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik angewandt. In beiden Szenarien wird die Bereitschaft des Empfängers, politische Reformen durchzuführen, zu einer maßgeblichen Variable bei der Ermittlung der Höhe der zugeteilten Hilfen. In dieser Hinsicht unterscheidet sich der Ansatz der EU grundlegend von den Ansätzen anderer Akteure, vor allem Chinas, bei denen die finanzielle Unterstützung nicht an Bedingungen in Sachen Demokratie geknüpft ist. Dass Regierungen in den Partnerländern diese Alternativoption einer Zusammenarbeit mit Geldgebern haben, die keine demokratischen oder menschenrechtlichen Ansprüche stellen, schränkt die Möglichkeiten der EU, durch ihre Entwicklungshilfe Druck zugunsten demokratischer Reformen auszuüben, ein.

### **Solange der Weg zur Demokratie als eine von außen auferlegte Agenda wahrgenommen wird, kann Konditionalität keinen echten Sinneswandel hervorrufen.**

---

Die EU setzt Konditionalität ein, weil sie davon ausgeht, dass die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit in Demokratien größer ist als in Autokratien. Durch eine Steigerung der Demokratie im Empfängerland werden auch die wirtschaftliche Entwicklung, die inklusive Bildung und die Gesundheitssysteme positiv beeinflusst. Es liegt in der Natur der Sache, dass Politiker, die in einem demokratischen System an der Macht bleiben wollen, einen inklusiven politischen Wettbewerb führen müssen, um Mehrheiten zu gewinnen. Ihre wirtschaftlichen Anreize müssen öffentliche Güter für alle Bürgerinnen und Bürger zur Verfügung stellen, während autoritäre Politiker üblicherweise nur dafür sorgen müssen, dass eine kleine Elite sie unterstützt.<sup>13</sup> Die EU geht dementsprechend davon aus, dass ihre

Mittel unter demokratischen Bedingungen eher die hilfsbedürftigen Zielgruppen erreichen.

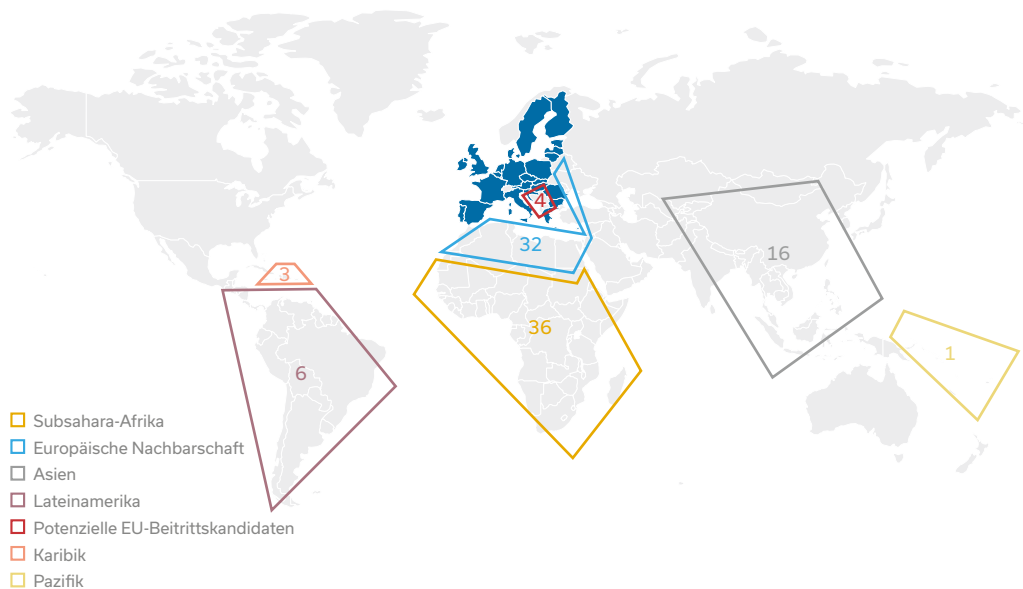
Dennoch wird die Eignung von Konditionalität als Instrument für eine nachhaltige und umfassende Demokratisierung in den Empfängerländern häufig hinterfragt. Die allgemeine Annahme: Von außen angestoßene Reformversuche haben nur einen oberflächlichen Einfluss auf die demokratische Öffnung von autoritären und semi-autoritären Regimen. In manchen Fällen kann das Aussetzen von Hilfen sogar eine Destabilisierung bewirken und so die Entwicklungsziele der EU unterlaufen.<sup>14</sup> Die Regierung eines Empfängerstaates mag vielleicht einigen politischen Bedingungen zustimmen, wird aber nicht dazu gezwungen, wirklich grundlegende institutionelle und administrative Reformen durchzuführen. Solange eine (semi-)autoritäre Regierung den Weg zur Demokratie als eine von außen auferlegte Agenda wahrnimmt, kann Konditionalität keinen echten Sinneswandel hervorrufen. Die Einbehaltung oder Suspension von Mitteln kann die Situation zusätzlich verschärfen, da sie als Eingriff in die inneren Angelegenheiten eines

souveränen Staates interpretiert werden kann. Deshalb wird sie von der EU als letztes Mittel gesehen und die Bedingungen, unter denen man zu diesem Mittel greift, werden in offiziellen Dokumenten üblicherweise vage formuliert, um Interpretationsspielraum bei der Umsetzung zu lassen.<sup>15</sup>

### Budgethilfe als Mittel der Wahl

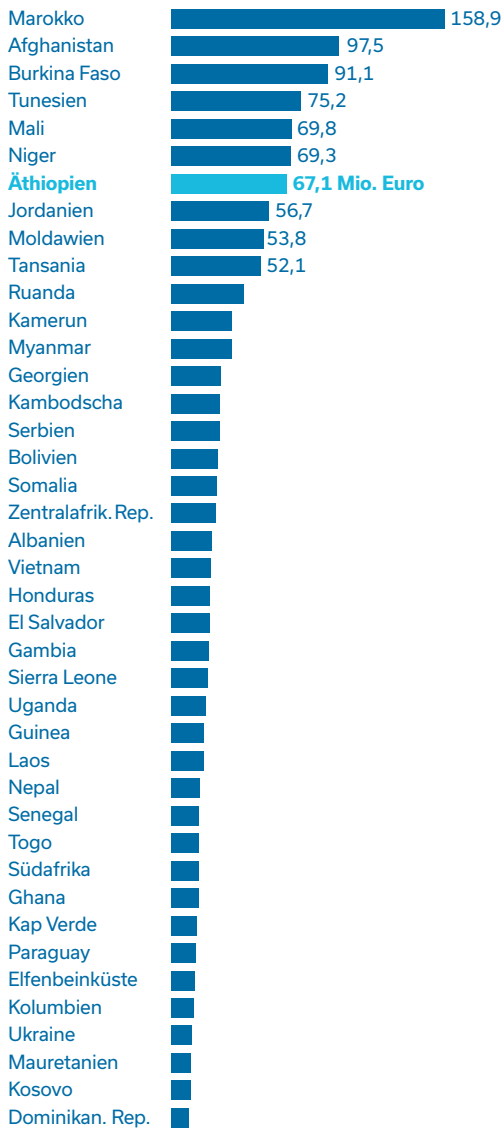
Budgethilfe ist weiterhin ein wichtiges Werkzeug der EU-Entwicklungszusammenarbeit, da man hofft, dass bei dieser Modalität im Empfängerstaat die Identifikation mit den umgesetzten Projekten und Reformen steigt. Durch direkte Zahlungen in den Haushalt des Empfängerlandes soll die Entwicklungsförderung mit den Prioritäten des Empfängerlandes in Einklang gebracht werden. Dies soll das Verantwortungsgefühl der Empfängerstaaten fördern und gleichzeitig die Effektivität und Effizienz der Entwicklungszusammenarbeit steigern.<sup>16</sup> Budgethilfen basieren auf politischem Dialog, Erfolgsbeurteilungen und Hilfe zur Selbsthilfe. Sie sollen Reformprozesse initiieren, die die VN-Ziele für nachhaltige Entwicklung

**Abb. 1: Geografische Verteilung der EU-Budgethilfe 2019 (in Prozent)**



Zwei Prozent der EU-Budgethilfen werden an überseeische Länder und Gebiete (ÜLG) ausgeschüttet. Diese sind in der Karte nicht verzeichnet. *Quelle: Eigene Darstellung nach Europäische Kommission 2020, N. 17, S. 39.*

**Abb. 2: Empfänger von EU-Budgethilfe 2019**



**EU-Budgethilfe 2019**



Berücksichtigt wurden Länder mit einer Budgethilfe über zehn Millionen Euro. Quelle: Europäische Kommission 2020, N. 17, S. 45–52.

fördern. Gegenwärtig zahlt die EU weltweit 40 Prozent der nationalen Mittel für Entwicklungszusammenarbeit in dieser Form aus.<sup>17</sup> Um solche Direktzahlungen erhalten zu können, muss das Empfängerland eine glaubwürdige Strategie für Reformen zur Entwicklung der Gesamtgesellschaft oder einzelner Sektoren vorlegen, einen stabilen makroökonomischen Ausblick bieten, Fortschritt im öffentlichen Finanzmanagement und bei der Erschließung eigener Einnahmequellen zeigen, ein transparentes Budget vorlegen und eine Budget-Aufsicht zulassen.<sup>18</sup> Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit werden ebenfalls als unentbehrliche Voraussetzungen betrachtet. Mit 215 umgesetzten Vereinbarungen in 89 Ländern und Territorien und einer Gesamtauszahlung an Hilfen im Wert von 1,6 Milliarden Euro im Jahr 2019 bietet diese Art der Budgethilfe der EU große Vorteile. Sollte ein Empfängerland gegen einen der „Grundwerte“<sup>19</sup> verstoßen, hat die EU mehrere Optionen: Sie kann offene Teilzahlungen an die jeweilige Regierung aussetzen, kürzen oder die Hilfen in andere Sektoren oder an nichtstaatliche Zielgruppen umleiten. Eine weitere Option bei Rückschritten in der Demokratieentwicklung ist die sofortige Einstellung der Budgethilfe.

Die Grundlagen, auf denen derartige Entscheidungen getroffen werden, werden häufig als undurchsichtig kritisiert. Und die Uneinheitlichkeit bei der Anwendung der Kriterien zeigt, wie stark die Prioritäten in den Beziehungen mit verschiedenen Ländern variieren. Ein genauerer Blick darauf, warum die EU weiter Budgethilfen an Regierungen zahlt, die offensichtlich wenig Interesse an Demokratisierung zeigen, offenbart andere außenpolitische EU-Prioritäten wie Sicherheit und Stabilität sowie Migration und Wirtschaftspolitik, die hier im Vordergrund stehen.<sup>20</sup> Auch wenn außenpolitische Interessen sehr länderspezifisch sind und Flexibilität erfordern, kann doch eine grundsätzliche Priorisierung von Sicherheitsfragen in der EU-Außenpolitik beobachtet werden.<sup>21</sup> Dies wird für die EU zum Glaubwürdigkeitsproblem: Einerseits versucht sie, ihre Normen und Werte durch Konditionalität zu fördern, andererseits untergräbt sie ihre Position durch eine widersprüchliche Anwendung.



Auf der Suche nach der richtigen Balance: Bei der Gewährung von Entwicklungsmitteln spielen für die EU immer verschiedene Werte und Interessen eine Rolle – und manchmal können diese in Konflikt miteinander geraten.

Quelle: © Clodagh Kilcoyne, Reuters.

## Der Tigray-Konflikt in Äthiopien

Im Januar 2021 verkündete Josep Borrell, der Hohe Vertreter der EU, dass aufgrund des anhaltenden Gewaltkonflikts in der äthiopischen Region Tigray die Auszahlung der EU-Budgethilfen verzögert wird, weil humanitären Hilfsorganisationen kein Zugang zu der Region gewährt wird. Er äußerte auch seine Sorge über „ethnisch motivierte Gewalt, Morde, massive Plünderungen, Vergewaltigungen, gewaltsame Rücksendungen von Flüchtlingen und mögliche Kriegsverbrechen“.<sup>22</sup> Nachdem der äthiopische Ministerpräsident Abiy Ahmed am 4. November 2020 eine Militäroffensive in der nördlichen Region des Landes angeordnet hatte, brachte der Konflikt schwere Gräueltaten und eine humanitäre Krise mit mehr als zwei Millionen Vertriebenen hervor. Die äthiopische Regierung gab an, dass die regionale Regierungspartei Tigray People’s Liberation Front (TPLF) einen Militärstützpunkt angegriffen habe, um Waffen und Munition zu stehlen.<sup>23</sup> Dem Konflikt liegen ein Machtkampf und unterschiedliche Visionen für Äthiopiens politische Zukunft zugrunde. Als Teil der ethnisch-föderalistischen Regierungskoalition (Revolutionäre Demokratische Front der Äthiopischen Völker, EPRDF) dominiert die TPLF

Äthiopiens Politik seit den frühen 1990er Jahren. 2019 wurde die Koalition der vier Parteien zu einer Partei zusammengeführt, der Prosperity Party, an deren Spitze Ministerpräsident Abiy Ahmed steht. Drei der vier ethnischen Parteien schlossen sich der Koalition an, nur die TPLF blieb eigenständig und kritisierte öffentlich die Gründung der Koalition. Dadurch entstanden Spannungen zwischen den regionalen Entscheidungsträgern in Tigray und der regierenden Partei in Addis Abeba.<sup>24</sup> Als die für den 29. August 2020 geplanten Parlamentswahlen aufgrund der COVID-19-Pandemie verschoben wurden, führte die TPLF trotz der Entscheidung der Regierung, die Wahlen zu verlegen, regionale Wahlen durch.<sup>25</sup> Dies sah Ministerpräsident Abiy Ahmed als Untergrabung seiner Regierung und reagierte mit militärischen Maßnahmen, die er als „Verteidigungsmaßnahme zur Wiederherstellung von Recht und Ordnung in der Tigray-Region“<sup>26</sup> beschrieb.

Die EU stellte das Eingreifen der äthiopischen Regierung in Tigray an sich nie öffentlich infrage, sondern kritisierte lediglich die Konsequenzen für die humanitäre Situation der äthiopischen Zivilbevölkerung. Der eskalierende Konflikt wird von der EU auf diplomatische Weise angegangen: Sie

versucht, die Beratungen mit den äthiopischen Behörden zu intensivieren, und arbeitet dabei mit Partnerländern aus dem Kreis der G7 und den VN zusammen. Zusätzlich wurde der finnische Außenminister Pekka Haavisto zum Sonderbeauftragten ernannt, um vier Grundforderungen der EU zu vermitteln: die Einstellung der Feindseligkeiten, einen humanitären Zugang zu Menschen in Not, die Einleitung von Untersuchungen zu Menschenrechtsverletzungen und den sofortigen Abzug aller eritreischen Truppen aus Äthiopien.<sup>27</sup> Basierend auf Haavistos Bericht werden die 27 Außenminister der EU darüber entscheiden, wie das weitere Vorgehen mit Äthiopien aussehen soll. Die aktuell aufgeschobenen Budgethilfen werden mit aller Wahrscheinlichkeit fortgesetzt, sobald die EU ihre vier Forderungen erfüllt sieht.

## **In mehr als 40 Jahren bilateraler Beziehungen hat die EU seitens vorheriger äthiopischer Regierungen nur wenig Begeisterung für mehr Demokratie erfahren.**

Die EU verurteilt die Gewalt zwar öffentlich, doch die Budgethilfen wurden lediglich aufgeschoben, nicht ganz ausgesetzt. Um zu verstehen, warum die EU zurückhaltend hinsichtlich des Einsatzes drastischerer außenpolitischer Mittel ist, sollten drei wichtige außenpolitische Prioritäten der Beziehung zwischen der EU und Äthiopien betrachtet werden.

### *1. Äthiopiens geostrategische Lage und die Regionalisierung des Konflikts*

Äthiopien ist nach Nigeria das bevölkerungsreichste Land in Afrika. Seine Lage am Horn von Afrika und die Nähe zu mehreren konfliktreichen ostafrikanischen Ländern und der Arabischen Halbinsel verleihen dem Land eine besondere geostrategische Rolle als Verbündeter in Sicherheitsfragen. Die Region ist außerdem anfällig für extremistische Einflüsse aus den benachbarten

Teilregionen, die unter der Instabilität der dortigen Staaten leiden und Probleme wie schwache Regierungen und Wirtschaften, schlechte Staatsführung und zahlreiche inner- und zwischenstaatliche Konflikte mit sich bringen.<sup>28</sup> Durch den anhaltenden Konflikt in Tigray befürchtet die EU einen negativen Einfluss auf benachbarte Länder wie Eritrea und Sudan, was wiederum die Stabilität der gesamten Region bedrohen würde. Äthiopien, das zweitgrößte Flüchtlingsaufnahmeland Afrikas, wird mehr und mehr selbst zu einem Ursprungsland für Migration – Tausende fliehen vor der zunehmenden Gewalt.<sup>29</sup>

### *2. Die Aufrechterhaltung der Dynamik von Abiy Ahmeds Reformagenda*

Als Ministerpräsident Abiy Ahmed 2018 sein Amt antrat, kritisierte er öffentlich die Leistungen seiner Vorgänger in den Bereichen Regierungsführung und Demokratie und verkündete seinen Einsatz für eine „Mehrparteiendemokratie, die auf starken Institutionen basiert und die Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit achtet“<sup>30</sup>. Seine Reformagenda beinhaltete die Freilassung von politischen Gefangenen, die Legalisierung verbotener Oppositionsparteien, die Einführung einer vollständigen Geschlechterparität auf Kabinettsebene und die Berufung eines ehemaligen Dissidenten zum Vorsitzenden der Wahlkommission.<sup>31</sup> Seine größte Errungenschaft war der Beginn der Friedensverhandlungen mit dem nördlichen Nachbarn Eritrea, was das Ende der seit zwei Jahrzehnten andauernden Feindseligkeiten markierte und ihm 2019 den Friedensnobelpreis einbrachte. Trotz des aktuellen Gewaltkonflikts in Tigray bleibt die EU bei ihrer Überzeugung, einen Kooperationspartner mit gemeinsamen Interessen bei der demokratischen Öffnung des Landes gefunden zu haben. In mehr als 40 Jahren bilateraler Beziehungen hat die EU seitens vorheriger äthiopischer Regierungen nur wenig Begeisterung für mehr Demokratie erfahren. In Geberkreisen sind äthiopische Regierungsbeamte dafür bekannt, sehr direkt zu sein und ihre „roten Linien“ für das internationale Engagement klar zu kommunizieren.<sup>32</sup> Obwohl weder ein Strategieplan noch konkrete politische Richtlinien vorliegen, hofft die EU darauf, dass Abiy Ahmeds Reformprogramm frischen Wind in

die innerstaatliche und regionale politische Entwicklung bringt. Um die Beziehung zum Ministerpräsidenten aufrechtzuerhalten, der mit hoher Wahrscheinlichkeit auch die auf den 21. Juni 2021 verschobenen Wahlen gewinnen wird, will die EU nicht riskieren, seine Regierung durch eine Aussetzung der Entwicklungshilfen vor den Kopf zu stoßen. Ohnehin sind die Beziehungen belastet, seitdem die EU ihre Wahlbeobachtungsmission abgesagt hat, nachdem es bei der Ausgestaltung der Einsatzbedingungen zu Meinungsverschiedenheiten mit den äthiopischen Behörden gekommen war.

### 3. Äthiopien als Positivbeispiel für effektive Armutsbekämpfung

Äthiopien ist eines der ärmsten Länder Ostafrikas mit einer Wirtschaft, die stark von finanziellen Hilfen und Lebensmittellieferungen abhängig ist, gleichzeitig aber auch besonders schnelles Wachstum verzeichnet. Bevor die COVID-19-Pandemie ihre Spuren in der Weltwirtschaft hinterließ, verzeichnete Äthiopien ein starkes Wachstum von durchschnittlich 9,4

Prozent jährlich. Dies wirkte sich auch positiv auf die Armutsminderung sowohl in städtischen als auch ländlichen Gebieten aus.<sup>33</sup> Sollte es Äthiopien gelingen, bis 2025 den Status eines Landes mit mittlerem Einkommen im unteren Bereich zu erreichen, könnte die EU dies als Beispiel für eine erfolgreiche Armutsminderung anführen und die Effektivität ihrer Entwicklungsstrategie für das Land unter Beweis stellen. Da die langfristige Armutsminderung letztlich das Hauptziel der Entwicklungszusammenarbeit der EU ist, bleibt eine fortgesetzte Zusammenarbeit mit Äthiopien daher auch in Krisenzeiten von großer Bedeutung.

Obwohl Äthiopien zuletzt große außenpolitische Aufmerksamkeit zuteilwurde, sollte nicht in Vergessenheit geraten, dass die bisherigen Erfolge bei der Demokratisierung trotz zahlreicher Entwicklungshilfen seitens der EU in den vergangenen Jahrzehnten unzureichend geblieben sind. Die jährlichen Auszahlungen der EU+-Gruppe<sup>34</sup> von einer Milliarde Euro machten fast ein Viertel der Gesamthilfen für Äthiopien und zwischenzeitlich bis zu zehn Prozent des gesamten



Den Weg der Reformen weitergehen: Durch seine Schritte in Richtung Demokratie und den Frieden mit dem Nachbarn Eritrea hat der äthiopische Ministerpräsident Abiy Ahmed (links) bei europäischen Politikern Hoffnungen geweckt. Quelle: ©Tiksa Negeri, Reuters.

Staatshaushaltes aus.<sup>35</sup> In Anbetracht derartiger Hilfssummen stellt das fehlende Engagement der EU bei Fragen der Demokratisierung und der Menschenrechte in den vergangenen Jahren einen Kontrast zu ihren erklärten Grundwerten dar. Nachdem 2005 in Äthiopien Bürgerinnen und Bürger auf die Straßen gingen, um gegen die Ergebnisse der Parlamentswahlen zu protestieren, verhängte die dortige Regierung ein Demonstrations- und Versammlungsverbot und startete Razzien gegen Oppositionsführer, Aktivisten und einheimische Demonstranten. Die EU verurteilte die Gewalt und suspendierte ihre Budgethilfen an die Regierung im Dezember 2005 für ein Jahr.<sup>36</sup> Danach gewann die regierende EPRDF-Koalition 2010 99,6 Prozent und 2015 100 Prozent der Abgeordnetensitze.<sup>37</sup> Trotz dieser Bilanz und der Zurückhaltung Äthiopiens, wenn es um die Zusammenarbeit mit Geldgebern bei Regierungsreformen geht, wurden die Budgethilfen seitdem nicht unterbrochen, sondern noch erhöht.<sup>38</sup>

## **Echte demokratische Reformen können Empfängerregierungen nicht einfach aufgezwungen werden.**

Äthiopiens komplexe politische und sozioökonomische Probleme sowie die Herausforderungen in Sachen Regierungsführung und Entwicklung unterziehen den diplomatischen Umgang der EU mit Gewalt und Menschenrechtsverletzungen einem Stresstest. Einerseits möchte die Union sicherstellen, dass Entwicklungshilfen nicht zur Finanzierung von Kriegen genutzt werden, andererseits möchte sie die zukünftige Kooperation und ihren Einfluss in Äthiopien nicht gefährden. Dadurch stellt die Demokratieförderung hier keine Priorität dar. Aktuelle Entscheidungen über Hilfszahlungen, etwa die Zusage von 53,7 Millionen Euro an zusätzlicher humanitärer Hilfe,<sup>39</sup> folgen eher der Logik von Sicherheit und Stabilität. Wenn die EU eine kohärente Außenpolitik betreiben möchte, muss sie ihre unterschiedlichen Prioritäten in der Entwicklungszusammenarbeit mit verschiedenen Partnern deutlicher

kommunizieren und ihren Druck zugunsten politischer Reformen strategischer einsetzen.

### **Konditionalität als Mittel zum Zweck**

Für einen Akteur mit normativen Ansprüchen wie die EU, der weltweit vielen (semi-)autoritären Staaten Budgethilfen bietet, bleibt die Konditionalität ein wichtiges Werkzeug zur Einflussssicherung. Sie kann dazu genutzt werden, bei Verhandlungen mit Entwicklungspartnern Werte und Prioritäten zu unterstreichen, und dient gegenüber den eigenen Bürgerinnen und Bürgern als Beweis, dass Entwicklungshilfen ihren Zweck erfüllen. Es ist schließlich wichtig und legitim, dass Politikerinnen und Politiker sowie Bürgerinnen und Bürger Fragen zum Einsatz der EU-Entwicklungshilfen in Drittländern stellen, vor allem, wenn dort schwere Menschenrechtsverletzungen beobachtet werden.

Nichtsdestotrotz kann Konditionalität höchstens als Mittel zum Zweck dienen. Die erneut ausgelöste Debatte zu mehr Konditionalität in der europäischen Entwicklungspolitik ist im Grunde eine Debatte über die Effektivität von Entwicklungszusammenarbeit – und darüber, welche außenpolitischen Ziele Priorität haben. In diesem Kontext sollte Konditionalität nicht als Instrument politischer Bevormundung genutzt werden, sondern als Impuls für eine konstruktive Zusammenarbeit mit einem Fokus auf länderspezifische Herausforderungen und Schwächen. Echte demokratische Reformen können Empfängerregierungen nicht einfach aufgezwungen werden. Sie sind das Ergebnis eines langwierigen Prozesses, der auf einem passgenauen Mix aus politischen und finanziellen Instrumenten beruht, den Geber und Empfänger gemeinsam und mit viel Sorgfalt entwickeln müssen. Die aktuellen Debatten zur politischen Konditionalität setzen häufig fälschlicherweise Hilfen mit Entwicklung gleich.

Während die EU daran festhält, Budgethilfe als wichtige Komponente in der Entwicklungszusammenarbeit zu nutzen, muss sie darüber nachdenken, wie die Kriterien für finanzielle Unterstützung kommuniziert werden. Die fehlenden offiziellen Erklärungen zu den Gründen



für Zahlungen haben in der Vergangenheit widersprüchliche Signale gesendet. Es ist also unerlässlich, dass die EU realistische Pläne dafür entwirft, wie sie sich die langfristige politische Entwicklung der Empfängerländer vorstellt und klare Indikatoren für gemeinsame Prioritäten setzt. Um die Glaubwürdigkeit ihrer wertebasierten außenpolitischen Agenda unter Beweis zu stellen, sollte die EU diese Zielvorgaben entschlossener verfolgen. Mithilfe klar definierter Anreize und Konditionalitäten kann die EU Reformen fördern. Bei Problemen muss sie genau darauf achten, ob es Empfängerregierungen am nötigen Willen oder an den Mitteln fehlt, um sich für politische Reformen einzusetzen. Die Erschaffung von Scheindemokratien sollte um jeden Preis verhindert werden. Um die Einführung demokratischer Reformen effektiv unterstützen zu können, wird es für die EU außerdem wichtig sein, innerhalb der Empfängerländer stärker mit anderen Akteuren, wie der Zivilgesellschaft und der Jugend, zusammenzuarbeiten. Ein derartiges Engagement könnte nicht nur der EU mehr Informationen zum sozialen, wirtschaftlichen und politischen Kontext liefern, sondern auch ein öffentliches Verständnis für die Vorteile demokratischer Reformen schaffen.

Die aktuelle Krise in Äthiopien unterstreicht die Entschlossenheit der EU, ihren Weg der Diplomatie fortzuführen und den Fokus auf den Schutz der Zivilisten und humanitären Zugang zu legen. Ein Ende der Gewalt setzt einen Ansatz voraus, der die verschiedenen Vorstellungen von Legitimität miteinbezieht und die Entwicklung einer gemeinsamen Vision für die politische Zukunft des Landes ermöglicht. Die politische Unterstützung der EU in enger Zusammenarbeit mit ihren Mitgliedstaaten und anderen internationalen und multilateralen Akteuren kann der Schlüssel zu einer langfristigen Lösung sein.

*- übersetzt aus dem Englischen -*

---

**Carolin Löprich** ist Programm-Managerin für Demokratie und Nachhaltige Entwicklung beim Multinationalen Entwicklungsdialog der Konrad-Adenauer-Stiftung in Brüssel.

- 1 Youngs, Richard / Panchulidze, Elene 2020: Global Democracy & Covid-19: Upgrading international support, Carnegie Endowment for International Peace, in: <https://bit.ly/3vy2TM1> [19.05.2021].
- 2 Europäisches Parlament 2021: Provisional Agreement Resulting from Interinstitutional Negotiations, Article 6, 15.03.2021, in: <https://bit.ly/34tasHT> [19.05.2021].
- 3 Knoll, Anna / Veron, Pauline 2019: Migration and the next EU long-term budget: Key choices for external action, in: Sherriff, Andrew (Hrsg.): Investing in Europe's Global Role: The must-have guide for the negotiations of the Multiannual Financial Framework 2021-2027, European Centre for Development Policy Management (ECDPM), S.193, in: <https://bit.ly/3bXamML> [28.05.2021].
- 4 Europäisches Parlament 2020: European Parliament resolution of 25 November 2020 on improving development effectiveness and the efficiency of aid, 25.11.2020, S. 62, in: <https://bit.ly/3g1CU9c> [19.05.2021].
- 5 Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) 2020: Development aid must come with conditions, 24.11.2020, in: <https://bit.ly/3g2vTF1> [06.04.2021].
- 6 European Council on Refugees and Exiles (ECRE) 2020: Migration Control Conditionality: a flawed model, Policy Note 25, in: <https://bit.ly/3c3HbIb> [19.05.2021].
- 7 Godfrey, Ken 2021: How the EU Can Better Avoid Bankrolling Authoritarianism, Carnegie Europe, 04.03.2021, in: <https://bit.ly/3vELYkM> [19.05.2021].
- 8 Rat der Europäischen Union 2020: Annual Report 2020 to the European Council on EU Development Aid Targets Council conclusions, 05.06.2020, in: <https://bit.ly/2TtmfDT> [19.05.2021].
- 9 Europäische Union 2016: Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, Article 208, Official Journal of the European Union 59, 07.06.2016, S.141, in: <https://bit.ly/3i9NkXc> [19.05.2021].
- 10 Zamfir, Ionel / Dobрева, Alina 2019: EU support for democracy and peace in the world, European Parliamentary Research Service (EPRS), 06/2019, in: <https://bit.ly/3fXUGDT> [19.05.2021].
- 11 Europäische Kommission 2020: Joint Communication to the European Parliament and the Council, EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020-2024, 25.03.2020, S.1, in: <https://bit.ly/3i9Ph5Y> [19.05.2021].
- 12 Youngs, Richard 2010: The end of democratic conditionality: good riddance?, FRIDE, 09/2010, S.1, in: <https://bit.ly/3idX82t> [19.05.2021].
- 13 Faust, Jörg 2013: Is the Earth Flat or is it a Cube? European Foreign Aid, Political Conditionality and Democracy, Briefing Paper 24, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), in: <https://bit.ly/3wKzjti> [19.05.2021].

- 14 Kipp, David / Knapp, Nadine / Meier, Amrei 2020: Negative Sanktionen und auswärtige EU-Migrationspolitik. „Less for less“ führt nicht zum Ziel, SWP-Aktuell 54, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), 06/2020, in: <https://bit.ly/3ip2fNa> [19.05.2021].
- 15 Schmitz, Andrea 2006: Konditionalität in der Entwicklungspolitik, SWP-Studie 12, SWP, 05/2006, S.11 f., in: <https://bit.ly/3p1rVpT> [19.05.2021].
- 16 Außenministerium der Niederlande 2012: Budget support: Conditional Results - Review of an instrument (2000 - 2011), S.17, in: <https://bit.ly/34FseaU> [19.05.2021].
- 17 Europäische Kommission 2020: Budget Support, Trends and results 2020, 11/2020, S. 5-7, in: <https://bit.ly/34BlqO> [19.05.2021].
- 18 Europäische Kommission 2011: Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions. The Future Approach To EU Budget Support To Third Countries, 13.10.2011, S. 6-9, in: <https://bit.ly/34CgEh1> [19.05.2021].
- 19 Ebd., S. 4.
- 20 Schöffberger, Irene 2019: The EU's Negotiation of Narratives and Policies on African Migration 1999-2019, *European Foreign Affairs Review* 24: 4, S.513-532.
- 21 Godfrey, Ken / Youngs, Richard 2019: Toward a New EU Democracy Strategy, *Carnegie Europe*, 17.09.2019, in: <https://bit.ly/2S1DA6r> [19.05.2021].
- 22 Borrell, Josep 2021: We need humanitarian access to Tigray as urgent first step towards peace in Ethiopia, *European Union External Action Service (EEAS)*, 15.01.2021, in: <https://bit.ly/34I2sTr> [19.05.2021].
- 23 Walsh, Declan / Dahir, Abdi Latif 2021: Why Is Ethiopia at War With Itself? What led Prime Minister Abiy Ahmed to conduct a military campaign in the Tigray region, and what are the potential consequences for Ethiopia and the Horn of Africa?, 05.11.2020, aktualisiert 26.05.2021, *The New York Times*, in: <https://nyti.ms/3wKFC9S> [01.06.2021].
- 24 Reuters 2019: Ethiopia's ruling coalition agrees to form single party ahead of 2020 vote, 21.11.2019, in: <https://reut.rs/34BqlfA> [19.05.2021].
- 25 Human Rights Watch 2021: Ethiopia: Unlawful Shelling of Tigray Urban Areas. UN Inquiry Needed into Alleged Violations by Warring Parties, 11.02.2021, in: <https://bit.ly/3fYFg8L> [19.05.2021].
- 26 Ahmed, Abiy 2020: Operations to Restore Law and Order in Ethiopia's Tigray Region: How Did We Get Here?, *Botschaft der Demokratischen Bundesrepublik Äthiopien in London*, 24.12.2020, in: <https://bit.ly/2RbcvOh> [19.05.2021].
- 27 Borrell, Josep 2021: Ethiopia urgently needs to return to peace, *EEAS*, 03.04.2021, in: <https://bit.ly/2SK5pR1> [19.05.2021].
- 28 Del Biondo, Karen 2011: EU Aid Conditionality in ACP Countries: Explaining Inconsistency in EU Sanctions Practice, *Journal of Contemporary European Research* 7: 3, S.386, in: <https://bit.ly/3vAzrL> [01.06.2021].
- 29 EEAS 2016: Ethiopia and the EU, 11.05.2016, in: <https://bit.ly/2SKad91> [19.05.2021].
- 30 Fick, Maggie 2018: Ethiopia prime minister calls for multiparty democracy - chief of staff, *Reuters*, 22.07.2018, in: <https://reut.rs/3fY505b> [19.05.2021].
- 31 Vaz, Rodrigo 2019: Domestic ripples, regional waves? The future of Ethiopian reforms and their regional implications, *ECDPM*, 03.06.2019, in: <https://bit.ly/34D40OA> [19.05.2021].
- 32 Brown, Stephen / Fisher, Jonathan 2020: Aid donors, democracy and the developmental state in Ethiopia, *Democratization*, 27: 2, S.197, in: <https://bit.ly/3fCEaRi> [01.06.2021].
- 33 Weltbank 2021: The World Bank in Ethiopia, in: <https://worldbank.org/en/country/ethiopia/overview> [19.05.2021].
- 34 Die EU+-Gruppe besteht aus den EU-Institutionen, ihren 21 in Äthiopien vertretenen Mitgliedstaaten und gleichgesinnten Partnern wie Norwegen und der Schweiz.
- 35 EEAS 2016, N.29.
- 36 Del Biondo 2011, N.28, S.384.
- 37 Arriola, Leonardo R. / Lyons, Terrence 2016: Ethiopia's 100% Election, *Journal of Democracy* 27: 1, 01/2016, S. 67-88, in: <https://bit.ly/3caXtyT> [01.06.2021].
- 38 Hackenesch, Christine 2018: The EU and China in African Authoritarian Regimes: Domestic Politics and Governance Reforms, *Basingstoke*, S.143.
- 39 Europäische Kommission 2021: EU continues to address humanitarian needs in Ethiopia by allocating over €53 million, 19.04.2021, *Pressemitteilung*, in: <https://bit.ly/2RUbfWi> [19.05.2021].



Quelle: © Tomohiro Ohsumi, Reuters.

Neue Ansätze in der Entwicklungszusammenarbeit

# Das Engagement autoritärer Geberstaaten in Afrika

Großmachtstreben und Systemexport im geopolitischen Wettstreit?

Mathias Kamp

Im Zuge einer sich ändernden geopolitischen Weltlage hat der afrikanische Kontinent an Bedeutung gewonnen – als Handelspartner und Investitionsziel, als Mitstreiter bei der Bewältigung globaler Herausforderungen, aber auch als Schauplatz militärisch-strategischer Machtspiele externer Akteure. Zu diesen Akteuren zählen mit China, Russland und der Türkei drei autoritäre Staaten mit Regional- und Großmachtansprüchen. Aus europäischer Sicht werden deren Aktivitäten in Afrika mit Skepsis und Sorge beobachtet. Neben dem wirtschaftlichen Wettbewerb geht es dabei auch um konkurrierende Werte und Gesellschaftsmodelle.

---

Europa sei konfrontiert mit drei „wiedererwachenden Imperien“, so formulierte es der europäische Außenbeauftragte Josep Borrell im September 2020 vor dem Europäischen Parlament. Er bezog sich dabei auf China, Russland und die Türkei.<sup>1</sup> In einem Gastbeitrag für die Zeitung *Le Journal du Dimanche* führte er dazu aus: „Über ihre Besonderheiten hinaus haben Russland, China und die Türkei drei gemeinsame Merkmale: Sie sind gegenüber der Außenwelt souverän und innerhalb ihrer eigenen Grenzen autoritär. Sie sind bestrebt, ihre Einflusszonen klar abzustecken. Und sind entschlossen, sie unter allen Umständen zu schützen.“<sup>2</sup>

Anlass für Borrells Aussagen waren vor allem die Position Russlands in der Belarus-Krise, Chinas Umgang mit der Hongkong-Frage sowie die türkischen Aktivitäten im Mittelmeerraum. Doch auch mit einem speziellen Blick auf Subsahara-Afrika lohnt sich der Fokus auf ebenjene drei Staaten als externe Akteure. Alle drei haben die strategische Bedeutung des Kontinents erkannt und zeigen sich dort immer aktiver. Während das chinesische Engagement schon seit Langem beäugt und viel diskutiert wird, sind die sich intensivierenden Aktivitäten Russlands und der Türkei eher Beobachtungen der jüngeren Vergangenheit und finden bisher weniger Aufmerksamkeit.

### **Afrika im geopolitischen Fokus**

Die drei Länder sind in guter Gesellschaft: Nie waren das globale Interesse an Afrika und das

Engagement externer Akteure auf dem Kontinent größer als aktuell. Bereits im März 2019 beschrieb *The Economist* einen „New Scramble for Africa“ – also ein neues Ringen um den Kontinent.<sup>3</sup> Dabei geht es nicht nur um einen Wettlauf um den Zugang zu den Rohstoffen und Märkten des Kontinents sowie die Chancen für die eigenen Investoren, Produkte und Technologien. Es geht auch um Sicherheitsbedrohungen und Migrationsströme, um geopolitische Einflussphären und strategische Allianzen, um die 54 afrikanischen Stimmen bei den Vereinten Nationen und um gemeinsame Anstrengungen zur Bewältigung globaler Herausforderungen.

Die „traditionellen“ westlichen Geber sind durch das Engagement der anderen in Afrika in mehrfacher Sicht herausgefordert. Die westliche Entwicklungshilfe hat in Anbetracht der attraktiven Alternativen anderer Geber in ihrer Funktion als Anreiz und Druckmittel für Reformen und gute Regierungsführung erheblich an Potenzial eingebüßt. Letztlich geht es um mehr als den Wettbewerb wirtschaftlicher Interessen. Der Westen hat die Entwicklungszusammenarbeit immer auch als Instrument zur Förderung seiner Werte begriffen und das eigene Gesellschaftsmodell vermarktet. Nun treten mit autoritär geführten Ländern wie China, Russland und der Türkei Akteure auf den Plan, die zum Teil fundamental andere Werte vertreten. Wird das Engagement der Geber in Afrika damit zum Austragungsvehikel einer



neuen Systemkonkurrenz? Es lohnt sich ein genauer Blick.

### **China: Der *Big Player* auf dem Kontinent**

In Europa wird das massive Engagement des „systemischen Rivalen“<sup>4</sup> China in Afrika seit vielen Jahren kontrovers diskutiert. Neue Dynamiken im Zuge der Coronapandemie rückten das Thema noch einmal verstärkt in den Fokus.

In den vergangenen zwei Jahrzehnten hat sich China für die afrikanischen Länder zu einem der wichtigsten Investoren und Handelspartner

entwickelt. Institutionalisiert wurde die Zusammenarbeit mit Afrika durch die Etablierung des China-Afrika-Kooperationsforums, welches seit dem Jahr 2000 alle drei Jahre stattfindet und bei dem die Chinesen regelmäßig neue, stetig wachsende Pakete zur finanziellen Unterstützung verkünden. Waren es 2006 noch fünf Milliarden US-Dollar, so wurden beim letzten Gipfel 2018 Finanzmittel in Höhe von 60 Milliarden US-Dollar festgelegt (50 Milliarden davon aus staatlicher Hand). Auch das chinesische Handelsvolumen mit Afrika hat sich vervielfacht: Lag es im Jahr 2000 noch bei lediglich zehn Milliarden US-Dollar, stieg es zuletzt auf über 200 Milliarden an.



Alle Wege führen nach Peking? Das chinesische Engagement im Infrastrukturausbau, wie hier in Kenia, stößt in eine Lücke, die westliche Geber hinterlassen. [Quelle: © Thomas Mukoya, Reuters.](#)

Seit 2013 bildet die Initiative „Neue Seidenstraße“ eine zentrale Säule der chinesischen Außenpolitik unter Xi Jinping. Ziel ist der Aufbau eines umfassenden Handelsnetzwerks zwischen Asien, Afrika und Europa – aber letztlich auch der Ausbau von Chinas globalem Einfluss. Auch afrikanische Länder lockt dieses wirtschafts- und geopolitische Megaprojekt mit Investitionen und Entwicklungsimpulsen. Dabei fließen die Gelder vor allem in große Infrastrukturprojekte und die Erschließung von Rohstoffen. Mit besonderer Sorge blickt man aus Europa aber auch auf die chinesische Dominanz im IT- und Kommunikationssektor und die weitgehenden Abhängigkeiten der afrikanischen Netze und Systeme von chinesischer Technologie.

### **Immer mehr Stimmen auch innerhalb Afrikas warnen seit geraumer Zeit vor einer neuen Schuldenfalle.**

Vielen afrikanischen Regierungen kommt das Angebot der Chinesen entgegen. Der Fokus auf Infrastrukturausbau im großen Stil schließt eine Lücke, die sich auch aus der Schwerpunktlegung westlicher Geber auf Armutsbekämpfung, Bildung und Gesundheit ergibt. Zudem gelten die Projekte der Chinesen als schnell und unkompliziert. China bietet seine Wirtschaftshilfe zumeist in Form von preiswerten Krediten an, verzichtet weitgehend auf Konditionalitäten, stellt keine Fragen nach demokratischen oder menschenrechtlichen Standards. Peking betont die strikte Einhaltung des Souveränitätsprinzips und inszeniert sich in Abgrenzung zu den westlichen Gebern als „wahrer Freund Afrikas“ ohne Kolonialvergangenheit und ohne Bevormundungsabsichten.<sup>5</sup> Doch Kritiker sehen Chinas Engagement skeptisch, manche gar als neue Form des „Kolonialherrentums“.<sup>6</sup> Klar ist, dass für China die eigenen wirtschaftlichen und strategischen Interessen im Vordergrund stehen: Erschließung von Märkten für chinesische Unternehmen und Produkte, (langfristige) Sicherung von Zugängen zu wichtigen Ressourcen, Ausweitung der geopolitischen Einflusszone,

Mobilisierung von Unterstützung für Chinas Anliegen in multilateralen Institutionen.

Für die afrikanischen Länder haben sich mit dem chinesischen Engagement neue Spielräume ergeben, aber es drohen auch neue Abhängigkeiten. Immer mehr Stimmen auch innerhalb Afrikas warnen seit geraumer Zeit vor einer neuen Schuldenfalle. Dabei wächst die Sorge, China könnte bei Zahlungsunfähigkeit die Kontrolle über zentrale Infrastrukturen in afrikanischen Ländern an sich reißen.

Neben den wirtschaftlichen Investitionen hat sich in den vergangenen Jahren auch eine militärisch-strategische Komponente des chinesischen Engagements in Afrika entwickelt. 2017 eröffnete China einen Militärstützpunkt in Dschibuti. Der erste und bisher einzige permanente Truppenstandort außerhalb Chinas liegt in unmittelbarer Nähe der ebenfalls dort angesiedelten Stützpunkte der Amerikaner und Franzosen. Jenseits dieser militärischen Präsenz leistet China den größten Anteil zur Finanzierung und Truppenausstattung von VN-Missionen auf dem Kontinent und engagiert sich zunehmend bilateral in der Ausbildung und Ausstattung des Militärs afrikanischer Partnerländer.

### **Russland: Nachzügler mit großen Ambitionen**

Nach etwa zweieinhalb Jahrzehnten der Vernachlässigung des Kontinents feierte Russland in den vergangenen Jahren eine Art Comeback in Afrika. Nach Ende des Kalten Krieges hatte sich Russland aus geostrategischen Unterfangen in Afrika weitgehend zurückgezogen. Erst in den vergangenen fünf bis sechs Jahren ist das russische Engagement auf dem Kontinent wieder merklich gestiegen. Einen Meilenstein bildete der erste russisch-afrikanische Gipfel in Sotschi im Oktober 2019. Mit dem Gipfel katapultierte sich Russland – zumindest in der medialen Wahrnehmung – im Feld der Geber und strategischen Partner Afrikas weit nach vorne. 43 Staats- und Regierungschefs nahmen teil. Präsident Wladimir Putin verkündete einen Schuldenerlass in Höhe von 20 Milliarden US-Dollar gegenüber afrikanischen Ländern und





Größter Waffenlieferant in Afrika: Russland ist für nahezu die Hälfte aller Rüstungsexporte auf den Kontinent verantwortlich. [Quelle: © Sergei Chirikov, Reuters.](#)

unterzeichnete bilaterale Investitionsabkommen über insgesamt 12,5 Milliarden US-Dollar. Seitdem tritt Russland weitaus offensiver und sichtbarer in Afrika auf als zuvor und weitert sein Engagement stetig aus. Man muss jedoch festhalten, dass Russland mit Blick auf Finanzhilfen und Handelsvolumen im Vergleich zu Afrikas quantitativ wichtigsten Partnern – USA, China, Europa und auch Indien – eher als Zwerg erscheint. Aus europäischer Sicht wird auch weniger der Umfang als vielmehr die Art und Weise des russischen Engagements mit Sorge betrachtet.

Das russische Narrativ gegenüber Afrika klingt dabei durchaus ähnlich wie das chinesische. Im Vorfeld des Sotschi-Gipfels hatte Putin in einem Interview erklärt, er wolle in Afrika dort einspringen, wo Europa und die USA enttäuschten. Westliche Länder nutzten „Druck, Einschüchterung und Erpressung gegen souveräne afrikanische Regierungen“, so Putin. Russland dagegen helfe aus, ohne vorher Bedingungen zu stellen.<sup>7</sup> Doch dass Russland – wie auch die anderen Akteure – nicht uneigennützig in Afrika tätig ist, erklärt sich von selbst. Wirtschaftlich geht es vor allem

um Zugang zu Ressourcen wie Öl und Gas, aber auch zu seltenen Erden und Diamanten. Und es geht um Exportmärkte in den Schwerpunktbereichen Landwirtschaft, Energie und Verteidigung. Oft überschneidet sich dabei die sichtbare, formelle Kooperation mit informellen bis klandestinen Unternehmungen. Russland scheut sich weder davor, offen mit Despoten zu kooperieren, noch davor, sich in rechtliche Grauzonen und Konfliktgebiete vorzuwagen. So umfasst das russische Engagement in Afrika Projekte wie Bauxitförderung durch staatliche russische Konzerne in Guinea, Offshore-Gasförderung in Mosambik, Diamantförderung in Angola, Gasverflüssigung im Kongo, Bergbau in Simbabwe und Nuklearenergie für Ägypten, um nur einige Beispiele zu nennen. Als wichtiger Türöffner fungiert dabei nicht selten Russlands Bereitschaft, autoritären Machthabern politisch den Rücken zu stärken – und sie militärisch aufzurüsten.

### **Beobachter gehen davon aus, dass hunderte Söldner russischer Sicherheitsfirmen auf dem Kontinent unterwegs sind.**

Niemand liefert mehr Waffen an afrikanische Staaten als Russland, das für nahezu die Hälfte aller Rüstungsexporte auf den Kontinent verantwortlich ist. Zwischen 2015 und 2019 unterzeichneten 21 afrikanische Staaten Abkommen zur militärischen Kooperation mit Russland. Die größten Empfänger südlich der Sahara sind Angola, Nigeria und Sudan. Jenseits des Waffenhandels übt Russland über Fortbildungen und Entsendung von Militärspezialisten und Beratern maßgeblichen Einfluss im Sicherheitssektor aus. Beobachter gehen zudem davon aus, dass hunderte Söldner russischer Sicherheitsfirmen auf dem Kontinent unterwegs sind.<sup>8</sup> Die genauen Modalitäten der Einsätze dieser Firmen bleiben zumeist im Dunkeln, aber sie müssen als Teil der russischen Gesamtstrategie verstanden werden. Die Sicherheitsfirmen haben bekanntermaßen enge Verbindungen in den Kreml. Vor Ort leisten sie einen Beitrag zur Sicherung der russischen

Interessen, bieten – wie zum Beispiel in der Zentralafrikanischen Republik – den lokalen Regierungen zentrale Sicherheitsdienste an und sind besonders dort aktiv, wo es um den Zugang zu wertvollen Bodenschätzen geht.<sup>9</sup>

### **Türkei: Afrika als Spielfeld für Erdogans Streben nach Einfluss?**

Die Türkei sieht sich allein schon aus geografischen Gründen als Schnittstelle zwischen Europa und Asien sowie dem afrikanischen Kontinent. Doch mit Blick auf die Länder südlich der Sahara ist die Türkei erst in den vergangenen 15 Jahren als nennenswerter Akteur auf den Plan getreten. Bis etwa um die Jahrtausendwende beschränkte sich das türkische außenpolitische Engagement weitgehend auf die Mittelmeeranrainer und Golfstaaten. Richtig in Fahrt kam die türkische Afrikapolitik erst ab 2003 unter dem damals noch als Premierminister fungierenden Recep Tayyip Erdoğan. Als Meilenstein gilt der erste türkisch-afrikanische Kooperationsgipfel im Jahr 2008. Seitdem führt die Afrikanische Union die Türkei als „strategischen Partner“. Unter Erdogans Führung haben sich die politischen und wirtschaftlichen Beziehungen mit afrikanischen Ländern immer weiter intensiviert. Das türkische Außenministerium definiert die Beziehungen mit Afrika als zentrales Ziel der Außenpolitik. Erdoğan persönlich unternahm bis heute mehr als 40 Reisen auf den Kontinent. Weitere Zahlen untermauern das gestiegene Interesse: 2003 gab es zwölf türkische Botschaften in Afrika, mittlerweile sind es 42. Das Handelsvolumen zwischen der Türkei und Afrika südlich der Sahara stieg von einer Milliarde US-Dollar im Jahr 2002 auf 7,6 Milliarden US-Dollar im Jahr 2019. Ankara hat sich unterdessen zu einem zentralen Drehkreuz für Flüge von und nach Afrika entwickelt. Die teilstaatliche Fluggesellschaft Turkish Airlines steuert 52 Ziele in 34 afrikanischen Ländern an. In kurzer Zeit sei der „türkische Fußabdruck“ in Afrika größer geworden als der vieler europäischer Länder, so fasste es Carlos Lopes, früherer Leiter der UN Economic Commission for Africa (UNECA), in einem Tweet im März 2021 zusammen.<sup>10</sup>



Anfänglich stand die türkische Afrikapolitik ganz im Zeichen von Handel, humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit. Eine Schlüsselrolle für das türkische Engagement in Afrika spielt dabei Somalia. Nicht umsonst steht dort seit 2016 die weltweit größte türkische Botschaft.<sup>11</sup> Bereits 2011, als das vom Bürgerkrieg erschütterte Land vom Rest der Welt weitgehend gemieden wurde, reiste Erdoğan in die Hauptstadt Mogadischu und versprach ein umfassendes Hilfspaket. In der Folge entwickelte sich die Türkei dort zum größten Geber jenseits der OECD DAC-Länder. Doch hinter der Fassade der Wohltätigkeit tritt immer deutlicher die militärisch-strategische Agenda zu Tage. Während sich im benachbarten Dschibuti die Militärbasen zahlreicher anderer internationaler Akteure konzentrieren – darunter die der USA, Chinas und Frankreichs – nutzte die Türkei das Engagement in Somalia, um dort auch eine militärische Präsenz aufzubauen: Am Flughafen in Mogadischu befindet sich seit 2017 das größte Militärcamp der Türkei im Ausland. Neben historischer und religiöser Verbundenheit erklärt sich der türkische Fokus auf das Horn von Afrika vor allem vor dem Hintergrund geopolitischer Interessen und der regionalen Konkurrenz mit den Golfstaaten im Ringen um Einfluss in der sogenannten Rotmeer-Arena. Das militärische Engagement muss auch im Kontext der wachsenden Bedeutung der türkischen Rüstungsindustrie gesehen werden. Deren Ausbau ist Teil einer immer offensiveren Außenpolitik. 2020 sicherte sich die Türkei im Zuge dessen unter anderem wichtige Abkommen mit Nigeria zur Ausrüstung und Ausbildung des dortigen Militärs.

### **Ankaras wirtschaftliche, politische, humanitäre und militärische Ziele lassen sich kaum voneinander trennen.**

Auch wenn die Türkei im Vergleich zu China nach wie vor eine vergleichsweise kleine Rolle auf dem Kontinent spielt, so scheint man sich mit Blick auf größere Investitionen in afrikanische Infrastrukturprojekte nicht nur am chinesischen

Vorbild zu orientieren, sondern auch den direkten Wettbewerb nicht zu scheuen. Erfolgreich setzte die Türkei sich gegenüber chinesischen Mitbewerbern unter anderem bei Aufträgen zum Bau einer Eisenbahnlinie in Äthiopien, eines Konferenzzentrums in Ruanda sowie des Parlamentsgebäudes in Äquatorialguinea durch.

Wie auch bei anderen externen Akteuren in Afrika lassen sich Ankaras wirtschaftliche, politische, humanitäre und militärische Ziele kaum voneinander trennen. Die türkische Regierung stellt in der Rhetorik jedoch den wohlthätigen Charakter des Engagements und die „brüderliche“ Verbundenheit mit den afrikanischen Ländern in den Vordergrund. Gerne nutzt das Land dabei auch den Verweis auf die Geschichte und ein anti-koloniales Narrativ: Im Gegensatz zu den großen westlichen Gebern trage man keine „kolonialen Altlasten“ mit sich, heißt es dann von türkischer Seite.<sup>12</sup>

Doch während Erdoğan sich als der „wahre Freund“ Afrikas inszeniert, betonen Kritiker, dass es auch der Türkei letztlich um Eigeninteressen geht.<sup>13</sup> Das Engagement in Afrika muss im Kontext des Kampfes um regionale Vormachtstellung verstanden werden, vor allem in Konkurrenz mit den Widersachern im Nahen Osten. Unabhängig davon, für wie realistisch man seine Großmachtfantasien – den Traum von einem „neuen osmanischen Reich“<sup>14</sup> – vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen und innenpolitischen Schwierigkeiten der Türkei bewertet: Erdoğan hat verstanden, dass eine stärkere Präsenz in Afrika – auch südlich der Sahara – in dem Bestreben hilft, als Global Player wahrgenommen zu werden. Neben Geopolitik geht es aber auch um innenpolitische Anliegen wie den Rohstoff- und Energiebedarf: Bis Anfang 2020 hatte die Türkei 17 Abkommen mit afrikanischen Ländern zur Erforschung und Förderung von Mineralien geschlossen.

### **Interessen und Werte: Autokratieförderung als Gegenmodell?**

Bei allen Unterschieden zwischen den drei Akteuren werden einige zentrale Gemeinsamkeiten deutlich:

- eine offensive rhetorische Abgrenzung von den „traditionellen“ Gebern und die eigene Darstellung als Gegenmodell zur vermeintlichen Bevormundung durch den Westen,
- eine deutliche Fokussierung auf große Infrastrukturmaßnahmen und die systematische Erschließung von Zugängen zu Rohstoffen,
- eine bewusste Verknüpfung wirtschaftlicher, militärischer und diplomatischer Ziele sowie die Schaffung entsprechender Abhängigkeiten bei gleichzeitiger Betonung der Souveränität der afrikanischen Partnerstaaten,
- ein Verzicht auf politische Konditionalitäten und Mindeststandards bei Demokratie und Menschenrechten.

Wenngleich bei der Einforderung nicht selten die letzte Konsequenz fehlt, so betonen die westlichen Geber jedoch immer auch die eigenen Werte mit Blick auf Demokratie und Rechtsstaatlichkeit im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit. Im Kontrast dazu versuchen China, Russland und die Türkei, die unter ihrer jeweiligen aktuellen Führung einen autoritären Gegenentwurf zur liberalen Demokratie westlicher Prägung verkörpern, den Eindruck einer pragmatischen und weitgehend ideologiefreien Außen- und Wirtschaftspolitik zu erwecken. In der Realität lässt sich diese Fassade leicht durchschauen. Die vermeintliche Nicht-Konditionalität erweist sich bei genauerem Blick als Illusion, denn auch die Leistungen der autoritären Staaten sind an Bedingungen geknüpft, auch wenn diese oft nicht explizit nach außen artikuliert werden. In der geopolitischen Auseinandersetzung geht es eben nicht nur um Märkte und Rohstoffe, sondern auch um Werte, um die eigene Vorstellung von Staat und Gesellschaft – und damit letztlich um Systemkonkurrenz.

Gibt es also einen Gegenentwurf zum westlichen Ansatz der Demokratieförderung im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit? Verbindet die autoritären Geberländer ein Konzept der Autokratieförderung? Ein eindeutig definiertes Leitmotiv, geschweige denn ein Prinzipienkatalog – analog

zum westlichen Modell, das sich aus klar definierten Prinzipien von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie den universellen Menschenrechten speist – ist hier nicht erkennbar. Forscher des German Institute for Global and Area Studies (GIGA) in Hamburg kamen 2017 in einer Studie zu dem Schluss, dass eine „genuine Autokratieförderung im Sinne einer aktiven Unterstützung und Stärkung eines ‚positiven‘ ideologischen Projekts – welcher Art auch immer – im 21. Jahrhundert kaum existiert“.<sup>15</sup>

## **In Afrika ist die demokratische Entwicklung trotz gelegentlicher hoffnungsvoller Aufbrüche derzeit primär von Rückschritten geprägt.**

---

Nichtsdestotrotz muss das Engagement aus Sicht der Verteidiger des Projekts der liberalen Demokratie mit Sorge betrachtet werden. Ohnehin ist dieses Modell, wenn man sich die aktuellen politischen Entwicklungen weltweit anschaut, zunehmend in die Defensive geraten. Auch in Afrika ist die demokratische Entwicklung trotz gelegentlich hoffnungsvoller Aufbrüche derzeit primär von Rückschritten geprägt. Autokratien verfestigen sich, hybride Regime rutschen im Spektrum weiter in Richtung Autoritarismus und die wenigsten Demokratien können als konsolidiert angesehen werden. In diesem Kontext kann das Angebot der autoritären Geber eine entscheidende Rolle spielen für die Frage, in welche Richtung sich die afrikanischen Staaten zukünftig entwickeln.

Auch ohne einen expliziten Ansatz der Autokratieförderung zeigt sich im Engagement der drei oben erläuterten Akteure eine ganze Reihe von Aktivitäten, die direkt oder indirekt die Bemühungen der westlichen Partner untergraben bzw. die eigenen Vorstellungen von Staat und Gesellschaft vermarkten und verankern sollen:

1. *Die Diskreditierung westlicher politischer Konditionalitäten und der Verzicht auf demokratische und menschenrechtliche Standards*

Die wohl größte Schwächung der westlichen Bemühungen um Förderung und Einhaltung demokratischer und menschenrechtlicher Standards besteht in der Verfügbarkeit der scheinbar „bedingungslosen“ Angebote der autoritären Geber. Sie bieten afrikanischen Regierungen mit zweifelhaften Bilanzen in diesem Bereich „bequeme“ Alternativen der Finanzierung notwendiger Entwicklungsvorhaben und schwächen damit das Druckmittelpotenzial der Angebote westlicher Geber.

**Nicht selten werden die Deals der chinesischen, russischen und türkischen Partner bewusst so undurchsichtig gestaltet, dass eine unabhängige Kontrolle kaum möglich ist.**

---

2. *Die bewusste Inkaufnahme und Instrumentalisierung intransparenter Verfahren und korrupter Praktiken*

Nicht nur verzichten die autoritären Geber auf politische Konditionalitäten, sie nehmen mangelnde Rechtsstaatlichkeit, Intransparenz und Korruption in Kauf bzw. nutzen sie bewusst für ihre Zwecke. Viele der unkonditionierten Kredite unterlaufen zum Beispiel die Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), die das Ziel verfolgt, Patronage und Korruption etwa in der Ölindustrie zu bekämpfen. Transparenz, faire Ausschreibungen und verbindliche Regeln bleiben auf der Strecke. Nicht selten bewegen sich die Deals der chinesischen, russischen und türkischen Partner bewusst in Grauzonen oder werden so undurchsichtig gestaltet, dass eine unabhängige Kontrolle durch Justiz, Medien und Zivilgesellschaft kaum möglich ist. Dazu kommt der regelmäßige Vorwurf, man toleriere nicht

nur korrupte Praktiken, sondern mache sich diese aktiv zu Nutze, um internationale Mitbewerber auszuschalten. Ob nun durch aktive Beteiligung oder durch stille Toleranz: In jedem Fall unterlaufen die Praktiken ebenjene Bestrebungen anderer Entwicklungspartner, Rechtsstaatlichkeit, Korruptionsbekämpfung und verlässliche Verwaltungsverfahren in den Empfängerländern zu stärken.

3. *Der Export autoritärer Instrumente*

Autokratien lernen voneinander. Den afrikanischen Autokratien und Hybridregimen haben China, Russland und die Türkei eine ganze Menge an Lektionen zu bieten. Dabei hilft der eigene Erfahrungsschatz im repressiven Umgang mit Presse, Zivilgesellschaft und Opposition. In vielen afrikanischen Ländern ist ein anhaltender Trend zu *shrinking spaces*, also einem immer enger werdenden Raum für zivilgesellschaftliches und oppositionelles Engagement sowie freie Meinungsäußerung, zu beobachten. Die dabei eingesetzten Instrumente – seien es verschärfte Gesetze, Missbrauch der Exekutivgewalt oder die Instrumentalisierung des Sicherheitsapparates – orientieren sich dabei auffällig oft an den Beispielen der autoritären Geber. Zu den Handlungsempfehlungen werden mitunter die notwendigen technischen Instrumente gleich mitgeliefert: Neben Ausrüstung für die Sicherheitskräfte kann dies zum Beispiel auch Überwachungstechnologien umfassen, um die eigenen Bürger auszuspionieren. Aber auch eine quasi-ideologische Komponente ist erkennbar, wenn afrikanische Regierungen auf die „Erfolgsbeispiele“ der autoritären Geber hinweisen und daraus ableiten, dass die von westlichen Gebern eingeforderten demokratischen Standards „nicht notwendig“ seien.

4. *Die direkte Einflussnahme auf politische Entscheidungsträger*

Zum Instrumentarium zählt auch die Einflussnahme auf politische Entscheidungsträger von der nationalen bis zur lokalen Ebene

außerhalb formeller Verhandlungskanäle. Gezielt werden Entscheidungsträger – vom Bürgermeister über leitende Beamte bis hin zum Minister – über Fortbildungsangebote oder Delegationsreisen angesprochen, um persönliche Bindungen zu fördern und die eigenen Werte zu vermitteln.

Eine zentrale Gemeinsamkeit zwischen den autoritären Gebern und vielen afrikanischen Partnerländern ist die mangelnde Trennschärfe zwischen bzw. die Verschmelzung von Staat und Regierungspartei. Insbesondere China verfolgt seit einiger Zeit auch verstärkt einen Ansatz der direkten Förderung afrikanischer Parteien. Dabei reichen die Netzwerke von alten Verbindungen zu sozialistischen Parteien bis hin zu jüngeren, pragmatischen Verbindungen zu Regierungsparteien unabhängig von ihrer ideologischen Verortung.<sup>16</sup> Kritiker sehen in den von China angebotenen Schulungen für Kader und Funktionäre afrikanischer politischer Parteien ein weiteres Vehikel, um das autoritäre chinesische Gesellschafts- und Entwicklungsmodell unter den afrikanischen politischen Eliten ideologisch zu verankern.<sup>17</sup>

##### 5. *Die Schwächung demokratischer Prozesse durch Desinformation und Manipulation*

Zum Instrumentarium der autoritären Kräfte zählen im Zeitalter der digitalen Vernetzung auch die gezielte Manipulation der öffentlichen Meinung durch Desinformation sowie direkte Angriffe auf die Integrität von Wahlprozessen auf digitalem Wege. Diesbezügliche Anschuldigungen gegen Russland sorgten nicht nur in Europa und den USA für Schlagzeilen, sondern auch in afrikanischen Ländern. Dort gibt es Hinweise auf ein intensives Engagement Russlands in der Ausbildung und Ausstattung autoritärer Staaten

im Hinblick auf digitale Wahlmanipulation, Betrieb von Bots und Trollfabriken sowie die gezielte Verbreitung von Fake News.<sup>18</sup> Auch Chinas Propagandamaschinerie hat über traditionelle wie auch soziale Medien eine



Religion als Element türkischer *soft power* in Afrika: Somalische Koranschüler erwarten Präsident Erdoğan in Mogadischu.  
Quelle: © Feisal Omar, Reuters.

enorme Reichweite und einen großen Einfluss auf die öffentliche Meinung in Afrika.<sup>19</sup>

Eine aktuelle Studie des Medienprogramms Subsahara-Afrika der Konrad-Adenauer-

Stiftung zeigt auf, dass China, Russland und auch die Türkei über ein breites Instrumentarium – Investitionen in afrikanische Medienhäuser, technische Ausstattung, Journalistenschulungen, Platzierung eigener Formate und



Inhalte etc. – massiv auf die Medienlandschaft in Afrika einwirken, um Einfluss auszuüben und ihre Narrative zu verbreiten.<sup>20</sup>

#### 6. Die Nutzung von *soft power* zur Vermittlung der eigenen Werte

Auch Kultur, Sprache und Bildung tragen als Instrumente von *soft power* zur verstärkten Einflussnahme und Vermittlung der eigenen Werte bei. Diesen Aspekt beziehen auch China, Russland und die Türkei mehr und mehr in ihre Afrikastrategien mit ein. Die staatlich finanzierten Konfuzius-Institute mit engen Verbindungen zur Kommunistischen Partei fördern die chinesische Sprache und Kultur im Ausland. Noch bis 2004 gab es kein solches Institut in Afrika, mittlerweile sind es über 50. Mit dem Äquivalent der Russkiy Mir Foundation wagt sich unterdessen auch Russland in dieses Gebiet vor.

Alle drei Länder bauen zudem ihre Angebote für afrikanische Stipendiaten aus. China hat sich mittlerweile zum größten Stipendiengeber für afrikanische Studenten entwickelt und ist zum beliebtesten Ziel zum Zweck der Aus- und Weiterbildung geworden. Russland versucht durch die Wiederbelebung von Alumniverbänden an historische Verbindungen anzuknüpfen und baut auf Loyalitäten unter Politikern und Funktionären, die noch zu Sowjetzeiten dort studiert haben.

Im Falle der Türkei kommt noch ein weiteres zentrales Element von *soft power* hinzu: Religion. Unter Erdoğan sichert sich das Land seinen Einfluss auch über millionenschwere Investitionen in den Bau von Moscheen im Sahel und am Horn von Afrika bis nach Südafrika. Beobachter sehen im afrikanischen Kontext in der Religion einen zielführenden Pfad der Einflussnahme und insbesondere in Moscheen einen Ort zur effektiven Verbreitung der eigenen Ideologie.<sup>21</sup>

## Herausforderung für die westlichen Demokratien

Für die westlichen Geber stellt das Engagement von Akteuren wie China, Russland und der Türkei eine große Herausforderung dar. Die gestiegene Konkurrenz erschwert die Zugänge und Einflussmöglichkeiten, man droht im Wettlauf um wichtige Ressourcen ins Hintertreffen zu geraten und verpasst wichtige Investitionsmöglichkeiten. Zudem unterlaufen die Angebote und Praktiken der autoritären Geber die eigenen Bemühungen um demokratische Fortschritte in Afrika, die als zentraler Faktor für die Gewährleistung von wirtschaftlicher Entwicklung und Stabilität auf dem Nachbarkontinent gesehen werden.

### Beim Einsatz für Demokratie sollte der stärkste Verbündete nicht vergessen werden: die Bevölkerung in Afrika.

---

Deutschland und die europäischen Geber – aber auch die sich unter Joe Biden gegenüber Afrika neu positionierenden USA – tun gut daran, sich dieser Herausforderung offensiv zu stellen und dabei auch die eigenen Praktiken und Strategien zu hinterfragen. Dabei geht es nicht um die Verwässerung der Standards und Erwartungen mit Blick auf die Aspekte, die sich unter „guter Regierungsführung“ zusammenfassen lassen. Den falschen Bevormundungsnarrativen der autoritären Geber nachzugeben und die eigenen Prinzipien und Konditionalitäten abzuschwächen wäre der falsche Weg und käme der Aufgabe zentraler Werte gleich. Stattdessen müsste vielmehr die eigene Konsequenz bei der Einforderung dieser Grundvoraussetzungen gestärkt werden als Basis für eine solide Kooperation mit afrikanischen Ländern. Beim Einsatz für Demokratie und Menschenrechte sollte der stärkste Verbündete nicht vergessen werden: die Bevölkerung in Afrika. Die große Mehrheit der Menschen dort hadert mit den politischen Umständen und wünscht sich den demokratischen Aufbruch. Es ist also geboten, am Ansatz der aktiven Demokratieförderung

festzuhalten und zum Beispiel Maßnahmen zur Stärkung freier Medien und einer aktiven Zivilgesellschaft noch zu forcieren – gerade im Wissen um das Engagement anderer Akteure in die entgegengesetzte Richtung.

Dem Großmachtgebaren und Aufspielen als „wohltätiger Freund“ aus Peking, Moskau und Ankara muss ein eigenes resolutes Auftreten entgegengesetzt werden. Voraussetzung für ein erfolgreiches Agieren gegenüber den afrikanischen Partnern ist die bessere Vermittlung der Attraktivität des eigenen Angebots. Dazu muss neben der Entwicklungszusammenarbeit das privatwirtschaftliche Engagement immer mitgedacht und gefördert werden. Besonders deutsche Unternehmen sind nach wie vor sehr zögerlich mit Blick auf Investitionen in Afrika. Ein stärkeres Engagement würde dabei nicht nur wirtschaftliche Vorteile bringen, sondern auch der deutschen Stimme gegenüber den Partnerländern mehr Gewicht verleihen. Oft gelingt es aber gerade den europäischen Akteuren nicht, das „Gesamtpaket“ des europäischen Angebots an Afrika in die Waagschale zu werfen; das heißt, die diversen Sektoren des Engagements in ihrer verknüpften Gesamtheit zu vermitteln und das europäische Gesamtgewicht zu betonen. Das Engagement der EU in Afrika hat ein Problem der Wahrnehmung und Sichtbarkeit. Während China und Co. mit prestigeträchtigen Infrastrukturprojekten vorsehen und zum Beispiel auch die Coronakrise diplomatisch und medial ausnutzen, um sich als starker Förderer in den Vordergrund zu drängen, bleibt das viel umfassendere Engagement Europas oft etwas versteckt hinter langwierigen Verfahren und komplexen Akteurskonstellationen. Rechnet man die Beiträge aller Mitgliedstaaten sowie der verschiedenen gemeinsamen Instrumente zusammen, so trägt die EU mehr als die Hälfte des ausländischen Investments in Afrika bei (2018 waren es 57 Prozent – im Vergleich zu etwa zehn Prozent aus China). Diese deutliche Diskrepanz wird in der Öffentlichkeit – vor allem auf afrikanischer Seite – kaum wahrgenommen. Ein stärkeres gemeinsames Auftreten, wie es zum Beispiel der „Team Europe“-Ansatz bei den Sondermitteln zum Kampf gegen die Coronapandemie vorsieht, kann hier einen wichtigen Beitrag leisten.

Der Anfang 2020 von der EU-Kommission präsentierte Entwurf einer stärker von wechselseitigen Interessen geleiteten gemeinsamen EU-Afrika-Strategie bietet viele Ansätze, um die Beziehungen zum Nachbarkontinent auf eine neue, starke Grundlage zu stellen. Doch vom groß angekündigten „Afrikajahr“ 2020 der EU war im Schatten von Corona nicht viel zu spüren. Ein geplanter EU-Afrika-Gipfel kam nicht zustande. Europa muss hier zügigen Schrittes mit Konkretisierungen voranschreiten, ansonsten werden schnell wieder die großen Gipfel der Chinesen und Russen in den Vordergrund rücken.

---

**Mathias Kamp** ist Referent für das östliche Afrika und multilaterale Themen in der Abteilung Subsahara-Afrika der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 Banks, Martin 2020: EU foreign affairs chief: Europe faces threat from three ‚re-emerging empires‘, The Parliament Magazine, 15.09.2020, in: <https://bit.ly/3umXPZs> [16.04.2021].
- 2 European External Action Service (EEAS) 2020: Europe in the Face of New Empires, 30.08.2020, in: <https://bit.ly/3viUWJU> [16.04.2021].
- 3 The Economist 2019: The New Scramble for Africa, 07.03.2019, in: <https://econ.st/34gR5li> [16.04.2021].
- 4 Kafsack, Hendrick 2019: Die EU schlägt neue Töne gegenüber China an, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.03.2019, in: <https://faz.net/-gqe-9kzwa> [16.04.2021].
- 5 Dieterich, Johannes 2020: Nicht nur Libyen: Was Erdoğan sich von seinen Afrika-Abenteuern erwartet, Der Standard, 11.03.2020, in: <https://bit.ly/3fflTz7> [17.04.2021].
- 6 Diekhans, Antje 2020: Neues Kolonialherrentum?, Deutschlandfunk, 16.07.2020, in: <https://bit.ly/2SfFzm2> [17.04.2021].
- 7 Bigalke, Silke / Reuß, Anna 2019: Putin will russischen Einfluss vergrößern, Süddeutsche Zeitung, 24.10.2019, in: <https://sz.de/1.4653931> [17.04.2021].
- 8 Russell, Martin / Pichon, Eric 2019: Russia in Africa. A New Arena for Geopolitical Competition. European Parliament Research Service, 11/2019, in: <https://bit.ly/3oKPuOE> [17.04.2021].
- 9 Spivak, Vita 2019: Russia and China in Africa: Allies or Rivals?, Carnegie Moscow Center, 25.10.2019, in: <https://carnegie.ru/commentary/80181> [17.04.2021].
- 10 Fabricius, Peter 2021: Making Turkey Great Again, Institute for Security Studies, 12.03.2021, in: <https://bit.ly/3yLkpyD> [17.04.2021].
- 11 Ünveren, Buvak 2021: Turkey seeks to strengthen Africa relations with ‚benevolence‘, Deutsche Welle, 04.02.2021, in: <https://p.dw.com/p/3orxx> [18.04.2021].
- 12 Ebd.
- 13 Dieterich 2020, N. 5.
- 14 Höhler, Gerd 2019: Erdogans Träume von einem neuen osmanischen Reich, Frankfurter Rundschau, 02.01.2019, in: <https://fr.de/-11416700.html> [18.04.2021].
- 15 Bank, André / Josua, Maria 2017: Gemeinsam stabiler: wie autoritäre Regime zusammenarbeiten, German Institute for Global and Area Studies (GIGA), GIGA Focus Global 2, 06/2017, in: <https://bit.ly/3xfTnxF> [14.06.2021].
- 16 Sabroso-Wasserfall, Anna Lena / Bayes, Tom 2021: COVID-19 als Beschleuniger einer globalen Machtverschiebung?, Auslandsinformationen 37: 1, Konrad-Adenauer-Stiftung, 09.04.2021, in: <https://bit.ly/3wyrZdI> [25.05.2021].
- 17 Green, Will / Nelson, Leyton / Washington, Brittney 2020: China’s Engagement with Africa: Foundations for an Alternative Governance Regime, U.S.-China Economic and Security Review Commission, 01.05.2020, in: <https://bit.ly/3fgy88C> [18.04.2021].
- 18 Faleg, Giovanni / Secieru, Stanislav 2020: Russia’s Forays into Sub-Saharan Africa, European Union Institute for Security Studies (EUISS), 31.03.2020, in: <https://bit.ly/3bQfKRO> [18.04.2021].
- 19 International Republican Institute (IRI) 2021: A World Safe for the Party. China’s Authoritarian Influence and the Democratic Response, in: <https://bit.ly/3bT2v30> [20.05.2021].
- 20 Madrid-Morales, Dani / Börekci, Deniz / Löffler, Dieter / Birkevich, Anna 2021: It is about their story. How China, Russia and Turkey influence the media in Africa, Konrad-Adenauer-Stiftung, Medienprogramm Subsahara-Afrika, 27.01.2021, in: <https://bit.ly/34d7bwt> [18.04.2021].
- 21 Fröhlich, Silja 2019: Moscheen in Afrika: Ein Kräfteressen des Nahen Ostens, Deutsche Welle, 17.12.2019, in: <https://p.dw.com/p/3Uy7A> [18.04.2021].





Quelle: © Ben Blanchard, Reuters.

Neue Ansätze in der Entwicklungszusammenarbeit

# Dynamischer Akteur in Ostasien

Wie Taiwan im Schatten der Weltgemeinschaft Verantwortung übernimmt

David Merkle

Von wenig mehr als einem Dutzend Staaten auf der Welt diplomatisch anerkannt, verfolgt Taiwan dennoch eine aktive und wertgebundene Außen- und Entwicklungspolitik. Der *hard power* Pekings setzt Taipeh dabei bewusst eine Politik der „warm power“ entgegen. Ob im Gesundheitsbereich, in der Wirtschaft oder beim Katastrophenschutz: Kreativität und Innovation ziehen sich wie ein roter Faden durch Taiwans Entwicklungszusammenarbeit.

---

### Taiwans internationaler Status – Zwischen Isolation und gesundem Pragmatismus

Durch den wachsenden politisch-diplomatischen und militärischen Druck vom großen Nachbarn, der Volksrepublik (VR) China, ist Taiwan in der internationalen Politik nur wenig als eigenständiger, prominenter entwicklungspolitischer Akteur sichtbar. Mit der Ein-China-Politik verpflichten sich alle Staaten, die diplomatische Beziehungen zur VR China unterhalten, keine offiziellen Beziehungen mit der Regierung in Taipeh zu führen. In Peking versteht man das Ein-China-Prinzip so, dass Taiwan integraler Bestandteil Chinas sei, das wiederum allein durch die Volksrepublik repräsentiert werde.<sup>1</sup> Diese Sichtweise versucht Peking immer unmissverständlicher gegenüber der internationalen Staatengemeinschaft durchzusetzen. Im Gegenzug erkennen jene Staaten, die mit Taiwan offizielle Beziehungen unterhalten, das Land ihrerseits als rechtmäßigen Vertreter Chinas im Rahmen der Ein-China-Politik an, auch wenn sich diese Interpretation allmählich dahingehend entwickelt, Taiwan als eigene politische Entität, losgelöst von den Fesseln eines chinesischen Einheitsstaats, zu betrachten.

Heute sind es 15 Staaten weltweit, die diplomatische Beziehungen mit der Republic of China – so die offizielle Bezeichnung Taiwans – unterhalten. Darunter befinden sich eine Zahl von Inseln in der Karibik, mehrere Länder Zentralamerikas und eine Reihe von Inseln im Südpazifik.<sup>2</sup> Und trotz dieser geringen Zahl an diplomatischen Partnerstaaten: Taiwan mit seinen 23,5 Millionen Einwohnern bringt sich international

verantwortungsvoll ein, teilt seine Ideen und Innovationen mit der Welt und hat sich nicht zuletzt während des ersten Jahres der Coronapandemie als das Land herausgestellt, dem eine auf Technologie und Vertrauen gegründete Eindämmungspolitik gelang, wie sie effektiver und erfolgreicher nicht hätte sein können.<sup>3</sup> Auch sind die 170 Länder und Territorien weltweit, die den Bürgern Taiwans eine visafreie oder vereinfachte Einreise ermöglichen, Zeugnis dafür, dass Beziehungen mit Taiwan auch jenseits einer De-jure-Anerkennung gestaltet werden können.

Seit ihrer ersten Amtszeit (ab 2016) hat Präsidentin Tsai Ing-wen von der Demokratischen Fortschrittspartei (DPP) mit der New Southbound Policy (*xīn nán xiàng zhèngcè*) eine außenpolitische Umorientierung mit dem Ziel eingeleitet, Taiwans wirtschaftliche Abhängigkeit von der VR China zu reduzieren (der Anteil der VR China, einschließlich Hongkongs, an Taiwans Außenhandel beträgt gegenwärtig etwa 40 Prozent) und das Beziehungsgerüst mit Ländern in Süd- und Südostasien, aber auch jenen im Süd- und Westpazifik zu stärken. Wesentlicher Bestandteil dieser Politik ist es auch, Taiwan als verantwortungsbewussten Partner in der Region Asien-Pazifik zu präsentieren. Dazu gehört die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit vielen kleinen Inselstaaten im Südpazifik, das Werben für eine freiheitliche und regelbasierte Ordnung im Indopazifik und nicht zuletzt die medizinische und technische Unterstützung vieler Partner in der Region.

Taiwan geht dabei neue Wege, die weit über das klassische Verständnis von Entwicklungs-

zusammenarbeit hinausreichen. So bemüht sich Taiwan konkret um die Stärkung des Gesundheitsbereichs in den Ländern der Region, hilft mit technologischer Unterstützung dabei, die Katastrophenvorsorge in Partnerländern (darunter Inselstaaten, die sich regelmäßig Taifunen und Erdbeben ausgesetzt sehen) zu verbessern, und setzt in den Partnerländern gezielt auf den Ausbau einer nachhaltigen Energie- und Ressourcenpolitik: alles Themen, die im Mittelpunkt der VN-Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDGs) stehen, zu deren Erreichen Taiwan, obwohl nicht Mitglied in den Vereinten Nationen, einen aktiven Beitrag leisten will.

## Während der Pandemie wurde der Welt vor Augen geführt, was für ein wichtiger Partner Taiwan ist.

Der vorliegende Artikel soll einen tiefergehenden Blick auf Taiwans Rolle in der Entwicklungszusammenarbeit werfen und deren Mechanismen, Akteure und Schwerpunkte vorstellen. Nicht zuletzt sollen Elemente in Taiwans Ansatz beleuchtet werden, mit denen auch angesichts wachsender geopolitischer Auseinandersetzungen rund um den Einfluss und die wachsenden Abhängigkeiten vieler Staaten von China wichtige Rückschlüsse für unsere Diskussionen in Deutschland und Europa gezogen werden können.

### Taiwans Außenpolitik zwischen zurückhaltendem Pragmatismus und der Ausstrahlung von „Wärme“

Schon in der ersten Phase der Coronapandemie im Frühjahr 2020, als die Pandemiewelle rasant den europäischen Kontinent überrollte, schickte sich Taiwan an, Maskenkontingente in die Welt zu verschiffen. Binnen weniger Wochen hatte es Taiwan geschafft, die heimische Maskenproduktion zu vervielfachen, und konnte die sich abzeichnenden Engpässe im Land rasch überwinden. Nachdem sichergestellt war, dass Taiwans Bürger über ausreichend Masken verfügen

würden, schlug die Stunde einer bewusst nach außen getragenen Botschaft: „Taiwan can help“<sup>4</sup>. Der Slogan, mit dem Taiwan seit Jahren darauf aufmerksam macht, dass das Land seine Zukunft fest eingebettet in der internationalen Staatengemeinschaft sieht, wurde ergänzt um den nun sichtbar werdenden Einsatz Taiwans für andere Länder in Not: „Taiwan can help, and Taiwan is helping“<sup>5</sup>. Der Regierung unter Präsidentin Tsai Ing-wen, die erst im Januar 2020 bei den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen im Amt bestätigt worden war und mit der Demokratischen Fortschrittspartei die absolute Mehrheit im Parlament verteidigen konnte, gelang es von Beginn an, Verlässlichkeit und einen klaren Kurs während der Pandemie zu demonstrieren. Mehr noch: Der Welt wurde vor Augen geführt, was für ein wichtiger Partner Taiwan ist.

### Genese von Taiwans Entwicklungszusammenarbeit

#### *Taiwan in der Nachkriegszeit*

Taiwan, das nach der Kapitulation Japans im Zweiten Weltkrieg formal der Republik China (*zhōnghuá mínguó*) zugeteilt wurde und mit der Flucht Chiang Kai-sheks und seiner Truppen vom chinesischen Festland auf die Insel 1949 zu deren Hauptsitz und einzig verbliebenen Bastion wurde, erhielt mit Ende des Koreakriegs 1953 und der fortwährenden Unterstützung der USA erstmals offizielle Entwicklungshilfeleistungen. Im Gegenzug für die US-Kredite, die die unter Kriegsrecht regierende Kuomintang-Partei auf Taiwan zum Aufbau und zur Entwicklung der Wirtschaft erhielt, versprach die Regierung ihrerseits, Reserven für Zuschüsse anzulegen, die sie später ebenfalls im Ausland zur Verfügung stellen wollte.<sup>6</sup> Die während der japanischen Kolonialzeit auf der Insel etablierten Strukturen hatten eine effizient organisierte Holz- und Landwirtschaft hinterlassen – Ausgangspunkt für Taiwans späteren Aufstieg zum „Tigerstaat“ und den Drang der jungen, gut ausgebildeten Generation, sich in den nach und nach entstehenden Industriezweigen rasch zurechtzufinden. Bereits 1959 wurde das erste Projekt zur Verbesserung der agrarwirtschaftlichen Produktivität in Vietnam angestoßen,

1960 folgten dann erste Agrar-Missionen in Afrika. Bis 1971 war Taiwan als Republik China Mitglied der Vereinten Nationen. Allerdings wurde dann mit der Resolution 2758 die Vertretung Chinas in den Vereinten Nationen nach Abstimmung in der Generalversammlung an die 1949 gegründete Volksrepublik China übertragen. Taiwan verlor damit seinen Sitz in den VN sowie nach und nach auch eine Vielzahl seiner diplomatischen Verbündeten an Peking.

## Die Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen rückte in den Mittelpunkt von Taiwans Entwicklungsengagement.

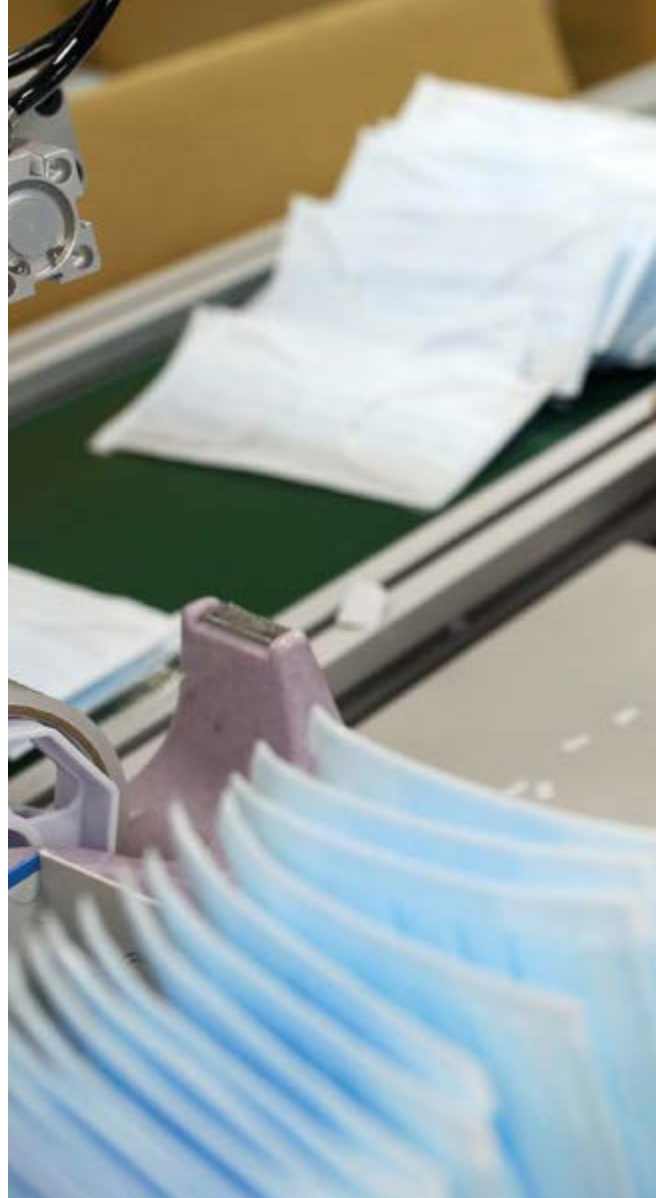
### *Wirtschaftliches Engagement als Initiator für Entwicklungshilfe*

Mit Beginn der Reform- und Öffnungspolitik in der VR China Ende der 1970er Jahre wurde ein Großteil der ausländischen Direktinvestitionen in Festlandchina von Seiten der Überseechinesen (*huárén*) aus der direkten Umgebung der VR China geleistet, darunter insbesondere aus Taiwan, Singapur, Hongkong und Malaysia. Der einsetzende Wirtschaftsboom lockte unzählige taiwanesischen Geschäftsleute (*táishāng*) in die VR China. Zu den Hochzeiten in den 2000er Jahren lebten geschätzt bis zu einer Million Taiwanesen ständig auf dem chinesischen Festland. Zunächst vor allem, weil Produktionen von Taiwan auf das chinesische Festland verlagert wurden; später aber, weil sie dort zu Innovationstreibern in den Metropolregionen im Yangtse-Delta rund um Shanghai und die Provinzen Zhejiang und Jiangsu wurden oder weil sie im südchinesischen Guangdong, im Perlflossdelta, die Industrialisierung anstießen und damit ganz wesentlich zum Mythos der „Werkbank der Welt“ beitrugen. Neben dem rein wirtschaftlichen nahm auch das karitative Engagement vieler Taiwanesen zu, die nun beruflich in ihre alte Heimat oder diejenige ihrer Vorfahren

gekommen waren und auch privat viel Geld in Bildungsinitiativen steckten oder auch den kulturellen Austausch zwischen den beiden Seiten der Taiwanstraße förderten.

### *Entwicklungspolitik als stimmiges Gesicht des liberalen Taiwans*

1989, in einer Zeit allmählicher politischer und wirtschaftlicher Liberalisierung (das Kriegsrecht war erst 1987 ausgesetzt worden), setzte Taiwans Wirtschaftsministerium einen Entwicklungsfonds





Wichtige Hilfen zu Beginn der Pandemie: Binnen weniger Wochen konnte Taiwan die heimische Maskenproduktion vervielfachen und Maskenkontingente in die Welt verschiffen. [Quelle: © Ann Wang, Reuters.](#)

auf, über den vor allem Kredite und technische Unterstützung für diplomatische Partnerstaaten finanziert werden sollten.<sup>7</sup> 1996 hatte sich Taiwan bereits zu einer vollen Demokratie gewandelt und hielt in jenem Jahr die ersten freien Präsidentschaftswahlen ab. Seinerzeit wuchs auf der Insel auch das Bewusstsein für die Notwendigkeit einer effektiveren außenpolitischen Kommunikation. Mit Gründung einer auf Entwicklungshilfe spezialisierten Hilfsorganisation, des Taiwan International Cooperation and Development Fund (ICDF), sollte eine stärkere Koordinierung aller

entwicklungspolitischen Vorhaben gelingen, die gleichzeitig dabei helfen sollte, Taiwans internationale Sichtbarkeit zu vergrößern und den außenpolitischen Spielraum des Landes zu erweitern.

In den 1990er Jahren begannen Nichtregierungsorganisationen in Taiwan sich in ihrer Arbeit stärker international auszurichten. Die offizielle Entwicklungszusammenarbeit von Taiwans Regierung war dabei Impulsgeber, an dem sich die NGOs in ihren Länder- und Projektschwerpunkten zunächst maßgeblich orientierten.<sup>8</sup> Seit

den 2000er Jahren rückte die Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen dann auch in den Mittelpunkt der strategischen Ausrichtung von Taiwans Entwicklungsengagement. So gründete das Außenministerium des Landes im Jahr 2000 das Komitee für NGO-Angelegenheiten mit dem Ziel, die internationalen Aktivitäten der taiwanischen NGOs zu fördern.<sup>9</sup> Deren damit einsetzende stärkere Koordinierung im Inland war dabei auch hilfreich, die Rahmenbedingungen für Taiwans NGOs so zu erleichtern, dass Barrieren für die Vernetzung mit internationalen Counterparts abgebaut wurden. Damit konnten die NGOs auch zunehmend eine eigene Agenda in ihrem internationalen Engagement herausbilden, die als komplementär zu den Regierungsinitiativen verstanden wird und ihrerseits hilft, die Wahrnehmung Taiwans im Ausland, gerade auch auf *Grassroots*-Ebene, zu stärken und damit zur Etablierung von „gemeinsamem Dialog, Kooperationen und Koalitionen“ beizutragen.<sup>10</sup>

2009 veröffentlichte Taiwans Außenministerium erstmals ein Weißbuch zur Entwicklungszusammenarbeit, in dem vor allem der nationale Beitrag zur Erfüllung der acht Millenniums-Entwicklungsziele betont und eine kohärentere, messbare Herangehensweise an Entwicklungskooperationen anvisiert wurde.<sup>11</sup> Im Laufe der Jahre etablierten sich immer mehr Programme zu festen Austauschformaten und konkreten Hilfsleistungen auf Basis der technischen Zusammenarbeit. Seit 2016 zeigt sich eine systematische Einbettung der taiwanischen Entwicklungszusammenarbeit in die strategische außenpolitische Hinwendung zu den Ländern Süd- und Südostasiens sowie des Südpazifiks. Für diese hat sich im Rahmen der New Southbound Policy ein ganzheitlicher Politikansatz herausgebildet, in den auch Fördermittel fallen, die abseits der klassischen Entwicklungszusammenarbeit bereitgestellt werden.

### **Entwicklungszusammenarbeit im Kontext der New Southbound Policy**

Trotz fehlender diplomatischer Beziehungen zu den ASEAN-Ländern und den anderen Ländern in der Nachbarschaft hat Taiwan in den vergangenen Jahren eine stetige Intensivierung

der Beziehungen zu diesen Staaten vorantreiben können. Dies beinhaltet unter anderem ein stärkeres Investitionsaufkommen taiwanischer Wirtschaftsakteure in der Region, das 2019 im Vergleich zum Vorjahr um 16 Prozent wuchs.<sup>12</sup> Nach der VR China sind die Länder der ASEAN Economic Community (AEC) kumuliert der zweitgrößte Handelspartner Taiwans. Hinzu kommt, dass sich dessen Aufstieg vom Agrarstaat zu einem der innovativen Ankerzentren der Region Asien-Pazifik als Modell für ökonomische Transformationsprozesse eignet. Dies trifft vor allem auf jene Länder zu, die sich ihrerseits in Wachstumsprozessen befinden und den entscheidenden Schritt zu Gesellschaften gehen wollen, die innovativ sind, ein hohes durchschnittliches Beschäftigungslevel erzielen und über eine gerechte Wohlstandsverteilung verfügen.<sup>13</sup> Taiwan hat deswegen den Wissensaustausch, Trainingsprogramme und die gezielte Förderung und Ausbildung von Nachwuchskräften zu einem zentralen Themenfeld in den Kooperationen mit den Ländern Süd- und Südostasiens gemacht.

### **In Taiwan ist man sich der Grenzen eines rein staatlichen Engagements bewusst und fördert gezielt den Experten-austausch in ausgewählten Politikfeldern.**

---

Dabei kommt auch privaten Unternehmen und akademischen Institutionen eine zentrale Rolle zu. Ganz gezielt hat die Regierung in Taipeh die Förderung und den Austausch im Innovationsbereich in den Mittelpunkt der New Southbound Policy gestellt. *Internet of things*-basierte Lösungen, sei es für das Gesundheitssystem, Mautsysteme oder intelligente Schulcampus-Systeme, können hier entscheidende Treiber für vernetzte und effiziente Dienstleistungsangebote sein.<sup>14</sup> Über die rein bilateralen Kooperationsmechanismen hinaus setzt man aber auch auf Synergieeffekte, die sich vor allem durch das Engagement von taiwanischen Unternehmen

und zivilgesellschaftlichen Organisationen ergeben und sich dabei auch für gemeinsame, strategische Initiativen mit Akteuren in Drittländern eignen. In Taiwan ist man sich der Grenzen eines rein staatlichen Engagements aufgrund der Ein-China-Politik bewusst und fördert gezielt den Expertenaustausch in ausgewählten Politikfeldern. Dabei stehen gemeinsame Projekte im Mittelpunkt, die Antworten auf bestehende Problemstellungen in den Einsatzländern suchen und beispielsweise über die technische Zusammenarbeit Taiwans außenpolitischen Gestaltungsspielraum vergrößern sollen.<sup>15</sup>

### Schwerpunkte und Akteure in Taiwans Entwicklungszusammenarbeit

Nicht von ungefähr spricht man in Taiwan heute bewusst von der eigenen „warm power“,<sup>16</sup> die das Land und seinen Austausch mit der Welt auszeichne. Konkret geht man von einem gemeinsamen Grundverständnis mit Demokratien weltweit und einer von Vertrauen geprägten zwischenstaatlichen Beziehungsgestaltung aus. Dabei wird neben den staatlichen Akteuren in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit auch bewusst Raum für nichtstaatliche Akteure geschaffen. Taiwans außenpolitische Ziele sollen so auf Basis eines wertebasierten Beziehungsfundaments und unter starker Einbeziehung kultureller *soft power* verfolgt werden.

Seit 2010 erfasst Taiwan die jährlichen Schwerpunkte der an der internationalen Entwicklungszusammenarbeit beteiligten Regierungsinstitutionen in der „Official Development Assistance (ODA)“-Übersicht, die auf Basis der OECD-DAC-definierten Kriterien erstellt wird. Für das Jahr 2018 setzte sich die Verteilung (ODA-Vergabe) zusammen wie in Tabelle 1 aufgeschlüsselt.<sup>17</sup>

Schwerpunkte sind hier vor allem im Aufbau und in der Unterstützung der sozialen Infrastruktur und der Dienstleistungen zu finden. Dabei ist insbesondere eine Orientierung an den VN-Nachhaltigkeitszielen Nr.1 (Armutsbekämpfung), 6 (Wasser und Hygiene), 7 (Zugang zu verlässlicher und nachhaltiger Energieversorgung) sowie 9 (nachhaltige und inklusive Industrialisierung; Förderung von Innovationen) zu erkennen.<sup>18</sup> Für das Jahr 2018 schlugen Gesamtausgaben von 302 Millionen US-Dollar zu Buche, was einem Anteil am Bruttonationaleinkommen von 0,051 Prozent entspricht. Im Vergleich zum Vorjahr waren die Zahlen etwas rückläufig (0,056 Prozent) und liegen auf den ersten Blick auch weit hinter dem von den VN gesetzten Ziel von 0,7 Prozent des BNE der Geberländer. Neben den bilateralen Projekten und *Grants* ist Taiwan aber auch an regionalen und multilateralen Initiativen beteiligt, so unter anderem auch als eines von 68 Mitgliedern der Asian Development Bank (aufgrund der

**Tabelle 1: Verteilung der taiwanischen ODA-Mittel 2018**

Bereich	Anteil an Gesamt-ODA-Leistungen in Prozent	Betrag in Millionen US-Dollar
Soziale Infrastruktur und Dienstleistungen	49,19	148,39
Wirtschaftliche Infrastruktur	16,42	49,54
Unterstützung spezifischer Wirtschaftssektoren (Agrarwirtschaft, Fischerei etc.)	12,73	38,39
Sonstiges, u. a. humanitäre Hilfsleistungen und Krisenhilfe	19,50	58,81
Nachhaltige Entwicklung	2,16	6,52
<b>Gesamt</b>	<b>100</b>	<b>301,65</b>

Quelle: MOFA 2018, N. 17.

fehlenden Anerkennung als staatlicher Akteur hier als Taipei, China) und trug zuletzt zu etwa 1,1 Prozent des Gesamtbudgets der Organisation bei.<sup>19</sup>

### *Beispiel Gesundheitsbereich*

Taiwans Gesundheitssystem gilt als eines der modernsten und effektivsten im ganzen Gebiet des Indopazifik. Entsprechend hat sich das Thema Gesundheit als eines von fünf Kernthemen in Taiwans New Southbound Policy etabliert.<sup>20</sup> Aufgrund der vielfältigen Risiken für Epidemien in der Region (bereits lange vor

Corona) bleiben Best Practices einer qualitativ hochwertigen gesundheitlichen Fürsorge für viele Länder besonders wichtig. Mit den Taiwan Health Centers und Mobile Medical Mission Projects leisten Krankenhäuser aus Taiwan ihren eigenen Beitrag als Akteure in der Entwicklungszusammenarbeit. So zum Beispiel das renommierte Taiwan University Hospital, das bereits seit 2005 vietnamesische Akteure im Gesundheitsbereich schult, oder das Mackay Memorial Hospital, das jedes Jahr Ärzte und Mitarbeiter aus der Krankenhausverwaltung in die Länder Südostasiens schickt, um vor Ort in unterversorgten Gemeinden auszuhelfen.<sup>21</sup>



Klare Position: Die Regierung in Taiwan stellt sich bewusst auf die Seite von Forderungen nach Demokratie und Teilhabe und wirbt für eine regionale Ordnung auf Basis von Gleichberechtigung und Freiheit. [Quelle: © Ann Wang, Reuters.](#)



### *Beispiel Nachhaltigkeit und Katastrophenschutz*

Auch spezialisierte Behörden in Taiwan sind wichtige Akteure in der Zusammenarbeit mit Partnerländern. So werden für das Projekt „Enhancing Agricultural Adaptive Capacity to Climate Variability“ digitale Lösungen zur Generierung von meteorologischen Daten für den Einsatz in wichtigen landwirtschaftlichen Produktionsgebieten angewandt, die basierend auf den Erfahrungen des Council of Agriculture und des Central Weather Bureau (CWB) in Taiwan entwickelt wurden und dabei helfen sollen, die Anpassungs- und Widerstandsfähigkeit karibischer Staaten gegenüber dem Klimawandel zu erhöhen.<sup>22</sup>

## **Gerade über die soziale Dimension seiner internationalen Entwicklungszusammenarbeit grenzt sich Taiwans Ansatz von dem der VR China ab.**

Auch die akut vom Klimawandel bedrohten Inselstaaten werden dabei durch die Zusammenarbeit mit Personal des CWB unterstützt, sei es durch die Installation von Beobachtungsinstrumenten und Informationssystemen für seismische Frühwarnsysteme oder durch die wissenschaftliche Auswertung generierter Daten.

### *Zivilgesellschaftliche Initiativen*

Die im Laufe der Jahre gewachsene Rolle nicht-staatlicher Akteure wie Stiftungen und klassischer NGOs im Umwelt- und Sozialbereich in Taiwans Entwicklungszusammenarbeit spricht für das geschickte Ausfüllen von Nischen, die kleinen und international marginalisierten Staaten bleiben, um auf andere Weise ihre Sichtbarkeit zu vergrößern.<sup>23</sup> Während die strategische Orientierung Taiwans lange Zeit entlang eines diplomatischen Wettstreits mit der VR China verlief und den Schwerpunkt auf diplomatische Partnerstaaten – etwa in Lateinamerika – legte, ist sie heute einem

Konzept gewichen, das vor allem die Kernthemen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit aufgreift. Insbesondere anthroposophische Stiftungen wie die Taiwan Asia Exchange Foundation sind elementare Brücken zu akademischen und nichtstaatlichen Akteuren im Ausland. Religiöse Organisationen wie die Tzu Chi Foundation sind weltweit an vielen Brandherden karitativ zur Stelle. Gerade über die soziale Dimension seiner internationalen Entwicklungszusammenarbeit grenzt sich Taiwans Ansatz damit von dem der VR China ab und schafft Synergieeffekte zu den aktuellen Schwerpunkten in den Strukturen der internationalen Zusammenarbeit.<sup>24</sup> Mehr als 40.000 NGOs sind heute in Taiwan registriert, über 2.000 davon mit Anbindung an internationale NGOs.<sup>25</sup>

### *Plattformen zur Generierung von Expertise und Fähigkeiten*

Gemeinsam mit den USA etablierte Taiwan 2015 das Global Cooperation and Training Framework (GCTF), mit dem gemeinsamen globalen Herausforderungen begegnet werden soll und das sich gezielt an Experten und Vertreter des öffentlichen Dienstes im ganzen Indopazifik richtet.<sup>26</sup> Themenschwerpunkte der Veranstaltungen und Training Sessions sind unter anderem öffentliche Gesundheit, die Zusammenarbeit in der Strafverfolgung, Cybersicherheit, Medienkompetenz, Entwicklungen im E-Commerce-Bereich, humanitäre Hilfe und Katastrophenhilfe. Nicht zuletzt also alles Themen, zu denen Taiwan einen entscheidenden Beitrag in der Wissens- und Erfahrungsvermittlung leisten kann. Mittlerweile haben in dem Rahmen 32 Trainings und Workshops stattgefunden.<sup>27</sup> Japan beteiligt sich als offizieller Partner der Plattform und Länder wie Schweden und die Niederlande sind an Kooperationen beteiligt.

### **Taiwans Ansatz als Referenzbeispiel für Deutschland und Europa?**

Taiwans Ansatz zeigt, wie eng eine wertebundene Außenpolitik mit dem klar formulierten Interesse, mehr Sichtbarkeit und internationalen Gestaltungsspielraum zu erlangen, im Einklang stehen kann. Gerade in den vergangenen Jahren

hat das Verständnis für eine engere Zusammenarbeit mit gleichgesinnten Partnern in der Welt an Bedeutung hinzugewonnen. Damit geht nicht zuletzt auch eine konsistente und effektive Außendarstellung einher. Das Engagement Taiwans in der Welt entspringt dabei einem gesellschaftlichen Konsens und einer politischen Kultur, die ganz bewusst einen praktischen Mehrwert für die Akteure in den Zielländern erreichen will, der im Einklang mit sozialen, wirtschaftlichen und demokratisch-pluralistischen Vorstellungen steht.

Unter dem in den vergangenen Jahren massiv gestiegenen Druck aus Peking, der von einer sich zunehmend aufbauenden militärischen Drohkulisse über Desinformationskampagnen in sozialen Medien bis hin zu Versuchen reicht, Taiwans Wirtschaftselite auf die politische Seite Pekings zu ziehen, hat Taiwans Regierung sich für einen klaren Richtungswechsel entschieden und die Länder in der Region Asien-Pazifik als wichtige wirtschaftspolitische Partner ausgemacht – dies auch als Alternative zu den gewachsenen Abhängigkeiten von der VR China. Dabei stellt sich die Regierung in Taiwan bewusst auf die Seite von Forderungen nach Demokratie und Teilhabe, wirbt für eine regionale Ordnung auf Basis von Gleichberechtigung und Freiheit und scheut nicht davor zurück, dies auch klar zu benennen – wie zuletzt ganz konkret im Fall von Thailand, Myanmar und Hongkong. Taiwans New Southbound Policy ist eine wertebasierte Antwort auf chinesische *hard power* in der Region. Das Land pflegt enge zivilgesellschaftliche Brücken in die Region und setzt gezielt auf die eigenen Erfahrungen in ausgewählten Handlungsfeldern und deren Einbindung als strategische Themen in der Entwicklungszusammenarbeit.

Was Deutschland und Europa aus dem Beispiel Taiwans lernen können, ist die Überzeugung, dass Entwicklungszusammenarbeit auch attraktive Angebote für die Gesellschaften des jeweiligen Landes zur Verfügung stellen muss, die problem- und praxisorientiert sind. Dies sind im Fall Taiwans als Insel in einer der seismografisch am stärksten aktiven Regionen der Welt nicht zuletzt die Erfahrungen des Landes

im Katastrophenschutz und in der gesundheitlichen, auch den ländlichen Raum umfassenden Fürsorge. Als pluralistische Gesellschaft mit ethnischen Minderheiten verfügt Taiwan aus der eigenen Geschichte zudem über wertvolle Erfahrungen in der Frage, wie Integrationsangebote geschaffen werden können. Auf den Punkt gebracht entspringt Taiwans „warm power“ also einer konsistenten politischen Kultur, die Teil des gesellschaftlichen Selbstverständnisses geworden ist – trotz aller bestehenden und zukünftigen Streitfragen, die die politische Landschaft in dem Land immer wieder aufs Neue herausfordern. Entscheidend bleibt die Botschaft an die Welt, die Taiwan wohl nie stärker und stimmiger als während der aktuellen Pandemie nach außen getragen hat: Hilfsangebote an die Welt müssen kohärent und zum Nutzen des Ziellandes sein. Und diese Botschaft muss vor allem auch von den Bürgerinnen und Bürgern in der jeweiligen Gesellschaft angenommen werden.

---

**David Merkle** ist Länderreferent China in der Abteilung Asien und Pazifik der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 Schubert, Gunter 2006: Riskante Nationsbildung in Taiwan, *Internationale Politik und Gesellschaft*, 2/2006, S. 85 ff., in: <https://bit.ly/3vC5AMt> [27.05.2021].
- 2 Die 15 Staaten, die Taiwan offiziell anerkennen, sind: Belize, Eswatani, Guatemala, Haiti, Honduras, Marshallinseln, Nauru, Nicaragua, Palau, Paraguay, St. Kitts und Nevis, St. Lucia, St. Vincent und die Grenadinen, Tuvalu, Vatikan. Übersicht diplomatischer Partnerstaaten auf der Website des taiwanischen Außenministeriums: Ministry of Foreign Affairs (MOFA) Republic of China (Taiwan) 2021: Diplomatic Allies, in: <https://bit.ly/3ft0NaS> [25.05.2021].
- 3 Mit Stand 25.05.2021 verzeichnete Taiwan insgesamt 5.456 bestätigte Coronafälle, davon 35 Tote. Taiwan Centers for Disease Control (CDC) 2021, in: <https://bit.ly/3bX9msd> [25.05.2021].
- 4 So zum Beispiel 2018, als die Straßenbahnen in Katowice zum Auftakt der dort stattfindenden VN-Klimakonferenz mit dem Slogan „Taiwan Can Help“ dekoriert wurden. Creery, Jennifer 2018: ‚Taiwan Can Help‘ slogans pasted on Polish trams as UN climate change conference kicks off, *Hong Kong Free Press*, 06.12.2018, in: <https://bit.ly/3hWOGUV> [19.05.2021].
- 5 Slogan auf der Seite des taiwanischen Gesundheitsministeriums: Ministry of Health and Welfare 2020: Taiwan Can Help, and Taiwan is Helping!, 14.05.2020, in: <https://bit.ly/3vrwzdD> [19.05.2021].
- 6 MOFA 2009: Progressive Partnerships and Sustainable Development: White Paper on Foreign Aid Policy, 05/2009, in: <https://bit.ly/3wwuzku> [25.05.2021].
- 7 Ebd., S. 5.
- 8 Lin, Teh-Chang/Lin, Jean Yen-Chun 2017: Taiwan’s Foreign Aid in Transition: From ODA to Civil Society Approaches, in: *Japanese Journal of Political Science* 18: 4, S. 483.
- 9 Ebd.
- 10 Ebd., S. 482.
- 11 MOFA 2009, N. 6.
- 12 Chiang, Jeremy Huai-Che 2020: How does Asia think about Taiwan and its New Southbound Policy?, *The Diplomat*, 26.02.2021, in: <https://bit.ly/3bXaTOZ> [25.05.2021].
- 13 Ministry of Economic Affairs (MOEA), Bureau of Foreign Trade, New Southbound Policy 2021: Guidelines for Taiwan’s New Southbound Policy, in: <https://bit.ly/2R9jEhK> [25.05.2021].
- 14 MOEA, Bureau of Foreign Trade, New Southbound Policy 2021: ‚New Southbound Policy‘ promotion plan, in: <https://bit.ly/3vBhuqc> [25.05.2021].
- 15 Ebd.
- 16 Unrepresented Nations & Peoples Organization (UNPO) 2020: Taiwan: NGOs ahead of Country’s Warm Power, 14.10.2020, in: <https://unpo.org/article/22095> [25.05.2021].
- 17 MOFA 2018: International Cooperation and Development Report, 28.05.2018, in: <https://bit.ly/3p3KvZO> [25.05.2021].
- 18 Ebd., S. 12.
- 19 Asian Development Bank 2019: Annual Report 2018 – Members, Capital Stock and Voting Power, 31.12.2018, in: <https://bit.ly/3fSVb8A> [25.05.2021].
- 20 MOEA 2021, N. 14.
- 21 Asia Sentinel 2019: Taiwan Spreads Diplomatic Wings Through Regional Health Care, 19.05.2019, in: <https://bit.ly/3yLNWbs> [25.05.2021].
- 22 MOFA 2018, N. 17, S. 26.
- 23 Lin/Lin 2017, N. 8, S. 483.
- 24 Ebd., S. 469 ff.
- 25 Ebd., S. 483.
- 26 Global Cooperation and Training Framework (GCTF) 2021: Workshop Fields, in: <https://gctf.tw/en> [25.05.2021].
- 27 Hsu, Lily L.W., Generalsekretärin in Taiwans Außenministerium, in der Online-VA des German Marshall Fund: Ways Forward for Taiwan’s Participation in International Organizations, Veranstaltung, 26.05.2021, in: <https://bit.ly/3hXSx4k> [27.05.2021].



Quelle: © Faisal Omar, Reuters

[Neue Ansätze in der Entwicklungszusammenarbeit](#)

# Pragmatische Giganten

Zur Entwicklungspolitik der Golfstaaten:  
Motive, Schwerpunkte und Kooperationspotenziale

Fabian Blumberg

„Neue Akteure“ der Entwicklungspolitik sind die Golfstaaten schon lange nicht mehr. Die Art und Weise, wie sie Entwicklungshilfe ausüben und welche Motive sie dabei antreiben, unterscheiden sie jedoch von westlichen Akteuren. Nichtsdestotrotz gibt es Anknüpfungspunkte, die eine Zusammenarbeit mit den „Giganten“ vom Golf möglich machen.

---

„Stille Giganten“, so wurden die Golfstaaten häufig in der Entwicklungshilfe<sup>1</sup> charakterisiert. Es ist eine Charakterisierung, die deutlich macht, dass die Golfstaaten bisher vergleichsweise wenig Aufhebens um ihr Engagement als Geber von Entwicklungshilfe gemacht haben, zugleich aber sehr aktiv sind. In einem Gespräch mit dem Analysten und Autor Peter Salisbury äußerte ein namentlich nicht genannter Akteur der Entwicklungspolitik im Jahr 2017: „Im Nahen Osten, in Afrika und in den islamischen Ländern Asiens sind die Golfies schon so lange da, wie sie Ölgeld haben. [...] Das jüngere Phänomen ist, dass sie in den gleichen Bereichen [wie die OECD-Länder] arbeiten, und sie sind oft nicht so erfahren oder fortgeschritten in ihren Ansätzen, also werden sie als Newcomer gesehen.“<sup>2</sup>

Diese „Newcomer“ vom Golf – insbesondere Katar, Kuwait, Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) – verfügen seit den 1970er Jahren über eine Vielzahl an bilateralen und multilateralen Organisationen, die sich der Entwicklungshilfe widmen, und geben im weltweiten Vergleich sehr hohe Summen in diesem Bereich aus. Zwar gibt es nach wie vor große Lücken in der Datenlage bezüglich der Entwicklungshilfe der Golfstaaten.<sup>3</sup> Ein 2020 veröffentlichter Bericht der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) liefert dennoch einige interessante Hinweise zu den aufgewendeten Finanzmitteln der Golf-Geber.<sup>4</sup> Demnach waren die VAE und Saudi-Arabien 2017 weltweit unter den größten bilateralen Gebern (Platz 7 bzw. 8). Katar und Kuwait werden ebenfalls als „signifikante“ Geber seitens der OECD klassifiziert (Platz 20 bzw. 22). Bezüglich des

Ziels, 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens für Entwicklungshilfe aufzuwenden (Official Development Assistance-Quote, ODA-Quote), liegen die VAE seit 2013 über 1 Prozent und hatten 2017 die weltweit höchste ODA-Quote. Kuwait belegt in der entsprechenden OECD-Erhebung den 9., Katar den 11. und Saudi-Arabien den 20. Rang. Laut dem Amt der Vereinten Nationen für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA) war Saudi-Arabien 2018 viertgrößter und 2020 neuntgrößter Geber humanitärer Hilfe; die VAE waren 2016 der drittgrößte Geber humanitärer Hilfe im Verhältnis zu ihrem Bruttonationaleinkommen. 2013 wurden die VAE zum weltweit größten humanitären Geber, nachdem sie laut der International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC) 5,89 Milliarden US-Dollar bereitgestellt hatten.<sup>5</sup> So scheint das Bild der „Giganten“ seine Berechtigung zu haben. „Still“ agieren sie aber eher nicht mehr. Sie sind aktiv insbesondere in den Entwicklungsbereichen Bildung und Ausbildung, Unterstützung und Förderung vor allem von Frauen, Kindern und Jugendlichen, Gesundheit, Elektrizität, Trink- und Abwasser, vergeben beispielsweise Mikrokredite und leisten Budgethilfen.

### **Politikverflechtung in der Entwicklungshilfe – Zakat, Sicherheit, Stabilität und wirtschaftliche Prosperität**

Das Bild der heutigen Golf-Monarchien ist geprägt von glitzernden Hochhausfassaden, klimatisierten Shoppingmalls, weltumspannenden Airlines, einer Mars-Mission und Rentiersystemen, in denen die

Bürgerinnen und Bürger mit allem Nötigen versorgt werden und ein gutes Leben führen können – und es verwundert nicht, dass hohe finanzielle Mittel für Entwicklungshilfe ausgegeben werden können. Dabei gerät leicht in Vergessenheit, dass in den Erfahrungen der handelnden Akteure wie auch der Bürgerinnen und Bürger am Golf ihre eigenen Länder noch in den 1970er Jahren selbst „unterentwickelt“ waren. In einer 1979 erschienenen Themen-Ausgabe zu „Arab Aid“ des zur Ölgesellschaft Saudi Aramco gehörenden Magazins Saudi Aramco World wird ein Repräsentant des Abu Dhabi Fund mit folgenden Worten zitiert: „Man muss vor zehn Jahren hier gewesen sein, um zu wissen, wie wir uns fühlen. [...] Wir hatten keine Straßen, keine Schulen, überhaupt keine Infrastruktur. Die Leute liefen barfuß herum. Es war ein armes Leben. All das ist noch sehr frisch in unserem Bewusstsein; deshalb fühlen wir uns verpflichtet, anderen Menschen zu helfen, jetzt, wo wir in der Lage sind, dies zu tun.“<sup>6</sup> Mit diesem Bewusstsein für die eigene Vergangenheit sowie der auch religiös motivierten Betonung von Nächstenliebe, Barmherzigkeit, Großzügigkeit – 2,5 Prozent des persönlichen Wohlstands wird abgegeben an Arme (islamische Verpflichtung des Zakat) – hat sich auch eine Kultur des Helfens am Golf herausgebildet: „Der Wille, den weniger Begüterten zu helfen und großzügig zu sein, ist [...] im kulturellen Bewusstsein der Region verankert. Die gemeinsame religiöse und kulturelle Affinität kann teilweise die Beobachtung erklären, dass sich die Hilfe der Golfstaaten tendenziell auf die unmittelbare Nachbarregion konzentriert, mit einer nachweislichen Bevorzugung der arabischen und muslimischen Länder.“<sup>7</sup>

## Die Entwicklungspolitik der Golfstaaten hat insbesondere die Nachbarregion, arabische und muslimisch geprägte Staaten im Blick.

Zwar gibt es Unterschiede zwischen den Golfstaaten bezüglich der Adressaten ihrer Entwicklungshilfe, wenn sie politische Motive leiten. So

verfolgten zum Beispiel Katar einerseits und Saudi-Arabien sowie die VAE andererseits unterschiedliche Strategien in Ägypten. Saudi-Arabien hat beispielsweise ein stärker ausgeprägtes Interesse am Jemen, was sich auch darin niederschlägt, dass der größte Teil der saudischen Finanzmittel für Jemen bereitgestellt wird. Insgesamt besteht jedoch eine allgemeine Präferenz für arabische und muslimische Staaten als Zielländer golfarabischer Hilfe. Diese prägte schon immer die Golf-Geber. So leisteten sie beispielsweise schon seit den 1960er Jahren Hilfe an die Palästinensischen Gebiete. Zwischen 1975 und 1990 flossen Hilfsleistungen an den Libanon, um das bürgerkriegsgeplagte Land zu stabilisieren, und in den 1970er und frühen 1980er Jahren versuchte insbesondere Saudi-Arabien, andere Monarchien gegen die Idee des arabischen Nationalismus und Einflussnahme der Sowjetunion zu stärken. In den 1980er Jahren war Saudi-Arabien der größte Pro-Kopf-Geber der Welt, der seine Hilfe an regionale Verbündete richtete (vor allem Jordanien, Marokko, Nordjemen, Irak und Syrien). Schließlich sei verwiesen auf die Hilfe der Golfstaaten an den Irak nach der islamischen Revolution im Iran 1979, um den Irak als Bollwerk gegen iranischen Einfluss aufzubauen.<sup>8</sup> Vor diesem Hintergrund kam es auch zu dem, was als Export des sehr konservativen, wahhabitischen Islams durch Saudi-Arabien bezeichnet wird. Die Verbreitung dieses Glaubensverständnisses mittels Entwicklungshilfe, religiöser Erziehung auch im Ausland, finanzieller Förderung entsprechender Religionsschulen und Moscheen bildete über viele Jahre auch eine Motivation in der Entwicklungspolitik. Dies hat sich jedoch seit den Anschlägen vom 11. September 2001 (15 der 19 Attentäter waren saudische Staatsbürger) und der nachfolgenden Kritik an der Religionspolitik des Königreichs sowie schließlich der neuen Haltung Saudi-Arabiens unter König Salman und Kronprinz Mohammed bin Salman geändert. Der Einfluss des Klerus und der Religionspolizei wurde massiv zurückgedrängt und neue, striktere Regeln für religiöse Organisationen, ihre Tätigkeiten und Finanzflüsse wurden erlassen. Dies entspricht Mohammed bin Salmans Politik einer „Rückkehr zum moderaten Islam“.<sup>9</sup>

Der regionale Fokus besteht fort und zeigt ein zweites Motiv der Entwicklungszusammenarbeit





Neues *Great Game* am Horn von Afrika: Entwicklungshilfe und sicherheitspolitische Interessen der Golfstaaten werden bisweilen miteinander verflochten. Quelle: © Feisal Omar, Reuters.

der Golfstaaten auf: die Stabilisierung der Nachbarschaft und die Sicherung der eigenen Staatssysteme. So wurden etwa finanzielle Unterstützungsleistungen im Sinne des Rentiermodells<sup>10</sup> nach dem „Arabischen Frühling“ zunächst in den eigenen Ländern ausgeweitet, aber auch große finanzielle Hilfen beispielsweise an Bahrain, Jordanien, Marokko und Oman geleistet – sowie später auch an Ägypten.<sup>11</sup> Dadurch sollten monarchische Modelle sowie die Nachbarschaft, zu der auch Ägypten zählt, stabilisiert, der Status quo gesichert, jene als Sicherheitspartner geltenden Staaten gefördert und das regionale Ausgreifen Irans eingedämmt werden. Diese Interessen veranlassten auch Saudi-Arabien zu einer Politik der militärischen Intervention bei gleichzeitig hohen saudischen Ausgaben für humanitäre Hilfe im

Jemen. Entwicklungs- und Stabilisierungs- bzw. Sicherheitspolitik werden so miteinander verflochten. Diese Politikverflechtung spiegelt sich in den von der OECD veröffentlichten Daten. Demnach haben die Golf-Geber zwischen 2013 und 2017 68 Prozent ihrer finanziellen Hilfen für Entwicklungsmaßnahmen im Nahen Osten und in Nordafrika ausgegeben. Ägypten, Jemen und Marokko erhielten dabei 60,3 Prozent.

Allerdings sind die für die MENA-Region bestimmten Mittel zwischen 2013 und 2017 um 11,2 Prozent zurückgegangen, während die Mittel für Subsahara-Afrika im selben Zeitraum um 46,6 Prozent zunahmen.<sup>12</sup> Hier sind insbesondere die Länder am Horn von Afrika, in der Sahel-Zone und in Westafrika Empfängerländer – und der Blick auf die Schwerpunkte der Hilfe zeigt drei

weitere Motive der Entwicklungspolitik der Golfstaaten auf: Nahrungsmittelsicherung, wirtschaftliche Prosperität und geopolitische Mitbestimmung.

Die Golfstaaten (insbesondere Katar) haben in den vergangenen Jahren zwar große Anstrengungen unternommen, eigene Nahrungsmittelinfrastrukturen in ihren Ländern aufzubauen, sind aber nach wie vor in sehr hohem Maße auf Importe angewiesen.<sup>13</sup> Daher fördern und investieren sie in die Agrarwirtschaft anderer Länder (insbesondere in Afrika)<sup>14</sup> sowie in die Sektoren Transport, Infrastruktur und Logistik,<sup>15</sup> um so einen Beitrag zur Sicherung der eigenen Nahrungsmittelversorgung zu leisten – eine Notwendigkeit, die durch die Unterbrechung von Lieferketten im Zuge der COVID-19-Pandemie nochmals deutlich wurde. Die beschriebenen regionalen Schwerpunktsetzungen sowie die Investitionsfelder verweisen auch auf die geopolitischen Interessen, die im Wettbewerb miteinander bzw. mit anderen Staaten verfolgt werden. So hat sich ein neues *Great Game* am Horn von Afrika entwickelt. Saudi-Arabien, die VAE, Katar sowie die Türkei, aber auch Russland, China und die USA bauen ihre Präsenz aus. Dabei verfolgen die Golfstaaten mehrere Interessen: Nahrungsmittelsicherung, Zugang zu Afrika sowie Sicherung der Seewege und der westlichen Grenzen.

## Die Golfstaaten zeigen den Willen, international mehr Verantwortung zu übernehmen und internationale Politik mitzugestalten.

Auch verfolgen die Golfstaaten eine Strategie des Exports von Elementen der eigenen wirtschaftlichen Reformmodelle und versuchen, selbst wirtschaftlichen Nutzen aus ihren Aktivitäten in den Empfängerländern zu generieren sowie ihre wirtschaftspolitischen Strategien der Diversifizierung zu stützen. So investierten die VAE etwa in Ägypten direkt in Immobilienwirtschaft

und Industrie. Das entspricht dem eigenen Wirtschafts- und Entwicklungsmodell, das vor allem auf Infrastruktur- und Immobilienprojekte setzt. So werden Entwicklungspartnerschaften geschlossen, um Absatzmärkte zu erschließen, Folgeaufträge zu sichern, den eigenen Standort zu stärken sowie (wirtschaftliche) Netzwerke zwischen Geber- und Empfängerländern zu spannen. So kommt es zu einer Verflechtung von Entwicklungs- und Wirtschaftspolitik.<sup>16</sup>

Da Entscheidungen über Volumen, Art und Empfängerland von Entwicklungshilfe von den Königshäusern getroffen werden, wird diese Hilfe zu einer stark personalisierten Hilfe. Vor diesem Hintergrund dürfte auch *prestige seeking* und *nation branding* ein Motiv der Entwicklungshilfe sein. Die Golfstaaten stellen viel stärker als in der Vergangenheit öffentlich dar, was sie an Hilfe leisten, sei es durch entsprechende cross-mediale Begleitung, sei es durch die Ausrichtung von entwicklungspolitischen Foren oder Großkonferenzen. So wird auch der Wille gezeigt, international mehr Verantwortung zu übernehmen, zuverlässiger Partner zu sein und in der internationalen Politik mitzugestalten.<sup>17</sup>

### Pragmatische Geber

Diese Mitgestaltung geschieht unter anderem durch bilaterale wie multilaterale Organisationen, die sich in der 1975 gegründeten Coordination Group of Arab National and Regional Development Institutions<sup>18</sup> zusammengeschlossen haben, sowie weitere Organisationen in den einzelnen Golfstaaten.<sup>19</sup> Die eingesetzten Finanzierungsinstrumente sind Kredite, Zuschüsse, Budgethilfen, Schuldenerlasse und (religiös motivierte) Spenden. Hinzu kommen Sachlieferungen in Form von teils subventioniertem Öl und Gas sowie Investitionen im Bau- und Immobilienwesen. Beiträge an internationale Organisationen fallen vergleichsweise geringer aus; die Golfstaaten leisten aber Beiträge für spezifische Programme, wenn es ihnen wichtig erscheint (beispielsweise für das Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten oder humanitäre Hilfe für syrische Flüchtlinge). Entwicklungshilfe vom Golf bleibt bilateral.<sup>20</sup>



Diese kann als besonders pragmatisch auf die Empfängerländer zugeschnitten beschrieben werden: Die Golfstaaten reagieren eher auf Nachfragen, als dass sie vorformulierte Hilfen oder selbst entwickelte Strategien umsetzen. Zudem stützen sie sich auf Berater, Expertise und Regierungsrepräsentanten in den Empfängerländern selbst.<sup>21</sup> Konditionalität in dem Sinne, dass Finanzhilfen an Reformen in den Bereichen Finanzen, Wirtschaft oder Governance gebunden werden, ist nicht nur nicht zu erkennen, sondern wird abgelehnt. Die Entwicklungshilfe-Akteure der Golfstaaten sind skeptisch bis ablehnend, ihre Entwicklungshilfe im Rahmen internationaler Institutionen bzw. multilateral zu geben, wenn daran politische Forderungen geknüpft werden. Nichteinmischung und staatliche Souveränität sind seit jeher dominierende Argumentationsmuster. Hilfe, so der frühere Vorsitzende des Arab Fund im Jahr 2003 mit Blick auf die Coordination Group, müsse frei von politischen oder wirtschaftlichen Bedingungen gegeben werden.<sup>22</sup>

### „Giganten“ unter Druck

Ob die Golfstaaten ihr relativ starkes Engagement in der Entwicklungspolitik beibehalten können, bleibt abzuwarten. Die Entwicklung der Hilfsausgaben der „Giganten“ vom Golf verlief in der Vergangenheit meist parallel zur Entwicklung der Öleinnahmen beziehungsweise zur wirtschaftlichen Situation sowie den politischen Prioritäten. So wuchsen in den 1970er Jahren die Einnahmen durch Ölverkäufe in einem Maße, das es den in der Organisation erdölexportierender Länder (OPEC) vertretenen Staaten erlaubte, durchschnittlich 12,48 Prozent des Bruttosozialprodukts für Entwicklungshilfe aufzuwenden. In den 1980er und 1990er Jahren waren die Golf-Geber zurückhaltender, da die finanziellen Erlöse durch Öleinnahmen zurückgingen und sich nach der irakischen Invasion in Kuwait die politischen Prioritäten am Golf Richtung eigener Sicherheit verschoben. Während des Ölbooms 2003 bis 2008 bauten die Golfstaaten zwar finanzielle Reserven von bis zu 514 Milliarden US-Dollar auf, die Entwicklungshilfe wurde jedoch nur moderat angehoben und bewegte sich eher auf dem Niveau der späten 1980er Jahre. Erklärt wird dies auch

mit den Folgen des 11. September 2001: Finanzielle Leistungen der Golfstaaten an Länder wie Afghanistan und Pakistan, aber auch die Tätigkeiten islamischer Wohltätigkeitsorganisationen wurden besonders kritisch betrachtet. Insbesondere in der Ölpreishochphase 2010 bis 2014 erzielten die Staatshaushalte hohe Überschüsse und die Mittel für Entwicklungshilfe stiegen.<sup>23</sup>

### Mehrere Entwicklungen legen nahe, dass die Golfstaaten ihr entwicklungspolitisches Engagement künftig etwas zurückfahren könnten.

---

Diese kleine Geschichte der Entwicklungshilfe der Golfstaaten zeigt, dass sie sehr volatil sein kann – je nach wirtschaftlicher Situation und aktueller politischer Prioritätensetzung. Mehrere Entwicklungen legen nahe, dass die Golfstaaten ihr entwicklungspolitisches Engagement künftig etwas zurückfahren könnten. Seit 2014 ist der Ölpreis auf einem niedrigen Level (unter anderem aufgrund der Schiefergas-Revolution, eines allgemeinen Trends weg von fossilen Energieträgern sowie eines schwächeren globalen Wachstums). Damit gingen die staatlichen Einnahmen zurück, der Druck auf die Haushalte wuchs.<sup>24</sup> Zudem markierte der Beginn der COVID-19-Pandemie für die Golfstaaten den Beginn einer mehrfachen Krise: Die Öleinnahmen gingen weiter zurück, der internationale Warentransport verlangsamte sich, Tourismus und Flugverkehr brachen ein. Es sind jene Felder, auf die die Golfstaaten besondere Hoffnungen setzen, um sich auf ein Post-Öl-Zeitalter vorzubereiten. Als Reaktion auf die Pandemie wurden unter anderem Gehälter im öffentlichen Sektor erhöht, Leitzinsen gesenkt, Kreditrückzahlungen aufgeschoben und Stützungsprogramme für den Privatsektor aufgelegt. Die Haushaltsdefizite steigen und die Finanzreserven nehmen ab. Für alle Golfstaaten wird mit einem Rückgang des Bruttoinlandsprodukts gerechnet. Diese Problematiken sind Anfang 2021 nicht überwunden. Damit wird



Neue Prioritäten: Die Annäherung mancher Golfstaaten an Israel könnte auch Folgen mit Blick auf die Entwicklungshilfe für die Palästinensischen Gebiete haben. [Quelle: © Ronen Zvulun, Reuters.](#)

der schon vor der COVID-19-Pandemie bestehende Druck auf die Golfstaaten noch größer; mindestens sind die wirtschaftlichen Aussichten ungewiss. Da die Golfstaaten bisher als Rentierstaaten aufgebaut waren, liegt die Vermutung

nahe, dass sie externe Entwicklungshilfe dann zurückfahren, wenn sie intern finanzielle Hilfen ausweiten müssen. Diese Vermutung wird durch die Beobachtung gestützt, dass die Golfstaaten angesichts der Pandemie zwar materielle und



finanzielle Soforthilfe an eine Reihe von Staaten leisteten (insbesondere Marokko, Ägypten, Tunesien, Iran, Jordanien, Jemen), zugleich aber ihr entwicklungspolitisches Engagement teilweise zunächst ins Inland verlagerten.<sup>25</sup>

Neben der wirtschaftlich begründeten Volatilität lässt sich auch eine politisch begründete Volatilität aufzeigen. So war etwa die politische und finanzielle Unterstützung der Palästinensischen Gebiete über Jahrzehnte Teil der Staatsräson aller Golfstaaten. Hier scheinen sich aber Risse abzuzeichnen. Der Kern der arabischen Friedensinitiative von 2002 – perspektivische Normalisierung der Beziehungen zu Israel, wenn zuerst ein für die Palästinenser akzeptabler Friedensschluss mit Israel eingegangen wird – gilt jedenfalls nicht mehr für die VAE und Bahrain. Beide normalisieren ihre Beziehungen mit Israel und zeigen damit, dass die palästinensische Sache nicht mehr prioritär ist. In allen Golfstaaten finden sich kritische Stimmen zur Leistungsfähigkeit der palästinensischen Autonomiebehörde und es ist nicht auszuschließen, dass Entwicklungshilfe entweder als Druckmittel für Reformen eingesetzt oder weiter abnehmen wird.<sup>26</sup>

### **Potenziale einer gemeinsamen Entwicklungspolitik**

Seit den 1970er Jahren gibt es verschiedene Modi der Zusammenarbeit zwischen den Golfstaaten und dem OECD Development Assistance Committee (DAC). Bisher hat sich laut OECD die Zusammenarbeit in drei Dimensionen manifestiert: Erstens ermutigt das DAC die Golfstaaten, ihr Engagement an die OECD in Form von Daten und Statistiken zu übermitteln, um das globale Entwicklungsgeschehen abbilden zu können. Auch ermutigt das DAC, die Genauigkeit, Aktualität und Transparenz der Daten zu verbessern. Zweitens wird der regelmäßige politische Austausch und die Zusammenarbeit zwischen DAC- und Golf-Gebern gefördert (durch den Arab-DAC Dialogue on Development und Arab-DAC Task Forces zu Themen wie Bildung, Energie und Wasser). Drittens können die VAE, Katar, Saudi-Arabien und Kuwait als DAC-Teilnehmer allen DAC-Sitzungen beiwohnen und sich in DAC Communities of Practice einbringen; sie tauschen sich also aus zu Themen wie Statistik und Evaluierung, Umwelt, Konflikt und fragile Staaten oder Geschlechtergerechtigkeit. Das DAC und die Coordination Group of Arab National and Regional Development Institutions

treffen sich regelmäßig zum Arab-DAC Dialogue on Development; zuletzt im Februar 2021. „Alles in allem“, so die OECD, „hat die Zusammenarbeit den DAC-Mitgliedern und anderen Staaten ein besseres Verständnis der arabischen Entwicklungszusammenarbeit vermittelt. [...] Durch den Politikdialog mit dem DAC und seinen Mitgliedern profitieren die arabischen Länder und Institutionen vom Austausch von Wissen [und] Erfahrungen [...] zu unterschiedlichen Themen der Entwicklungszusammenarbeit.“<sup>27</sup> Auch beteiligen sich Organisationen der Golfstaaten seit 2014 an Dreieckskooperationen<sup>28</sup> in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit und bekennen sich zu den Zielen für nachhaltige Entwicklung (SDGs). International mehr Verantwortung übernehmen, sich am internationalen Dialog zu Entwicklungspolitik beteiligen, mehr Transparenz durch die Veröffentlichung von Daten zur Entwicklungshilfe herstellen: Die Golfstaaten sind in diesen Bereichen große Schritte auf die OECD-Länder zugegangen.

### **Rückläufige finanzielle Ressourcen könnten dazu führen, dass die Golfstaaten nach Wegen suchen, regional und international stärkere Synergien zu erreichen.**

---

Nichtsdestotrotz überwiegt der bilaterale Ansatz weiterhin. Das Grundkonzept der Nicht-Konditionalität wird nicht infrage gestellt, die Autonomie der eigenen Entwicklungspolitik soll gewährleistet werden und Stabilität und Sicherheit sowie der Erfolg der eigenen Reformpolitiken werden der Entwicklungspolitik übergeordnet.

Zugleich könnten die oben beschriebenen Imperative der Golf-Entwicklungspolitik bei gleichzeitig zurückgehenden finanziellen Ressourcen dazu führen, dass nach Wegen gesucht wird, sich regional und international noch stärker abzustimmen und Synergien zu erreichen. Eine

weitere Folge zurückgehender Finanzmittel für externe Entwicklungsmaßnahmen könnte eine Neujustierung der Schwerpunktsektoren sein: weniger die Investition großer Finanzvolumina in Transport, Infrastruktur und Logistik, dafür mehr Entwicklungshilfe in Bereichen wie der Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen sowie von Gründerinnen und Gründern, Start-ups, Bildung, Ausbildung und *capacity building* von Jugendlichen und insbesondere Frauen sowie Geschlechtergerechtigkeit. Dabei sind die genannten Bereiche auch jene, die im Zentrum der eigenen Reformpläne am Golf stehen und mit denen das Ziel verbunden sein dürfte, durch die gewonnenen Erfahrungen und wirtschaftlichen Netzwerke den eigenen Diversifizierungspfad breiter zu machen und die Gefahren, die durch Arbeitslosigkeit und soziale Unzufriedenheit für die regionale Stabilität entstehen können, abzumildern. Außerdem sind es Bereiche, in denen es Interessenskongruenzen beispielsweise mit deutscher Entwicklungspolitik geben dürfte. Ein weiteres mögliches Feld der Kooperation zwischen DAC- und Golf-Entwicklungspolitik ergibt sich in der Energie- und Umweltpolitik. Die Golfstaaten haben in den vergangenen Jahren Kapazitäten aufgebaut, um sich auf ein Post-Öl-Zeitalter vorzubereiten. So haben sie beispielsweise Forschungskapazitäten für alternative Energien und Energieeffizienz geschaffen und fördern entsprechende Programme und Initiativen im In- und Ausland. Auf diesen Feldern würde sich das Instrument der Dreieckskooperation – beispielsweise unter Beteiligung einer deutschen Entwicklungsorganisation und einer Golf-Organisation – anbieten. Die im DAC organisierte Entwicklungspolitik könnte so auch von dem Know-how profitieren, das die Golfstaaten in ihren Schwerpunktsektoren aufgebaut haben, sowie von dem Vertrauen, das ihnen als arabische Geber im arabisch und muslimisch geprägten Raum entgegengebracht wird.

In den genannten Bereichen ergeben sich nicht nur Anknüpfungspunkte, sondern werden bereits gemeinsame Vorhaben umgesetzt. Die deutsche Entwicklungspolitik hat hinsichtlich der Kooperation mit den Golfstaaten Pionierarbeit beispielsweise durch die Aktivitäten des GIZ-Programms

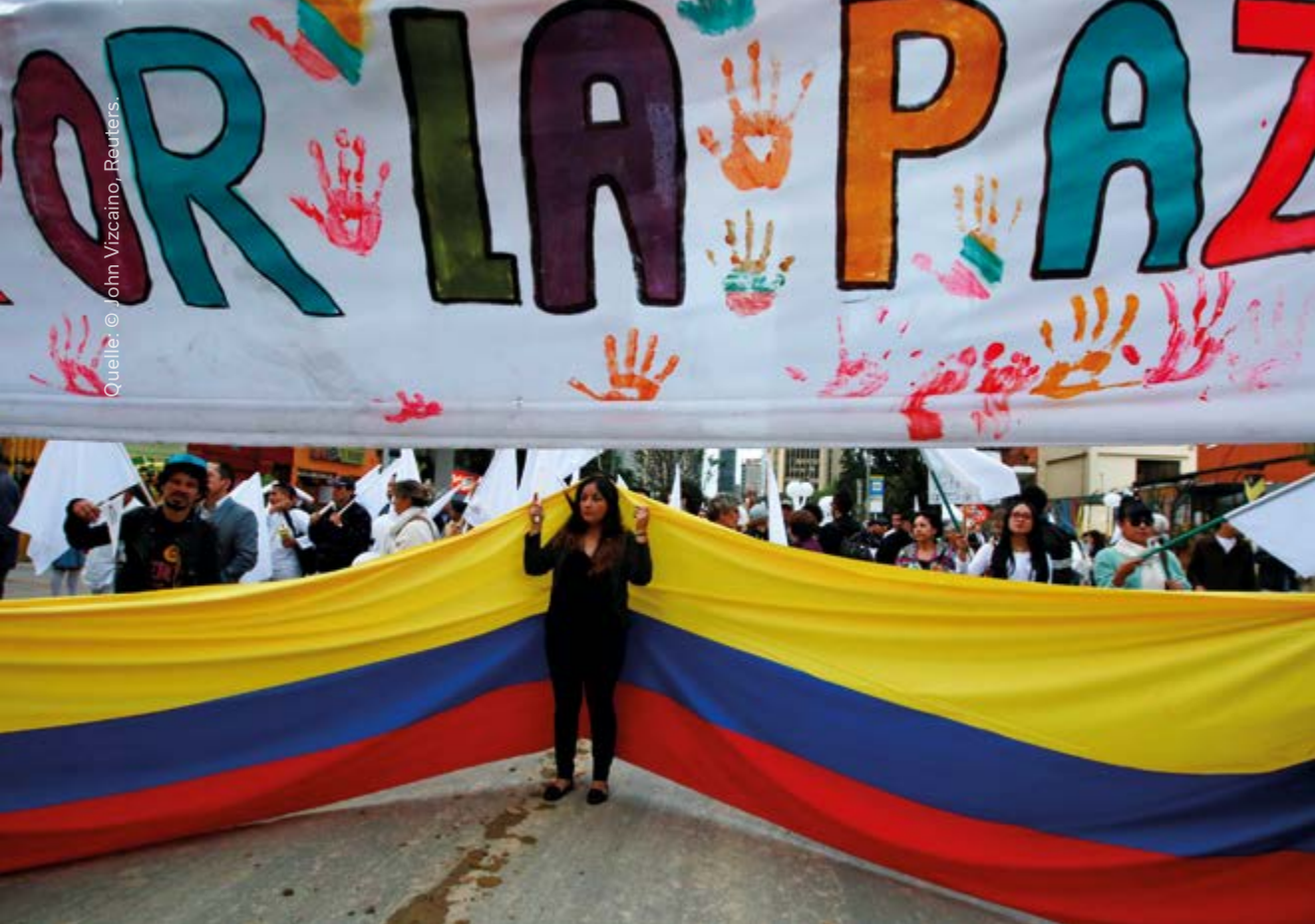
„Zusammenarbeit mit Gebern aus den arabischen Golfländern (CAD)“, Partnerschaftsabkommen oder Kofinanzierungen geleistet.<sup>29</sup> Dies zeigt, dass bei allen Unterschieden in Motiven und Ansätzen eine partnerschaftliche Zusammenarbeit möglich ist. Eine Zusammenarbeit, die angesichts perspektivisch abnehmender finanzieller Mittel bei gleichzeitig zunehmenden globalen Herausforderungen geboten ist.



**Fabian Blumberg** ist Leiter des Regionalprogramms Golf-Staaten der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Sitz in Amman, Jordanien.

- 1 In der vorliegenden Analyse wird der Begriff der „Entwicklungshilfe“ genutzt, da das dem deutschen Verständnis der „Entwicklungszusammenarbeit“ zugrunde liegende Moment der Partnerschaft zwischen Geber und Empfänger am Golf weniger ausgeprägt ist. Zudem lässt sich die Entwicklungshilfe der Golfstaaten schwerlich in einfachen, klaren definitorischen Kategorien der Entwicklungspolitik fassen. Zu vielgestaltig sind die angewendeten Hilfs- und Finanzinstrumente sowie die zugrundeliegenden Motive und Absichten. Siehe z. B. Young, Karen E. 2020: Gulf Financial Aid and Direct Investment, American Enterprise Institute, 08/2020, in: <https://bit.ly/3dUB34U> [14.04.2021], hier S. 3: „Distinctions between what kind of financial flows exist, where they originate, and if they are private or government funds are often muddled, difficult to distinguish, or unreported altogether.“
- 2 Salisbury, Peter 2018: Aiding and Abetting? The GCC States, Foreign Assistance, and shifting Approaches to Stability, 09/2018, S. 6, in: <https://bit.ly/3dh000v> [14.04.2021]; Al-Ubaydli, Omar / Meshref, Ahmed 2017: What the West doesn't understand about UAE foreign aid, Al Arabiya, 09.10.2017, in: <https://bit.ly/3mNHjpS> [14.04.2021].
- 3 Daten werden erst seit vergleichsweise kurzer Zeit veröffentlicht. Die VAE haben 2013, Katar 2014 erste Reports zu ihrer Entwicklungshilfe veröffentlicht und bieten Informationen über Homepages an, Kuwait veröffentlicht insbesondere Daten und Aktivitäten des Kuwait Fund for Development. Auch Saudi-Arabien veröffentlicht immer wieder Daten; z. B. über die seit 2018 bestehende Internetpräsenz Saudi Aid Platform. Private Spenden tauchen jedoch in der Regel in keiner öffentlichen Statistik auf.
- 4 Die folgenden, von der OECD zusammengestellten Daten umfassen die Golfstaaten Kuwait, Saudi-Arabien, VAE, Katar, Bahrain und Oman, die regionalen Geber-Institutionen Arab Bank for Economic Development in Africa, Arab Fund for Economic and Social Development, Islamic Development Bank, OPEC Fund for International Development, Arab Bank for Economic Development in Africa, Arab Gulf Programme for Development, Arab Monetary Fund sowie Daten für Algerien, Ägypten, Jordanien, Marokko, Tunesien, Westjordanland und Gazastreifen. Siehe zu den methodischen Schwierigkeiten der Datenerhebung und den Daten selbst: OECD Development Co-Operation Directorate (OECD DCD) 2020: How Arab countries and institutions finance development, in: <https://bit.ly/32gZoN7> [14.04.2021].
- 5 AlMezaini, Khaled 2021: Humanitarian Foreign Aid of Gulf States: Background and Orientations, Policy Report 20, Konrad-Adenauer-Stiftung, 27.01.2021, in: <https://bit.ly/3tjPaaH> [14.04.2021].
- 6 Saudi Aramco World 1979: Arab Aid. An Introduction, 30: 6, 11–12/1979, in: <https://bit.ly/3wTCEkm> [14.04.2021].

- 7 Momani, Bessma/Ennis, Crystal A. 2012: Between caution and controversy: lessons from the Gulf Arab states as (re-)emerging donors, *Cambridge Review of International Affairs* 25: 4, S. 613.
- 8 Ghattas, Kim 2020: *Black Wave: Saudi Arabia, Iran, and the Forty-Year Rivalry That Unraveled Culture, Religion, and Collective Memory in the Middle East*, New York.
- 9 Chulov, Martin 2017: I will return Saudi Arabia to moderate Islam, says crown prince, *The Guardian*, 24.10.2017, in: <https://bit.ly/3yri0Zx> [14.04.2021].
- 10 Das Rentierstaatsmodell besagt, dass Bürger dem Staat verpflichtet sind, da sie in einem Abhängigkeitsverhältnis zu ihm stehen. Generiert vor allem durch die Öleinkünfte, leistet der Staat vielfältige Unterstützungsleistungen und genießt im Gegenzug Autonomie von der Bevölkerung.
- 11 Isaac, Sally Khalifa 2014: Explaining the Patterns of the Gulf Monarchies' Assistance after the Arab Uprisings, *Mediterranean Politics* 19: 3, 09/2014, S. 413–430.
- 12 OECD DCD 2020, N. 4.
- 13 Efron, Shira/Fromm, Charles/Gelfeld, Bill/Nataraj, Shanthi/Sova, Chase 2018: *Food Security in the Gulf Cooperation Council*, Rand Corporation, 10/2018 in: <https://bit.ly/2Rvkv2l> [14.04.2021].
- 14 Todman, Will 2018: *The Gulf Scramble for Africa: GCC states foreign policy laboratory*, Center for Strategic and International Studies (CSIS), 20.11.2018, in: <https://bit.ly/32d9Kxl> [14.04.2021].
- 15 OECD DCD 2020, N. 4.
- 16 Young, Karen E. 2017: A New Politics of GCC Economic Statecraft: The Case of UAE Aid and Financial Intervention in Egypt, in: *Journal of Arabian Studies* 7: 1, S. 113–136. Siehe zum Engagement Saudi-Arabiens, Katars und der VAE in Ägypten nach dem Arabischen Frühling auch Watanabe, Lisa 2017: *Gulf States' Engagement in North Africa: The Role of Foreign Aid*, in: Almezaini, Khalid S./Rickli, Jean-Marc (Hrsg.): *The Small Gulf States: Foreign and Security Policies before and after the Arab Spring*, New York, S. 173–178; Sons, Sebastian/Wiese, Inken 2015: *The Engagement of Arab Gulf States in Egypt and Tunisia since 2011: Rationale and Impact*, DGAPanalyse 9, 10/2015, in: <https://bit.ly/3bI26QJ> [09.04.2021].
- 17 Villanger, Espen 2007: *Arab Foreign Aid: Disbursement Patterns, Aid Policies and Motives*, CMI-Report, S. 17–22, in: <https://bit.ly/2Q2jCaP> [14.04.2021]; AlMezaini, Khalid S. 2012: *The UAE and Foreign Policy. Foreign aid, identities and interests*, New York, S. 101–115.
- 18 Saudi Fund for Development 2021: *Coordination Group*, in: <https://bit.ly/3mMweyJ> [14.04.2021]; Arab Development Portal 2021: *What is the Coordination Group of Arab, National and Regional Development Institutions?* in: <https://bit.ly/3dey4Fo> [14.04.2021].
- 19 Zu nennen sind insbesondere die saudi-arabische Organisation King Salman Humanitarian Aid and Relief Centre, die emiratischen Organisationen Dubai Cares, Khalifa Bin Zayed Al Nahyan Foundation, Mohammed bin Rashid Global Initiatives, Emirates Red Crescent, die katarischen Organisationen Education Above All, Qatar Charity, Qatar Red Crescent Society, Silatech, die kuwaitischen Organisationen International Islamic Charitable Organisation, Kuwait Foundation for the Advancement of Sciences, Kuwait Red Crescent Society.
- 20 Tok, Evren 2015: *Gulf Donors and the 2030 Agenda: Towards a Khaleeji Mode of Development Cooperation*, United Nations University Center for Policy Research, 11/2015, in: <https://bit.ly/3g8PuVS> [09.04.2021]; Young 2017, N. 16, S. 113–136.
- 21 Rouis, Mustapha 2010: *Arab Development Assistance: Four Decades of Cooperation*, MENA Knowledge and Learning, Weltbank, 08/2010, in: <https://bit.ly/3e6v79n> [14.04.2021].
- 22 Al-Hamad, Abdlatif Y. 2003: *The Coordination Group of Arab National and Regional Development Institutions: A framework for efficient aid delivery*, in: *The OPEC Fund for International Development* (Hrsg.), *Arab Aid: Past, Present and Future*, S. 13 f.
- 23 Young 2020, N. 1, S. 8–10.
- 24 Mirzoev, Tokhir N. et al. 2020: *The Future of Oil and Fiscal Sustainability in the GCC Region*, Internationaler Währungsfonds, 06.02.2020 in: <https://bit.ly/2RBL79> [14.04.2021].
- 25 Blumberg, Fabian/Bernhard, Philipp 2020: *Die COVID-19-Pandemie. Maßnahmen und Folgen in den Golf-Staaten, Iran und Jemen*, Policy Report 5, Konrad-Adenauer-Stiftung, 13.04.2020, in: <https://bit.ly/32eRROI> [14.04.2021]; Soubrier, Emma 2020: *Gulf Humanitarian Diplomacy in the Time of Coronavirus*, The Arab Gulf States Institute in Washington, 01.05.2020, in: <https://bit.ly/3ac9gfn> [14.04.2021]; Dunne, Michele 2020: *As Gulf Donors Shift Priorities, Arab States Search for Aid*, Carnegie Endowment for International Peace, 09.06.2020, in: <https://bit.ly/3dZaFXP> [14.04.2021].
- 26 Melhem, Ahmad 2020: *Saudis, Arab states drastically reduce aid to Palestinians*, Al-Monitor, 23.10.2020, in: <https://bit.ly/3e4phF9> [14.04.2021].
- 27 OECD DCD 2020, N. 4.
- 28 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) 2021: *Dreieckskooperationen. Neue Wege der Zusammenarbeit gehen*, in: <https://bit.ly/3ytrKIU> [14.04.2021].
- 29 Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) 2021: *Zusammenarbeit mit Gubern aus den arabischen Golfländern (CAD)*, in: <https://bit.ly/3uQdwce> [14.04.2021].



Quelle: © John Vizcaino, Reuters.

[Weitere Themen](#)

# Zwischenbilanz mit Licht und Schatten

Fünf Jahre Friedensabkommen in Kolumbien

Stefan Reith

2021 jährt sich zum fünften Mal der Abschluss des historischen Friedensabkommens der kolumbianischen Regierung mit der Guerillaorganisation Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). In der internationalen Berichterstattung bestimmen die Verzögerungen und vielfältigen Rückschläge auf dem Weg zu einem dauerhaften und nachhaltigen Frieden die Schlagzeilen. Bei aller Skepsis angesichts der weiter bestehenden Herausforderungen sind jedoch auch positive Entwicklungen zu beobachten, die den Friedensprozess zunehmend konsolidieren und unumkehrbar machen. Auf diesem Weg verdient Kolumbien die Solidarität und Unterstützung seiner internationalen Partner.

---

### **Der lange Weg zum Friedensvertrag**

Mit der Unterzeichnung des Friedensvertrags am 24. November 2016 im Kolombustheater in Bogotá erklärten die kolumbianische Regierung und die FARC einen bewaffneten Konflikt offiziell für beendet, der in fünf Jahrzehnten fast eine Million Tote und über sieben Millionen Vertriebene verursacht hatte. Zentrale Punkte des umfassenden Abkommens waren eine Landreform, die politische Beteiligung der ehemaligen Guerilleros, der Waffenstillstand und die Entwaffnung der FARC, die Reduzierung des Drogenanbaus und -handels, die Entschädigung der Opfer sowie die Übergangsgerechtigkeit, historische Aufarbeitung und Erinnerung. Eine Volksbefragung, die der damalige kolumbianische Präsident und spätere Friedensnobelpreisträger Juan Manuel Santos zur Legitimierung des Friedensabkommens initiiert hatte, endete im Oktober 2016 jedoch überraschend mit einem knappen Sieg der Gegner des Abkommens. Insbesondere die Anhänger des populären Ex-Präsidenten Álvaro Uribe (2002 bis 2010), der die FARC mit seiner Politik der „demokratischen Sicherheit“ massiv geschwächt hatte, kritisierten die vereinbarten Zugeständnisse an die Guerillaführer als zu weitgehend und forderten, dass diese für ihre Vergehen juristisch zur Rechenschaft gezogen werden müssten. Bei 63 Prozent Enthaltung erzielten die Gegner des Friedensabkommens eine hauchdünne Mehrheit von 50,21 Prozent gegenüber

den Befürwortern (49,79 Prozent). Das Ergebnis zeigte zum einen die große Indifferenz der kolumbianischen Bevölkerung bei einer zentralen Entscheidung für die Zukunft des Landes und zum anderen die extreme Polarisierung und gesellschaftliche Spaltung zwischen Gegnern und Unterstützern des Friedensabkommens.

Im Zuge von Nachverhandlungen und Anpassungen, insbesondere zu den Punkten ländliche Entwicklung, Opferentschädigung, politische Partizipation der FARC und Reintegration ehemaliger Guerillakämpfer, wurde das Vertragswerk schließlich nicht noch einmal einer Volksabstimmung unterzogen, sondern lediglich durch das Parlament verabschiedet. Der Geburt des Friedensabkommens haftete damit ein Legitimationsdefizit an, das seine Gegner bis heute anprangern. Auch wenn jüngste Umfragen eine gesellschaftliche Mehrheit für die Umsetzung des Abkommens zeigen, so bleibt der Friedensprozess im Jahr vor den nächsten Parlaments- und Präsidentschaftswahlen 2022 Gegenstand heftiger Kontroversen und polarisiert die Politik und Gesellschaft Kolumbiens.

### **Gewalt gegen die Zivilbevölkerung**

Eine der größten Herausforderungen für den Friedensprozess ist die noch immer anhaltende Gewalt in vielen Regionen des Landes. Der kolumbianischen Regierung gelingt es nur



langsam, das von den FARC hinterlassene Machtvakuum zu füllen und die öffentliche Sicherheit zu garantieren. Gerade in den peripheren Gebieten abseits der urbanen Zentren kämpfen alte und neue kriminelle Gruppen erbittert um die Kontrolle von Territorien, Drogenschmuggelrouten und illegalen Ökonomien. Der Rückzug der zahlenmäßig größten Guerillabewegung, die weite Regionen des Landes kontrollierte, führte zu einer Fragmentierung des Konflikts mit hohen Opferzahlen unter der Zivilbevölkerung. Insbesondere die Bewegung Ejército de Liberación Nacional (ELN) nutzte den Friedensvertrag, um den eigenen Einflussbereich auszuweiten. Hinzu kommen Splittergruppen der ehemaligen FARC, die sich dem Friedensprozess nicht angeschlossen oder sich von ihm abgewandt haben. Der prominenteste Fall ist unter dem Decknamen Iván Márquez bekannt, Unterzeichner des Friedensabkommens und einstige Nummer Zwei in der Kommandostruktur der FARC. Márquez, der eigentlich einen der für die politische Nachfolgeorganisation der FARC bestimmten Sitze im Senat hätte übernehmen sollen, tauchte 2019 ab und betreibt seitdem unter dem Namen Segunda Marquetalia eine Neugründung der FARC. Neben der ELN und den Dissidentengruppen der ehemaligen FARC existiert mindestens ein Dutzend weiterer bewaffneter Gruppen, die im Gegensatz zu den beiden erstgenannten in der Regel jedoch keine überregionale Präsenz aufweisen.<sup>1</sup>

Die Konfliktlage in den Regionen ist äußerst komplex. Taktische und temporäre Bündnisse wechseln sich mit blutigen Revierkämpfen ab. Da die staatlichen Kapazitäten nicht ausreichen, um dauerhaft in allen Regionen präsent zu sein, führen Militär und Polizei in der Regel gezielte Operationen durch, um Führungspersonen der kriminellen Gruppen auszuschalten. Dies führt in vielen Fällen zu einer Zunahme der Gewalt, weil Konkurrenzkämpfe um die Nachfolge ausbrechen bzw. Nachfolger versuchen, ihre Machtposition durch brutale Gewalt zu festigen. Leidtragende sind in erster Linie die lokale Zivilbevölkerung und ihre Wortführer, die sich den illegalen Aktivitäten der bewaffneten Gruppen entgegenstellen. Menschenrechtsverteidiger, Umweltschützer, Journalisten und

Interessenvertreter ethnischer Gruppen sind besonders häufig Opfer von Mordanschlägen. In Kolumbien werden diese Personen als *líderes sociales* (gesellschaftliche Führungspersonen) bezeichnet. Allerdings ist dieser Oberbegriff nicht klar definiert, sodass die Mordstatistiken staatlicher Institutionen und von Organisationen der Zivilgesellschaft voneinander abweichen.<sup>2</sup>

## 262 Ex-Guerilleros wurden seit Abschluss des Friedensvertrags ermordet.

Alle Statistiken zeigen jedoch eine ähnliche Tendenz. Nach einem starken Rückgang der Gewalt in den Vorjahren ist seit 2018 wieder eine deutliche Zunahme von Mordanschlägen gegen die *líderes sociales* zu verzeichnen. In ihrem Bericht für das erste Quartal 2021 zählte die Mission zur Verifizierung des Friedensabkommens der Vereinten Nationen in Kolumbien über 400 Todesopfer seit Unterzeichnung des Friedensvertrags.<sup>3</sup> Die kolumbianische Nichtregierungsorganisation Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (INDEPAZ) zählt im gleichen Zeitraum sogar über 1.000 Mordopfer.<sup>4</sup> Die meisten Morde unterliegen dabei einem bestimmten Muster. Nach VN-Angaben fanden 77 Prozent der Morde 2020 in ländlichen Gebieten statt. 96 Prozent der Morde wurden in Gemeinden mit illegalen Ökonomien, insbesondere Drogenproduktion und illegalem Bergbau, registriert. 45 Prozent der Morde ereigneten sich dabei in den im Friedensvertrag vereinbarten Sonderentwicklungsregionen. Geografisch sind besonders die Regionen Chocó, Valle del Cauca und Cauca an der Pazifikküste, Putumayo an der Grenze zu Ecuador und Norte de Santander an der Grenze zu Venezuela betroffen. Die hohen Mord- und Gewaltinzidenzen beschränken sich damit geografisch auf periphere Regionen, die besonders stark von Armut, Informalität, illegalen Ökonomien und fehlender staatlicher Präsenz gekennzeichnet sind. Es sind diese Regionen, die für das langfristige Gelingen eines nachhaltigen Friedensprozesses besondere Bedeutung haben.

Neben den Morden an den *líderes sociales* bereitet auch die Sicherheit der ehemaligen FARC-Kämpfer große Sorgen. Die VN-Mission zur Verifizierung des Friedensprozesses registrierte seit Vertragsabschluss 262 ermordete Ex-Guerilleros, 59 versuchte Mordanschläge und 21 vermisste ehemalige Kämpfer.<sup>5</sup> Hintergründe sind oft Interessenkonflikte zwischen ehemaligen FARC-Kämpfern und den Dissidenten oder Versuche krimineller Banden, die ehemaligen Kämpfer erneut zu rekrutieren. Die prekäre Umsetzung der Sicherheitsgarantien des Friedensvertrags ist besonders sensibel. Denn die fehlende persönliche Sicherheit gefährdet die wirtschaftliche und gesellschaftliche Integration der ehemaligen Kombattanten. Die für ihren Schutz zuständige Sicherheitsbehörde verfügt bei allen Anstrengungen nicht über ausreichende Kapazitäten, um für alle gefährdeten Personen entsprechende Schutzmaßnahmen zu treffen. Über 1.000 Anträge auf Personenschutz sind nach VN-Angaben derzeit unbearbeitet.

## Ohne ein Ende der Gewalt in den peripheren Gebieten fehlt die Grundlage für einen langfristig erfolgreichen und nachhaltigen Friedensprozess.

Die kritische Sicherheitslage in Teilen Kolumbiens spiegelt sich auch in der zunehmenden Zahl von „Massakern“ wider – ein Begriff, der in Kolumbien für heftige Kontroversen sorgt, weil er rechtlich nicht definiert ist. Während Regierungsinstitutionen den Begriff vermeiden und von „kollektivem Mord“ sprechen, definiert die Nichtregierungsorganisation INDEPAZ Massaker als gleichzeitigen Mord an mehr als drei unbewaffneten Personen. Die nationale Polizei registrierte im Pandemiejahr 2020 162 dieser Gewalttaten, ein Anstieg um 42 Prozent gegenüber dem Vorjahr (114) und die höchste Zahl seit 2011 (171). Die Hintergründe sind vielschichtig: Oft finden die Taten im Kontext von Drogenhandel, illegalen Ökonomien und

versuchten Zwangsrekrutierungen statt oder sollen als abschreckendes Exempel zur Absicherung der territorialen Kontrolle dienen. Für das Jahr 2021 registrierte INDEPAZ bis zum 4. April bereits 43 ermordete *líderes sociales* und Menschenrechtsverteidiger, 14 ermordete ehemalige FARC-Kämpfer und 26 Massaker.<sup>6</sup>

Diese bedrückenden Zahlen müssen im Kontext einer jahrzehntelangen Gewalt- und Konfliktgeschichte betrachtet werden. So führte der Friedensvertrag zu einem drastischen Rückgang der hohen Zahl an Toten und Verletzten im Rahmen von Kampfhandlungen zwischen den FARC und den kolumbianischen Sicherheitskräften, sodass die Militärkrankenhäuser heute vergleichsweise leer sind. Die kolumbianische Regierung verweist zudem auf die seit Jahren sinkenden Mordraten. So verzeichneten die zuständigen Behörden im vergangenen Jahr mit 23,8 Morden pro 100.000 Einwohner die niedrigste Mordrate seit 46 Jahren. Die landesweite Verteilung ist allerdings ungleich. In den 170 Gemeinden in den Sonderentwicklungsregionen, die als PDETs (Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial) bezeichnet werden, liegt die Rate bei über 50, im Rest des Landes bei 18 Morden pro 100.000 Einwohner. Eine zentrale Herausforderung des Friedensprozesses bleibt damit die Garantie der öffentlichen Sicherheit und die Durchsetzung des legitimen staatlichen Gewaltmonopols in den peripheren, ländlichen Gebieten – denn ohne ein Ende der Gewalt fehlt die Grundlage für einen langfristig erfolgreichen und nachhaltigen Friedensprozess in den betroffenen Regionen.

## Ländliche Entwicklung und gesellschaftliche Reintegration

Sicherheit und Entwicklung bedingen sich gegenseitig. So ist Sicherheit eine wesentliche Voraussetzung für nachhaltige Entwicklung. Umgekehrt führt soziale und wirtschaftliche Entwicklung aber auch zu mehr Stabilität und Sicherheit. Im Friedensvertrag wurden daher 16 Regionen mit insgesamt 170 Gemeinden als PDETs definiert. Diese Territorien, die besonders durch Gewalt, Armut, illegale Ökonomien und eine fehlende Präsenz des Staates gekennzeichnet sind,





Historischer Augenblick: Der damalige kolumbianische Präsident Juan Manuel Santos und FARC-Anführer Rodrigo Londoño unterzeichnen im November 2016 in Bogotá den Friedensvertrag. [Quelle: © Jaime Saldarriaga, Reuters.](#)

repräsentieren 36 Prozent des Staatsgebiets und rund 13 Prozent der Bevölkerung. Im Rahmen eines breiten Konsultationsprozesses wurden nach Regierungsangaben über 200.000 Bürger in den Planungsprozess für Entwicklungsprojekte einbezogen, um das krasse Entwicklungsgefälle zwischen Stadt und Land zu reduzieren und nachhaltige Entwicklungsprozesse im ruralen Kolumbien anzustoßen. Über 32.000 Vorschläge und Initiativen wurden so gesammelt und anschließend in konkrete Aktionspläne übertragen. Die Planungen sind auf 15 Jahre ausgerichtet. Der aktuelle Bericht der Verifizierungsmission der Vereinten Nationen stellt fest, dass 1.274 Projekte

bereits abgeschlossen wurden und 151 weitere sich aktuell in der Umsetzung befinden. Dazu zählen Infrastrukturprojekte im Bereich Straßenbau, Strom- und Wasserversorgung oder der Bau von Schulen und Krankenstationen. Insbesondere der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur ist von erheblicher Bedeutung, um die abgelegenen Regionen besser an die urbanen Zentren des Landes anzubinden. Denn die Reduzierung von Transportkosten und -zeiten sowie ein verbesserter Marktzugang machen die Landwirtschaft rentabler und stärken lokale Wertschöpfungsketten. Damit wird der Anbau von legalen Agrarprodukten im Vergleich zum illegalen Kokaanbau

attraktiver und wettbewerbsfähiger. Die freiwillige Substitution von Kokapflanzen durch Kakao, Kaffee, Avocado, Ölpalmen etc. ist ein wesentlicher Baustein im Kampf gegen den Kokainhandel und die damit verbundene Gewalt.

Trotz sichtbarer Fortschritte beklagen Kritiker die schleppende Umsetzung der Entwicklungsprojekte und eine dramatische Unterfinanzierung der PDETs. Die zuständige Friedenskommission im nationalen Kongress kritisierte, dass die Realisierung bei der aktuellen Umsetzungsgeschwindigkeit vier Jahrzehnte in Anspruch nehmen würde. Der zuständige Beauftragte des Staatspräsidenten für die Stabilisierung und Konsolidierung des Friedensprozesses, Emilio Archila, wies im Gegenzug auf die gewaltigen

Investitionsanstrengungen der Regierung im Kontext der pandemiebedingten Wirtschaftskrise hin. Zieht man internationale Beispiele wie die langsam verlaufende Angleichung der Lebensverhältnisse in Ost- und Westdeutschland, die über 30 Jahre nach der Wiedervereinigung noch nicht abgeschlossen ist, zum Vergleich heran, wird deutlich, dass nach dem Erreichen erster Etappenziele im fünften Jahr des Friedensprozesses noch ein langer Weg vor den Kolumbianern liegt.

Ein wichtiges Schlüsselthema für eine nachhaltige ländliche Entwicklung und die Stabilisierung des Friedens ist die Landfrage. Die extrem ungleichmäßige Landverteilung und die damit verbundene soziale Ungerechtigkeit waren



Demobilisierter FARC-Kämpfer im Departamento del Caquetá: Dass der Großteil der Ex-Guerilleros die Rückkehr in ein ziviles Leben geschafft hat, ist einer der größten Erfolge des Friedensabkommens. [Quelle: © Luis Jaime Acosta, Reuters.](#)

bereits in den 1960er Jahren entscheidende Ursachen für die Gründung der FARC und anderer Guerillagruppen. Im Laufe des Konflikts wurden Zehntausende von Kleinbauern von ihrem Land vertrieben und der Landbesitz noch stärker in den Händen weniger Großgrundbesitzer konzentriert. Untersuchungen zufolge kontrolliert derzeit ein Prozent der Bevölkerung circa 81 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche. Im Friedensvertrag wurde vereinbart, dass der kolumbianische Staat einen Fonds mit drei Millionen Hektar landwirtschaftlich nutzbarer Fläche bildet, um diese an Vertriebene, Opfer des Konflikts und landlose Kleinbauern zu verteilen. Derzeit verfügt der Fonds über 1,2 Millionen Hektar. Bislang wurden etwa 100.000 Hektar an 8.000 Familien verteilt.<sup>7</sup> Kritiker bemängeln, dass ein Großteil der im Fonds registrierten Fläche formal zwar zur Verfügung steht, de facto aber längst besiedelt und in Nutzung ist. Wegen des schwach ausgebauten Katasterwesens ist Landbesitz in Kolumbien oftmals nicht formalisiert. Der Auf- und Ausbau eines integralen Katasters ist deswegen ein wichtiges Element der ländlichen Entwicklung, das mit internationaler Unterstützung schrittweise vorangetrieben wird.

### **13.500 demobilisierte FARC-Kämpfer befinden sich im Prozess der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wiedereingliederung.**

---

Fortschritte gibt es auch bei der Rückkehr vertriebener Familien auf ihren Grundbesitz. Die zuständigen Behörden berichten, dass bislang fast 400.000 Hektar an über 73.000 im Rahmen des Konflikts enteignete Personen zurückgegeben und legalisiert wurden. Weitere 3,5 Millionen Hektar, die an individuelle oder kollektive Landbesitzer wie etwa vertriebene ethnische Gruppen zurückgegeben werden sollen, sind bereits registriert. Auch landwirtschaftliche Projekte der ehemaligen Kombattanten der FARC werden gefördert. So kauft die Regierung

landwirtschaftliche Nutzflächen für die Gebiete, die den demobilisierten FARC zur Berufsausbildung und Wiedereingliederung (Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación, ETCR) zur Verfügung gestellt wurden. Ursprünglich waren die ETCR als Übergangslösung angelegt, doch fast ein Drittel der ehemaligen Guerilleros hat sich dauerhaft niedergelassen, sodass sich die 24 landesweit existierenden ehemaligen ETCR inzwischen zu dauerhaften Dorfgemeinschaften entwickelt haben. Die Rückgabe, Verteilung und Legalisierung von Landeigentum ist ein langwieriger und komplizierter Prozess, für die Stabilisierung von Frieden und Entwicklung in den Regionen aber von entscheidender Bedeutung. Auch wenn inzwischen wichtige Fortschritte erzielt wurden, bleibt die Landfrage eine dringende Herausforderung.

Der greifbarste Erfolg im Friedensprozess sind die über 13.500 demobilisierten FARC-Kämpfer, darunter mehr als 3.000 Frauen, die sich im Prozess der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wiedereingliederung befinden. Nach Regierungsangaben halten sich 94 Prozent der FARC-Mitglieder, die die Waffen niedergelegt haben, an die Vereinbarungen des Friedensvertrags. Die Familien eingerechnet handelt es sich um insgesamt 55.000 Personen, die direkt oder indirekt von staatlichen Wiedereingliederungsprogrammen und Unterstützungsleistungen profitierten, so Emilio Archila. Die VN schätzen, dass inzwischen 47 Prozent der ehemaligen Kämpfer in kollektiven oder individuellen Unternehmensinitiativen tätig sind und 44 Prozent auch die im Friedensvertrag geregelten Unterstützungsleistungen erhalten haben. Die Wirtschaftsprojekte dienen der Schaffung legaler und nachhaltiger Einkommensalternativen und werden von der Regierung finanziell sowie durch technische Beratung gefördert. So sind inzwischen 135 Genossenschaften und Produktionsgemeinschaften entstanden, die eine wichtige Funktion bei der kollektiven wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Integration spielen. Die erfolgreiche Rückkehr in die Legalität spiegelt sich auch darin wider, dass nach Regierungsangaben inzwischen 99 Prozent der ehemaligen Kämpfer Besitzer eines Bankkontos

und berechnete Leistungsempfänger der staatlichen Gesundheitsversicherung sind. 85 Prozent zahlen zudem in die Rentenkasse ein. Dass der Großteil der demobilisierten Kämpfer weiterhin fest zum Friedensvertrag steht, nachhaltige Wirtschaftsprjekte und Einkommensmöglichkeiten entwickelt und damit die Rückkehr in ein ziviles Leben mit Zukunftsperspektiven geschafft hat, ist eines der bislang erfolgreichsten Kapitel des vielschichtigen Friedensprozesses.

### **Sonderjustiz, Versöhnung und historische Aufarbeitung**

Ein wichtiges Kapitel des in Havanna ausgehandelten Friedensvertrags ist die Einrichtung des sogenannten ganzheitlichen Systems der Wahrheit, Gerechtigkeit, Wiedergutmachung und Nichtwiederholung. Dieses gliedert sich in drei Institutionen: die Sondergerichtsbarkeit für den Frieden (Jurisdicción Especial para la Paz, JEP), die Wahrheitskommission und die Spezialeinheit zur Suche von vermissten Personen (Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, UBPD). Letztere sucht und identifiziert sterbliche Überreste mit Hilfe von DNA-Proben, um Familienangehörigen Gewissheit über das Schicksal ihrer Vermissten zu geben. In einigen Fällen gelingt auch die Zusammenführung von lebenden Familienangehörigen, die im Rahmen von Flucht und Vertreibung auseinandergerissen wurden. Die UBPD bearbeitet aktuell rund 9.000 Suchanfragen und versucht, die Identität von ca. 25.000 Personen festzustellen, deren sterbliche Überreste inzwischen gefunden wurden.

Im Zentrum der gesellschaftlichen Debatte steht vor allem die Übergangsjustiz. Im rechten politischen Lager, insbesondere im Kreis der Anhänger von Ex-Präsident Álvaro Uribe, wird die JEP scharf kritisiert und mit dem Vorwurf konfrontiert, die Richter würden mit den Ex-Guerilleros sympathisieren und die Täter schwerwiegender Verbrechen mit milden Strafen wie Hausarrest und Sozialarbeit davonkommen lassen. Nach Auffassung dieser Kritiker werden die Vergehen der staatlichen Sicherheitskräfte im Kampf gegen die Guerilla durch die Übergangsjustiz stärker in den Fokus gerückt als die Verbrechen

der eigentlichen Urheber des Konflikts. Die entsetzlichen Verbrechen, die von paramilitärischen Gruppen an vermeintlichen FARC-Anhängern und der Zivilbevölkerung begangen wurden, bzw. die vielfach belegte Duldung oder gar Koordination zwischen Militär und paramilitärischen Verbänden werden dagegen als Nebenerscheinung wahrgenommen.

### **Konfliktakteure, die ihre Schuld anerkennen und aktiv an der Aufklärung mitwirken, können von Strafnachlässen profitieren.**

---

Auftrag der JEP ist theoretisch die Untersuchung und Aburteilung aller seit den 1960er Jahren bis zum Friedensvertrag begangenen Straftaten im Zusammenhang mit dem bewaffneten Konflikt in Kolumbien. Sie konzentriert sich allerdings auf Fälle schwerer Menschenrechtsverletzungen. Konfliktakteure, die ihre Schuld anerkennen und aktiv an der Aufklärung mitwirken, können von Strafnachlässen profitieren. Im Januar 2020 stellte die JEP nach drei Jahren Arbeit ihren Untersuchungsbericht zum Fall 001, den von den FARC begangenen Entführungen, vor und klagte die Anführer der Guerilla wegen Kriegs- und Menschenrechtsverbrechen an. Diese schwere Anklage stellte einen Paukenschlag dar. Denn bis dahin hatten die FARC stets versucht, die über 20.000 dokumentierten Entführungen zwischen 1990 und 2016 als „Festnahmen“ zu legitimieren und die zum Teil jahrelange Folter und die unmenschlichen Bedingungen der Geiselnhaft herunterzuspielen oder zu leugnen. Die überraschend klare und harte Position der JEP bei dem Thema Entführungen stärkte zunächst die Akzeptanz der Sonderjustiz bis ins rechte politische Lager der kolumbianischen Gesellschaft. Doch wenige Wochen später entlud sich erneut ein Sturm der Kritik, als die JEP im Fall 003 die Zahl der sogenannten *falsos positivos* – ermordete Zivilisten, die von Militärangehörigen als im Kampf getötete Guerilleros ausgegeben

wurden – vorläufig auf 6.402 bezifferte, deutlich mehr als die 3.259 vom Verteidigungsministerium anerkannten Opfer. Die in Militärkreisen häufig vertretene Meinung, dass wenige „faule Äpfel“ in der Truppe für diese schweren Verbrechen verantwortlich seien, ist damit kaum noch haltbar. Die neuen Zahlen der JEP deuten vielmehr auf eine systematische Praktik hin, um militärische Erfolge im Kampf gegen die Guerilla vorweisen zu können. Besonders schwer verdaulich für die Anhänger von Ex-Präsident Uribe ist die Feststellung, dass der Großteil der *falsos positivos* zwischen 2002 und 2008 ermordet wurde, also unter Uribes Präsidentschaft und zu Zeiten seiner Politik der „demokratischen Sicherheit“. Denn diese wird nicht nur von seinen Unterstützern als entscheidend dafür angesehen, dass Kolumbien nicht zu einem *failed state* wurde, sondern die Guerilla schrittweise zurückdrängte und die Regierung die Kontrolle über weite Teile des Landes zurückgewann. Die Fälle 001 und 003 machen deutlich, dass die akribische juristische Aufarbeitung von Verbrechen, die von allen Konfliktparteien begangen wurden, für alle Beteiligten ein langwieriger, schmerzhafter und emotionaler Prozess ist. Weitere Urteile und gesellschaftliche Kontroversen werden folgen; doch für einen nachhaltigen Frieden ist dieser Prozess unabdingbar.

Ähnliches gilt für die Arbeit der Wahrheitskommission unter der Leitung des Jesuitenpaters Francisco de Roux, dessen Bericht für November 2021 mit Spannung erwartet wird. Die Kommission führt landesweite Anhörungen mit Opfern des Konflikts, zivilgesellschaftlichen Organisationen und staatlichen Vertretern durch, um ein umfassendes Bild zur historischen Aufarbeitung des Konflikts zu erstellen und zur nationalen Versöhnung beizutragen. Für großes Interesse sorgte im März 2021 die Ankündigung von Rodrigo Londoño, ehemaliger Chef der FARC, und Salvatore Mancuso, ehemaliger Anführer der Paramilitärs (Autodefensas Unidas de Colombia, AUC), gemeinsam in einer öffentlichen Anhörung der Wahrheitskommission umfassend auszusagen. Beobachter gehen davon aus, dass diese Aussagen sowie der Bericht der Kommission enormen gesellschaftlichen und politischen Zündstoff

bergen, weil sie zu einer Neubewertung der Rolle des kolumbianischen Staates und seiner Sicherheitsakteure im Konflikt führen könnten. Insbesondere die Verquickung von Staat und Unternehmertum mit paramilitärischen Kräften dürfte dabei noch stärker in den Fokus geraten.

## Herausforderungen und Perspektiven

Im März 2022 stehen in Kolumbien Parlamentswahlen und Ende Mai 2022 die nächsten Präsidentschaftswahlen an. Präsident Iván Duque kann nicht erneut kandidieren, da die Verfassung eine direkte Wiederwahl ausschließt. Schon jetzt positionieren sich politische Parteien und Kandidaten für das demokratische Ringen um die Macht im nächsten Jahr. Das politische Kräfteverhältnis und der neue Präsident werden die weitere Entwicklung des Friedensprozesses entscheidend prägen.

### Zu Beginn seines letzten Amtsjahres setzte Präsident Duque zwei wichtige Ausrufezeichen zur Unterstützung des Friedensprozesses.

---

Die Regierung Duque hinterlässt dabei eine gemischte Bilanz. Von ihren Kritikern in Kolumbien und in der internationalen Gemeinschaft wird ihr vorgeworfen, Lippenbekenntnisse abzugeben und die Vereinbarungen aus dem Vertrag von Havanna nur schleppend umzusetzen, indem zum Beispiel wichtige Bausteine des Vertragswerks wie die JEP oder die PDETs nicht ausreichend finanziert würden. Es ist richtig, dass die Regierung Duque unter ihrem Motto *Paz con Legalidad* (Frieden mit Legalität) stets darauf drängte, die Aufarbeitung der Verbrechen der Guerilla und die Opfer des Konflikts in den Vordergrund zu rücken. Entführung und Drogenhandel sollten beispielsweise nicht als politische Delikte eingestuft werden. Zudem bestand die Regierung darauf, dass FARC-Vertreter, die nicht sämtliche illegal erworbenen Güter deklarieren



und zur Entschädigung der Opfer übergeben, auch nicht in den Genuss von Strafnachlässen der JEP kommen sollten. Regierungsvertreter setzen die Richter der Sonderjustiz zudem mit öffentlichen Aussagen unter Druck, sodass die JEP und internationale Partner sich wiederholt genötigt sahen, die Äußerungen als Angriffe auf die Unabhängigkeit der Justiz zurückzuweisen.

Doch hat die Regierung Duque auf der anderen Seite auch enorme Kraftanstrengungen

unternommen, um den Friedensprozess voranzutreiben. Selbst in der pandemiebedingten Wirtschaftskrise hat sie erhebliche finanzielle Ressourcen zur Verfügung gestellt und sogar Integrationsmaßnahmen für Ex-Guerilleros finanziert, die über die Verpflichtungen im Friedensvertrag hinausgehen, z. B. bei der Weiterzahlung monatlicher Unterstützungsgelder sowie beim Wohnungsbau. Die Fortschritte im Bereich der Opferentschädigung und Reintegration der über 13.000 ehemaligen Guerilleros sind





Kokopflantagen nahe der Stadt Tumaco:  
Die Drogenindustrie bleibt der wichtigste  
Brennstoff für den Konflikt in Kolumbien.  
Quelle: © Luisa Gonzalez, Reuters.

Friedensabkommens weiterbestehen. Und 30 Prozent geben an, dass in ihrer Gemeinde nach wie vor eine oder mehrere bewaffnete Gruppen das Sagen haben. Berücksichtigt man, dass in den PDETs ca. 6,6 Millionen Kolumbianer leben, heißt das, dass mehr als eine Million Menschen auch nach dem Abkommen keinen Frieden sehen und knapp zwei Millionen unter der Autorität bewaffneter Gruppen leben müssen. Die Garantie der öffentlichen Sicherheit und die nachhaltige Entwicklung dieser Regionen bleiben eine Daueraufgabe für die zukünftigen Regierungen des Landes.

### **Jüngste Umfragen zeigen eine gesellschaftliche Mehrheit für die Implementierung des Friedensvertrags.**

---

In den ersten Monaten seines letzten Amtsjahres setzte Präsident Duque zwei wichtige Ausrufezeichen zur Unterstützung des Friedensprozesses. Zum einen bat er im Januar 2021 in einem Brief an den VN-Sicherheitsrat um eine Ausweitung des Mandats der VN-Verifizierungsmission. Zum anderen traf er sich auf Einladung der VN im März mit Rodrigo Londoño, dem ehemaligen Chef der FARC und Präsidenten der neubenannten FARC-Partei Comunes, um die Perspektiven des Friedensprozesses zu besprechen. Aus gut unterrichteten Kreisen hieß es anschließend, Duque habe deutlich gemacht, dass seine Regierung fest zum Friedensvertrag stehe. Londoño habe seine Sorgen wegen der prekären Sicherheitslage der Ex-Guerilleros zum Ausdruck gebracht, aber zugleich die erzielten Fortschritte anerkannt. Das Zustandekommen des Treffens hat eine positive Signalwirkung für die Zukunft des Friedensprozesses.

beachtlich. Die Zwischenbilanz der Sonderentwicklungszonen PDET ist dagegen durchwachsen. Neben sichtbaren Fortschritten bestehen fünf Jahre nach dem Friedensschluss noch große Herausforderungen, insbesondere im Bereich Sicherheit und Kampf gegen den Drogenanbau und -handel, wie eine umfassende Umfrage des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme, UNDP) kürzlich zeigte.<sup>8</sup> Immerhin 18 Prozent der Befragten geben an, dass der Konflikt trotz

Noch ist nicht absehbar, welcher Präsident ab Mitte 2022 die Geschicke Kolumbiens leiten wird. Angesichts der niedrigen Zustimmungswerte von Präsident Duque und der sinkenden Popularität seines politischen Ziehvaters Álvaro Uribe gehen Beobachter davon aus, dass die Chancen für einen rechtskonservativen Kandidaten, der zentrale Elemente des Friedensprozesses wie die JEP wieder grundlegend infrage stellen könnte, ungünstig sind. Das deckt sich mit jüngsten Umfragen, die eine gesellschaftliche Mehrheit für die Implementierung des Friedensvertrags zeigen. Bei allen bleibenden Herausforderungen scheint der Friedensprozess mit den FARC inzwischen soweit konsolidiert, dass er „unumkehrbar“ geworden ist, wie Emilio Archila nicht müde wird zu betonen.

### **Die verbliebenen bewaffneten Gruppen verfolgen längst kein ideologisches Ziel mehr. Ihnen geht es in erster Linie um Gewinnmaximierung aus dem Drogenhandel.**

---

Der Weg zu einem nachhaltigen, umfassenden Frieden bleibt dennoch schwierig und wird noch Jahrzehnte in Anspruch nehmen. Zwar hat sich mit den FARC einer der Hauptakteure aus dem Konflikt zurückgezogen, doch neben ELN und FARC-Dissidenten bleiben zahlreiche Gewaltakteure aktiv. Das aktuelle Konfliktszenario ist weitgehend fragmentiert, regionalisiert und entideologisiert. Politische Verhandlungen mit der ELN, deren Stärke in Sicherheitskreisen auf bis zu 5.000 Kämpfer geschätzt wird, erscheinen wenig aussichtsreich. Die Regierung Duque brach die noch unter Präsident Santos begonnenen Friedensverhandlungen ab, nachdem ein Bombenanschlag der ELN auf eine Polizeischule in Bogotá im Januar 2019 21 Todesopfer und zahlreiche Verletzte forderte. Ob es wieder zu substantiellen Verhandlungen kommen kann, ist fraglich. Die verschiedenen Fronten der ELN sind tief in Erpressung, Drogenhandel und

andere illegale Aktivitäten verstrickt und verfolgen längst kein ideologisches Ziel mehr, auch wenn ihre Propaganda in den sozialen Netzwerken versucht, dieses Narrativ aufrechtzuerhalten. Gleiches gilt für die FARC-Dissidenten und die anderen bewaffneten Gruppen. Ihnen geht es in erster Linie um Gewinnmaximierung aus dem Drogenhandel sowie die Ausbeutung der natürlichen Ressourcen und der Bevölkerung in den von ihnen kontrollierten Gebieten.

Wichtigster Konfliktbrennstoff bleibt die Drogenindustrie, für deren Bekämpfung die Regierung noch keine effiziente Strategie gefunden hat. Trotz vehementer Kritik hat die Regierung Duque angekündigt, das Besprühen von Kokaanpflanzungen mit Glyphosat aus der Luft wieder aufzunehmen. Studien belegen, dass diese Praktik lediglich kurzfristige Effekte hat, mittel- und langfristig aber zu Neupflanzungen und örtlichen Verlagerungen des Anbaus führt. Zudem führen Kritiker Umwelt- und Gesundheitsschäden bei der örtlichen Bevölkerung sowie die enormen Kosten ins Feld. Sie fordern, die notwendigen finanziellen Mittel besser in Programme zur Förderung alternativer Agrarprodukte, der Transportinfrastruktur und von Subsidien für Bauern zu investieren, die bereit sind, den Kokaanbau aufzugeben. Derzeit nehmen bereits fast 100.000 Familien am nationalen Förderprogramm zum Ersatz von Koka durch alternative Anbauprodukte (PNIS) teil. Offizielle Zahlen belegen für 2020 zwar eine leichte Reduzierung der Anbaufläche von Koka, zugleich aber eine Steigerung der Produktion und des Exports von Kokain. Die Eindämmung des Drogengeschäfts bleibt für künftige Regierungen eine zentrale Herausforderung, für die es kein Patentrezept zu geben scheint, solange die internationale Nachfrage und Gewinnspanne hoch bleiben.

Entscheidend für das Gelingen eines nachhaltigen Friedens in Kolumbien ist auch der internationale Kontext. Das verbrecherische Regime von Nicolás Maduro in Venezuela unterhält selbst enge Verbindungen zur kolumbianischen Drogenmafia, gewährt der ELN Rückzugsräume und Unterstützung und trägt nach Kräften zur Destabilisierung

der Lage in Kolumbien bei. Zudem fungiert es als Einfallstor für die organisierte Kriminalität und autoritäre Mächte in der Region. Die Ende April 2021 in Kolumbien ausgebrochenen Sozialproteste, denen eine tiefgreifende Wirtschafts-, Sozial-, Gesundheits- und Flüchtlingskrise zugrunde liegt, drohen einen langjährigen, demokratischen Stabilitätsanker in der Region zu schwächen, wenn keine nachhaltige politische Lösung gefunden wird.<sup>9</sup> Bei der Beseitigung der strukturellen Konfliktursachen wie Armut, extremer Ungleichheit, Korruption und Drogenhandel benötigt Kolumbien einen langen Atem und die dringende Unterstützung seiner internationalen Partner.

Als OECD-Mitglied und einziger „globaler Partner“ der NATO in Lateinamerika ist Kolumbien ein wichtiger, demokratischer Wertepartner für Deutschland und Europa. Das nach Brasilien und Mexiko – gemessen an der Bevölkerungszahl und Wirtschaftskraft – drittgrößte Land Lateinamerikas verfügt perspektivisch über enormes Potenzial. Die geopolitisch bedeutsame Lage an Atlantik und Pazifik, reichhaltige natürliche Ressourcen und eine entwicklungsfähige Agrarindustrie machen Kolumbien zu einem gefragten internationalen Partner. Der wirtschaftliche Einfluss Chinas ist noch nicht so groß wie in den lateinamerikanischen Nachbarländern, gewinnt aber zusehends an Fahrt. Vor diesem Hintergrund sollten Deutschland und Europa die Unterstützung für den Friedensprozess und eine nachhaltige Entwicklung in Kolumbien weiter fortsetzen und die hierfür notwendigen finanziellen Mittel als kluge Investition in eine Partnerschaft ansehen, die im Kontext einer sich verschärfenden internationalen Systemkonkurrenz für die Allianz der liberalen Demokratien von hoher Bedeutung ist.

---

**Stefan Reith** ist Leiter des Auslandsbüros der Konrad-Adenauer-Stiftung in Kolumbien.

- 1 InSight Crime 2021: Noticias sobre crimen organizado en Colombia, in: <https://bit.ly/3wPZF7O> [18.05.2021].
- 2 International Crisis Group 2020: Líderes bajo fuego: defendiendo la paz en Colombia, Informe sobre América Latina 82, 06.10.2020, S. 11 ff., in: <https://bit.ly/3wwMPdy> [26.05.2021].
- 3 VN-Sicherheitsrat 2020: Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. Informe del Secretario General, 26.03.2020, S.5, in: <https://bit.ly/3fnejwm> [26.05.2021].
- 4 González Perafán, Leonardo 2020: 1.000 líderes y defensores de DDHH, Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz, 21.08.2020, in: <https://bit.ly/3hWhDk2> [26.05.2021].
- 5 VN-Sicherheitsrat 2020, N. 3, S. 3.
- 6 González Perafán 2020, N. 4.
- 7 VN-Sicherheitsrat 2021: United Nations Verification Mission in Colombia. Report of the Secretary-General, 26.03.2021, S. 9, in: <https://undocs.org/S/2021/298> [15.06.2021].
- 8 Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) 2020: Luces y sombras de la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia: Actitudes y percepciones en los territorios PDET, 09.12.2020, in: <https://bit.ly/3fvEEYb> [18.05.2021].
- 9 Zu den jüngsten Entwicklungen in Kolumbien siehe Reith, Stefan 2021: Sozialproteste und Welle der Gewalt in Kolumbien, KAS-Länderbericht, 12.05.2021, in: <https://bit.ly/3pUgtaw> [15.06.2021].



Quelle: © Aziz Taher, Reuters.

[Weitere Themen](#)

# Zehn Jahre „Arabischer Frühling“ – wie denkt die Region heute?

Umfrage zur öffentlichen Meinung in Nahost und Nordafrika

Thomas Volk / Malte Gasseling

Zehn Jahre nach Beginn der Aufstände in zahlreichen Ländern der arabischen Welt bleiben sozioökonomische Disparitäten eine zentrale Herausforderung. Obschon das Vertrauen in Parteien und Parlamente gering ist, genießen zivilgesellschaftliche Akteure eine hohe Anerkennung. Eine Bürgergesellschaft scheint vielerorts im Entstehen. Während traditionelle externe Akteure wie die USA oder Frankreich in der Region an Einfluss verlieren, nehmen China, die Türkei und Russland eine wichtige Rolle ein. Deutschland wiederum genießt ein hohes Ansehen in der Region.

---

Brot, Würde, Freiheit – dies waren vor zehn Jahren zentrale Forderungen der vorwiegend jungen Protestierenden in zahlreichen Ländern der arabischen Welt. Die Selbstverbrennung des Gemüsehändlers Mohamed Bouazizi am 17. Dezember 2010 in der tunesischen Kleinstadt Sidi Bouzid war der Funke, der die vorherrschende Unzufriedenheit mit den gesellschaftlichen Gegebenheiten in gewaltsame Proteste umschlagen ließ. Der damals 27-jährige Bouazizi beklagte Schikanen durch örtliche Behörden, die seinen Gemüsestand konfiszierten und keine Lizenz ausstellten. Die wiederholt empfundene Unrechtbehandlung und Misshandlungen auf der Polizeiwache führten schließlich zur Verzweiflungstat der Selbstentzündung. Diese Tat gilt heute als symbolhafter Ursprung des sogenannten Arabischen Frühlings und verbildlicht die gesellschaftliche Ungleichbehandlung, die grassierende Korruption und die vermeintliche Machtlosigkeit gegenüber staatlicher Willkür.

Infolge der Bestürzung über diese Tat entwickelte sich rasch eine landesweite Protestwelle gegen das autokratische Regime des seit 1987 regierenden Langzeitherrschers Zine el-Abidine Ben Ali. Am 14. Januar 2011 verließ Ben Ali aufgrund zunehmender Massenproteste fluchtartig Tunesien in Richtung Saudi-Arabien. Ausgelöst durch den zügigen Sturz des kleptokratischen Systems in Tunesien protestierten auch unzufriedene Menschen in Ägypten, Libyen, Syrien und anderen Ländern der arabischen Welt gegen ihre Regierungen. Die durch soziale Medien zunehmend koordinierten Protestbewegungen

überraschten die Herrscherhäuser der Region und offenbarten zugleich, dass nach Jahrzehnten der Misswirtschaft und sozialen Gängelung Reformen und Wandel unumgänglich waren.

Während die Systeme in Tunesien (Januar 2011) und Ägypten (Februar 2011) stürzten, versanken Syrien und Libyen durch repressive Gewaltanwendung und den Einsatz der Armee in Bürgerkriegen. Doch trotz einer Reihe von Reformen nach den Aufständen von 2011 ließ die Unzufriedenheit in der Region nicht nach und die lediglich kosmetischen Reformversprechen erstickten nicht den Ruf nach grundlegenden strukturellen Veränderungen. 2019 folgte in zahlreichen Ländern der Region eine zweite Protestwelle, darunter die *Hirak*-Bewegung in Algerien<sup>1</sup> sowie Proteste im Irak, Libanon und Sudan, wo der seit 1993 autoritär regierende Omar al-Baschir gestürzt wurde.

Das ohnehin schwache Wirtschaftswachstum in den Ländern der Region wurde durch den Ausbruch der COVID-19-Pandemie weiter beeinträchtigt: Die Wirtschaft schrumpfte in der Region laut Schätzungen um 5,2 Prozent.<sup>2</sup> Nahezu ein Drittel der jungen Bevölkerung ist ohne Beschäftigung, vor allem in Tunesien und Jordanien bleiben diese Zahlen seit nunmehr einem Jahrzehnt konstant hoch. Die Region Nahost und Nordafrika hat weltweit eine der höchsten Jugendarbeitslosigkeitsquoten.<sup>3</sup> Obgleich die Region von zahlreichen gemeinsamen Herausforderungen geprägt ist, müssen die unterschiedlichen Staatssysteme und variierenden

gesellschaftlichen Wirklichkeiten der einzelnen Länder stets berücksichtigt werden.

Inmitten der globalen COVID-19-Pandemie und im Hinblick auf den zehnten Jahrestag des Beginns der Umbrüche in zahlreichen Ländern der arabischen Welt führte das Regionalprogramm Politischer Dialog im Südlichen Mittelmeerraum der Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS PolDiMed) in Marokko, Algerien, Tunesien, Libyen, Jordanien und im Libanon eine repräsentative Umfrage durch. Es wurden insgesamt 10.841 Personen im Zeitraum von Oktober bis Dezember 2020 telefonisch befragt.<sup>4</sup> Im Folgenden werden die wesentlichen Ergebnisse der Umfrage einordnend vorgestellt.

### **Optimismus für eine positive wirtschaftliche Entwicklung überwiegt**

Die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen waren und sind eine zentrale Herausforderung in der Region und führten mitunter zu den Aufständen seit 2011. Während vor zehn Jahren ein Drittel der befragten Bürgerinnen und Bürger in der Region die eigene wirtschaftliche Lage als gut oder sehr gut einschätzte,<sup>5</sup> hat sich diese Perzeption binnen einer Dekade sogar verschlechtert. Heute geben 39 Prozent in Marokko und 26 Prozent der Befragten in Algerien und Libyen an, ihre wirtschaftliche Lage sei gut oder sehr gut. In Tunesien mit drei Prozent und im Libanon mit einem Prozent sind die Werte am geringsten. In Tunesien ist der Wert im Vergleich zu 2011 gar um ein Viertel eingebrochen.<sup>6</sup> Dies lässt auf die Ernüchterung der Bevölkerung schließen, der die Revolution nicht den erhofften Wohlstand und die Schaffung neuer Berufsperspektiven brachte. Für die wirtschaftliche Entwicklung der Region scheint daher von einem verlorenen Jahrzehnt gesprochen werden zu können – vor allem, da weder eine Diversifizierung der Wirtschaft eingeleitet noch tiefgreifende Arbeitsmarktreformen vorgenommen wurden.<sup>7</sup>

Der Libanon befindet sich gar in einer multiplen Krisensituation und wird von einer anhaltenden Finanz- und Wirtschaftskrise geprägt. Hohe (Jugend-)Arbeitslosigkeit, Währungsverfall,

Hyperinflation und die grassierende Korruption unter politischen Eliten führen zu einer zunehmenden Resignation der Bevölkerung, die sich auch in den düsteren Wirtschaftsprognosen des Landes widerspiegelt. Die sich seit 2019 verschärfende Finanzkrise führte zu erneuten Protesten und der Forderung nach einem grundlegenden Staatsumbau sowie dem Ende des konfessionell geprägten politischen Systems. Seit dem Ende des Bürgerkriegs 1990 begünstigte dieses System in den Augen vieler Libanesen systematischen Klientelismus und Korruption. Die verheerende Explosion am Hafen von Beirut im Sommer 2020 verfestigte zudem das Bild einer sich selbst bereichernden, skrupellosen Machtelite, der jedes Gefühl für das Gemeinwohl und die gesamtgesellschaftliche Entwicklung abhandengekommen ist.

### **In den meisten Ländern der Region blicken die Befragten trotz der Pandemie eher optimistisch in die wirtschaftliche Zukunft.**

Einigen Angaben zufolge lebt heute die Hälfte der libanesischen Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze.<sup>8</sup> Entsprechend pessimistisch blicken die Befragten im Libanon auf ihre persönliche wirtschaftliche Zukunft. Nur 14 Prozent blicken hoffnungsvoll auf die kommenden Jahre. Dabei ist bedrückend, dass die jüngere Generation weniger optimistisch in die Zukunft blickt als die Befragten über 30 Jahre.<sup>9</sup> Dies spiegelt sich auch in der hohen Bereitschaft junger Libanesen wider, ihr Land zu verlassen. 53 Prozent der unter 30-jährigen Libanesen geben an, im vergangenen Jahr an Auswanderung gedacht zu haben.<sup>10</sup>

Bis auf den Libanon blicken die Befragten in den Ländern der Region in Bezug auf die persönliche wirtschaftliche Entwicklung aber trotz der globalen Pandemie eher optimistisch in die Zukunft. In Jordanien, Marokko und Libyen geben mehr als 60 Prozent an, die wirtschaftliche Lage des





Sinnbild: Die Umstände, die im August 2020 zur Explosion im Hafen von Beirut führten, verfestigten bei vielen Libanesen das Bild einer skrupellosen Machtelite, die sich nicht um Sicherheit und Wohlstand der Bevölkerung kümmert. *Quelle:* © Mohamed Azakir, Reuters.

Landes werde sich zukünftig verbessern. In Algerien liegt der Wert mit 59 Prozent deutlich höher als in Tunesien mit nur 47 Prozent.<sup>11</sup> In Jordanien wird insbesondere die Schaffung von Arbeitsplätzen als große Herausforderung wahrgenommen – 30 Prozent der Befragten geben an, dass dies eine Priorität der Regierung werden solle.

Marokko orientiert sich wirtschaftspolitisch seit Jahren stark nach Subsahara-Afrika und hat insbesondere im frankophonen Westafrika neue Absatzmärkte erschlossen. Auch Tunesien möchte verstärkt seine Süd-Süd-Kooperation ausbauen und hofft zugleich durch eine Revitalisierung seiner Wirtschaftsbeziehungen mit Libyen auf eine

Erholung der angespannten wirtschaftlichen Situation. In Anbetracht der angespannten Wirtschaftslage in den befragten Ländern der Region mag die eher hoffnungsvoll gestimmte Bewertung der wirtschaftlichen Zukunft überraschen. Sie kann unter anderem mit dem starken Glauben, auch religiös konnotiert, an ein besseres Morgen erklärt werden. Ein Blick auf den Global Competitiveness Index von 2019 offenbart außerdem, dass die Wettbewerbsfähigkeit arabischer Länder höher ist als in anderen Entwicklungsregionen und nur von den beiden Regionen Europa/Nordamerika und Ostasien/Pazifik übertroffen wird.<sup>12</sup> Die Potenziale der Region sind offensichtlich: Die Länder Nordafrikas und der Levante liegen geostrategisch vorteilhaft und profitieren von Exportpartnerschaften mit EU-Staaten. Ferner können die Länder auf eine junge, teils gut ausgebildete Bevölkerung verweisen, die mobilitätswillig und aufstiegshungrig ist.<sup>13</sup> China hat diese Potenziale erkannt und blickt zunehmend interessiert auf die Region.

### **Demokratische Institutionen geraten ins Wanken**

Ein Kernanliegen der arabischen Protestbewegungen war seit Beginn nicht nur das Pochen auf wirtschaftliche Reformen, sondern vor allem der Ruf nach Veränderung der politischen Systeme. Forderungen waren eine erhöhte Rechenschaftspflicht der Regierenden, mehr Transparenz und soziale Gerechtigkeit. Die über Jahrzehnte autoritär geprägte Region wurde im Freedom House-Ranking stets als undemokratisch eingestuft.<sup>14</sup> Seit 2015 ist Tunesien das einzige Land, das als vollständig frei bewertet wird.<sup>15</sup> Allerdings bleiben auch in Tunesien Minderheitenrechte kontrovers diskutiert. Der nur zögerliche und oberflächliche Reformwille in zahlreichen Ländern der Region nach 2011 führte schließlich zu weiteren Protestbewegungen, die 2019 im Umsturz der Regierungen in Algerien und Sudan mündeten. Auch im Libanon sowie in Marokko und Jordanien wurden infolge erneuter Demonstrationen weitere Reformen zugesagt.

Die Führungswechsel erbrachten jedoch nicht immer die erhofften Veränderungen. In Algerien führten anhaltende Proteste 2019 zwar zum

Rückzug des 82-jährigen Langzeitpräsidenten Abdelaziz Bouteflika, allerdings war die Wahl seines 74-jährigen Nachfolgers Abdelmadjid Tebboune kein tatsächlicher Generationenwechsel an der Staatsspitze. Nach wie vor lenkt in Algerien ein komplexes System von miteinander verbundenen Politikern aus der Zeit der Unabhängigkeitsbewegung, auch als tiefer Staat bezeichnet, die Geschicke des Landes. Die vorwiegend junge Bevölkerung Algeriens gibt sich mit diesem Zustand allerdings nicht länger zufrieden und drängt auf grundlegende Veränderungen und eine Erneuerung der politischen Klasse. Um den Unmut in der Bevölkerung zu beschwichtigen, wurde im März verkündet, das Parlament aufzulösen und vorgezogene Parlamentswahlen im Juni 2021 abzuhalten.

### **Das Vertrauen in Parlamente und Parteien ist in allen Ländern der Region schwach ausgeprägt.**

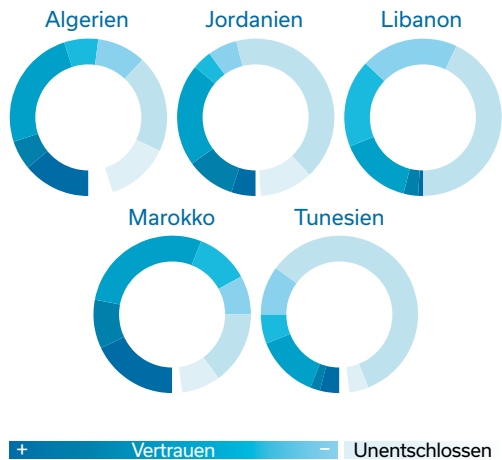
---

Eine wesentliche Erkenntnis der regionalen POLDiMed-Umfrage ist, dass in allen Ländern der Region das Vertrauen in Parlamente und Parteien schwach ausgeprägt ist. Besorgniserregend ist die Tendenz, dass immer weniger Bürgerinnen und Bürger Vertrauen in die Handlungsfähigkeit ihrer Regierungen haben. Zwischen 2013 und 2018 sank dieses Vertrauen um mehr als 20 Prozentpunkte.<sup>16</sup> Dieser Trend deutet darauf hin, dass die anfänglichen Hoffnungen auf eine bessere Regierungsführung und mehr Transparenz bei vielen Bürgerinnen und Bürgern als nicht erfüllt wahrgenommen werden.

Das Vertrauen in Parlamente und politische Parteien ist in allen befragten Ländern gering. Da Parteien dort mehrheitlich Personen- und nicht ausgeprägte Programmparteien sind und sich stark an ihren Führungspersonlichkeiten ausrichten, ist ihr Ansehen direkt mit der persönlichen Integrität ihrer handelnden Protagonisten verbunden. Die Bevorzugung persönlicher Karriereambitionen anstelle des Gemeinwohls, genau



**Abb. 1: Vertrauen oder Misstrauen gegenüber dem Parlament**



Quelle: KAS PolDiMed Survey 2020, N. 4.

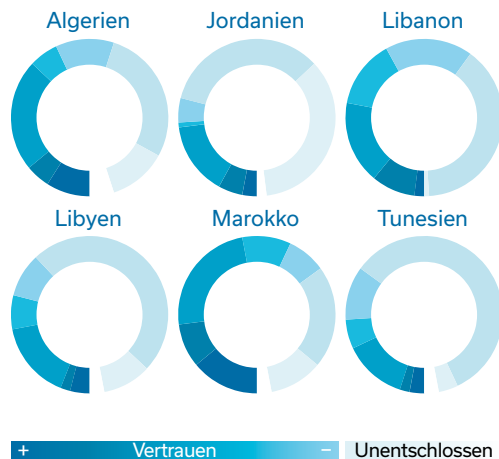
wie Korruptionsaffären, beschädigen nachhaltig das Vertrauen in Parteien und ihre Rolle in einem parlamentarischen System. Folglich büßen auch die Parlamente in der Region an Vertrauen ein – ob sie eine wichtige Gesetzgebungsrolle einnehmen wie in Tunesien oder ob sie eine geringere Rolle spielen wie in Marokko oder Jordanien.

Mit der Ausnahme von Marokko, wo 56 Prozent die Arbeit des Parlaments positiv bewerten, vertrauen weniger als die Hälfte der Befragten ihren Parlamenten.<sup>17</sup> Auffällig ist besonders, dass in Tunesien und im Libanon je nur 19 Prozent der Umfrageteilnehmer Vertrauen in ihre Parlamente haben – gerade in den beiden Ländern also, in denen im regionalen Vergleich demokratische Elemente noch am stärksten ausgeprägt sind. Im Königreich Jordanien vertrauen nur 37 Prozent dem Parlament und lediglich 23 Prozent politischen Parteien.<sup>18</sup> Dieser Wert deutet darauf hin, dass auch das neue Parlament mit keinem starken Mandat aus den allgemeinen Wahlen vom 10. November 2020 hervorging. Der Umstand, dass 99 der 130 Abgeordneten erstmals einen Parlamentssitz erhielten, lässt Rückschlüsse darauf zu, dass eine Erneuerung der politischen Klasse im Land erwünscht ist. Nur etwa 20 Prozent der Abgeordneten gehören einer politischen Partei an.<sup>19</sup>

In Tunesien, das nach 2011 als demokratisches Vorzeigeland porträtiert wurde, haben lediglich 18 Prozent der Befragten Vertrauen in die Arbeit politischer Parteien.<sup>20</sup> Trotz der Tatsache, dass das Parlament des Landes frei gewählt wurde, genießt die Institution wenig Vertrauen in der Bevölkerung. Ein Grund hierfür könnte die Wahrnehmung einer mangelhaften Bewältigung der wirtschaftlichen Herausforderungen in Verbindung mit einem relativ schwachen Zuspruch für politische Parteien sein. Beobachter argumentieren auch, dass nach der Revolution 2011 die Einführung eines parlamentarischen Systems womöglich zu rasch erfolgte und die Bevölkerung nicht ausreichend über die zentrale Rolle mündiger Bürger und starker Parteien in solch einem System aufgeklärt wurde.<sup>21</sup>

Zur Zeit der Revolution hatten die tunesischen Bürgerinnen und Bürger große Hoffnungen in ein politisches Mehrparteiensystem gesetzt. Das Ergebnis war jedoch eine politische Stagnation, die nicht die erhofften tiefgreifenden Veränderungen brachte. Dominiert wird das politische Parteiensystem heute von der islamistischen Ennahda-Partei, die stärkste Kraft im Parlament ist – gleichzeitig fehlt eine konsistente und politisch schlagkräftige Opposition. Der ehemalige Juraprofessor Kais Saied wurde im Oktober

**Abb. 2: Vertrauen oder Misstrauen gegenüber politischen Parteien**



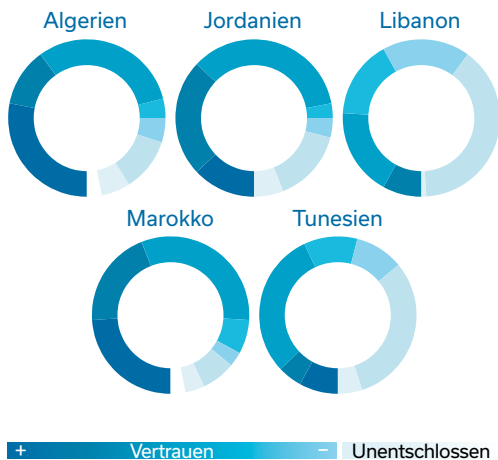
Quelle: KAS PolDiMed Survey 2020, N. 4.

2019 als politischer Außenseiter zum Präsidenten gewählt und genießt seitdem zwar hohes Ansehen in der Bevölkerung, jedoch nicht den Rückhalt der politischen Klasse des Landes. Er gerät wiederholt in Konfrontation mit Rached Ghannouchi, dem einflussreichen Parlamentspräsidenten aus den Reihen der Ennahda-Partei.

### Prinzipiell lässt sich in der Region eine starke Zurückhaltung beim Engagement in politischen Parteien beobachten.

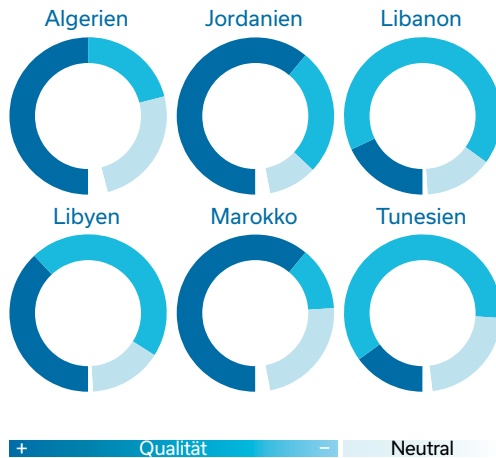
Während das Vertrauen in die Regierungen der Region unterschiedlich stark ausgeprägt ist, zeigt sich, dass Regierungen dort einen höheren Zuspruch erfahren, wo sie in den Augen der Bevölkerung erfolgreicher bei der Bewältigung der Coronapandemie vorgehen. In Marokko geben 76, in Jordanien 71 und in Algerien 70 Prozent an, ganz oder teilweise ihrer Regierung zu vertrauen.<sup>22</sup> Diese Zustimmungswerte korrespondieren mit den Ergebnissen, wonach 61 Prozent der Befragten in Jordanien, 60 Prozent

**Abb. 3: Vertrauen oder Misstrauen gegenüber der nationalen Regierung**



Quelle: KAS PolDiMed Survey 2020, N. 4.

**Abb. 4: Bewertung des Krisenmanagements der nationalen Regierung in der Coronapandemie**

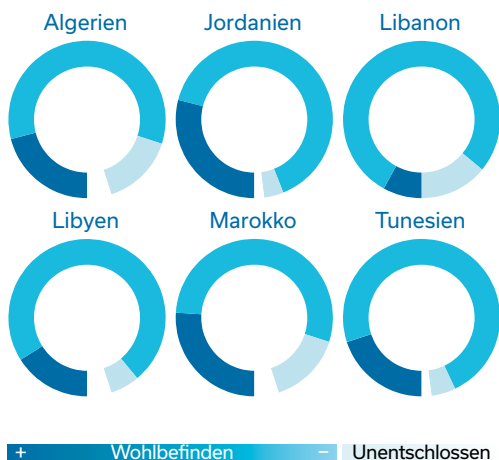


Quelle: KAS PolDiMed Survey 2020, N. 4.

in Marokko und 50 Prozent in Algerien angeben, die Regierungen hätten gut oder sehr gut auf den Ausbruch der COVID-19-Pandemie reagiert.<sup>23</sup> Obschon oder gerade weil die beiden Monarchien Marokko und Jordanien sowie Algerien im Vergleich zu Tunesien und zum Libanon eine geringere Meinungs- und Pressefreiheit aufweisen, wird in den beiden zuletzt genannten Ländern die Krisenbewältigung der Regierungen und somit das Vertrauen ihnen gegenüber negativer bewertet. In Tunesien geben lediglich 15 Prozent und im Libanon 18 Prozent der Befragten an, dass die Regierungen gut auf die Gesundheitskrise reagierten.<sup>24</sup> In Tunesien war mit 42 und im Libanon mit 26 Prozent entsprechend auch das Vertrauen in die Regierungen am geringsten ausgeprägt.<sup>25</sup> Abermals ist auffällig, dass gerade in den beiden Staaten der Region, die gemeinhin als demokratisch bezeichnet werden, der Zuspruch zu den Regierungen am geringsten ausfällt.

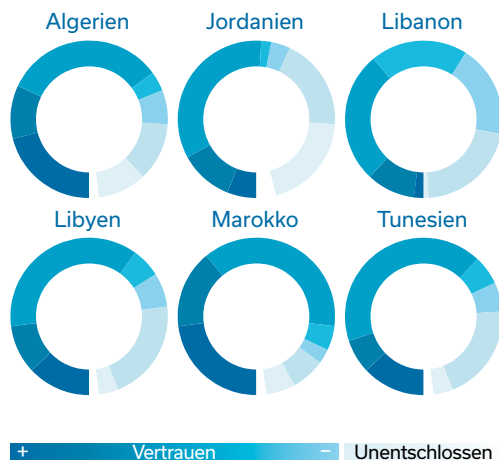
Prinzipiell lässt sich in der Region eine starke Zurückhaltung beim Engagement in politischen Parteien beobachten. Nur 30 Prozent im Libanon, 25 Prozent in Marokko und 20 Prozent in Libyen und Algerien geben an, sich eine Mitarbeit in Parteien vorstellen zu können. In Tunesien ist der Anteil mit nur 16 Prozent der

**Abb. 5: Wohlbefinden mit einem Beitritt zu einer politischen Partei**



Quelle: KAS PolDiMed Survey 2020, N.4.

**Abb. 6: Vertrauen oder Misstrauen gegenüber zivilgesellschaftlichen Organisationen**



Quelle: KAS PolDiMed Survey 2020, N.4.

Befragten noch geringer.<sup>26</sup> Dies offenbart die große Skepsis gegenüber der bestehenden Form der Parteilarbeit in den Ländern der Region und offenbart den Bedarf einer grundsätzlichen Diskussion über alternative Formen einer modernen Parteilarbeit sowie die Notwendigkeit von Parteilreformen.

### Starkes Zutrauen in Zivilgesellschaft und lokale Mandatsträger

Während das Vertrauen in Parteien und Parlamente schwach ausgeprägt ist, spricht das hohe Vertrauen in zivilgesellschaftliche Gruppierungen für das Entstehen einer aktiven Bürgergesellschaft. In allen von der Umfrage erfassten Ländern, außer im Libanon, genießen zivilgesellschaftliche Gruppierungen ein hohes Ansehen und erhalten Zustimmungswerte von mehr als der Hälfte der Befragten. In Marokko liegt deren Zustimmung mit 76 Prozent am höchsten, im Libanon mit 38 am niedrigsten. In Algerien vertrauen 65, in Tunesien 62 und in Jordanien 51 Prozent nichtstaatlichen Organisationen, wozu auch religiöse Gemeinschaften wie beispielsweise Moscheegemeinden zählen.<sup>27</sup>

Die hohen Zustimmungswerte für zivilgesellschaftliche Gruppen und nichtstaatliche Akteure

könnten auch Ausdruck der großen Skepsis gegenüber der Handlungsfähigkeit politischer Institutionen und eines grundlegenden Misstrauens gegenüber den politisch Handelnden sein, wie sie oben beschrieben worden sind. Dieses Misstrauen gegenüber der Funktionsfähigkeit staatlicher Einrichtungen könnte zu einer weiteren Vertrauenserosion in grundlegende demokratische Elemente und einer Abkehr von politischer Teilhabe führen. Umso bedeutender ist die hohe Zustimmung für nichtstaatliche Akteure, da diese als wichtige Kooperationspartner staatlicher Einrichtungen fungieren könnten, um somit eine höhere Akzeptanz für staatliches Handeln zu erlangen.

Darüber hinaus unterstreichen die Umfrageergebnisse die Bedeutung lokaler Behörden in fragmentierten Gesellschaften. Im Libanon und in Libyen genießen lokale und kommunale Behörden weitaus mehr Vertrauen als nationale Institutionen.<sup>28</sup> Die Übertragung von Befugnissen auf diese Regierungsebene könnte ein wichtiger Beitrag sein, um das Vertrauen in die staatliche Funktionsfähigkeit insgesamt zu stärken. Dies ist insbesondere in Libyen ein möglicher Weg, um nach fast sieben Jahren staatlicher Dysfunktionalität Vertrauen zurückzugewinnen. Libyen, das zuletzt zum Schauplatz



Willkommener Gast: Der türkische Präsident Recep Tayyip Erdoğan erfreut sich in der Region hoher Beliebtheitswerte.  
Quelle: © Zoubeir Souissi, Reuters.

eines internationalisierten Stellvertreterkrieges verschiedener Akteure und seit 2014 durch zwei Parallelregierungen verwaltet wurde, befindet sich seit Herbst 2020 auf dem Weg zur Wiederherstellung der nationalen Einheit. Im Februar 2021 wurde auf Vermittlung der Vereinten Nationen eine Einheitsregierung bestimmt, die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen für den 24. Dezember 2021, Libyens Unabhängigkeitstag, vorbereiten soll. Dabei können Stammesvertreter und lokale Mandatsträger einen wichtigen Beitrag leisten, um auf die Aussöhnung der Konfliktparteien und die Wiederherstellung der institutionellen Einheit des Landes hinzuwirken.

### **Ein neues Ungleichgewicht in den internationalen Beziehungen**

Der Einfluss externer Akteure auf die Entwicklungen in der Region ist traditionell groß. Der Sturz des Gaddafi-Regimes in Libyen 2011 wäre ohne die VN-gestützte NATO-Intervention seit März 2011 vermutlich nicht so rasch möglich gewesen. Auch regionale Akteure hatten stets einen großen Einfluss. Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate (VAE) versuchten frühzeitig, die Königreiche der Region zu stützen und vor Umstürzen zu bewahren. Zu groß war die Furcht, sie selbst könnten in den Sog der Umbrüche gezogen werden.

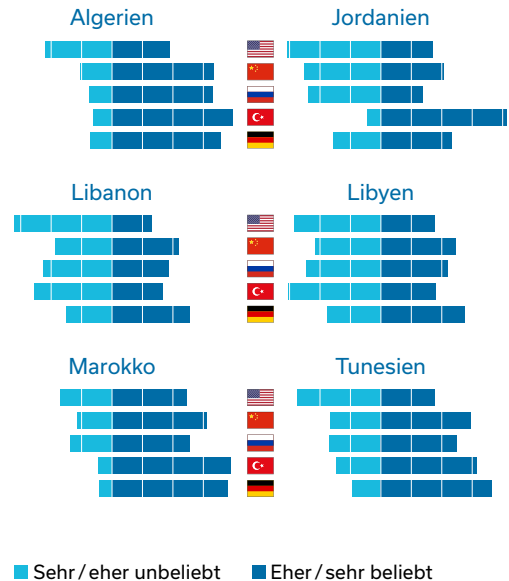
Die Vereinigten Staaten von Amerika verlagerten seit Präsident Obama ihren Schwerpunkt auf den indopazifischen Raum und zogen sich kontinuierlich aus der arabischen Welt zurück – mit Ausnahme der Golfstaaten, wo die USA bis heute Militärstützpunkte unterhalten. Hingegen verstärkt Russland seit Jahren seine Aktivitäten in der Region und führte zuletzt im Februar 2021 mit der algerischen Marine eine gemeinsame Militärübung im Mittelmeer durch. Auch in Libyen entwickelte sich Russland zum entscheidenden Akteur auf Seiten des selbsterklärten Feldmarschalls Khalifa Haftar und unterstützte 2019 an der Seite Ägyptens und der VAE mit Söldnern der Wagner-Gruppe die militärischen Ambitionen der international nicht anerkannten Regierung in Ostlibyen. Auch in Syrien nimmt Russland als Unterstützer des Assad-Regimes eine zweifelhafte Rolle ein.

## Zuletzt konnten Russland und China mit der Verteilung ihrer Coronaimpfstoffe in der Region punkten.

Russlands heutiger Aktivismus in der Region wird dennoch von vielen Bürgerinnen und Bürgern in den befragten Ländern geschätzt, womöglich auch, da Russland als global gewichtig und als Gegenspieler zu den USA wahrgenommen wird. In Algerien erhält Russland mit 66 Prozent Zustimmung die höchste Anerkennung, in Jordanien mit nur 22 am wenigsten.<sup>29</sup> Die USA hingegen, die seit dem Einmarsch im Irak 2003 zunehmend an Ansehen einbüßten, erhalten in Marokko mit 49 Prozent die höchsten Zustimmungswerte und im Libanon mit 25 die geringsten. In allen anderen Ländern bewertet nur jeder Dritte die USA positiv.<sup>30</sup>

China hingegen kann sich in der Region zunehmender Zustimmungswerte erfreuen. In Algerien geben 67 Prozent, in Marokko 61 Prozent und in Tunesien 59 Prozent an, ein gutes Bild von dem Land zu haben.<sup>31</sup> Chinas Belt and Road Initiative bindet all diese Länder ein. Zuletzt konnten

Abb. 7: Beliebtheit verschiedener Staaten



Quelle: KAS PoDiMed Survey 2020, N. 4.

Russland und China mit der Verteilung ihrer Coronaimpfstoffe zusätzlich in der Region punkten. In Marokko wird seit Ende Januar mit dem chinesischen Impfstoff Sinopharm geimpft.<sup>32</sup> Zudem wird überlegt, in marokkanischen Fabriken den chinesischen Impfstoff für den afrikanischen Kontinent produzieren zu lassen. Tunesien und Algerien impfen mit dem russischen Impfstoff Sputnik V. Dies dürfte mittelfristig auch Auswirkungen auf das Ansehen Russlands und Chinas in der Region haben. Die von der EU unterstützte COVAX-Initiative zur weltweiten Verteilung von Impfstoffen lieferte erst Mitte März 2021 erste Impfstoffe nach Tunesien.<sup>33</sup> Zu diesem Zeitpunkt waren die russischen und chinesischen Impfstoffe bereits seit Wochen im Gebrauch; den Regierungen wird hierfür medial und politisch große Anerkennung geschenkt.

## Deutschlands Ansehen in der Region ist groß

Die beiden Länder mit den höchsten Zustimmungswerten in den Ländern der Region sind Deutschland und die Türkei. Die starke Fokussierung der türkischen Außenpolitik auf eine

Verbesserung der Beziehungen mit muslimisch geprägten Ländern der arabischen Welt seit dem Amtsantritt Recep Tayyip Erdoğans scheint sich auszuzahlen. 79 Prozent der Befragten in Marokko und Algerien, 65 in Jordanien und 63 in Tunesien verspüren eine hohe oder sehr hohe Anerkennung für die Türkei. In der Bevölkerungsgruppe unter 30 Jahren ist dieses Ansehen besonders stark ausgeprägt. Nur Deutschland wird in der Region teilweise noch positiver wahrgenommen und erzielt Zustimmungswerte von 76 Prozent in Marokko, 73 in Tunesien, 71 in Algerien und 55 in Libyen.<sup>34</sup> Deutschland genießt in der Region traditionell ein hohes Ansehen. Die Wirtschaftsstärke und deutsche Produkte werden in den Ländern der Region ebenso bewundert wie die Willkommenskultur während der Migrationskrise 2015. Ferner ist Deutschland ein wichtiger Partner der Entwicklungszusammenarbeit in den Ländern der Region, die sich seit 2011 von jährlich rund 750 Millionen auf rund 3,4 Milliarden Euro im Jahr 2019 mehr als vervierfachte.<sup>35</sup>

## Angela Merkel ist die mit Abstand beliebteste europäische Führungspersönlichkeit in der Region.

Während also Russland, die Türkei und insbesondere China in der Region zunehmend positiv wahrgenommen werden, geraten langjährige internationale Akteure wie die USA oder Frankreich zunehmend unter Druck. Zwar ist Deutschland das angesehenste Land in der Region, jedoch bleibt abzuwarten, inwiefern dies auch mit der Beliebtheit von Bundeskanzlerin Angela Merkel zusammenhängt. Sie ist die mit Abstand beliebteste europäische Führungspersönlichkeit, allerdings regional übertroffen vom türkischen Präsidenten Erdoğan.<sup>36</sup> Beide haben in die Region betreffenden Fragen entscheidende Führungsstärke bewiesen. Merkel war maßgeblich an der Aufnahme von Flüchtlingen in Deutschland und der EU in den Jahren 2015 und 2016 beteiligt, während Erdoğan sich für die palästinensische Sache einsetzt und sich identitätspolitisch als

Beschützer des Islams in der Region präsentiert. Die hohen Zustimmungswerte Deutschlands in den Ländern der Region sollten auch zukünftig proaktiv dafür genutzt werden, entschlossen für Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit einzutreten. Dies erscheint aufgrund der ebenfalls hohen Zustimmungswerte für autoritäre oder illiberale Staaten wie China, Russland und die Türkei besonders angebracht.

## Einschätzung und Handlungsempfehlungen

Zehn Jahre nach Beginn der Umbrüche in zahlreichen Ländern der Region lässt sich ein differenziertes Bild von den Stimmungen und Erwartungen vor Ort zeichnen. Die Menschen in den Monarchien Marokko und Jordanien scheinen prinzipiell zufriedener mit den politischen Gegebenheiten und der wirtschaftlichen Situation zu sein als die Befragten in den sich im Demokratisierungsprozess befindlichen parlamentarischen Systemen in Tunesien und im Libanon. Angesichts des teils repressiven Umfelds und der eingeschränkten Meinungsfreiheit in den Monarchien ist allerdings denkbar, dass die geäußerte Meinung nicht in jedem Fall deckungsgleich mit der tatsächlichen Meinung der Befragten ist. Eine Kritik an den Königshäusern bleibt selten ohne persönliche Folgen. Obschon die Meinungs- und Pressefreiheit in Tunesien und im Libanon stark ausgeprägt sind, ist die politische Frustration dort besonders hoch. Das Vertrauen in Parlamente und Parteien ist besorgniserregend gering und im Libanon auch das Zutrauen in zivilgesellschaftliche Gruppierungen schwach. Auch wenn eine mögliche leichte Verzerrung dieser Ergebnisse durch die gewählte Umfragemethode möglich ist, lässt sich doch die ernüchternde Erkenntnis bilanzieren, dass zehn Jahre nach Beginn der Umbrüche, gerade im Ursprungsland Tunesien, eine hohe Frustration über die Ineffektivität der politischen Klasse vorherrscht. Die dringend benötigten Wirtschaftsreformen bleiben in den meisten Staaten aus, was zu großer Skepsis gegenüber der Handlungsfähigkeit politischer Institutionen und einem grundsätzlichen Misstrauen gegenüber den politisch Handelnden führt. Dies bedingt stellenweise auch eine erhöhte Bereitschaft zur Migration.

Die Schaffung von Arbeitsplätzen für die junge Generation, eine Diversifizierung der Wirtschaft, die Stärkung privatwirtschaftlicher Initiativen und das konsequente Vorgehen gegen Korruption und Vetternwirtschaft bleiben zentrale Herausforderungen für die Länder der Region. Nur durch nachhaltige Wirtschaftserfolge scheint das Vertrauen in die Handlungsfähigkeit staatlicher Institutionen hergestellt werden zu können. Hierfür könnten nichtstaatliche Akteure noch stärker in Gesetzgebungsprozesse eingebunden werden, um deren Vertrauenszuspruch für den politischen Prozess nutzbar zu machen. Der große Zuspruch für China, Russland und die Türkei offenbart, dass autoritäre und illiberale Systeme an Einfluss in der Region gewinnen. Das hohe Ansehen Deutschlands sollte genutzt werden, um weiterhin engagiert für eine freiheitlich-demokratische Grundordnung und die Vorzüge parlamentarischer Systeme zu werben.

---

**Thomas Volk** ist Leiter des Regionalprogramms Politischer Dialog im Südlichen Mittelmeerraum der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Sitz in Tunis.

**Malte Gasseling** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Regionalprogramms Politischer Dialog im Südlichen Mittelmeerraum der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 Kilavuz, M. Tahir / Grewal, Sharan 2020: Algerians have been protesting for a year. Here's what you need to know, Brookings, 26.02.2020, in: <https://brook.gs/3vZOVDf> [06.04.2021].
- 2 Weltbank 2020: MENA Economic Update: Trading Together – Reviving Middle East and North Africa Regional Integration in the Post-COVID Era, 19.10.2020, in: <https://bit.ly/3def5Kb> [06.04.2021].
- 3 Weltbank 2021: Unemployment, youth total (% of total labor force ages 15–24) (modeled ILO estimate), 29.01.2021, in: <https://bit.ly/3f3B88N> [06.04.2021].
- 4 Für die Datenerhebung führten lokale Partnerorganisationen computerunterstützte Telefoninterviews in lokalen arabischen Dialekten durch. Bürger ab 18 Jahren mit Mobiltelefonen wurden durch systematische Stichproben ausgewählt, wobei sich das Stichprobendesign von Land zu Land unterschied, z. B. gab es in einigen Fällen bereits große Stichproben und in anderen wurde eine Zufallsauswahl per Computer-Autodialer verwendet. Für jedes Land wurden mindestens 1.800 Interviews durchgeführt. In einigen Ländern, z. B. Libyen, mussten aufgrund der schlechten Netzkapazität einige Teilnehmer der Umfrage mehrfach angerufen werden. Den eigenen grafischen Darstellungen von Ergebnissen liegen vollständige Datensätze aus der KAS PolDiMed Survey 2020 zugrunde. Für das Meinungsbild unerhebliche Reaktionen der Befragten wurden in den Abb. 1 bis 3 und 6 („nicht verstanden“, „keine Antwort“) als farbloses Segment dargestellt bzw. in Abb. 5 nicht erfasst und in den Abb. 4 und 7 („nicht verstanden“, „unentschlossen“, „keine Antwort“) nicht berücksichtigt. Für eine umfangreichere Analyse siehe Konrad-Adenauer-Stiftung, Regionalprogramm Politischer Dialog im Südlichen Mittelmeerraum (KAS PolDiMed) 2021: 10 Years After the Arab Up-risings: Where Does Public Opinion in the Region Stand Today?, 26.01.2021, in: <https://bit.ly/397vZJ6> [06.04.2021].
- 5 Arab Barometer 2012: Arab Barometer Wave II 2010–2011, in: <https://bit.ly/3f8aZfQ> [06.04.2021].
- 6 KAS PolDiMed 2021, N. 4, S. 12.
- 7 Kabbani, Nader 2021: Economic Dimensions of the Social Contract and How to Address Them, in: Cherif, Youssef (Hrsg.): The Modern Arab State, A Decade of Uprisings in the Middle East and North Africa, Konrad-Adenauer-Stiftung, S. 117–144, hier: S. 125–139, in: <https://bit.ly/3iMM3FF> [15.06.2021].
- 8 Blanford, Nicholas 2021: Weapons or food? Lebanon's Armed Forces risk going hungry, Atlantic Council, 23.03.2021, in: <https://bit.ly/2PhrYcM> [06.04.2021].
- 9 KAS PolDiMed 2021, N. 4, S. 14.
- 10 KAS PolDiMed 2021: Economics in the Middle East and North Africa, Konrad-Adenauer-Stiftung, 29.03.2021, S. 6, in: <https://bit.ly/3uaUfSB> [06.04.2021].
- 11 KAS PolDiMed 2021, N. 4, S. 14.
- 12 Schwab, Klaus 2019: The Global Competitiveness Report 2019, Weltwirtschaftsforum, in: <https://bit.ly/3tNP6zS> [06.04.2021].

- 13 Ebd.
- 14 Freedom House 2011: Freedom in the World 2011: The Annual Survey of Political Rights & Civil Liberties, in: <https://bit.ly/3sdVLTy> [06.04.2021].
- 15 Freedom House 2020: Freedom in the World Report, in: <https://bit.ly/3seOJON> [06.04.2021].
- 16 KAS PolDiMed 2021: Trust in Political Institutions in the Middle East and North Africa, Konrad-Adenauer-Stiftung, 25.02.2021, S. 1, in: <https://bit.ly/3rfPKUO> [06.04.2021].
- 17 KAS PolDiMed 2021, N. 4, S. 25 f.
- 18 Ebd.
- 19 Ma'ayeh, Suha/Sweis, Rana F. 2021: Jordan's 2020 Parliamentary Election: Settling for the Status Quo. Konrad-Adenauer-Stiftung, 15.02.2021, in: <https://bit.ly/3uOBwgu> [14.05.2021].
- 20 KAS PolDiMed 2021, N. 4, S. 25 f.
- 21 Gespräch der Autoren mit einem ehemaligen Botschafter Tunesiens.
- 22 KAS PolDiMed 2021, N. 4, S. 22.
- 23 Ebd., S. 9.
- 24 Ebd.
- 25 Ebd., S. 22.
- 26 KAS PolDiMed 2021: Democracy & Political Systems in the Middle East and North Africa, Konrad-Adenauer-Stiftung, 15.03.2021, S. 8, in: <https://bit.ly/3u2kLx6> [06.04.2021].
- 27 KAS PolDiMed 2021, N. 4, S. 27.
- 28 KAS PolDiMed 2021, N. 16, S. 4–9.
- 29 KAS PolDiMed 2021, N. 4, S. 33.
- 30 Ebd., S. 31.
- 31 Ebd., S. 32.
- 32 Asharq Al-Awsat 2021: Morocco Receives 1<sup>st</sup> Shipment of Chinese COVID-19 Vaccine, 28.01.2021, in: <https://aawsat.com/node/2770176> [06.04.2021].
- 33 Weltgesundheitsorganisation (WHO) 2021: Tunisia receives first batch of COVID-19 vaccines through COVAX Facility, 17.03.2021, in: <https://bit.ly/3lSdPAh> [06.04.2021].
- 34 KAS PolDiMed 2021: International Relations in the MENA, Konrad-Adenauer-Stiftung, 11.03.2021, S. 6–8, in: <https://bit.ly/3rfllk4> [15.03.2021].
- 35 Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) 2021: Aid (ODA) disbursements to countries and regions [DAC2a], in: <https://bit.ly/2PxcYsm> [06.04.2021].
- 36 KAS PolDiMed 2021, N. 34, S. 10–12.





# Gemeinsam mehr erreichen

---

## *Der Freundeskreis der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.*

Die Förderer des Freundeskreises gehören zur „Familie“ und stehen in regelmäßigem Austausch mit der Konrad-Adenauer-Stiftung. Sie erhalten kostenlos aktuelle und wissenswerte Informationen zur Stiftungsarbeit im In- und Ausland. Exklusiv für den Freundeskreis bietet die Stiftung Seminare und regionale Veranstaltungen wie Stammtische mit hochkarätigen Referenten an. Im Rahmen von politischen Studienreisen – unterstützt vom internationalen Netzwerk der Stiftung – bekommen die Förderer einmalige Einblicke und unvergessliche Eindrücke der besuchten Länder und ihrer Politik, Geschichte, Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur.

Als Förderer im Freundeskreis tragen Sie dazu bei, die Leistungsfähigkeit und hohe Qualität des Angebots der Konrad-Adenauer-Stiftung langfristig zu sichern. Wir bedanken uns für Ihr Engagement!

Weitere Informationen über den Freundeskreis und den jährlichen Förderbeitrag finden Sie unter [www.kas.de/freundeskreis](http://www.kas.de/freundeskreis).

### ***Ihre Ansprechpartnerin:***

Dr. Christine Wagner

Telefon: 030/26996-3256

Telefax: 030/26996-53256

[christine.wagner@kas.de](mailto:christine.wagner@kas.de)

Freundeskreis der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Klingelhöferstraße 23 | 10785 Berlin

ISSN 0177-7521  
37. Jahrgang  
Ausgabe 2|2021



Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.  
Klingelhöferstraße 23  
10785 Berlin  
Telefon (030) 269 96-33 88  
[www.auslandsinformationen.de](http://www.auslandsinformationen.de)  
[www.fb.com/internationalreports](https://www.facebook.com/internationalreports)  
[www.twitter.com/auslandsinfo](https://www.twitter.com/auslandsinfo)  
[www.instagram.com/auslandsinfo](https://www.instagram.com/auslandsinfo)  
[auslandsinformationen@kas.de](mailto:auslandsinformationen@kas.de)

Herausgeber:  
Dr. Gerhard Wahlers

Chefredakteur:  
Dr. Sören Soika

Redaktion:  
Dr. Canan Atilgan  
Thomas Birringer  
Dr. Stefan Friedrich  
Benjamin Gaul  
Dr. Lars Hänsel  
Dr. Peter Hefe  
Frank Priess  
Sabina Wölkner  
Nils Wörmer  
Dr. Jan Woischnik

Redaktionelle Betreuung:  
Fabian Wagener

Unter Mitwirkung von:  
Valentin Carl, Christoph Kleiber, Sarah Müller,  
Leontine Päßler und Lyn Westphal

Gekennzeichnete Artikel geben nicht unbedingt  
die Meinung der Redaktion wieder.

Diese Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-  
Stiftung e.V. dient ausschließlich der Information.  
Sie darf nicht zum Zwecke der Wahlwerbung  
verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-,  
Landtags- und Kommunalwahlen sowie für  
Wahlen zum Europäischen Parlament.

Einzelheftpreis: 10 €. Im Abonnement  
günstiger. Für Schüler und Studenten wird ein  
Sonderrabatt gewährt. Für weitere Informati-  
onen und Bestellungen wenden Sie sich bitte  
an: [auslandsinformationen@kas.de](mailto:auslandsinformationen@kas.de)

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

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

Titelillustration:  
© racken (unter Verwendung von Symbolen  
des Department of Public Information der  
Vereinten Nationen).  
Alle weiteren wie jeweils gekennzeichnet.

Lektorat:  
Dr. Benedikt Helfer  
Oliver Seifert

Übersetzung:  
Eleonore Topolinski

Gestaltung / Satz:  
racken GmbH, Berlin



STRIE,  
VATION UND  
STRUKTUR

EBEN  
WASSER

7 BEZAHLBARE UND  
SAUBERE ENERGIE

11  
MENSCHENWÜRDIGE  
ARBEIT UND  
WIRTSCHAFTS-  
WACHSTUM

Ai

[auslandsinformationen.de](http://auslandsinformationen.de)  
[fb.com/internationalreports](https://fb.com/internationalreports)  
[twitter.com/auslandsinfo](https://twitter.com/auslandsinfo)  
[instagr.am/auslandsinfo](https://instagr.am/auslandsinfo)