

AUSLANDSINFORMATIONEN



ANSPRUCH
UND
WIRKLICHKEIT
ZUR DEUTSCHEN
ENTWICKLUNGS-
ZUSAMMENARBEIT

AUSLANDSINFORMATIONEN

3 | 2023

Liebe Leserinnen und Leser,

„Milliarden ohne Wirkung?“ – mit dieser Frage überschrieb die Frankfurter Allgemeine Zeitung einen in diesem Jahr erschienenen Text zu den Ausgaben für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit. Diese würden hierzulande zunehmend hinterfragt und kritisiert, heißt es darin.

Neu ist diese Diskussion nicht: Seit Langem wird in Politik und Wissenschaft eifrig darüber gestritten, ob die hohen Summen, die Industriestaaten vor allem seit den 1960er-Jahren in die wirtschaftliche Entwicklung von Staaten in Lateinamerika, Afrika und Asien investiert haben, dort nennenswerte Fortschritte bewirkt oder – im Gegenteil – womöglich eher korrupte Eliten finanziert und damit stabilisiert haben. Diese Debatte war und ist wichtig. Denn die Entwicklungszusammenarbeit wird nur dann dauerhaft gesellschaftliche Legitimation genießen, wenn neben ihren Erfolgen auch Fehlschläge und falsche Schwerpunktsetzungen klar benannt und dann korrigiert werden. Die vorliegende Ausgabe der Auslandsinformationen soll einen kritisch-konstruktiven Beitrag zu dieser Debatte leisten.

Und wenn man die in diesem Heft enthaltenen Artikel betrachtet, kristallisiert sich tatsächlich neben den positiven Entwicklungen auch eine Reihe unterschiedlicher – teils miteinander zusammenhängender – Probleme und Herausforderungen der gegenwärtigen deutschen Entwicklungspolitik heraus, die wir angehen und aus denen wir entsprechende Rückschlüsse ziehen müssen, von denen hier einige genannt seien.

Das konkrete Handeln sollte im Vordergrund stehen, nicht das Reden darüber.

Dass man nicht nur Gutes tun, sondern auch darüber reden sollte, ist eine alte Weisheit, die in gewisser Weise auch für die Entwicklungszusammenarbeit zutrifft. Wenn etwa die EU und ihre Mitgliedstaaten in vielen Regionen deutlich mehr Geld für Entwicklungszusammenarbeit ausgeben als China, die chinesischen Projekte im Bewusstsein der lokalen Bevölkerung aber viel präsenter sind, dann läuft in der Kommunikation tatsächlich etwas falsch. Wenn allerdings immer mehr Energie darauf verwendet wird, entwicklungspolitische Maßnahmen so zu „labeln“, dass sie das Wohlwollen einer eng umgrenzten heimischen Wählerklientel erheischen, sind wir ebenso auf dem Holzweg. Das markanteste Beispiel ist hier die Anfang 2023 ausgerufene „Feministische Entwicklungszusammenarbeit“. Die gezielte Unterstützung von Frauen war bereits seit längerer Zeit fester Bestandteil deutscher Entwicklungspolitik und ist aus offensichtlichen Gründen sinnvoll und geboten. Ob aber in Zukunft die offensive Bewerbung der entsprechenden Maßnahmen als „feministisch“ den Adressatinnen einen Zusatznutzen bringen wird, darf bezweifelt werden. Wie Stefan Friedrich und Mathias Kamp in ihrem Beitrag zur Entwicklungszusammenarbeit mit afrikanischen Staaten schreiben, stößt diese Art der Kommunikation keinesfalls überall auf Zustimmung, sondern nährt mancherorts vielmehr Paternalismusvorwürfe. Gut gemeint ist nicht immer gut gemacht.

Tatsächliche Ergebnisse sollten der Maßstab sein, nicht gute Absichten. Dass wir mit bestimmten Werten und Idealvorstellungen in die Gestaltung von Politik – auch von Entwicklungspolitik – gehen, ist gut und richtig. Messen lassen muss sich diese Politik am Ende aber an ihren tatsächlichen Ergebnissen. Hier ist beispielsweise der Blick auf unsere Energiekooperation mit afrikanischen Staaten aufschlussreich, die Anja Berretta in ihrem Beitrag näher analysiert. Natürlich können wir unter Verweis auf die Notwendigkeit des Klimaschutzes die Förderung von Brückenenergieträgern wie Erdgas in Afrika einstellen und allein auf die Förderung „grüner“ Energien setzen, wie das heute unter dem Schlagwort „just energy transition“ von deutscher Seite häufig getan wird. Dies kann allerdings in einer Welt, in der die westlichen Staaten nicht die einzigen relevanten Akteure sind, dazu führen, dass die entsprechenden Länder in Afrika ihre Gasprojekte dann eben mit türkischen, russischen oder chinesischen Partnern durchführen und wir dreifach verlieren: keine Aufträge für deutsche Firmen, schwindender Einfluss in den betreffenden Staaten und aufgrund der Verwendung schlechterer Technologie mehr Treibhausgasausstoß in die Erdatmosphäre.

Statt abstrakt eine „Partnerschaft auf Augenhöhe“ zu beschwören, sollten wir in der Praxis noch konsequenter respektvolle Beziehungen mit unseren Partnern pflegen. Kaum eine Formel klingt in der Entwicklungszusammenarbeit auf den ersten Blick so erstrebenswert und ist gleichzeitig als Begriff so abgenutzt wie jene von der „Partnerschaft auf Augenhöhe“. Aber seien wir ehrlich: Augenhöhe in einer Beziehung – sei es militärisch, ökonomisch oder mit Blick auf andere Faktoren – ist kein rhetorisch von einer der beiden Seiten herbeiführbarer Zustand, sondern Ausdruck einer tatsächlichen (ungefähren) Ebenbürtigkeit. Weder ist sie also von unserem guten Willen abhängig noch ist gesagt, dass sie überhaupt in jedem Fall in unserem Interesse liegt. Unser Ziel muss eine auf gegenseitigem Respekt fußende Beziehung mit unseren Partnern in der Entwicklungszusammenarbeit sein. Auf diesem Weg haben wir in den vergangenen Jahrzehnten zweifellos Fortschritte gemacht. Nach wie vor können und müssen wir allerdings in den drei Dimensionen, die eine solche Beziehung beinhaltet, (wieder) besser werden.

Erstens: Einen Partner zu respektieren heißt, ihn als handelndes Subjekt zu begreifen. Dass jedes Handeln innerhalb von Strukturen stattfindet, sollte ebenso unbestritten sein wie die Tatsache, dass beispielsweise im Falle der meisten afrikanischen Staaten Strukturen, die in der Kolonialzeit geschaffen wurden, teilweise bis heute nachwirken. Vermeiden müssen wir aber einen Diskurs, in dem diese Länder nur noch als passive Opfer widriger Gegebenheiten erscheinen, an denen die westlichen Staaten die Schuld tragen und an denen nur die westlichen Staaten etwas ändern können. Denn dies würde nicht nur eine groteske Selbstüberschätzung unsererseits bedeuten, sondern auch die lokalen Eliten in unseren Partnerstaaten unzulässig aus der Pflicht nehmen.

Zweitens: In einer respektvollen Beziehung dürfen wir nicht nur, wir *sollten* unsere eigenen Interessen und Handlungszwänge offen kommunizieren. Hilfe aus Mitmenschlichkeit kann in der Entwicklungspolitik eine Rolle spielen. Dass wir aber durchgängig nur aus diesem Motiv heraus handeln, glaubt ohnehin niemand. Sprechen wir also unsere Interessen in der Entwicklungszusammenarbeit – von wirtschaftlichen Vorteilen über den Klimaschutz bis hin zu politischer Stabilität und der Reduktion von ungesteuerter Migration – offen aus. Dies steigert die Akzeptanz „zu Hause“ und erhöht unsere Glaubwürdigkeit bei den Partnern. Das Beispiel Jordanien, das Edmund Ratka in dieser Ausgabe näher betrachtet, zeigt, dass Entwicklungspolitik auch geostrategischen Überlegungen folgen kann und darf.

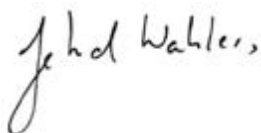
Drittens: Unsere Partner zu respektieren bedeutet, deren Interessen ernst zu nehmen – und das nicht nur, wenn sie uns gefallen. Auch hier ist der Blick auf unsere Energiezusammenarbeit mit afrikanischen Staaten erhellend. Selbstverständlich können wir die Erderwärmung nicht allein im Kreise der traditionellen Industriestaaten aufhalten. Zentrales Interesse vieler Länder ist aber zunächst einmal Energiesicherheit. Unterstützen wir in anderen Staaten ausschließlich die Nutzung erneuerbarer Energien, während wir selbst uns in Zeiten von Energieknappheit mehr Kohle gönnen, entsteht bei unseren Partnern zu Recht der Eindruck, unsere Energiesicherheit zähle, ihre aber nicht.

Die Wirtschaft darf nicht in den Hintergrund geraten. Entwicklungszusammenarbeit ist heute viel mehr als die Unterstützung wirtschaftlichen Fortschritts in einzelnen „Empfängerstaaten“. Sie umfasst unterschiedlichste Bereiche, von der Rechtsstaatszusammenarbeit, die Pavel Usvatov und Julia Leitz in dieser Ausgabe analysieren, über den Schutz der Umwelt bis hin zur Entwicklung, Produktion und Verteilung von Impfstoffen. Das ist auch richtig, denn globale Herausforderungen wie der Klimawandel oder Pandemien erfordern Anstrengungen auch in der Entwicklungspolitik. Dennoch bleiben die wirtschaftliche Entwicklung und die Armutsreduktion die dringendsten Anliegen vieler Partnerstaaten. Und das ist angesichts der fortbestehenden Defizite in diesen Bereichen nur zu verständlich. Diese Anliegen müssen sich auch in der Prioritätensetzung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit widerspiegeln. Eine entscheidende Rolle kommt hierbei der Privatwirtschaft und dem Handel zu. So begrüßenswert es also ist, dass Deutschland beispielsweise die Umsetzung der Afrikanischen Freihandelszone stark fördert, so bedauernd ist es, dass bei der Einbindung der deutschen Unternehmen in unsere Entwicklungspolitik eher Rückschritte zu verzeichnen sind. Wenn bei wirtschaftlichen Verbesserungen in unseren Partnerländern auch deutsche Unternehmen profitieren, stört das dort niemanden – und so sollte es auch in Deutschland sein.

Konzentration auf das Wesentliche: Vielleicht ist das die Schlussfolgerung, die am besten die hier ausgeführten Punkte auf einen gemeinsamen Nenner bringt. Und sie ist in Zeiten klammerer Kassen umso dringlicher zu befolgen. Doch nicht nur das – auch das internationale Umfeld und innenpolitische Entwicklungen in einer Reihe von Partnerstaaten lassen eine gewisse Bescheidenheit ratsam erscheinen. Es gibt viele Ziele und Werte, die wir als richtig erachten und die wir gerne auch über das Vehikel unserer Entwicklungszusammenarbeit in unseren Partnerländern verwirklichen würden. Wir müssen aber zur Kenntnis nehmen, dass die Zahl derer, die diese Ziele teilen, auf der Welt zuletzt nicht größer geworden ist. Man denke nur an die Sahelregion, wo in den vergangenen Jahren ein Land nach dem anderen zum Schauplatz von Militärputschen geworden ist. Ziehen wir uns mit unserer Entwicklungszusammenarbeit aus Ländern, die mit Blick auf Regierungsform und gesellschaftspolitische Orientierung unseren Präferenzen widersprechen, ganz zurück? Können und sollten wir die Zusammenarbeit gegebenenfalls komplett an der jeweiligen Regierung vorbei fortführen? Auf solche Fragen müssen wir auf Grundlage einer nüchternen Debatte nuancierte Antworten finden. Maßstab müssen unsere Interessen und die voraussichtlichen entwicklungspolitischen Konsequenzen unserer Entscheidungen sein – nicht, wie wir uns dabei fühlen.

Ich wünsche Ihnen eine anregende Lektüre.

Ihr

A handwritten signature in black ink that reads "Gerhard Wahlers". The signature is written in a cursive style with a large, stylized initial 'G'.

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).

Schon länger auf dem Schirm: Die Begrenzung des Klimawandels und die Anpassung an seine Folgen spielen seit Jahren eine wichtige Rolle in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. In diesem Bild aus dem Jahr 2012 ist die Trocknung von Kaffee in einer Kooperative im kenianischen Embu zu sehen, die seinerzeit von der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) bei der Anpassung an veränderte klimatische Bedingungen unterstützt wurde.
Foto: © Ute Grabowsky, photothek, picture alliance.

Anspruch und Wirklichkeit

Zur deutschen
Entwicklungszusammenarbeit



8

Interessen- statt Weltrettungspolitik

Warum die deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit Afrika neu gedacht werden muss

[Stefan Friedrich/Mathias Kamp](#)

22

Gefangen im Krisenmodus des Status quo

Jordanien ist auch dank deutscher Unterstützung stabil – doch eine politische Strategie fehlt

[Edmund Ratka](#)

34

Eine gerechte Transformation?

Zur Energiewende in Afrika

[Anja Berretta](#)

47

Rechtsstaatsförderung in der Praxis

Beispiele vom Westlichen Balkan

[Pavel Usvatov/Julia Leitz](#)

WEITERE THEMEN

60

Totaler Frieden in Kolumbien?

Präsident Petros Agenda zwischen Anspruch und Wirklichkeit

[Stefan Reith](#)



[Anspruch und Wirklichkeit. Zur deutschen Entwicklungszusammenarbeit](#)

Interessen- statt Weltrettungspolitik

Warum die deutsche Entwicklungszusammenarbeit
mit Afrika neu gedacht werden muss

Stefan Friedrich / Mathias Kamp

Deutschlands Interessen in Afrika sind augenscheinlich. Sie reichen von Wirtschaft über Sicherheit bis hin zur politischen Partnerschaft im globalen Systemwettbewerb. Doch nutzt Deutschland alle seine Möglichkeiten, um seine Interessen auf dem Nachbarkontinent zu wahren? Die Antwort ist: Nein! Gerade mit Blick auf die immensen Investitionen, die Deutschland im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit tätigt, muss die Frage aufgeworfen werden: Können diese Investitionen nicht sehr viel zielgerichteter erfolgen – zum Wohle der afrikanischen Partner, aber auch in unserem eigenen Interesse?

Der Blick auf Afrika: Anpassung an neue Realitäten

Die Wahrnehmung des afrikanischen Kontinents in Deutschland und Europa bedarf seit Langem einer grundlegenden Korrektur. Der sich im Zuge der „Zeitenwende“ vollziehende Wandel in unserem Blick auf die Welt bietet dafür eine gute Gelegenheit. „Wir sind heute in einer anderen Welt aufgewacht“, hatte Außenministerin Annalena Baerbock am Morgen des 24. Februar 2022 in Reaktion auf den russischen Angriff auf die Ukraine verkündet. Doch die Welt hatte sich nicht über Nacht verändert – vielmehr zwang uns der Schockeffekt des russischen Angriffs, der Realität ins Auge zu schauen. Die geopolitischen Verwerfungen und strategischen Herausforderungen hatten sich lange abgezeichnet.

Das gilt auch für die Entwicklungen auf dem afrikanischen Kontinent. Ein Paradigmenwechsel, wie wir ihn mit Blick auf unsere Geopolitik und (kollektive) Verteidigungsfähigkeit beobachten, ist ebenso in unserer Politik gegenüber afrikanischen Partnern erforderlich. Unser strategisches Handeln in Bezug auf Afrika umfasst eine ganze Reihe von Politikfeldern und Instrumenten, aber es ist die klassische Entwicklungszusammenarbeit (EZ), die nach wie vor dominiert.

Es besteht Hoffnung, dass sich im Zuge aktueller Debatten ein pragmatischerer, realistischerer

und differenzierter Blick auf Afrika durchsetzt. Es ist nicht einfach, bestehende Perzeptionen, Stereotypen und Narrative zu durchbrechen. Wildromantischer Sehnsuchtsort mit Safari-Kulisse; Krisenkontinent geprägt von Hunger, Armut und Krieg; Chancenkontinent, dessen junge Bevölkerung ein neues Zeitalter einläutet – dies sind wohl die drei dominanten Afrikabilder in Deutschland. Sie alle eint ein Grundproblem: Sie werden den komplexen, heterogenen und teils widersprüchlichen Dynamiken auf dem Kontinent nicht gerecht. „Africa is not a country“ – das ist eine Klarstellung, zu der sich afrikanische Stimmen gegenüber deutschen Akteuren oft gezwungen sehen. Und sie sei auch hier den folgenden Überlegungen vorangestellt. Unsere strategische Ausrichtung muss – wesentlich mehr als in der Vergangenheit – Raum lassen für regionale und länderspezifische Prioritäten, die die jeweiligen individuellen Anforderungen widerspiegeln.

Warum wandelt sich der Blick auf Afrika? Dafür gibt es im Wesentlichen zwei Ursachen: Zum einen hat dies mit Entwicklungen auf unserem Nachbarkontinent selbst zu tun. Denn entgegen dem oben genannten Krisen-Stereotyp hat sich sehr viel Positives auf dem Kontinent getan. Länder wie Ghana, Uganda, Äthiopien, Sierra Leone, Mosambik und Ruanda verzeichneten ein hohes Wirtschaftswachstum von jährlich mehr als sieben Prozent. Dieses ist vielerorts nach dem

doppelten Einbruch infolge der Coronapandemie und des russischen Angriffs auf die Ukraine mittlerweile wieder zurück auf hohem Niveau. Als Ergebnis dieser Entwicklungen hat sich in vielen Ländern eine Mittelschicht herausgebildet. In Summe hat sich die Anzahl der Menschen in Afrika, die zur Mittelschicht gezählt werden, in den vergangenen 30 Jahren verdreifacht. Sie wird heute auf circa 330 Millionen Menschen geschätzt. Dabei gibt es starke Unterschiede in der Verteilung. In Nordafrika ist die Mittelschicht in Ländern wie Tunesien, Marokko und Ägypten am stärksten ausgeprägt. Andere Länder mit einem relativ hohen Anteil an Menschen in der Mittelschicht sind unter anderem Ghana, Namibia, Botswana, Kenia und Südafrika.¹ Bis zum Jahr 2060 wird erwartet, dass diese Gruppe in ganz Afrika auf mehr als eine halbe Milliarde Menschen anwächst.

Gleichzeitig sind auch auf anderen Gebieten in Subsahara-Afrika Fortschritte erzielt worden: So sank der Anteil der Menschen in absoluter Armut seit Beginn des Jahrtausends von 57 auf 35 Prozent, die Lebenserwartung stieg von 51 auf 61 Jahre. Hinzu kommt: Afrika ist ein junger Kontinent. Das Durchschnittsalter der Bevölkerung liegt aktuell bei 18,8 Jahren (in Europa bei 42,2).² Und es ist ein Kontinent, auf dem es das dynamischste Städtewachstum geben wird. Die UN rechnen für die Zeit zwischen 2020 und 2050 mit einem Zuwachs der städtischen Bevölkerung von 174 Prozent (zum Vergleich: Europa 8 Prozent).³ Dies wird auch Auswirkungen auf die globale Nachfrage nach Dienstleistungen aller Art haben – ein Mega-Geschäft. Prognosen gehen davon aus, dass in den kommenden zehn Jahren in Afrika mehr Straßen, Brücken, Häuser et cetera gebaut werden als in den vergangenen 100 Jahren in Europa.⁴

Zum anderen hängt der gewandelte Blick auf Afrika mit den geopolitischen Veränderungen in der Welt zusammen. Der Aufstieg Chinas als globale Alternative zum Westen, die Bemühungen Russlands, mit seinen begrenzten Mitteln über Waffenlieferungen und die Wagner-Gruppe zumindest als „Störer“ in Erscheinung zu treten, sowie das zunehmende Engagement anderer

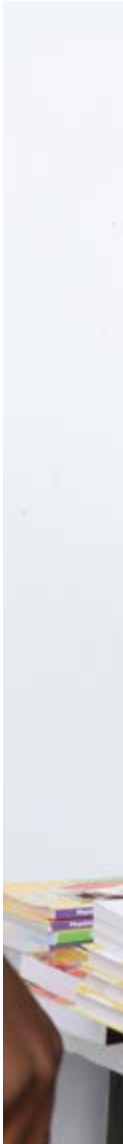
mehr oder weniger autoritärer Staaten wie der Türkei oder Saudi-Arabien, die sich ihren eigenen Platz in der neu entstehenden Weltordnung erarbeiten wollen – all das bringt „neue“ Akteure auf das internationale Spielfeld. Alle haben Interessen in Afrika und bemühen sich, ihre wirtschaftliche und politische Rolle in der Welt auch über ein zunehmendes Engagement auf diesem Kontinent zu stärken. Das heißt: Afrikanische Staaten haben heute die Wahl. Diese neue, für sie durchaus sehr positive Ausgangssituation hängt darüber hinaus auch damit zusammen, dass im afrikanischen Boden sehr viele Rohstoffe und Seltene Erden liegen. Sie sind für die Ökonomie der Zukunft von zentraler Bedeutung.

Die Annahme, eine Logik der Hilfe löse die Probleme anderer Länder, führt zu völlig überfrachteten Erwartungen.

Der Bewusstseinswandel bei uns kommt sehr spät. Dass uns offenbar erst massive geopolitische Verwerfungen dazu zwingen, unsere Wahrnehmung nachhaltig zu überdenken, ist kein Ruhmesblatt. Umso wichtiger ist es, dass es uns zügig gelingt, gegenüber afrikanischen Partnern glaubwürdig aufzutreten. Im Falle Deutschlands und Europas kommt noch der Migrationsdruck aus Afrika hinzu, der bereits jetzt im Mittelmeer und überall an den südlichen Grenzen Europas deutlich zu spüren ist. Dort, wo sich die Lebensverhältnisse und Zukunftsperspektiven nicht ausreichend verbessern, sehen insbesondere junge Menschen teilweise nur einen Ausweg: die Flucht über das Mittelmeer nach Europa. Die traditionelle EZ wird nicht in der Lage sein, all diesen Herausforderungen adäquat zu begegnen.

Altes und neues Denken in der Entwicklungszusammenarbeit

Die Debatte um die Wirksamkeit und Sinnhaftigkeit der Entwicklungszusammenarbeit ist im Grunde alt und schon oft wurde der Ansatz eines eigenen Politikfeldes für die Unterstützung von



Entwicklung in anderen Staaten als Auslaufmodell tituliert. Seit Jahrzehnten erscheinen kritische Beiträge, deren Forderungen von grundlegenden Reformen bis hin zur völligen Abschaffung der EZ reichen.

Mit Blick auf ihre Wirksamkeit weist die Entwicklungszusammenarbeit nach Jahrzehnten milliardenschwerer Unterstützungsprogramme eine sehr durchwachsene Bilanz auf. Bei der

Ursachensuche geraten zwei Dinge in den Blick: zum einen das Zusammenspiel mit anderen Politik- und Themenfeldern (etwa die Bedingungen im Welthandel) und zum anderen die Liste der unerwünschten (Neben-)Effekte fehlgeleiteter Ansätze. Vor dem Hintergrund der hohen Aufwendungen steht die EZ auch innenpolitisch unter Rechtfertigungsdruck. Doch das Absprechen ihrer Daseinsberechtigung ist letztlich ignorant und verkennt die Realitäten globaler



Gegen die Krisenerzählung: Nach wie vor wird Afrika im hiesigen Diskurs vielfach mit Armut und Elend assoziiert – dabei entwickeln sich viele Länder positiv und bringen zunehmend eine gut ausgebildete Mittelschicht hervor.
Foto: © Seth, Xinhua, picture alliance.

Zusammenhänge. Die Wahrung von Wohlstand und Frieden im eigenen Land erfordert auch ein Engagement im Ausland – und hier bildet die Entwicklungszusammenarbeit ein zentrales Puzzleteil.

In diesem Zusammenhang lohnt sich die Frage: Welche Rolle soll die EZ im Konzert mit anderen Ressorts im Sinne des strategischen Außenhandelns Deutschlands spielen? Die traditionelle Denkweise in der EZ ist hier längst überholt und scheint sich doch hartnäckig zu halten. Gründe dafür sind eine fehlgeleitete Interpretation unserer historischen Verantwortung und eine naive Überschätzung unseres Einflusses. Die Hybris der Annahme, eine Logik der Hilfe, orientiert an eigenen Normen und Erwartungen, löse die großen Herausforderungen anderer Länder, führt zu völlig überfrachteten Erwartungen. Vor diesem Hintergrund ist es kaum möglich, den eigenen Ansprüchen gerecht zu werden. Umso wichtiger ist daher eine deutliche Fokussierung – auch in der Außenkommunikation – auf die zentralen Interessen Deutschlands und eine bessere Verzahnung der EZ mit anderen Ressorts im Sinne eines kohärenteren strategischen Außenhandelns mit Blick auf unsere afrikanischen Partner.

Auch wenn schon lange von „Zusammenarbeit“ statt „Hilfe“ gesprochen wird: Der grundlegende Ansatz der EZ wird auf afrikanischer Seite vielfach als anmaßend und unglaublich empfunden. Kritische Stimmen aus Afrika werfen uns Scheinheiligkeit vor, wenn eigene Interessen nicht deutlich kenntlich gemacht werden. Sie verweisen auf den Profit aus dem „Geschäft mit der Hilfe“ und auf die Verluste durch Ausbeutung, globale Ungerechtigkeit und Handelsdefizite, in Anbetracht derer die Hilfsleistungen nur wie ein kleines Trostpflaster wirken. Wenn Hilfe zudem überladen wird mit komplexen Auflagen, vorgefertigten Konzepten und bevormundenden Ratschlägen, dann darf sich niemand über den Vorwurf des Paternalismus wundern. Im Übrigen fördert eine Mitleids- und Rettungslogik eine verzerrte Wahrnehmung, in der sich die afrikanischen Partner zurecht nicht ernstgenommen fühlen. Die Entwicklungszusammenarbeit darf und soll Platz bieten für ein Element der Barmherzigkeit, aber

dieses darf nicht zu einer – in letzter Konsequenz nicht selten auch rassistisch geprägten – Opferrollenzuweisung führen. Afrika braucht keine weißen Retter!

Das zögerliche Bekenntnis zu unseren eigenen Interessen untergräbt die Glaubwürdigkeit.

Die Entwicklungszusammenarbeit in ihrer aktuellen Prägung wird weder den eigenen Zielen gerecht noch stellt sie für die afrikanischen Länder angesichts der Alternativen ein attraktives Angebot dar. Die aktuellen Impulse aus der Bundesregierung leisten kaum einen Beitrag in die richtige Richtung. Die neue Afrikastrategie des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) ist zwar bemüht, einen Blick auf die Realität zu haben, bleibt aber unkonkret, wie sich dies in der Praxis widerspiegeln soll. Zudem fällt sie beim zentralen Thema der Förderung des privatwirtschaftlichen Engagements hinter vorherige Strategien und Positionen des BMZ zurück. Die laut verkündete feministische Außen- und Entwicklungspolitik verfolgt zwar ein wichtiges Ziel, in ihrer Ausgestaltung und Kommunikation stößt sie jedoch auf afrikanischer Seite auf erheblichen Widerstand und nährt erneut Paternalismusvorwürfe.

Fünf Impulse für eine neue Entwicklungspolitik gegenüber Afrika

1. Deutschlands strategische Interessen gehören ins Zentrum der Entwicklungszusammenarbeit.

Die ökonomischen und politischen Herausforderungen der vergangenen Jahre haben Spuren in den Haushaltsansätzen für die Entwicklungszusammenarbeit hinterlassen.⁵ Auch in Deutschland ist davon auszugehen, dass die Belastungen durch COVID-19 und die „Zeitenwende“ Einfluss auf den Haushalt des BMZ und andere Haushalte haben werden, die sich Deutschland als offizielle Entwicklungszusammenarbeit (ODA) anrechnen kann. Damit steigt auch die Notwendigkeit, die

Ausgaben besser als bisher zu begründen und in einen auch für die eigene Bevölkerung besser nachvollziehbaren Kontext zu stellen.

All das erfordert ein erheblich höheres Maß an Aufrichtigkeit und Konsequenz. Das zögerliche Bekenntnis zu unseren eigenen Interessen im Kontext der EZ untergräbt die Glaubwürdigkeit – sowohl im In- wie auch im Ausland. Das schwächt auch eine zielorientierte Fokussierung der eigenen Mittel. Die vielfältigen Motive der EZ lassen sich nicht beiseite wischen. Es geht hier auch explizit nicht darum, die humanitäre und karitative Komponente zu untergraben. Denn sie steht ja gerade in Zusammenhang mit zentralen Interessen Deutschlands – nicht zuletzt mit Blick auf die Förderung von Stabilität.

Vorgefertigte Konzepte für den ganzen Kontinent vorzulegen, für die sich dann ausgewählte Länder qualifizieren können, ist inadäquat.

Ein Kompass für die EZ, der eine Priorisierung und Fokussierung ermöglicht, muss jedoch die klar definierten und artikulierten strategischen Interessen Deutschlands handlungsleitend ins Zentrum rücken. Dabei sollte der Dreiklang unserer wichtigsten strategischen Interessen gelten: Entwicklung der Wirtschaft, starke Stellung im (System-)Wettbewerb und Gewährleistung von Stabilität. In diesem Kontext darf die EZ kein Nebenschauplatz sein. Sie darf nicht nur einer eigenen Logik folgen, sondern sollte komplementär und unterstützend zu anderen Politikfeldern gestaltet werden.

Der geografische Zuschnitt auf Afrika bildet zwar einen wichtigen Bezugsrahmen, dennoch bedarf es in der Entwicklungszusammenarbeit stärkerer Differenzierung. Es gilt, simple Kategorisierungen und „Paketangebote“ zu vermeiden. Ausgereifere individuelle Länderansätze bieten Raum für die Abwägung strategischer Interessen

und Prioritäten. Vorgefertigte Konzepte mit Gültigkeit für den ganzen Kontinent vorzulegen, für die sich dann auserwählte Länder qualifizieren können, ist inadäquat. Vielmehr müssen Kooperationen mit Ländern individuell ausgehandelt werden. Natürlich erfordert es Kapazitäten, den einzelnen Ländern die verdiente Aufmerksamkeit zu schenken (dazu zählt im Übrigen auch die Bereitschaft, afrikanischen Delegationen mit der entsprechenden Hochrangigkeit zu begegnen – Stichwort „Augenhöhe“). Aber das muss es unwert sein, vor allem wenn wir im geostrategischen Wettbewerb auf Allianzen in Afrika und mit afrikanischen Partnern setzen.

Wichtig wäre in diesem Zusammenhang auch eine Intensivierung des Dialogs mit Akteuren aus Forschung, Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft, da diese einen erheblichen Beitrag zur Entwicklung einer stärkeren Einzelfallkompetenz leisten können. Und: Deutschland benötigt dringend ein eigenes Forschungsinstitut für die zentralen Fragen und Herausforderungen afrikanischer Länder und des gesamten Kontinents. Vorrangige Aufgabe eines solchen Instituts wäre es, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Medien in Deutschland und Europa kompetent über relevante Entwicklungen auf dem Nachbarkontinent zu informieren. Es ist sehr bedauerlich, dass die Pläne für ein solches Projekt in der vergangenen Legislaturperiode aufgrund von Streitigkeiten zwischen den beteiligten Ministerien nicht umgesetzt wurden.

2. Wir müssen viel stärker auf die Interessen unserer afrikanischen Partner eingehen und auf Bevormundung verzichten.

Interessenpolitik statt Weltrettungspolitik – selbst reduziert auf diese Formel steht diese Forderung nicht im Widerspruch zu den Erwartungen auf afrikanischer Seite. Es geht darum, dass die EZ auch besser auf die Interessen, Erwartungen und Prioritäten der Partner eingeht. Das erfordert ein besseres Verständnis der Perzeptionen und der Genese von Positionen auf afrikanischer Seite (dann wäre gerade in Deutschland auch die Überraschung nicht so groß gewesen, dass viele afrikanische Staaten Russland wegen des

Angriffs auf die Ukraine eben nicht verurteilt haben). Eine klare Definition von Interessen auf beiden Seiten ermöglicht es, Schnittmengen und Win-win-Szenarien herauszuarbeiten sowie Priorisierungen bei der Auswahl von Partnern und Betätigungsfeldern vorzunehmen.

Der Westen ist nicht mehr automatisch erste Wahl.

Dabei muss auch klar sein, dass Korruption und *elite capture* – die Vereinnahmung und Ausbeutung staatlicher Ressourcen durch eine kleine Elite zum Nachteil der breiten Bevölkerung – Hindernisse für eine echte Partnerschaft mit Deutschland sind. Gegen solche Praktiken sollte offensiv vorgegangen werden. Dies ist letztlich auch im Interesse des jeweiligen Landes und seiner Bevölkerung. Denn *accountability*, das In-die-Verantwortung-Nehmen der Eliten, ist ein Punkt, der auch von Vertretern der Zivilgesellschaften der Partnerländer in Afrika eingefordert wird. Hier ist auch die Kritik an der Zusammenarbeit mit einem Akteur wie China am größten – und dort müssen wir ansetzen.

Vermieden werden sollte dabei jedoch, dem Vorwurf eines neuen Paternalismus Nahrung zu geben. Selbstverständlich ist es richtig, dass wir beispielsweise auf unsere Position mit Blick auf die Rechte der LGBTI-Community hinweisen und unsere ablehnende Haltung zu Gesetzen wie aktuell in Uganda offen kommunizieren.⁶ Dies darf allerdings nicht dazu führen, dass unsere gesamte Politik gegenüber diesem Land in die Geiselhaft einer einzigen politischen Entscheidung genommen wird. Denn es wäre fatal, wenn wir damit im stärker werdenden Systemwettbewerb autoritären Gegenspielern Argumente liefern, die sie nur allzu gern gegen „den bösen und dekadenten Westen“ nutzen.⁷

Wir müssen die neuen geopolitischen Realitäten anerkennen. Es gibt neue strategische Optionen für die Länder Afrikas. Dies geht einher mit einem neuen Selbstbewusstsein. Der Westen ist

auf dem Kontinent nicht mehr automatisch erste Wahl, nicht zuletzt deshalb, weil wir häufig Angebote machen, die gar nicht auf Nachfrage vor Ort stoßen.

Hier ist ein Blick auf die Global Gateway Initiative der EU sehr aufschlussreich. Die EU will damit gemeinsam mit der Privatwirtschaft enorme Summen generieren, um die Entwicklung im Globalen Süden voranzubringen (die Rede ist von 300 Milliarden Euro, die Hälfte für Afrika). Gerade der Aspekt Energie ist als Schlüsselfaktor für die wirtschaftliche Entwicklung in Afrika von herausragender Bedeutung. Allerdings verbindet die EU ihr Angebot damit, dass ausschließlich „grüne Energieerzeugung“ unterstützt werden soll. Das ist als mittel- und langfristiges Ziel sicherlich richtig. Der Ausschluss jeglicher Förderung im Bereich der fossilen Energieträger führt jedoch dazu, dass dieses Angebot für viele Partnerländer nicht attraktiv ist. Sie benötigen zeitnah eine höhere Stromproduktion, die aber allein über grüne Technologie nicht erreichbar sein wird (ein Problem, dem sich Europa schon vor dem Ende des billigen Gases aus Russland ebenfalls gegenübergestellt sah). Nun macht sich Europa nach der „Zeitenwende“ vollends unglaubwürdig. Auf der einen Seite verlangen wir von den afrikanischen Partnern weiterhin, dass sie ausschließlich auf erneuerbare Energieproduktion umsteigen, auf der anderen Seite bemühen wir uns selbst um Gas-Deals mit Senegal und Katar. Die EU sollte stattdessen auch in afrikanischen Ländern Brückentechnologien wie den Bau von emissionsarmen Gaskraftwerken fördern. Dies käme den Interessen der afrikanischen Staaten wirklich entgegen und könnte einen Absatzmarkt für europäische Technologie bedeuten. Wenn über solche Maßnahmen der Anteil von Kohle und Öl am Energiemix afrikanischer Länder gesenkt wird, hätte dies auch positive Effekte für die Umwelt. Und die negativen Effekte für das globale Klima wären – nach Berechnungen der Mo Ibrahim Foundation – durchaus überschaubar: Wenn alle Länder in Subsahara-Afrika (mit Ausnahme Südafrikas) ihren Energieverbrauch verdreifachen und dafür ausschließlich Gas nutzen, hätte dies lediglich eine Steigerung des globalen CO₂-Ausstoßes von 0,6 Prozent zur Folge.⁸

China hat zwar offiziell angekündigt, keine Kohlekraftwerke mehr im Ausland zu unterstützen; es ist aber davon auszugehen, dass die Volksrepublik für den Bau von Gaskraftwerken nach wie vor zur Verfügung steht. Wenn diese technologisch nicht auf höchstem Stand sind, würde Europa doppelt verlieren: durch den Verlust von Aufträgen aus Afrika und durch den Verzicht auf einen möglicherweise geringeren CO₂-Ausstoß auf dem afrikanischen Kontinent durch die Nutzung der fortschrittlichsten Technologie aus Europa. Oder, wie es der Spiegel beschrieb: „Während die Afrikanische Union sich für Gelder zur lukrativen Gasgewinnung starkgemacht hatte, fördert Europa lieber den Ausbau regenerativer Energien. Das mag zwar aus europäischer Sicht umweltpolitisch einleuchten, bleibt aber am Ende genau das: die europäische Sicht.“⁹

Das mitunter belehrende Auftreten westlicher Experten wird auf afrikanischer Seite als respektlos empfunden.

3. Wir sollten Kooperationsangebote statt Hilfsangebote machen und Wert auf Subsidiarität in der Partnerschaft legen.

Das lange vorherrschende Geber-Nehmer-Verhältnis hat sich im Verhältnis zu vielen (nicht allen) Partnern überlebt. Es entspricht längst nicht mehr den komplexen Realitäten auf dem Kontinent und auch nicht den Erwartungen unserer afrikanischen Partner. Heutzutage muss es darum gehen, nicht einseitige Hilfsangebote, sondern vielmehr Kooperationsangebote zu unterbreiten, die sowohl die Interessen der Partner als auch die eigenen im Blick haben.

Entwicklungsfortschritte müssen letztlich aus den Ländern selbst heraus kommen. Wir können Angebote der Unterstützung machen und müssen dabei die afrikanischen Partner ernst nehmen und mit ihnen zum beidseitigen Vorteil verhandeln. Das bedeutet auch, dass dem Gegenüber zugetraut und zugemutet wird, eigene Prioritäten

und Problemlösungsansätze klar zu definieren. Das mitunter belehrende Auftreten westlicher Experten und die mangelnde Sensibilität gegenüber lokaler Expertise werden auf afrikanischer Seite zurecht als respektlos empfunden. Subsidiarität bedeutet, lokale Eigenverantwortung zu stärken. Dabei können selbstverständlich auch Bemühungen eingefordert werden, die die Rahmenbedingungen aufseiten der afrikanischen Partner verbessern können.

Das genannte Beispiel einer stärkeren Technologieoffenheit fällt in die Kategorie „Kooperationsangebote machen“. Aber auch im Bereich der Sicherheitspolitik ist viel stärker auf die afrikanischen Partner zu hören. So haben wir aus den Schwierigkeiten mit der malischen Regierung zumindest insofern gelernt, als dass bei dem ursprünglich geplanten Engagement in Niger doch viel stärker – wie von afrikanischen Partnern immer schon gefordert – gemeinsam mit lokalen Soldaten richtige Kampfsituationen trainiert werden sollten. Der große Anteil an „theoretischer Unterweisung“ (bis hin zum Training mit Holzwaffen) bei der EU-Ausbildungsmission EUTM hat viel Frust bei den malischen Truppen hervorgerufen. Gerade vor dem Hintergrund der jahrelangen Ausbreitung dschihadistischer Gruppen in West- und Ostafrika ist es kaum verständlich, dass dieses Thema so gut wie keine Rolle in der neuen Afrika-Strategie des BMZ spielt. Auch in der neuen Nationalen Sicherheitsstrategie der Bundesregierung taucht Afrika leider nur als Randnotiz auf – eine verpasste Gelegenheit, die strategische Ausrichtung gegenüber unserem Nachbarkontinent auch für die Sicherheitspolitik klarer herauszuarbeiten.¹⁰

Bei aller Betonung von Interessenorientierung und Subsidiarität muss auch eine neu definierte Entwicklungszusammenarbeit weiterhin Raum bieten für genuine Hilfsansätze. Dies gilt insbesondere bei akuten humanitären Notlagen, beispielsweise als Resultat von gewaltsamen Konflikten, Naturkatastrophen und drastischen Folgen des Klimawandels. Hier ist jedoch der richtige Umgang mit dem Instrumentarium der EZ entscheidend. Nothilfe muss schnell und unkompliziert erfolgen, finanziell solide





abgesichert und international abgestimmt sein. Gleichzeitig muss es aber mittel- und langfristige viel mehr um Krisenvorbeugung, Anpassung und Resilienz gehen. Zudem darf der solidarische Einsatz nicht dazu führen, dass lokale Eliten sich aus der Verantwortung stehlen können und politisches Versagen von Entscheidungsträgern vor Ort kaschiert wird. Hier gibt es leider viel zu viele Negativbeispiele.

Der Motor jeder Entwicklung ist die Privatwirtschaft.

4. Wir müssen Wirtschaft und Handel Vorrang einräumen – zum Wohle beider Seiten.

Der Motor jeder Entwicklung ist die Privatwirtschaft. Die Entwicklung der Volksrepublik China in den vergangenen 30 Jahren ist ein sehr anschauliches Beispiel hierfür. Niemand wird argumentieren, dass für die Entwicklung der Volksrepublik zur zweitgrößten Wirtschaftsmacht der Welt die westliche Entwicklungshilfe verantwortlich war. Auch in Afrika wird Entwicklung nur über die Stärkung von Wirtschaft und Handel gelingen. Wir können dies jetzt schon beobachten. Denn die bereits genannten Wachstumszahlen in vielen afrikanischen Ländern haben viel damit zu tun, dass sich immer mehr Staaten intensiv um den afrikanischen Markt bemühen. Aber das muss schneller gehen – und wenn dabei auch Faktoren wie Nachhaltigkeit und „African Ownership“ eine Rolle spielen sollen, dann müssen Angebote wettbewerbsfähig sein. Wir müssen aufhören, westlichen Firmen immer mehr und immer größere Fesseln bei ihrem Engagement in afrikanischen Ländern anzulegen. Auch gut gemeinte gesetzliche Vorgaben können dazu beitragen, dass das

„We need trade, not aid!“. Mit dieser Forderung werden europäische Akteure regelmäßig von ihren afrikanischen Partnern konfrontiert. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit sollte daher Wirtschaft und Handel ins Zentrum stellen. Foto: © Fred de Noyelle, Godong, picture alliance.

prinzipiell gewünschte stärkere Engagement deutscher Wirtschaftsunternehmen in Afrika nicht erfolgt. Es ist beängstigend, dass nach der Verabschiedung des deutschen Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes (zu dem es mittlerweile ein noch schärferes europäisches Pendant gibt) viele deutsche und europäische Unternehmen überlegen, sich aus dem afrikanischen Markt zurückzuziehen.¹¹ So hat die Strabag Ende vergangenen Jahres angekündigt, sich aufgrund der Auflagen des Lieferkettengesetzes nicht mehr an Ausschreibungen in Afrika zu beteiligen.¹² Wenn sich deutsche und europäische Firmen zurückziehen und entsprechende Aufträge an chinesische, türkische oder andere Firmen gehen, die sich in keiner Weise an die Vorgaben des Lieferkettengesetzes halten (müssen), dann ist nichts erreicht.

Das gemeinsame Interesse muss sein, Wertschöpfung auch in den Partnerländern in Afrika zu ermöglichen.

Ein Ausbruch aus der reinen Hilfslogik sollte deshalb auch damit einhergehen, dass EZ-Mittel sehr viel stärker und gezielter mit Initiativen aus dem Privatsektor verknüpft werden. Eine EZ, die das Engagement deutscher Firmen in Afrika fördert, kann dabei immense Hebelkräfte freisetzen und ein Vielfaches der intendierten Wirkung erzielen – vor allem mit Blick auf zentrale Aspekte wie Industrialisierung, Innovation und Beschäftigung. Die vorherige Bundesregierung hat in dieser Hinsicht schon einiges auf den Weg gebracht – Compact with Africa, Marshallplan mit Afrika und Weiteres. Allerdings dominierte auch dort die Hilfslogik. Eine eindeutige Vorfahrtsregel für Wirtschaft und Handel gab es noch nicht. Diese ist heute jedoch, nicht zuletzt aufgrund der Konkurrenz, zwingend erforderlich.

Das entspricht auch dem Selbstverständnis vieler Partner vor Ort. Sie konfrontieren europäische Gesprächspartner regelmäßig mit der Forderung: „We need trade, not aid!“ Vor diesem Hintergrund

sollte die deutsche Politik viel stärker als bisher auch auf Forderungen verschiedener Wirtschaftsverbände eingehen. Der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), der Afrika-Verband der deutschen Wirtschaft (AV), der Verband Deutscher Maschinen- und Anlagebau (VDMA), aber auch weniger eindeutig unternehmensfreundliche Akteure wie die Deutsche Afrika Stiftung fordern gerade in jüngster Zeit in zahlreichen Stellungnahmen, dass auch Mittel der deutschen Entwicklungshilfe zur Unterstützung deutscher Investitionen in Afrika genutzt werden sollten.¹³ Wenn es das Ziel der EZ ist, Armut zu bekämpfen und Wohlstand zu schaffen, dann funktioniert das am ehesten über diese Art der Zusammenarbeit. Wenn dabei auch deutsche Unternehmen profitieren, sollte uns das nicht schrecken; es muss nur sichergestellt werden, dass beide Seiten einen Nutzen haben.

Dabei muss auch die deutsche Wirtschaft umdenken. Bisher wird der afrikanische Kontinent insbesondere als Lieferant von (unverarbeiteten) Rohstoffen gesehen. Das gemeinsame Interesse muss es aber sein, auch Wertschöpfung in den Partnerländern zu ermöglichen. Ähnlich wie in China in den 1980er- und 1990er-Jahren müssen deutsche und europäische Firmen bereit sein, auch Technologietransfer nach Afrika zu ermöglichen. Dass hier noch ein langer Weg zu gehen ist, zeigt die Tatsache, dass weniger als 2 Prozent der globalen Direktinvestitionen Deutschlands nach Subsahara-Afrika gehen (wobei 70 Prozent auf Südafrika entfallen). Hier braucht es Anreize, Anschubunterstützung und Risikoabsicherung – und die sollten auch aus der EZ kommen dürfen. Dabei sollte auch das Thema Infrastrukturfinanzierung, über viele Jahre vom Westen vernachlässigt und dann von China übernommen, eine viel stärkere Rolle spielen.¹⁴

Nicht zuletzt sollte das Thema Finanzierung auf die Agenda für gemeinsame Projekte gesetzt werden. Derzeit haben afrikanische Akteure ein viel schlechteres Kredit-Rating als etwa europäische. Damit sind Investitionen für Afrikaner per se deutlich teurer als für Europäer. Hier sollten gemeinsame Projekte für beide Seiten Vorteile bieten. Dabei darf auch der

Landwirtschaftssektor nicht übersehen werden. Während der Versorgungskrise aufgrund der russischen Aggression gegen die Ukraine wurde die große Abhängigkeit insbesondere der ärmsten Staaten in Afrika von Nahrungsmittellieferungen aus der Ukraine und/oder Russland offensichtlich (bis zu 80 Prozent). Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass 60 Prozent der möglichen Agrarfläche in Afrika bislang ungenutzt sind, sollte auch dieser Bereich viel stärker in die Überlegungen der deutschen Politik einfließen. Dabei geht es vor allem um den Aufbau und die Stärkung einer industriellen Agrarwirtschaft. Hier hat Deutschland sehr viel zu bieten – von Basisberatung bis hin zu modernem „smart farming“.

Positiv in Bezug auf die deutsche EZ ist anzumerken, dass Deutschland der bei weitem größte nationale Förderer der Afrikanischen Freihandelszone (AfCFTA) ist. Dieses Projekt, sollte es erfolgreich sein, wird auch die Erfolgsaussichten für deutsche Firmen, die sich in Afrika engagieren wollen, stark erhöhen.

Nicht zuletzt muss darauf geachtet werden, dass die aus guten Intentionen mit deutschem Steuergeld unterstützten Projekte nicht von Akteuren umgesetzt werden, die in direkter Konkurrenz stehen. Es ist wenig hilfreich, dass chinesische Firmen regelmäßig Ausschreibungen der deutschen EZ in Afrika gewinnen konnten. Sie setzen dann mit deutschem Steuergeld „chinesische“ Projekte um, die kaum den von Deutschland so hochgehaltenen Ansprüchen von Nachhaltigkeit und Transparenz entsprechen.¹⁵

5. Wir müssen Entwicklungszusammenarbeit als Querschnittsaufgabe im Sinne eines kohärenten strategischen Außenhandelns begreifen.

Unter den OECD-Ländern steht Deutschland mit einem eigenen Ministerium für Entwicklungszusammenarbeit mittlerweile allein auf weiter Flur. Es lassen sich gute Argumente gegen diese institutionelle Separierung anführen. Aber eine Abschaffung des BMZ wäre weder zwingend notwendig für die erforderliche Neuausrichtung, noch würde sie automatisch die erhofften Verbesserungen mit sich bringen. Kohärenz ist nicht nur

eine Frage der institutionellen Strukturen, sondern vielmehr eine Frage der Vernetzung und Koordination und damit der politischen Führung. Wenn wir Entwicklungszusammenarbeit in Afrika als strategisches Element des deutschen Außenhandelns verstehen, dann ist eine enge Verzahnung mit anderen Sektoren und Ressorts unabdingbar. Mit Blick auf Deutschlands geostrategische, wirtschaftliche und sicherheitspolitische Interessen ist hier in zentraler Funktion die Koordination mit dem Auswärtigen Amt und dem Ministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) sowie dem Verteidigungsministerium gefragt. Die Zuständigkeit für ein kohärentes strategisches Auftreten auf dem afrikanischen Kontinent liegt aber im Kanzleramt. Entsprechende Impulse müssen in erster Linie von dort ausgehen. So wird mittlerweile von verschiedenen Akteuren in der deutschen Afrika-Szene die Forderung erhoben, im Kanzleramt die Stelle eines Koordinators für „Wirtschaft Afrika“ zu etablieren. Zuletzt forderte der VDMA, im BMWK einen „Staatsminister oder Parlamentarischen Staatssekretär“ mit der Koordination der Afrika-Aktivitäten der Bundesregierung zu betrauen.¹⁶ Zu bevorzugen wäre aber die Ansiedlung im Bundeskanzleramt, wo ein solches Koordinierungsamt verortet gehört.

Der wirtschaftliche Erfolg Deutschlands ist die Grundlage dafür, afrikanischen Partnern Kooperationen anbieten zu können.

Kohärenz bedeutet nicht Gleichmacherei und Monopolisierung. Der deutsche pluralistische Ansatz in der Entwicklungszusammenarbeit hat zwar signifikante Schwächen, gerade bei der Ressortabstimmung und konsequenten strategischen Ausrichtung der staatlichen Akteure. Gleichzeitig aber bietet dieser Ansatz zusätzliche Möglichkeiten, die weiterhin genutzt werden sollten. Dabei gilt es, auch die diversen Kanäle jenseits der bilateralen staatlichen sowie

wirtschaftlichen Kooperation systematisch einzubeziehen. Dazu zählen auch die ausgeprägten Netzwerke der Hilfswerke und politischen Stiftungen und deren lokale Expertise. Diese Kanäle und Netzwerke sind vor allem für die Zugänge zu den so wichtigen diversen lokalen Akteuren von Bedeutung. Dabei geht es auch um die Stärkung entwicklungsorientierter und pro-demokratischer Kräfte in afrikanischen Ländern (zivilgesellschaftliche Organisationen, Medien, Parteien oder Gewerkschaften). Der pluralistische Ansatz bietet Möglichkeiten, um den widersprüchlichen Realitäten in Afrika besser gerecht zu werden und langfristige Positivmaßnahmen auch losgelöst von aktuellen politischen Zwängen und Dynamiken umsetzen zu können.

Fazit

Wir müssen uns bewusst sein: Der wirtschaftliche Erfolg Deutschlands ist die Grundlage dafür, dass wir afrikanischen Partnern EZ-Angebote bereitstellen und – für beide Seiten attraktive – Kooperationen anbieten können. Um hier besser agieren zu können, ist es notwendig, dass die von Deutschland in der EZ eingesetzten Mittel auch im wirtschaftlichen Interesse beider Seiten wirksam sind. Die entscheidenden Impulse müssen dabei immer aus den Partnerländern selbst kommen. Die EZ kann jedoch Anschubhilfe geben – und darauf sollte sich auch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit konzentrieren.

Dr. Stefan Friedrich ist Leiter der Abteilung Subsahara-Afrika der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Mathias Kamp ist Referent in der Abteilung Subsahara-Afrika der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 AFR-IX telecom 2022: African Growth and the Rising of African Middle Class, 15.07.2022, in: <https://ogy.de/roz1> [18.07.2023].
- 2 Mo Ibrahim Foundation 2023: Global Africa. Africa in the World and the World in Africa, 04/2023, S.10, in: <https://bit.ly/448c1rq> [08.08.2023].
- 3 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) 2023: Gemeinsam mit Afrika Zukunft gestalten. Die Afrika-Strategie des BMZ, 01/2023, S.11, in: <https://ogy.de/trlf> [25.07.2023].
- 4 Chialo, Joe 2022: Nicht Afrika braucht Europa, Europa braucht Afrika, Die Welt, 11.10.2022, in: <https://welt.de/241510845> [25.07.2023].
- 5 Dies gilt nicht so sehr für die absoluten Zahlen, da diese aufgrund der erhöhten Ausgaben für Flüchtlinge sogar gestiegen sind. Rechnet man diese Ausgaben jedoch heraus, dann sind deutliche Budgetsenkungen im EZ-Bereich feststellbar: unter anderem in Australien (-13%), in Dänemark (-12%) und in Großbritannien (-16%). Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) 2023: ODA Levels in 2022 – preliminary data. Detailed summary note, 12.04.2023, S.11, in: <https://bit.ly/3qdlTIO> [08.08.2023].
- 6 In Uganda wurde die Situation für LGBTI-Personen durch die Novelle des Anti-Homosexualität-Gesetzes 2023 verschärft. Bei „schwerer Homosexualität“ kann die Todesstrafe verhängt werden. Amnesty International 2023: Todesstrafe für Homosexualität: Ugandas Präsident unterzeichnet Anti-LGBTI-Gesetz, Amnesty International Deutschland, 29.05.2023, in: <https://ogy.de/0o3n> [08.08.2023].
- 7 Kamurungi, Elizabeth 2023: China assures Uganda of support amid western aid-cut threats, Monitor, 13.06.2023, in: <https://bit.ly/45nQXOF> [18.07.2022].
- 8 Mo Ibrahim Foundation 2022: Addressing Africa's energy deficit. Climate Change, renewables, and gas, 09/2022, S.8, in: <https://bit.ly/3q9luQZ> [08.08.2023].
- 9 Hoffmann, Heiner 2022: Eine toxische Beziehung, Spiegel Online, 22.02.2022, in: <https://ogy.de/d18t> [18.07.2022].
- 10 Die Konrad-Adenauer-Stiftung verfolgt die sicherheitspolitischen Entwicklungen in Afrika seit einigen Jahren mit eigenen Regionalprogrammen: Sicherheitspolitischer Dialog Westafrika mit Sitz in Abidjan (Côte d'Ivoire, seit 2017) und Sicherheitspolitischer Dialog Ostafrika in Kampala (Uganda, seit 2022).
- 11 DIHK-Umfrage Going International 2023, Sonderfragen LkSG, S.3: 13% denken darüber nach, sich zurückzuziehen.
- 12 Schäfers, Manfred 2022: „Wir beenden das klassische Baugeschäft in Afrika“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.11.2022, in: <https://faz.net/-gqe-b0e94> [18.07.2023].

- 13 Afrika-Verein der deutschen Wirtschaft 2023: Zeitenwende in der Afrikapolitik einleiten, 06/2022, in: <https://ogy.de/91re> [03.08.2023]; Bundesverband der Deutschen Industrie 2022: Neustart der deutsch-afrikanischen Beziehungen. Neue Ansätze und Technologien für eine nachhaltige Partnerschaft, 28.11.2022, in: <https://ogy.de/7hjq> [03.08.2023]; VDMA 2023: Afrika - Voraussetzungen für eine erfolgreiche Wirtschaftspartnerschaft. Forderungen an die deutsche Politik, 05/2023, in: <https://ogy.de/8mwa> [03.08.2023].
- 14 Ansätze hierzu gibt es etwa durch die PGII-Initiative der G7-Staaten, die auch beim Treffen in Hiroshima im Mai 2023 nochmals bekräftigt wurde. Europäische Kommission 2023: Erklärung von Präsidentin von der Leyen auf der Veranstaltung zur Partnerschaft für globale Infrastruktur und Investitionen im Rahmen des G7-Gipfels, Rede, 20.05.2023, in: <https://ogy.de/y9ss> [25.07.2023].
- 15 Eine Studie von Germany Trade & Invest (GTAI) zeigt, dass 75 % der chinesischen Bauprojekte in Afrika aus *nicht-chinesischen* Quellen finanziert werden. GTAI 2020: China baut in Afrika. Fragen und Antworten für deutsche Anbieter, 05.03.2020, S. 9, in: <https://ogy.de/gh5a> [18.07.2023].
- 16 VDMA 2023, N. 13, S. 5.



[Anspruch und Wirklichkeit. Zur deutschen Entwicklungszusammenarbeit](#)

Gefangen im Krisenmodus des Status quo

Jordanien ist auch dank deutscher Unterstützung stabil –
doch eine politische Strategie fehlt

Edmund Ratka

Jordanien ist während der vergangenen Dekade zu einem der Top-Empfänger deutscher Entwicklungsgelder avanciert. Damit wird – durchaus erfolgreich – ein Stabilitätsanker in der sonst so unruhigen Nahost-Region unterstützt, der mit dem Westen kooperiert. Doch nicht nur droht sich die internationale Hilfe für Jordanien im Klein-Klein zu verlieren. Der Zustrom von Geld aus dem Ausland nimmt Reformdruck von den Eliten. Das Land steckt fest im Kreislauf der Abhängigkeit. Anstatt immer neuer Projekte bedarf es einer politischen Strategie – auch für die deutsch-jordanische Entwicklungszusammenarbeit.

Jordanien ist eine autoritär regierte Monarchie, versetzt mit demokratischen Elementen. Eine öffentliche politische Debatte ist möglich, mitunter auch sehr heftige Kritik an der Regierung, nicht zuletzt im gewählten Parlament des Haschemitischen Königreichs. Doch was sich der Abgeordnete Mohammed Al-Fayez Ende 2022 geleistet hat, ging offensichtlich zu weit. Während wochenlange Streiks und Proteste der Spediteure und Lastwagenfahrer gegen steigende Kraftstoffpreise weite Teile des jordanischen Hinterlands lahmlegten, war der Premierminister des Königreichs zu Konsultationen (und offenbar mit der Hoffnung auf eine Finanzspritze) nach Riad gereist. Al-Fayez veröffentlichte daraufhin einen Brief an den saudischen Kronprinzen Mohammed bin Salman. Darin beklagte er, die großzügige Unterstützung Saudi-Arabiens für Jordanien fülle „nur die Taschen einer korrupten Klasse, die sich auf Kosten der jordanischen Würde bereichert“. Die Jordanier seien zu stolz, um Bettler genannt zu werden, echauffierte sich der Parlamentarier: „Wir wollen eure Hilfe nicht!“¹ Umgehend wurde Al-Fayez, obgleich aus einer einflussreichen Familie stammend, mit großer Mehrheit per Parlamentsbeschluss seines Mandats enthoben und verschwand von der politischen Bühne.

Mit seinem provokativen Schreiben hat Al-Fayez einen Populismus an den Tag gelegt, der nicht nur Jordaniens Eliten ein Gräuel ist. Viele Jordanier befürchten, dass eine im demokratischen

Gewand daherkommende politische Aufwiegelung die Stabilität ihres demografisch und gesellschaftlich heterogenen Landes gefährden könnte. Doch gleichzeitig legte der Parlamentarier den Finger in eine offene Wunde. Täglich hören die Jordanier von Entwicklungsprojekten und Hilfgeldern, die ins Land fließen, während sich die soziale Ungleichheit verschärft. Die Klagen über eine abnehmende Leistungsfähigkeit des Staates – von der Verwaltung über Bildung bis zur Gesundheitsversorgung – werden lauter; jedenfalls seitens derjenigen, die nicht über gute Kontakte in die Behörden verfügen und die sich die teuren Privatschulen und topmodernen Privatkliniken in der Hauptstadt Amman (oder im Ausland) nicht leisten können.

Inwiefern stetig fließende Entwicklungsgelder von außen den Reformdruck im Empfängerland reduzieren, dysfunktionale Strukturen aufrechterhalten und damit gegebenenfalls kontraproduktiv wirken, ist seit Jahrzehnten immer wieder Gegenstand politischer und akademischer Debatten. In der Wissenschaft ist es mittlerweile Mehrheitsmeinung, dass eindeutige und allgemeingültige Schlussfolgerungen nicht gezogen werden können. Es komme eben auf den Einzelfall an.² Und auch Jordanien zeigt, dass es eine einfache Antwort nicht gibt. Die massive internationale Unterstützung ist Segen und Fluch zugleich. Begründet ist sie in der geopolitischen Bedeutung des Landes.

Geopolitische Bedeutung Jordaniens

„Stabilitätsanker“ ist das Attribut, das westliche und deutsche Politiker am meisten benutzen, wenn sie von Jordanien sprechen. Und es stimmt ja auch. Mit Syrien und dem Irak grenzt Jordanien an zwei Länder, die in den vergangenen beiden Dekaden von Bürgerkrieg, Stellvertreterkonflikten und Terrorismus erschüttert wurden. Im Westen, jenseits des Jordan, schwelte lange der israelisch-palästinensische Konflikt, bevor dieser mit dem massiven Terrorangriff der Hamas auf Israel am 7. Oktober und den nachfolgenden israelischen Militäraktionen im Gazastreifen eskalierte. Jordaniens südlicher Nachbar Saudi-Arabien ist für Europa und die USA ein sperriger Partner, der zunehmend eigenständig und selbstbewusst auftritt.

Ungeachtet seiner Beteiligung an den arabisch-israelischen Nahostkriegen 1948/1949, 1967 und

(mit geringer Intensität) 1973, pflegt Jordanien seit jeher ein kooperatives Verhältnis zum Westen. Im Kalten Krieg galt das Haschemitische Königreich als Bollwerk gegen den revolutionär aufgeladenen Sozialismus arabischer Republiken. Zuletzt hat es sich zu einem wichtigen Stützpunkt westlicher Truppen für Operationen im Nahen und Mittleren Osten entwickelt. Die Bundeswehr ist seit 2017 in Jordanien und beteiligt sich von dort aus am internationalen Antiterrorkampf im Irak. Die USA erhöhen mit der Reorganisation ihrer Streitkräfte in der Region sogar ihre Präsenz im Land und haben dort mittlerweile mehr als 3.000 Soldaten stationiert. Anfang 2021 wurde ein neues amerikanisch-jordanisches Verteidigungsabkommen unterzeichnet, welches der US-Armee unter anderem erlaubt, Truppen und Material ohne spezifische Kontrollen nach Jordanien einzuführen und dort frei zu bewegen. Als „amerikanischen Flugzeugträger in der Wüste“ betitelt so mancher Diplomat augenzwinkernd das Land.



„Amerikanischer Flugzeugträger in der Wüste“? Jordaniens König Abdullah II. im Gespräch mit US-General Michael Kurilla. Die Vereinigten Staaten haben ihre traditionell starke Militärpräsenz in Jordanien zuletzt noch ausgebaut.

Foto: © Royal Hashemite Court, Zuma Press, picture alliance.

Für die US-Amerikaner wie für die Deutschen bedeutet eine Unterstützung Jordaniens immer auch eine Unterstützung Israels. Bereits 1994 unterzeichneten Tel Aviv und Amman einen Friedensvertrag. Israel teilt mit Jordanien seine mit 240 Kilometern längste Grenze, die nicht zuletzt dank der Sicherheitskooperation beider Länder seit Jahrzehnten befriedet ist. Jordanien verfügt darüber hinaus immer noch über gute Verbindungen zu den Palästinensern, insbesondere zur Palästinensischen Autonomiebehörde, und bemüht sich um eine moderierende Rolle im Nahostkonflikt.³ Gerade für Deutschland kommt eine weitere Motivation für die Stabilisierung Jordaniens hinzu: die Aufnahme von Flüchtlingen. Das Land war bereits in der Vergangenheit Zufluchtsort für Hunderttausende Palästinenser, die in den israelisch-arabischen Kriegen aus ihrer Heimat vertrieben wurden. Seit dem Beginn des Bürgerkriegs in Syrien 2011 flohen zudem von dort mehr als eine Million Menschen nach Jordanien – also eine Größenordnung von rund zehn Prozent der jordanischen Bevölkerung.⁴

Jordanien hat für die Entwicklung im Nahen und Mittleren Osten eine Schlüsselfunktion.

Doch auch jenseits seiner sicherheits- und flüchtlingspolitischen Rolle hat Jordanien für die Entwicklung im Nahen und Mittleren Osten eine Schlüsselfunktion. Große regionale Infrastrukturprojekte setzen allein qua Geografie die Beteiligung Jordaniens voraus, das darüber hinaus aufgrund seiner traditionell gemäßigten und dialogorientierten Außenpolitik bei vielen regionalen Akteuren einen guten Ruf genießt. Dies gilt für derzeit noch futuristisch anmutende Ideen wie eine Eisenbahnverbindung zwischen Saudi-Arabien und Israel genauso wie für die konkreten Bemühungen zur Stärkung der regionalen Energie- und Elektrizitätskooperation. Prominentes Beispiel hierfür ist die Wiederinbetriebnahme beziehungsweise der Ausbau der Arab Gas Pipeline, mit der ägyptisches Gas über Jordanien nach

Syrien und in den Libanon geliefert werden soll.⁵ Vor dem Hintergrund dieser geostrategischen Lage hat Jordanien schon seit seiner Staatsgründung das Interesse – und damit Ressourcen – auch westlicher Mächte angezogen.

Ein Land am Tropf

Der Vorläufer des Königreichs Jordanien, das Emirat Transjordanien, war 1921 aus der Konkursmasse des Osmanischen Reichs nach dessen Niederlage im Ersten Weltkrieg hervorgegangen. Dem damaligen britischen Kolonialminister Winston Churchill wird das Zitat zugeschrieben, er habe das Land „mit einem Federstrich an einem Sonntagnachmittag“ erschaffen. Der zu dieser Zeit noch dünn besiedelte Wüstenstreifen östlich des Jordan war von weitgehend unabhängig agierenden Stämmen dominiert und zugleich Zufluchtsort für arabische Nationalisten aus der Levante, die von dort gegen kolonialen Einfluss und für ein arabisches Großreich kämpften. Zugleich baute sich der haschemitische Prinz Abdullah eine eigene Machtbasis in Transjordanien auf. Abdullah war einer der Söhne des Scherifen von Mekka, der im Weltkrieg auf der Seite Großbritanniens gegen die Osmanen gekämpft hatte. Die Briten unterstützten dessen Herrschaftsansprüche nun auch, um die Gegend in ihrem Sinne zu befrieden. Tatsächlich wäre es Abdullah ohne das Handgeld aus London und die Hilfe der Royal Airforce wohl kaum gelungen, widerspenstige ortsansässige Stammesführer unter Kontrolle zu bringen und die Angriffe von Wüstenkriegern aus der Arabischen Halbinsel abzuwehren. Internationale Unterstützung war also von Anfang an eingeschrieben in das Herrschaftsmodell des jungen Staates, der sich nicht zuletzt deshalb trotz seiner spärlichen Ressourcen und der Expansionsgelüste seiner mächtigeren Nachbarn behaupten konnte.

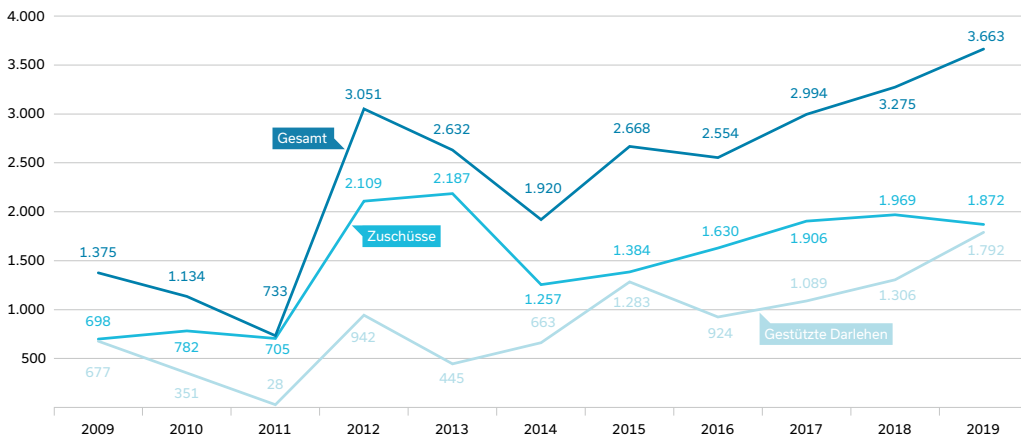
In den 1950er-Jahren lösten die USA die Briten als Schutzmacht Jordaniens ab. Bis heute sind die Vereinigten Staaten der wichtigste Geber des Landes. Ihre bisherige Finanzhilfe summiert sich auf mehr als 26 Milliarden US-Dollar und hat sich mittlerweile bei rund 1,5 Milliarden US-Dollar jährlich eingependelt. Jordanien

ist damit derzeit (nach Israel) der zweitgrößte Empfänger US-amerikanischer Finanzhilfen überhaupt.⁶ Nach den USA rangieren die Weltbank und Deutschland in der Geberliste. Im Jahr 2022 verzeichnete die jordanische Regierung ausländische Unterstützung, einschließlich zinsgünstiger Kredite und der Mittel für die Versorgung syrischer Flüchtlinge, in Höhe von 4,4 Milliarden US-Dollar (davon rund 40 Prozent als Budgethilfe) – bei einem Staatshaushalt von insgesamt rund 10 Milliarden US-Dollar.⁷ Hinzu kommen Investitionen für spezifische Infrastrukturprojekte wie Schnellstraßen und Krankenhäuser aus den arabischen Golfstaaten, die nicht unbedingt statistisch als Entwicklungshilfe erfasst werden (aber für die jordanische Bevölkerung umso sichtbarer sind).

Gelänge Jordanien eine stärkere Emanzipation von internationalen Hilfgeldern, könnte seine Außenpolitik unabhängiger werden.

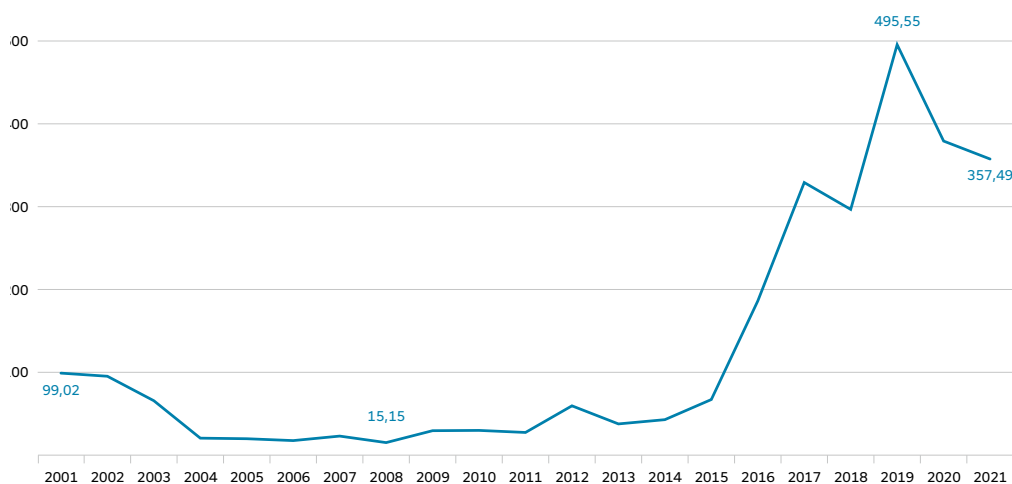
De facto folgt Jordanien damit teilweise einem Rentier-Staatsmodell, wobei der externe Kapitalzufluss nicht (wie beispielsweise typisch für die Monarchien am Golf) durch den Export von Öl und Gas, sondern durch das Einwerben internationaler Hilfgelder generiert wird. Dass ein Rentiermodell Nachteile für die demokratische Entwicklung eines Landes und für eine diversifizierte und innovative Wirtschaft hat, ist seit Langem gerade mit Blick auf die arabische Welt konstatiert worden.⁸ Dies trifft zumindest in abgeschwächter Form auch auf Jordanien zu, wie jüngst der ehemalige Außenminister des Landes Marwan Muasher ganz offen beklagte: „Die derzeitige wirtschaftliche Lage Jordaniens ist in erster Linie das Ergebnis von der wirtschaftlichen und politischen Entscheidung, sich weitgehend auf Zahlungen und Hilfen aus dem Ausland zu verlassen. Die Regierung hat es schlicht versäumt, eine Wirtschaft zu entwickeln, die auf Leistung, Produktivität und eigenen Ressourcen beruht.“⁹ In der Tat hat sich das jährliche Wachstum in Jordanien im vergangenen Jahrzehnt auf knapp mehr als zwei Prozent der Wirtschaftsleistung beschränkt. Jeder dritte jordanische Beschäftigte arbeitet im öffentlichen Sektor, dessen Aufnahmekapazität mittlerweile erschöpft ist. Die Arbeitslosenquote in Jordanien liegt bei mehr als 20 Prozent, bei jungen Erwachsenen ist sie

Abb. 1: Entwicklung internationaler Finanzhilfen für Jordanien (in Mio. US-Dollar)



Angaben für 2016 bis 2019 ohne Mittel für Flüchtlingshilfe. Quelle: eigene Darstellung nach Ministry of Planning and International Cooperation 2019: Foreign Assistance Report 2019, in: <https://ogy.de/9p85> [28.07.2023].

Abb. 2: Deutsche Entwicklungsgelder für Jordanien (in Mio. Euro)



Quelle: eigene Darstellung auf Basis von durch die OECD veröffentlichten Angaben, umgerechnet in Euro, siehe OECD Library, in: <https://stats.oecd.org> [28.07.2023].

doppelt so hoch. Die Frauenerwerbsquote gehört mit 14 Prozent zu den niedrigsten weltweit.¹⁰

Das Volumen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit Jordanien hat sich innerhalb einer Dekade verzehnfacht.

Hinzu kommt die mit der Abhängigkeit von internationalen Hilfsgeldern einhergehende Einschränkung politischer Handlungsfreiheit. Jordanien spürte dies besonders deutlich, als es sich gegen den US-geführten Militäreinsatz gegen den Irak 1991 stellte und daraufhin die USA und die Golfstaaten ihre Unterstützung vorübergehend einstellten. Heutzutage hört man in Amman immer öfter die Klage, dass Jordanien im Nahostkonflikt und vor allem gegenüber Israel seine eigenen Interessen nicht entschiedener vertreten könne, weil es zu viel Rücksicht auf die Positionen in westlichen Hauptstädten nehmen müsse. In der Wirtschaftspolitik müsse Jordanien ebenfalls den Vorgaben internationaler Finanzinstitutionen folgen, mit negativen Auswirkungen für die Legitimität politischer Entscheidungen innerhalb der eigenen Bevölkerung.¹¹ Umgekehrt gilt auch:

Gelänge Jordanien eine stärkere Emanzipation von internationalen Hilfsgeldern, könnte seine Außenpolitik unabhängiger werden – und damit eben auch unabhängiger vom Westen. Liegt das im deutschen Interesse?

Doch bis auf Weiteres bleibt das jordanische Staats- und Wirtschaftsmodell auf externe Unterstützung angewiesen. Seit dem Ausbruch des „Arabischen Frühlings“ und der syrischen Flüchtlingskrise vor mehr als zehn Jahren haben sich die internationalen Hilfsgelder für Jordanien verdreifacht und auf hohem Niveau stabilisiert.

Deutsche Entwicklungszusammenarbeit in Jordanien

Mit den als „Arabischer Frühling“ bekannten Bürgerprotesten begann eine Schockwelle in der arabischen Welt, die mit dem Bürgerkrieg in Syrien eine besonders zerstörerische Wendung nahm. Jordanien wurde durch den Flüchtlingsstrom aus seinem Nachbarland und den Zusammenbruch der syrisch-jordanischen Wirtschaftsbeziehungen hart getroffen. Gleichzeitig gewann es als einer der verbleibenden stabilen Staaten in der krisen- und kriegsgeschüttelten Region an Bedeutung – gerade auch für Deutschland. Das Volumen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit

Jordanien hat sich innerhalb einer Dekade verzehnfacht – von rund 40 Millionen Euro vor dem „Arabischen Frühling“ auf mittlerweile um die 400 Millionen pro Jahr. 2019 machte Deutschland eine Rekordzusage von 729 Millionen Euro (für teils mehrjährige Projekte), wovon der größte Teil auf die finanzielle Zusammenarbeit und zinsvergünstigte Kredite entfiel.

Mittlerweile gilt Jordanien als eines der wasserärmsten Länder der Welt.

Bei den jüngsten Regierungsverhandlungen im Oktober 2022 sagte das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) beispielsweise 95 Millionen Euro allein für die Bildung und Beschäftigung syrischer Flüchtlinge zu.¹² Seit Jahren fördert Deutschland unter anderem einen „Schichtbetrieb“ an jordanischen Schulen, indem unter anderem zusätzliche Lehrergehälter gezahlt werden. Damit ermöglicht es eine regelmäßige Schulbildung für 150.000 syrische Kinder. Auch dank der internationalen und gerade auch deutschen Unterstützung bei der Versorgung der Flüchtlinge konnten diese in Jordanien besser aufgenommen werden als in den anderen Nachbarländern Syriens. Gleichwohl drängt sich zunehmend die Frage auf, inwieweit die syrischen Flüchtlinge in die jordanische Gesellschaft integriert werden sollen oder ob in erster Linie auf eine baldige Rückkehrperspektive nach Syrien hingearbeitet werden soll. Letztgenanntes präferiert die jordanische Regierung, die langfristig keine Aufnahmekapazität für die Syrer in ihrem Land sieht und auch deshalb eine Annäherung an das Assad-Regime in Damaskus sucht. Deutschland und andere westliche Geber drängen hingegen auf verstärkte Integration. Zwar hofft eine Mehrheit der syrischen Flüchtlinge, „eines Tages“ zurückzukehren. Aber nur drei Prozent gaben in einer aktuellen Umfrage des UN-Flüchtlingshilfswerks an, sie beabsichtigten dies innerhalb des nächsten Jahres wirklich zu tun.¹³ Hier stellt sich also, wie in anderen Bereichen der deutsch-jordanischen

Entwicklungszusammenarbeit, die Frage nach einer gemeinsamen Zielperspektive, die über eine unmittelbare Krisenbewältigung hinausgeht.

Bildung und Beschäftigung sind auch jenseits der Unterstützung für syrische Flüchtlinge Schwerpunkte deutscher Entwicklungszusammenarbeit, wobei der Fokus auf Frauen und ländlichen Regionen liegt. Aushängeschild Deutschlands im Bildungsbereich ist die 2005 gegründete Deutsch-Jordanische Hochschule (German Jordanian University, GJU). Rund 5.000 Studenten werden dort nach dem Modell einer deutschen Fachhochschule ausgebildet und absolvieren ein Pflichtsemester in Deutschland. Die GJU gilt zu Recht als Erfolgsmodell: Immer wieder trifft man in Jordanien Alumni, die als junge Führungspersonen mit Deutschlandbezug an verschiedenen Stellen im öffentlichen und privaten Sektor wirken. Doch die Breitenwirkung der Deutsch-Jordanischen Hochschule, die sich auch über hohe Studiengebühren finanziert, bleibt zwangsläufig begrenzt. Sie schreibt sich vielmehr ein in die in Jordanien zunehmende Aufteilung in gute, meist private Bildungseinrichtungen mit internationaler Ausrichtung einerseits und öffentliche Schulen und Universitäten andererseits, deren Qualität bestenfalls stagniert und deren Absolventen keinen Anschluss an den Arbeitsmarkt finden.

Der dritte und traditionell wichtigste Schwerpunktbereich deutscher Entwicklungszusammenarbeit behandelt mit dem Wassersektor eine für Jordanien existenzielle Ressource. Die Einwohnerzahl hat sich seit den 1960er-Jahren verzehnfacht, entsprechend stark stieg der Wasserbedarf. Doch drei Viertel der Landfläche Jordaniens bestehen aus Wüste, mittlerweile gilt es als eines der wasserärmsten Länder der Welt. Seit Jahrzehnten engagiert sich Deutschland in diesem Bereich – von Infrastrukturprojekten wie dem Bau von Kläranlagen und Brunnen bis zur Beratung bei der Reform des Wassertarifs. Allein die deutsche Entwicklungsbank KfW verzeichnet laufende Vorhaben im Wassersektor in Jordanien mit einem Volumen von mehr als 800 Millionen Euro.¹⁴ Derzeit plant Jordanien neue Großprojekte, die über die Entsalzung von Meerwasser



an der israelischen Mittelmeerküste sowie vor der südjordanischen Hafenstadt Aqaba am Roten Meer zusätzliche Wasserressourcen erschließen sollen. Für letzteres Projekt hat auch die Europäische Investitionsbank einen Kredit von mehr als 500 Millionen Euro zugesagt. Bilateral wird Deutschland über die KfW weitere 65 Millionen Euro beisteuern.

Viel hilft viel?

Wenngleich Deutschland also an für Jordanien wichtigen Schwachstellen beziehungsweise Bedürfnissen ansetzt, zeigen sich grundsätzliche Herausforderungen für die Entwicklungszusammenarbeit – sowohl auf der strategischen als auch auf der operativen Ebene. Denn ungeachtet der Schwerpunktsetzung fehlt der deutschen Entwicklungszusammenarbeit die Einbettung

in eine politische Vision für das Land. Sie droht sich stattdessen in der ständigen Vermehrung und Verästelung von Projekten zu verlieren. Die Multiplikation deutscher Organisationen und politischer Stellen in immer mehr Themenbereichen führt unweigerlich zu Duplizierungen und macht eine Hebelwirkung der deutschen Unterstützung schwieriger – so sehr sich die involvierten Akteure vor Ort auch um Abstimmung bemühen mögen.

Im Bereich der Förderung der Zivilgesellschaft beispielsweise sind in Jordanien traditionell die politischen Stiftungen aktiv, hinzu kommen kirchliche und andere nichtstaatliche Organisationen. Obgleich diese teilweise mit einer Finanzierung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung arbeiten, beauftragt das BMZ die staatseigene Durchführungsorganisation, die



Mangelware Wasser: Der Ausbau der jordanischen Wasserinfrastruktur ist ein Schwerpunkt deutscher Entwicklungszusammenarbeit mit dem Königreich. Doch nach wie vor erreicht wegen technischer Mängel und Diebstahls überhaupt nur die Hälfte des produzierten Wassers die Endkunden. Im Bild ein Wasserwerk an der König-Talal-Talsperre. Foto: © Thomas Imo, photothek, picture alliance.

Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), mit immer neuen Vorhaben in diesem Bereich. Daneben verfügt seit einigen Jahren auch das Auswärtige Amt über seine eigene Stabilisierungsabteilung mit Fördersträngen für die Zivilgesellschaft, die auch in Jordanien ausgerollt werden. Im Juni 2023 lancierte dann noch die Europäische Union ein eigenes als „Demokratisierungsprojekt“ titulierte Vorhaben mit einem Volumen von mehr als zehn Millionen Euro für die nächsten Jahre.

Der beständige Mittelfluss aus Europa und den USA birgt die Gefahr, die jordanische Politik aus der Pflicht zu nehmen.

Der deutschen und europäischen Sichtbarkeit und Gestaltungskraft dient ein solches Nebeneinander und Überlappen von Akteuren und Projekten, das es auch in anderen Themenbereichen gibt, nur bedingt. In einer repräsentativen Umfrage vom September 2023 sprechen sich zwar zwei Drittel der befragten Jordanier für eine Stärkung der Beziehungen zu Deutschland aus. Doch als wichtigste Partner Jordaniens werden Saudi-Arabien und die USA genannt. Auf der Liste der Länder, denen am meisten Einfluss in Jordanien zugeschrieben wird, stehen – nach den Spitzenreitern USA und Saudi-Arabien – unter anderem Großbritannien, China, die Vereinigten Arabischen Emirate, Katar und die Türkei vor der Bundesrepublik.¹⁵

Der beständige, zunehmend unüberschaubare und politisch kaum konditionierte Mittelfluss aus Europa und den USA birgt zudem die Gefahr, die jordanische Politik aus der Pflicht zu nehmen. Anstatt beispielsweise die Rahmenbedingungen für zivilgesellschaftliches Engagement zu verbessern – etwa durch eine Stärkung bürgerlicher Freiheiten – wird lieber auf die nächste und übernächste Workshop-Reihe gedrängt. Doch wenn die unzähligen international finanzierten und für sich genommen durchaus sinnvollen Trainings- und Dialogmaßnahmen für jordanische

Jugendliche sich in einen strukturellen Wandel übersetzen sollen, muss es einen realen gesellschaftlichen Raum für eine praktische Anwendung geben.

Zwar haben sich König Abdullah II. und die jordanische Regierung einem Reformdiskurs verschrieben und werben für mehr politisches Engagement gerade von jungen Menschen. Im Mai 2022 trat ein neues Wahl- und Parteiengesetz in Kraft, das zu einer Stärkung politischer Parteien und einem politisch aktiveren Parlament führen soll. Doch nach wie vor ist die Kontrolle der Behörden engmaschig. Manche Menschenrechtsorganisationen beklagen sogar zunehmende Behinderungen für die kritische Zivilgesellschaft. Zuletzt löste ein im August 2023 verabschiedetes neues Gesetz zur Bekämpfung von Internetkriminalität Sorgen um eine Beeinträchtigung der Meinungsfreiheit aus.¹⁶ Zu einem kuriosen Vorfall kam es im Sommer 2022 während der „Deutschen Woche“ auf dem Campus der Deutsch-Jordanischen Hochschule: Geheimdienstmitarbeiter sammelten Publikationen einer politischen Stiftung ein, die sich dort mit einem Stand präsentierte – obgleich die Bücher (zu den Themen Islamismus und israelisch-jordanische Beziehungen) bereits vor Jahren veröffentlicht und bei der jordanischen Nationalbibliothek registriert worden waren.

So überrascht es nicht, dass trotz der Appelle von höchster Regierungsebene für mehr politisches Engagement und einer Novelle des Rechtsrahmens, der nunmehr Parteitaktivitäten an Hochschulen erlaubt, viele junge Jordanier skeptisch bleiben: 60 Prozent der Studenten gehen einer Umfrage zufolge davon aus, sie würden von den Sicherheitsbehörden befragt werden, wenn sie an einer Parteiveranstaltung auf dem Campus teilnahmen.¹⁷

Vom Krisenmodus zu einer politischen Strategie

Im Zuge des Zerfalls der regionalen Ordnung und der zahlreichen innerstaatlichen Konflikte im Nahen und Mittleren Osten hat die deutsche Außen- und Entwicklungspolitik Jordanien als

Schlüsselstaat erkannt. Mit einem hohen Mitteleinsatz und der Fokussierung auf wichtige Bereiche wie Flüchtlinge, Bildung/Beschäftigung und Wasser hat sie einen Beitrag geleistet, das Land zu stabilisieren. Doch mehr als ein Jahrzehnt nach dem „Arabischen Frühling“ ist es höchste Zeit für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit, den Weg aus dem Modus der Krisenbewältigung und der Dauerfinanzierung des Status quo heraus zu finden. Drei Orientierungspunkte können hierfür hilfreich sein.

1. Weniger ist mehr

In Zeiten knapper öffentlicher Haushalte und mit Blick auf Herausforderungen der deutschen Außenpolitik andernorts, etwa in der Ukraine, wird die außergewöhnlich hohe finanzielle Unterstützung für Jordanien der vergangenen Dekade auf Dauer nicht aufrechtzuerhalten sein. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit sollte dies als Chance begreifen, ihre Aktivitäten in Jordanien auf den Prüfstand zu stellen und stärker am eigenen Engagement der Jordanier auszurichten. Nur wo ein ernsthaftes und ehrliches Bemühen der jordanischen Regierung erkennbar ist, Strukturen zugunsten der Bevölkerung nachhaltig zu verbessern, sollte sich Deutschland einbringen. Würde deutsches Steuergeld am Ende vor allem Governance-Defizite und die Reformunwilligkeit von Machtelementen kompensieren, drohte die gutgemeinte Unterstützung zum Hemmschuh substanzieller Entwicklung zu werden.

2. Komplementarität statt Dopplung

Der traditionell eher dezentrale Ansatz deutscher Außen- und Entwicklungspolitik hat nach wie vor seine Vorteile. Während beispielsweise die GIZ mit ihren in den Ministerien des Gastlandes eingebetteten Fachleuten ein enges Arbeitsverhältnis mit den Behörden hat, verfügen die unabhängig agierenden politischen Stiftungen über einen ausdifferenzierten und intensiven Kontakt in die Tiefenschichten der jordanischen Gesellschaft. Doch insbesondere in einem relativ kleinen Land wie Jordanien mit einer hohen Dichte an Entwicklungsprojekten müssen die

spezifischen Aktionsfelder klar definiert sein und die betreffenden Organisationen ihre jeweiligen Kernkompetenzen ausspielen – gerade wenn verschiedene Bundesministerien in der Projektförderung aktiv sind. Das kann nur gelingen, wenn die Entwicklungszusammenarbeit in eine außenpolitische Gesamtstrategie eingebettet ist. Dabei gilt es, auch handels- und sicherheitspolitische Aspekte immer mitzudenken.

Deutschland kann nicht mehr nur ein großer Geber sein, sondern muss seine neue Rolle als politischer Partner finden.

3. Politische Vision

Die verschiedenen Akteure der deutschen Entwicklungszusammenarbeit können freilich nur dann an einem Strang ziehen, wenn die Richtung klar definiert ist. Mit einer bloßen Finanzierung des Status quo wird zwar Zeit gekauft – doch wofür und wie lange noch? 2021 und 2022 hat die jordanische Regierung auf persönliche Initiative von König Abdullah II. eine große Modernisierungsoffensive gestartet. Durch Reformen in Politik, Verwaltung und Wirtschaft soll das Land zukunftsfest gemacht werden. Das ist eine Chance auch für die Partner des Landes wie Deutschland, die jordanische Seite beim Wort zu nehmen und ihre Unterstützung neu zu fokussieren.

Anknüpfungspunkte und positive Ansätze gibt es dabei durchaus: Jordanien will sich beispielsweise zu einem Drehkreuz für regionale Energiekooperation entwickeln und gleichzeitig seine Produktion erneuerbarer Energien steigern. Deutschland unterstützt dies seit 2019 im Rahmen der vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz gesteuerten (und von der GIZ umgesetzten) Deutsch-Jordanischen Energiepartnerschaft. An der Deutsch-Jordanischen Hochschule wird derzeit ein binationaler

Studiengang im Bereich Wasserstofftechnik entwickelt. Die KfW hat 2018 für das Flüchtlingslager Zaatari eine hochmoderne Photovoltaikanlage aus 30.000 Solarmodulen gebaut, die perspektivisch auch die umliegenden jordanischen Gemeinden versorgen könnte. Wenn es gelingt, solche Elemente noch stärker zu verzahnen, kann in der Tat in ausgewählten Sektoren eine wirkliche Hebelwirkung im Empfängerland erreicht werden.

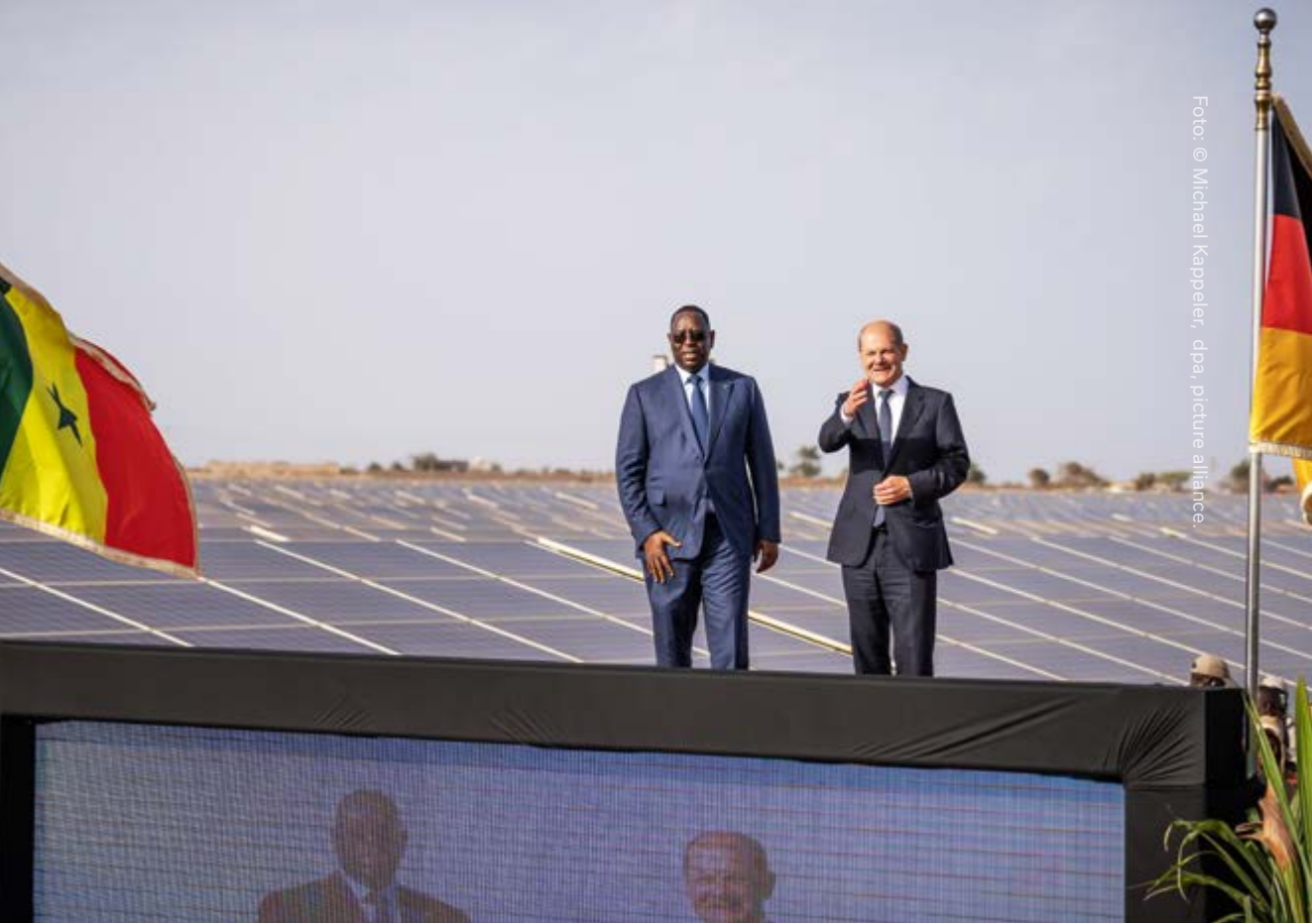
In anderen Bereichen sind das Fehlen einer übergeordneten Strategie für das Land und die bislang unzureichende politische Konditionierung der deutschen Zusammenarbeit mit Jordanien offensichtlich. Wenn es Deutschland beispielsweise ernst meint mit der Unterstützung von Demokratisierungsprozessen und der Förderung der Zivilgesellschaft, müsste von der Bundesregierung gegenüber jordanischen Stellen das Defizit bei bürgerlichen Freiheiten, wie der Meinungs- und Versammlungsfreiheit, deutlicher artikuliert werden. Und trotz aller deutschen Unterstützung im Wassersektor geht immer noch ein Viertel des Wassers durch technische Probleme an den Leitungen verloren. Durch Missmanagement und Diebstahl erreicht schließlich nur etwas mehr als die Hälfte des produzierten Wassers den Endkunden.¹⁸ Die jordanische Regierung hielt gleichzeitig ihre hohen Wassersubventionen aufrecht und scheute sich lange, der Wasserverschwendung in der Agrar- und Bauwirtschaft sowie in den wohlhabenderen Privathaushalten zu begegnen. Eine graduelle Preisreform soll nun Abhilfe schaffen.

Mit den Jordaniern in einen ernsthaften und ehrlichen Dialog zu treten und die deutsche Unterstützung stärker zu konditionieren, muss für die deutsch-jordanischen Beziehungen keine Belastung sein – im Gegenteil. Jordanien als gleichberechtigtem Partner zu begegnen bedeutet auch, dessen eigene Verantwortung herauszustellen und offen nach gemeinsamen Interessen und zukunftssträchtigen Kooperationsfeldern zu suchen. Der Nahe und Mittlere Osten verändert sich, die regionalen Akteure streben zunehmend nach eigener Gestaltungskraft. Für Jordanien heißt das, sich langfristig aus dem Kreislauf

internationaler Abhängigkeit herauszuarbeiten – auch um den Preis mühsamer innenpolitischer Reformen. Und Deutschland braucht eine außen- und entwicklungspolitische Debatte, was es in der Region erreichen kann und will. Ein „Weiter so“ jedenfalls wird den neuen geopolitischen Dynamiken nicht gerecht. Deutschland kann nicht mehr nur ein großer Geber sein, sondern muss seine neue Rolle als politischer Partner finden.

Dr. Edmund Ratka ist Leiter des Auslandsbüros Jordanien der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 Der Brief wurde auf der persönlichen Facebook-Seite von Mohammed Al-Fayez veröffentlicht und ist im arabischen Original abrufbar über die Nachrichtenplattform Nabd/Husna FM, 18.01.2023, in: <https://ogy.de/6tmd> [28.07.2023].
- 2 Edwards, Sebastian 2014: Economic development and the effectiveness of foreign aid, A historical perspective, Center for Economic Policy Research, 28.11.2014, in: <https://ogy.de/ihza> [28.07.2023].
- 3 Beispielsweise richtete Jordanien im Februar 2023 in der süd-jordanischen Hafenstadt Aqaba, unter Beteiligung der USA und Ägyptens, das erste Treffen von hochrangigen Vertretern der neugewählten israelischen Regierung mit der palästinensischen Autonomiebehörde aus. Zu Jordaniens Rolle im Nahost-Konflikt siehe auch Ratka, Edmund 2023: Kollateralschäden jenseits des Jordan, Neue Zürcher Zeitung, 18.03.2022.
- 4 660.000 syrische Flüchtlinge in Jordanien sind beim UNHCR, dem Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen, registriert (Stand 05/2023). Die jordanischen Behörden gehen jedoch von mindestens 1,3 Millionen syrischen Flüchtlingen in ihrem Land aus, da sich ein erheblicher Teil über Verwandtschaftsbeziehungen oder sonstige persönliche Netzwerke in Jordanien aufhalte und sich nicht bei den UN als Flüchtling registriert habe. Selbst von den registrierten Flüchtlingen lebt weniger als ein Fünftel in Flüchtlingslagern.
- 5 Hanan, Mohamed 2022: Egypt signs agreement with Lebanon, Syria to supply natural gas, Egypt Today, 21.06.2022, in: <https://ogy.de/9kza> [28.07.2023].
- 6 Sharp, Jeremy M. 2023: Jordan. Background and U.S. Relations, Congressional Research Service, 23.06.2023, in: <https://ogy.de/4upi> [28.07.2023].
- 7 Ministry of Planning and Cooperation 2023: Foreign Assistance Report for 2022, in: <https://ogy.de/l6wf> [28.07.2023].
- 8 Beblawi, Hazem 1987: The Rentier State in the Arab World, in: Arab Studies Quarterly 9: 4, S.383-398.
- 9 Muasher, Marwan 2023: Die Krise ist hausgemacht, Qantara, 07.03.2023, in: <https://ogy.de/7xmi> [04.10.2023].
- 10 Weltbank 2023: The World Bank in Jordan, Overview, 09.01.2023, in: <https://ogy.de/w69m> [28.07.2023].
- 11 Nourredine, Ali 2022: Jordan's Dependency on Aid Dictates Decision-Making, Fanack, 28.11.2022, in: <https://ogy.de/ua62> [28.07.2023].
- 12 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2022: Deutschland unterstützt mit seiner Entwicklungszusammenarbeit die Stabilisierung im Nahen Osten, Pressemitteilung, 07.10.2022, in: <https://ogy.de/aalk> [28.07.2023].
- 13 UNHCR 2023: Syrian Refugees' Perceptions and Intentions on Return to Syria, Eighth Regional Survey, 23.05.2023, in: <https://ogy.de/q0mt> [28.07.2023].
- 14 KfW Entwicklungsbank 2019: Wasser – Jordanien, Projektinformation, 08/2019, in: <https://ogy.de/si1j> [28.07.2023].
- 15 Konrad-Adenauer-Stiftung/ NAMA Intelligence Solutions 2023 Jordan – Foreign Relations Survey, Wave IV, 13.09.2023, in: <https://ogy.de/2x7t> [19.09.2023].
- 16 Human Rights Watch 2022: Government Crushes Civic Space, Jordan, 18.09.2022, in: <https://ogy.de/rg1s> [28.07.2023]. Siehe zum neuen Cybercrime-Gesetz und zur grundsätzlichen politischen Entwicklung im Land auch Ratka, Edmund 2023: Das Jordanische Paradox: Partizipation und Kontrolle, Länderbericht, Konrad-Adenauer-Stiftung, 30.08.2023, in: <https://ogy.de/4eh0> [04.10.2023].
- 17 Konrad-Adenauer-Stiftung/ NAMA Intelligence Solutions 2022: The State of Political Participation and Representation in Jordan 2022, Umfrage, 17.12.2022, in: <https://ogy.de/egbl> [04.10.2023].
- 18 UNICEF / Economist Impact 2022: Tapped out. The costs of water stress in Jordan, Report, 07/2022, in: <https://ogy.de/p12b> [28.07.2023].



Anspruch und Wirklichkeit. Zur deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Eine gerechte Transformation?

Zur Energiewende in Afrika

Anja Berretta

Der Begriff der gerechten (Energie-)Transformation hin zu einer kohlenstoffarmen Entwicklung von Industrie und Infrastruktur prägt die deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit afrikanischen Ländern und wird in der neuen Afrika-Strategie des federführenden Bundesministeriums prominent hervorgehoben. Obwohl die Schaffung von Arbeitsplätzen und wirtschaftlichem Wachstum unter Berücksichtigung von Umweltschutz und Biodiversität ein wichtiger Bestandteil der Kooperation mit Afrika sein muss, ist es fraglich, ob der deutsche Ansatz der *just transition* die Entwicklungsprioritäten der afrikanischen Länder angemessen berücksichtigt.

Subsahara-Afrika gehört aufgrund seiner geringen Adaptionkapazität und fehlenden Resilienz zu den am stärksten vom Klimawandel betroffenen Regionen der Welt. Bereits heute haben die Auswirkungen des Klimawandels verheerende Folgen: So führt beispielsweise die Verknappung von Wasser und Weideland immer häufiger zu gewaltsamen Konflikten und Migrationsbewegungen, außerdem gefährden extreme Wetterereignisse die Lebensgrundlage von Millionen von Menschen, die im Agrarsektor tätig sind.

Um die Auswirkungen des Klimawandels abzumildern, haben sich die Vertragsstaaten des Pariser Klimaabkommens verpflichtet, den weltweiten Temperaturanstieg auf unter zwei Grad Celsius, möglichst auf 1,5 Grad Celsius im Vergleich zum vorindustriellen Zeitalter zu beschränken. Damit dies gelingen kann, ist der Umbau hin zu einer kohlenstoffarmen, möglichst klimaneutralen Weltwirtschaft notwendig. Afrikanische Länder stehen vor der Herausforderung, diese Dekarbonisierung voranzutreiben und gleichzeitig Millionen von Arbeitsplätzen für die wachsende Bevölkerung zu schaffen sowie eine klimaresiliente, moderne Energie- und Verkehrsinfrastruktur aufzubauen.

Was versteht man unter einer gerechten Transformation?

Wie nun können das dringend benötigte Wachstum sowie der Ausbau und die Erneuerung der

Infrastruktur möglichst umweltschonend und unter Berücksichtigung der Biodiversität des Kontinents herbeigeführt werden? Um diesen Prozess zu beschreiben, wird seit einigen Jahren in der Entwicklungszusammenarbeit das Konzept der *just transition*, auf Deutsch in etwa „gerechter Übergang“ oder „gerechte Transformation“, verwendet. Der Begriff geht ursprünglich auf das Gewerkschaftsmilieu zurück und beschrieb die Verhinderung negativer Auswirkungen von Transformationsprozessen auf Arbeiter. Damit war jedoch nicht zwangsläufig eine Verbindung zum Schutz der Natur hergestellt. Die ökologische Dimension der *just transition* wird auf den kanadischen Gewerkschafter Brian Kohler zurückgeführt, welcher Ende der 1990er-Jahre sagte: „Die wirkliche Wahl fällt nicht zwischen Arbeitsplätzen oder Umweltschutz. Es ist entweder beides oder gar nichts.“¹ Seitdem ist ökologische Nachhaltigkeit eng mit dem Begriff der *just transition* verbunden, der über die Jahre auch Eingang in die internationalen Klimaverhandlungen fand.² Auch in der Präambel des Pariser Klimaabkommens wird auf die Notwendigkeit einer *just transition* Bezug genommen.

Das Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat die Realisierung einer gerechten Transformation in seiner im Januar 2023 verabschiedeten Afrika-Strategie „Gemeinsam mit Afrika Zukunft gestalten“ in den Fokus der Zusammenarbeit

gerückt.³ Bereits im Inhaltsverzeichnis wird auf die *just transition* hingewiesen, unter der das Ministerium die „sozial-ökologische Transformation der Wirtschaft, Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen, Energie und Infrastruktur“⁴ versteht. Um dies zu erreichen, plant das Ministerium den Ausbau von Klima- und Entwicklungspartnerschaften, eine Zusammenarbeit für die klimafreundliche und sozial gerechte Entwicklung von Städten und Energiesystemen sowie für die verantwortungsvolle Nutzung von Ressourcen, die Förderung nachhaltiger Lieferketten, die Zusammenführung von Ökosystemen und Wirtschaftsentwicklung sowie den Ausbau von Schutzmechanismen gegen Klimarisiken und die Stärkung von Klimaresilienz.⁵

Afrikanische Länder sind für weniger als drei Prozent der globalen Treibhausgasemissionen verantwortlich.

Da die Schaffung von nachhaltigen Wirtschaftssystemen im Wesentlichen auf dem Umbau der globalen Energieversorgung und der damit verbundenen Reduzierung von CO₂-Emissionen beruht, erweitert das BMZ hier den Begriff der *just transition* hin zu einer *just energy transition*, um die Bedeutung des Übergangs von fossilen Energieträgern hin zu kohlenstoffarmen oder erneuerbaren Energien zu unterstreichen und gleichzeitig den Übergang zu einer emissionsarmen Wirtschaft als integralen Teil eines gesellschaftlichen Transformationsprozesses darzustellen. Folglich werden Just Energy Transition Partnerships (JETP) als weiteres Instrument der Zusammenarbeit zwischen Deutschland und afrikanischen Ländern genannt.

Unmut über Stromausfälle: Das Thema Energiesicherheit ist in vielen afrikanischen Ländern von großer Bedeutung. Rund 65 Prozent der Bevölkerung in Subsahara-Afrika haben keinen Zugang zu Elektrizität. Foto: © Jerome Delay, AP, picture alliance.

Allerdings ist fraglich, ob das Verständnis von gerechter Transformation in Afrika dasselbe ist wie in der vorgestellten BMZ-Strategie oder im allgemeinen Kontext der Entwicklungszusammenarbeit. Während die Diskussion um eine gerechte Transformation hin zu einer kohlenstoffarmen Lebensform in industrialisierten Ländern den Dreiklang von sozialer Gerechtigkeit,



ökologischer Nachhaltigkeit und wirtschaftlicher Rentabilität vereint, werden Diskussionen um eine gerechte Energiewende in afrikanischen Ländern oftmals vor dem Hintergrund der Frage nach globaler Gerechtigkeit geführt. Afrikanische Länder sind für weniger als drei Prozent der globalen Treibhausgasemissionen verantwortlich⁶ und fordern, dass die Reduzierung

von Emissionen zunächst in den Industriestaaten vollzogen werden muss, während afrikanische Länder für die bereits eingetretenen Klimaschäden finanziell kompensiert werden sollten. Die Einhaltung dieses in den Klimaverhandlungen als *polluter pays* bekannten Prinzips bedeutet für viele Afrikaner eine gerechte (Energie-)Wende. Eine gerechte Energiewende



kann zudem auch so interpretiert werden, dass die historischen Emissionen einen Einfluss auf künftige Emissionspfade haben sollten⁷, sodass afrikanischen Ländern für ihre Entwicklung ein Budget an Emissionen zur Verfügung steht, welches Industriestaaten bereits verbraucht haben.

Außerdem impliziert der Begriff der *just transition*, entweder im Bereich von Energiesystemen oder aber im Bereich der wirtschaftlichen Transformation, dass es bereits Systeme gibt, die verändert werden müssen. Länder, in denen mehr als die Hälfte der Bevölkerung überhaupt keinen Zugang zu Elektrizität hat oder deren Bevölkerung größtenteils im informellen Sektor tätig ist, können jedoch weder das Konzept der Energiewende noch die Anstrengungen zur Dekarbonisierung der Wirtschaft als Transformationsprozess auf die eigene Lebenswirklichkeit anwenden.

Eine Energiewende nach westlichem Vorbild ist in Subsahara-Afrika nicht zu verwirklichen.

Ein afrikanisches Verständnis der *just energy transition*

Im afrikanischen Kontext kreisen Diskussionen um eine Energiewende folglich nicht vorrangig um das Potenzial, Energie aus erneuerbaren Quellen herzustellen. Lange Zeit standen der Zugang zu Energie und somit die Energiesicherheit selbst im Mittelpunkt. Vermehrt wird unter dem Schlagwort der *just transition* auch diskutiert, welche Energiesysteme in der Lage sind, Energiearmut gerecht zu adressieren.⁸ Manche Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler argumentieren, dass, obwohl die meisten afrikanischen Länder umfassende Strategien für den Einsatz erneuerbarer Energien initiiert haben, die Forschung zu den Möglichkeiten eines Übergangs zu erneuerbaren Energien weiterhin eurozentrisch ist.⁹ Ohne Frage ist die Umsetzung einer Energiewende gerade auch im Hinblick

auf das Ziel 7 der UN-Entwicklungsagenda (Sustainable Development Goals, SDGs), welches nachhaltigen, verlässlichen und bezahlbaren Zugang zu Energie für alle fordert, lobenswert. Allerdings muss in schwachen oder defizitären Demokratien, zu denen viele afrikanische Länder gehören¹⁰, mehr als in liberalen Demokratien sichergestellt werden, dass Kosten und Nutzen einer Energiewende gerecht verteilt werden und die Bevölkerung in politische Entscheidungsprozesse eingebunden wird.

Gleichzeitig sollte ein Grundverständnis darüber herrschen, dass der Ausbau erneuerbarer Energien wesentlich vom politischen Willen der nationalen Entscheidungsträger abhängt. Eine gerechte Energiewende in Subsahara-Afrika als Auftrag der Entwicklungszusammenarbeit muss daher zwangsläufig auch Fragen der guten Regierungsführung und politischen Partizipation einbeziehen, da ansonsten die Gefahr besteht, dass die Energiewende als eine Transformation wahrgenommen wird, die bestehende Ungerechtigkeiten verschärft. Gleichzeitig muss berücksichtigt werden, dass eine Energiewende nach westlichem Vorbild aufgrund der gesellschaftlichen, sozialen und wirtschaftlichen Ausgangslage nicht zu verwirklichen ist.

Gerechtes Wachstum versus gerechte Transformation

Priorität des Globalen Nordens solle die Dekarbonisierung der Wirtschaft sein, Priorität des Globalen Südens sei die Industrialisierung, wobei die Chancen des kohlenstoffarmen Wachstums berücksichtigt werden müssten, meint Linus Mofor, der als Umweltextperte bei der UN-Wirtschaftskommission für Afrika arbeitet.¹¹ Seine Aussage verdeutlicht, dass die afrikanischen Länder ihr Recht auf Entwicklung auch als ein Recht auf wirtschaftliches Wachstum und materiellen Wohlstand verstehen und dieses einfordern.

In der Afrikanischen Charta der Menschenrechte wird nicht das Recht auf eine unberührte Umwelt, sondern das Recht auf ein der Entwicklung allgemein förderliches Umfeld festgeschrieben.¹² Diese Interpretation würde Entwicklungsprojekte

billigen, die ein gewisses Maß an Beeinträchtigung der Umwelt und Biodiversität in Kauf nehmen, so lange die Auswirkungen so gering wie möglich sind und das menschliche Wohlbefinden nicht wesentlich beeinträchtigt wird.¹³ Mit dem Verweis auf eine für die Entwicklung allgemein förderliche Umwelt erkennt die Charta an, dass ohne ausreichenden Umweltschutz keine Entwicklung stattfinden kann.

Fast scheint es, als ob es unterschiedliche Maßstäbe für die Gewährleistung der europäischen und afrikanischen Energiesicherheit gäbe.

Obwohl viele afrikanische Länder über fossile Ressourcen verfügen, die für ihre Entwicklung von zentraler Bedeutung sind, hat die Weltbank die Finanzierung für die Entwicklung fossiler Energieprojekte gestoppt. Auf der UN-Klimakonferenz in Glasgow (COP26) verpflichteten sich 39 Länder und Entwicklungsorganisationen, die direkte internationale öffentliche Finanzierung von Projekten für fossile Energiegewinnung einzustellen. Das Bedürfnis afrikanischer Länder nach Energiesicherheit wurde mit Verweis auf die globale Energiewende lange Zeit nicht ernst genommen, gern präsentierten sich Industrieländer als Vorreiter bei grünen Energietechnologien. Seit der globalen Energiekrise Anfang 2022 haben jedoch viele Industrie- und Schwellenländer den Einsatz von fossilen Brennstoffen für die nationale Versorgung ausgebaut, was freilich mit Blick auf das Ziel der Entwicklungszusammenarbeit, afrikanische Länder bei einer sozial-ökologischen Transformation der Wirtschaft zu unterstützen, die Glaubwürdigkeit unterminiert.

Die Lücke in der Energieversorgung Europas, ausgelöst durch die russische Invasion der Ukraine, hat zu zahlreichen neuen Energieabkommen zwischen europäischen und afrikanischen Staaten geführt. Deutschland hat Interesse am Kauf von Offshore-Gas aus dem Senegal bekundet. Italien

hat Gasverträge mit Algerien, Angola, Ägypten und der Republik Kongo geschlossen, um seine Abhängigkeit von Russland zu verringern. Italien, Frankreich, Portugal, Spanien und die Niederlande verhandeln mit Nigeria über Gasabkommen, während die auf Eis gelegten Investitionen in Mosambik möglicherweise wieder „aufgetaut“ werden. Zwar sind Investitionen in Afrika generell zu begrüßen. Nachvollziehbar und legitim ist es zudem, dass Europa seine Energielücke durch neue Partnerschaften auf dem afrikanischen Kontinent zu schließen versucht. Allerdings wirkt es nun scheinheilig, wenn von afrikanischen Ländern bis Anfang 2022 erwartet wurde, eigene fossile Ressourcen nicht zu nutzen, und für die Erschließung dieser Ressourcen für den nationalen Gebrauch auch keine finanziellen Mittel mehr zur Verfügung gestellt wurden. Fast scheint es, als ob es unterschiedliche Maßstäbe für die Gewährleistung der europäischen und afrikanischen Energiesicherheit gäbe. Dies ist weit entfernt vom Prinzip der Behandlung auf Augenhöhe und dem BMZ-Anspruch, gemeinsam mit Afrika Zukunft zu gestalten.

In Afrika südlich der Sahara haben mehr als 70 Prozent der Bevölkerung keinen Zugang zu Elektrizität,¹⁴ die meisten Menschen ohne Zugang zu Strom leben in ländlichen Gebieten. Dabei herrschen in den Ländern sehr verschiedene Ausgangsbedingungen. So haben in Südafrika beispielsweise rund 90 Prozent der Bevölkerung Zugang zu Elektrizität, die zu 95 Prozent aus nicht erneuerbaren Energien stammt. In Ruanda haben rund 47 Prozent der Bevölkerung Zugang zu Elektrizität, die wiederum zu rund 63 Prozent aus erneuerbaren Energiequellen stammt. In Kenia haben mehr als 70 Prozent der Bevölkerung Zugang zu Elektrizität, der Anteil erneuerbarer Energien beträgt hier rund 90 Prozent. Im Tschad haben lediglich 11 Prozent der Bevölkerung Zugang zu Elektrizität und der Anteil der erneuerbaren Energien an der Stromproduktion beträgt wie in Südafrika nur rund 5 Prozent.¹⁵

Energiesicherheit ist jedoch eine Voraussetzung für Produktivitätssteigerungen in der Landwirtschaft, der Industrie und anderen Sektoren und damit eine Grundlage für wirtschaftliche und

soziale Entwicklung. Für Afrika bedeutet dies, dass gerechtes Wachstum alle Formen der Energieerzeugung einschließt, sofern diese die Energiearmut auf dem Kontinent überwinden können. In einem Communiqué mit dem Titel „Ensuring a Just and Equitable Energy Transition in Africa“ („Eine gerechte und faire Energiewende in Afrika sichern“) – auch als „Kigali Communiqué“ bekannt¹⁶ – sprechen sich zehn afrikanische Staaten für den Einsatz von Gas als notwendiger Brückentechnologie für wirtschaftliche Entwicklung aus. Ebenso haben die Afrikanische Union und andere Institutionen im vergangenen Jahr eine gemeinsame Position für den Zugang zu Energie und für eine gerechte Transformation veröffentlicht¹⁷, in der ebenfalls das Recht, die eigenen fossilen Ressourcen zu nutzen, bekräftigt wird.

Bei der Feststellung, der afrikanische Kontinent sei reich an erneuerbaren Energien, wird oftmals ausgelassen, dass zur Nutzung ebendieser Energien auch Technologie benötigt wird, welche meist nicht zur Verfügung steht, während die Infrastruktur zur Nutzung der eigenen fossilen Ressourcen bereits vorhanden ist und auch genutzt werden kann. Dieser Ausgangslage sollte auch in der Entwicklungszusammenarbeit pragmatisch Rechnung getragen werden.

Ausgangssituation in afrikanischen Ländern stärker berücksichtigen

Eine gerechte Transformation hat in Industriestaaten eine andere Bedeutung als in Subsahara-Afrika. Diskussionen über Gerechtigkeit werden mit Blick auf den Klimawandel in afrikanischen Staaten oft vor dem Hintergrund des Verursacherprinzips geführt. Gleichzeitig bedeutet Gerechtigkeit für diese Länder auch, ihre eigenen fossilen Ressourcen für ihre Entwicklung zu nutzen. Daher ist das Konzept einer *just transition*, welches sich auf einen ökologisch-sozialen Wandel fokussiert, eines, mit dem die meisten afrikanischen Länder wenig anfangen können oder das sie sogar als Bevormundung empfinden.

Ein Beispiel hierfür ist die Partnerschaft des BMZ mit Südafrika im Rahmen der Just Energy Transition Partnership (JETP). Diese „maß-

geschneiderte“¹⁸ Form der Zusammenarbeit zielt auf eine breit angelegte soziale und ökologische Transformation der Wirtschaft und der Lebenswirklichkeit der Menschen ab.¹⁹ Neben der Reduzierung von Treibhausgasen sollen Arbeitsplätze für Frauen und junge Menschen geschaffen werden. Allerdings wird JETP vor Ort häufig als ein Instrument wahrgenommen, das Südafrika zwingt, den vermeintlich lukrativen Wirtschaftszweig Kohle im Interesse des Klimaschutzes aufzugeben.²⁰ Betroffene Minenarbeiter argumentieren, die Transition sei vom Westen aufgezwungen, soziale und wirtschaftliche Aspekte würden vernachlässigt und nichts an dem Prozess sei gerecht.²¹

Ghanas Präsident spricht sich für eine Lösung aus, welche die historische Ungleichheit zwischen den großen und den kleinen Emittenten anerkennt.

Die mosambikanische Regierung hat den Ausstieg aus dem Kohleabbau zunächst ausgeschlossen und begründet ihre Haltung damit, dass Kohle als Exportartikel einen entscheidenden Beitrag zur Zahlungsbilanz und als Devisenquelle leiste. Sie weist auch darauf hin, dass jede Energiewende die tatsächlichen Gegebenheiten vor Ort berücksichtigen müsse.²²

Für Ghanas Präsident Akufo-Addo steht bei einer gerechten Transformation ebenfalls das Verursacherprinzip im Vordergrund. Er spricht sich für eine faire Lösung aus, welche gleiche Ausgangsbedingungen schafft und die historische Ungleichheit zwischen den großen und den kleinen Emittenten anerkennt.²³ Die Dekarbonisierung, welche Ghana grundsätzlich befürwortet, bindet dort Mittel, die auch für andere wichtige Projekte wie eine stabile Stromversorgung oder die Sanierung der Transportinfrastruktur benötigt würden. Die Aufgabe, sowohl auf die Erwartungen der eigenen Öffentlichkeit und Bevölkerung einzugehen als auch ein emissionsarmes Wachstum und

damit die nationalen und internationalen Klimaziele zu erreichen, ist eine der größten Herausforderungen für Ghana.²⁴

Dem Senegal wird für die nächsten fünf Jahre ein hohes wirtschaftliches Wachstum prognostiziert, das wesentlich auf neue Öl- und Gasprojekte zurückzuführen ist und neue Arbeitsplätze, verbesserte Energiesicherheit und – damit einhergehend – wirtschaftliche Perspektiven mit sich bringen wird.²⁵ Gleichzeitig hat das Land erst kürzlich eine Just Energy Transition Partnership mit verschiedenen Partnern, darunter Deutschland, abgeschlossen. Der Senegal verpflichtet sich in dem Abkommen, 40 Prozent seiner Stromversorgung aus erneuerbaren Energien zu decken, und erhält im Gegenzug finanzielle Unterstützung. Im Sinne einer gerechten Transformation werden somit die Entwicklungsziele des Landes, nämlich der Zugang zu Elektrizität, nicht einem Klimaziel untergeordnet. Zivilgesellschaftliche Akteure lobten zudem, dass sie bei den Verhandlungen konsultiert wurden und das Abkommen somit eine breite gesellschaftliche Akzeptanz hat.²⁶

Afrikanische Partner sehen die Widersprüche zwischen der Klima- und Energiepolitik der EU und deren mittel- bis langfristigen Zielen.

Das Beispiel der senegalesischen JETP zeigt, dass sich Klima- und Entwicklungsziele vereinbaren lassen. Anders allerdings das Konzept der *just transition* im Falle Südafrikas, wo es lediglich als Vorgabe zur Erreichung von Klimazielen wahrgenommen wird, welche die Bemühung afrikanischer Länder, ihre selbst definierten Entwicklungsziele zu erreichen, nicht angemessen berücksichtigt. Dadurch besteht mittel- bis langfristig die Gefahr, dass Bestrebungen, CO₂-Emissionen durch gezielte Maßnahmen global zu senken, als hinderlich für die eigene Entwicklung wahrgenommen werden. Die meisten Entwicklungs- und Schwellenländer sind durch die

mangelnde Bereitstellung der entsprechenden Technologien zudem nicht in der Lage, wirtschaftlich von der Energiewende zu profitieren, was zu einer negativen Wahrnehmung der globalen Energiewende und dem Eindruck, erneut abgehängt zu werden, beitragen könnte.²⁷

Wenn es um Fragen der Gerechtigkeit geht, muss bei der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Transformation auch über die Rechenschaftspflicht der afrikanischen Partner diskutiert werden. Zwar gibt es in vielen afrikanischen Ländern bereits politische Maßnahmen, die auf eine gerechte Energiewende abzielen, doch laufen diese Gefahr, Ungleichheiten zu perpetuieren, wenn Demokratiedefizite nicht adressiert werden. Viel zu oft werden der Ausbau der erneuerbaren Energien und eine effiziente und effektive Klimafinanzierung durch schlechte Regierungsführung und Korruption behindert. Darum sind gute Regierungsführung und eine zivilgesellschaftliche Partizipation integrale Elemente von gerechter Transformation, finden aber leider im Konzept des BMZ zur *just energy transition* keine Berücksichtigung.

Handlungsoptionen für die Umsetzung einer global gerechten Energiewende

Eine Energiewende nach Vorbild der Industriestaaten global durchzusetzen, entspricht nicht dem afrikanischen Verständnis einer *just transition*. Zudem nehmen afrikanische Partner Widersprüche zwischen der kurzfristigen Klima- und Energiepolitik der EU und deren mittel- bis langfristigen Zielen wahr. Für diese Politik gibt es Gründe, diese müssen allerdings im gemeinsamen Dialog erörtert werden, sonst droht ein Glaubwürdigkeitsverlust. Dazu gehört auch, Maßnahmen zur globalen CO₂-Reduzierung, wie die Einführung von Kohlenstoffsteuern oder sonstige Bepreisungen von Kohlenstoffprodukten, die international gehandelt werden, offen und ehrlich zu diskutieren, da sonst auf afrikanischer Seite der Eindruck entstehen könnte, benachteiligt zu werden.

Subventionen für klimafreundliche Technologien und fiskalische Anreize zur Verwendung grüner Technologien können in Industrieländern

Verhaltensänderungen erzeugen. Der fiskalpolitische Spielraum für solche Maßnahmen ist in afrikanischen Ländern aber beschränkt. Die Nachwirkungen der COVID-19-Pandemie sind noch spürbar, viele Länder haben mit einer hohen Inflations- und Schuldenquote und der Abwertung der nationalen Währungen zu kämpfen, sodass viele Volkswirtschaften auf dem Kontinent zum ersten Mal seit Jahrzehnten geschrumpft sind. Dem Eindruck, Anstrengungen zur globalen Dekarbonisierung könnten ein Entwicklungshindernis oder eine Einschränkung der Wettbewerbsfähigkeit für Entwicklungs- und Schwellenländer darstellen, muss dringend entgegengewirkt werden, um eine global gerechte Energiewende zu erreichen. Neue und innovative Mechanismen zur Klimafinanzierung könnten hierfür ein starkes Signal sein.

Um den Anstieg der globalen CO₂-Emissionen abzumildern, müssen afrikanischen Staaten grüne Technologien zur Verfügung gestellt werden.

Bei den partnerschaftlichen Beziehungen zwischen Europa und Afrika sollte der Entwicklungs- und Industrialisierungsbedarf des Kontinents ernster genommen werden. Dies bedeutet Unterstützung bei den Infrastrukturprojekten, welche in der „Agenda 2063: The Africa We Want“ aufgelistet sind. Herausgegeben von der Afrikanischen Union, gilt die Agenda 2063 als strategische Leitlinie für die Entwicklung des Kontinents. Deutschland kann dazu beitragen, dass diese Infrastrukturprojekte so umweltschonend und emissionsarm wie möglich umgesetzt werden. Dies würde zudem eine Alternative zu Chinas „Belt and Road Initiative“ schaffen, die viele Länder in hohe Schulden getrieben hat. Auch liegen die Verbesserung und der Aufbau einer klimaresilienten Transport- und Energieinfrastruktur auf dem afrikanischen Kontinent im europäischen Interesse, da dies den Handel mit Afrika erleichtern und attraktiver machen

würde.²⁸ Unzureichende Transportwege sowie eine veraltete Wasser- und Energieinfrastruktur, gerade im Landesinneren, verhindern, dass afrikanische Märkte erschlossen werden. Eine Studie des Konsortiums für Infrastruktur in Afrika (ICA) kommt zu dem Schluss, dass die schlechte Verkehrsinfrastruktur den innerafrikanischen Warenverkehr um 30 bis 40 Prozent verteuert,²⁹ auch die Weltbank schätzt den Produktivitätsverlust aufgrund mangelhafter Infrastruktur auf bis zu 40 Prozent.³⁰

Das Spannungsfeld zwischen dem Potenzial, das fossile Brennstoffreserven für Entwicklung und Industrialisierung auf dem afrikanischen Kontinent bieten, und der weltweiten Notwendigkeit der Dekarbonisierung kann auch durch eine pragmatisch geführte Diskussion nicht aufgelöst, aber zumindest ehrlich thematisiert werden. Die Diskussion sollte Aspekte einer distributiven globalen Gerechtigkeit hinsichtlich der Ursachen des Klimawandels einschließen. Um den Anstieg der globalen CO₂-Emissionen abzumildern, müssen afrikanischen Staaten grüne Technologien zur Verfügung gestellt werden, außerdem muss ein verstärkter Wissenstransfer im Bereich Klima- und Umweltschutz stattfinden. Diese Forderung ist nicht neu und auch in der Afrika-Strategie des BMZ zu finden. Jedoch sollte diese Art der Kooperation nicht aus einer Perspektive der Entwicklungszusammenarbeit gesehen werden, sondern aus einer strategischen Überlegung heraus und mit Blick auf eine künftige wirtschaftliche Zusammenarbeit, besonders in den Bereichen kritischer Mineralien und Metalle sowie nachhaltiger Energiegewinnung.

Allerdings ist der Verweis auf das Recht auf wirtschaftliche Entwicklung und, damit verbunden, die Nutzung der eigenen fossilen Ressourcen keine Entschuldigung dafür, die unter dem Pariser Abkommen getroffenen Verpflichtungen zur Begrenzung der globalen Erderwärmung außer Acht zu lassen. Afrikanische Länder, die sich für Gas und Öl als Brückentechnologie einsetzen, sollten im Rahmen der Verhandlungsprozesse unter der UN-Klimarahmenkonvention langfristige Strategien für eine emissionsarme Entwicklung und mittelfristige CO₂-Einsparziele präsentieren.

Ob es künftig große Exportmärkte für Zukunftstechnologien wie Wasserstoff oder grünes Ammoniak geben wird, ist heute noch nicht sicher zu prognostizieren. Obwohl einige Länder bereits signifikante Investitionsabkommen für die Produktion abgeschlossen haben, bestehen bisher keine industriellen Produktionskapazitäten in Afrika. Damit bleibt abzuwarten, ob diese Produkte kompetitiv auf dem Weltmarkt angeboten werden können, was auch vom globalen Fortschritt der Dekarbonisierung abhängt.³¹ Bei der Erschließung neuer Märkte sollte sich der Blick daher viel stärker auf den regionalen Handel und den Aufbau regionaler Produktionskapazitäten richten. Das afrikanische Freihandelsabkommen AfCFTA (African Continental Free Trade Area) hat hierfür den Rahmen

geschaffen, die Umsetzung sollte eine Priorität afrikanischer Länder darstellen. Die Schaffung des im Freihandelsabkommen vereinbarten African Single Electricity Market ist für private Investitionen in die dringend benötigte nachhaltige Energieinfrastruktur äußerst attraktiv, da Märkte mit großen Abnahmegarantien entstehen würden.

Verstärkte Zusammenarbeit zwischen Afrika und Deutschland im Bereich kritischer Mineralien und Metalle

Eine große Chance für eine gerechte und nachhaltige Transformation von Wirtschaft und Industrie bietet sich im Bereich der kritischen Mineralien und Metalle, die für die Energiewende



Begehrte Ware: Binnenmarkt-Kommissar Thierry Breton informiert über den Critical Raw Materials Act der EU, der die Abhängigkeit von chinesischen Lieferketten bei kritischen Mineralien und Metallen verringern soll. Viele dieser Rohstoffe finden sich auf dem afrikanischen Kontinent. Foto: © Virginia Mayo, AP, picture alliance.

benötigt werden. Die geopolitische Lage hat sich mit dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine und den Spannungen zwischen den USA und China dahingehend geändert, dass die Frage der Versorgung mit den für die Energiewende benötigten Rohstoffen und der Sicherstellung von entsprechenden Lieferketten eine neue Bedeutung erlangt hat, die über die Klimapolitik weit hinausgeht.

Kritische Mineralien und Metalle sind oftmals regional konzentriert: Mehr als 70 Prozent des weltweit verarbeiteten Kobalterzes stammen aus der Demokratischen Republik Kongo, China verfügt über mehr als 50 Prozent aller Seltenen Erden weltweit. Zum Vergleich: Die drei größten Ölproduzenten USA, Saudi-Arabien und Russland sind jeweils für weniger als 10 Prozent der globalen Ölproduktion verantwortlich.³² Darüber hinaus ist auch die Weiterverarbeitung von für die Energiewende benötigten Mineralien und Metallen wie Nickel, Kobalt und Bauxit stark auf China konzentriert. Oftmals ist das Land über Direktinvestitionen an Minen im Ausland beteiligt.

Dass dies zunehmend auch in Afrika für Unbehagen sorgt, zeigte ein Besuch des kongolesischen Präsidenten Félix Tshisekedi im Mai 2023 in China. Der Präsident wollte eine Neuverhandlung von Bergbauverträgen und dabei bessere Bedingungen für sein Land erwirken. Die Erlöse, die China mit dem Abbau von Kupfer und Kobalt in dem zentralafrikanischen Land erziele, stünden in keinem Verhältnis zu den dafür gezahlten marginalen Entschädigungen.³³ Bis Ende des Jahres soll ein neues Abkommen ausgehandelt werden und es bleibt abzuwarten, ob Tshisekedi seinen Anspruch, zu einem besseren Gleichgewicht mit China zu finden³⁴, einlösen kann.

Um die Versorgung mit kritischen Rohstoffen zu diversifizieren und so die Abhängigkeit von chinesischen Lieferketten bei kritischen Mineralien und Metallen zu verringern, hat die EU unter anderem im März 2023 den Critical Raw Materials Act verabschiedet. Ziel ist es, die Wettbewerbsfähigkeit der EU bei grünen Energietechnologien aufrechtzuerhalten. Um dies zu erreichen, werden Maßnahmen vorgestellt, die

die Versorgung mit insgesamt 34 als kritisch angesehenen Mineralien und Metallen für die europäische Industrie sicherstellen sollen. Viele dieser Rohstoffe finden sich auf dem afrikanischen Kontinent. Auch dort wird dem Thema daher zunehmend mehr Bedeutung beigemessen – allerdings nicht, um die Dekarbonisierung voranzutreiben und im Bereich der grünen Technologien wettbewerbsfähig zu bleiben.³⁵ Vielmehr haben afrikanische Staaten das Potenzial für die eigene Industrialisierung und eine neue strategische Zusammenarbeit erkannt.

Beim Abbau fossiler Brennstoffe und anderer Rohstoffe beschränkte sich Afrikas Rolle in der Wertschöpfungskette bislang auf den Export von unverarbeiteten Rohstoffen, was die Länder zum einen anfällig für globale Preisschwankungen machte und zum anderen nur geringe Einnahmen und wenig Arbeitsplätze generierte. Die Weiterverarbeitung von kritischen Mineralien und Metallen wie Lithium, Kobalt oder Bauxit in Afrika selbst könnte die Industrialisierung des Kontinents begünstigen, indem die dafür benötigten Produktionskapazitäten dort geschaffen würden, was wiederum zu wirtschaftlichem Wachstum und der Schaffung von Arbeitsplätzen entlang der gesamten verarbeitenden Wertschöpfungskette führen würde.

Die Investitionen zur Schaffung entsprechender Kapazitäten könnten afrikanische Staaten beispielsweise im Rahmen von Rohstoffpartnerschaften mit gekoppelten Investitionsabkommen einfordern, denn sie haben aufgrund der gestiegenen Nachfrage nach den grünen Rohstoffen eine starke Verhandlungsposition. Dies hätte zur Folge, dass sich die bisherige Entwicklungszusammenarbeit zu wirtschaftlicher Kooperation auf Augenhöhe wandeln würde. Ein Beispiel hierfür ist ein kürzlich geschlossenes Abkommen zwischen der Demokratischen Republik Kongo, Sambia und den USA, welches die Errichtung einer Batteriefabrik für Elektroautos in einer neu geschaffenen Freihandelszone vorsieht.

Simbabwe hingegen hat zu Beginn dieses Jahres stärkere Beschränkungen für den Export von unverarbeitetem Lithium eingeführt.³⁶

Allerdings führten Exportrestriktionen in afrikanischen Ländern in der Vergangenheit nicht zu der gewünschten Schaffung von Produktionskapazitäten vor Ort.³⁷ Längerfristige Investitionen in Produktionskapazitäten und der daraus resultierende Technologietransfer sind staatlichen Exportrestriktionen vorzuziehen, allerdings muss hierzu in den afrikanischen Ländern auch ein günstiges Umfeld für Investitionen geschaffen werden.

Die Gesetzgebung muss auf die gestiegene Nachfrage nach Mineralien und Metallen so vorbereitet sein, dass internationale Abkommen eine gerechte Transformation für die Bevölkerung garantieren – was nicht nur Investitionsabkommen, sondern auch Transparenz, soziale und politische Partizipation sowie die Reinvestition von Gewinnen und Erträgen in den jeweiligen Ländern einschließt. Ebenfalls unabdingbar sind spezifische ESG-Standards (Umwelt-, Sozial- und Good-Governance-Standards) in der Rohstoffindustrie, um die in der afrikanischen Charta der Menschenrechte geforderte Entwicklung umwelt- und sozialverträglich zu gestalten. Unter diesen Bedingungen könnte eine strategische Partnerschaft die Sicherung von kritischen Mineralien und damit verbunden die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands und Europas garantieren – und für afrikanische Länder eine gerechte Transformation nach ihrem Verständnis vorantreiben.

Anja Berretta ist Leiterin des Regionalprogramms Energiesicherheit und Klimawandel in Subsahara-Afrika mit Sitz in Nairobi.

- 1 Hoskins, Victoria 2018: Just Transition and the care of our common home, *The Tablet*, 31.10.2018, in: <https://ogy.de/lbje> [07.06.2023].
- 2 Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen 2015: Paris Agreement, Präambel, S.1 f., in: <https://ogy.de/utdg> [15.09.2023]; COP24 2018: Solidarity and Just Transition Silesia Declaration, hier: International Organisation of Employers, in: <https://ogy.de/32js> [15.09.2023].
- 3 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) 2023: Gemeinsam mit Afrika Zukunft gestalten. Die Afrika-Strategie des BMZ, 01/2023, in: <https://ogy.de/trlf> [25.07.2023].
- 4 Ebd.
- 5 Ebd.
- 6 International Energy Agency 2022: African Energy Outlook 2022. Key Findings, in: <https://ogy.de/rd1x> [25.07.2023].
- 7 African Development Bank 2022: Climate resilience and a just energy transition in Africa, in: <https://ogy.de/r93r> [25.07.2023].
- 8 Okpanachi, Evene / Ambe-Uva, Terhamba and Fassih, Anas 2022: Energy regime reconfiguration and just transitions in the Global South: Lessons for West Africa from Morocco's comparative experience, in: *Futures*, S.1-12, in: <https://ogy.de/suw1> [15.09.2023].
- 9 Müller, Franziska / Claar, Simone / Neumann, Manuel / Elsner, Carsten 2020: Is green a Pan-African colour? Mapping African renewable energy policies and transitions in 34 countries, in: *Energy Research and Social Science*, Bd. 68, S.1-9, in: <https://ogy.de/fzfu> [11.08.2023].
- 10 Deutsche Forschungsgemeinschaft 2020: Ranking of Countries by Quality of Democracy, in: <https://ogy.de/rmpw> [25.07.2023].
- 11 Aussage von Linus Mofor, Senior Environmental Officer (Energy, Infrastructure and Climate change, UN-ECA), anlässlich einer Diskussionsveranstaltung zum Thema Just Transition im März 2022. Diese Haltung deckt sich mit der AU African Common Position on Energy Access and Just Energy Transition, die im Juli 2022 verabschiedet wurde.
- 12 Afrikanische Union (AU): African Charter on Human and People's Rights, Art. 24, in: <https://ogy.de/8o1v> [11.08.2023].
- 13 African Commission on Human and People's Rights 2019: State Reporting Guidelines and Principles on Articles 21 and 24 of the African Charter related to Extractive Industries, Environment and Human Rights, S.28.
- 14 International Energy Agency: Access to electricity, in: <https://ogy.de/6w8s> [15.09.2023].
- 15 International Renewable Energy Agency: Energy Profiles. Statistical Profiles. Overview, in: <https://ogy.de/xvvn> [15.09.2023].
- 16 Republik Ruanda, Ministerium für Infrastruktur 2022: Kigali Communiqué. Ensuring a Just and Equitable Energy Transition in Africa: Seven Transformative Actions for SDG7, in: <https://ogy.de/ru3d> [11.08.2023].

- 17 AU 2022: Africa Speaks with Unified Voice as AU Executive Council Adopts African Common Position on Energy Access and Just Energy Transition, Pressemitteilung, 22.07.2022, in: <https://ogy.de/c873> [15.08.2023].
- 18 BMZ 2022: Climate and development partnerships, 04.11.2022, in: <https://ogy.de/h9mp> [25.07.2023].
- 19 Ebd.
- 20 Visser, Jaco / Marrian, Natasha 2023: Can there be a ‚just‘ transition?, financialmail, 13.07.2023, in: <https://ogy.de/wfgg> [25.07.2023].
- 21 Ebd.
- 22 Tena, Nomvuyo 2022: Mozambique: Energy transitions must take into account realities of a country, ESI Africa, 03.05.2022, in: <https://ogy.de/sezm> [25.07.2023].
- 23 Graphic Online 2021: President Akufo-Addo's speech at COP26, 03.11.2021, in: <https://ogy.de/zedq> [25.07.2023].
- 24 Khama, Sheila: Geopolitics of Decarbonisation, Studie, Konrad-Adenauer-Stiftung, in Kürze erscheinend.
- 25 Hollands, Charne 2023: Top 5 Developments in Senegalese O&G in 2023, Energy Capital & Power, 13.06.2023, in: <https://ogy.de/aje9> [25.07.2023].
- 26 Sarr, Sedour 2023: Senegal shows African countries are not passive beneficiaries of climate finance, 29.06.2023, Climate Home News, in: <https://ogy.de/u63w> [25.07.2023].
- 27 Karkare, Poorva / Medinilla, Alfonso 2023: In search of shared benefits: Europe and Africa in a global green transition, The centre for Africa-Europe relations, Discussion Paper 345,06/2023, in: <https://ogy.de/3whx> [10.08.2023].
- 28 Ebd.
- 29 The Infrastructure Consortium for Africa / African Development Bank 2022: Infrastructure Financing Trends in Africa 2019-2020, in: <https://ogy.de/oeys> [15.09.2023].
- 30 Pottas, André: Addressing Africa's Infrastructure Challenges, Deloitte, in: <https://ogy.de/x8ue> [25.07.2023].
- 31 Karkare / Medinilla 2023, N. 27.
- 32 Bordoff, Jason / O'Sullivan, Meghan L. 2021: Green Upheaval: The New Geopolitics of Energy, Foreign Affairs 101: 1, 30 Nov 2021, in: <https://fam.ag/3LNuzH7> [04.10.2023].
- 33 Misser, François 2023: Wie China die DR Kongo ausbeutet, taz, 24.05.2023, in: <https://taz.de/!5933434> [25.07.2023].
- 34 Ebd.
- 35 Karkare / Medinilla 2023, N. 27.
- 36 Van Halm, Isabeau 2023: Zimbabwe joins the wave of resource nationalism, Mining Technology, 19.01.2023, in: <https://ogy.de/dq6e> [25.07.2023].
- 37 Fliess, Barbara / Idsardi, Ernst / Rossouw, Riaan 2017: Export controls and competitiveness in African mining and minerals processing industries, OECD Trade Policy Papers 204, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 12.07.2017, in: <https://ogy.de/ph4j> [11.08.2023].



Anspruch und Wirklichkeit. Zur deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Rechtsstaatsförderung in der Praxis

Beispiele vom Westlichen Balkan

Pavel Usvatov / Julia Leitz

Rechtsstaatlichkeit ist für eine funktionierende Demokratie elementar. Ihre Förderung ist daher ein wichtiger Bestandteil deutscher Entwicklungszusammenarbeit. Wie aber funktionieren Projekte im juristischen Bereich konkret? Welche Herausforderungen gibt es? Und was lässt sich über die Wirksamkeit der Rechtsstaatsarbeit sagen? Ein Blick auf Beispielprojekte im Westlichen Balkan.

Entwicklungszusammenarbeit im rechtlichen Bereich

Brunnen bauen, Schulen renovieren, Lebensmittelversorgung sicherstellen – das sind die häufigsten Assoziationen zum inzwischen überkommenen Begriff „Entwicklungshilfe“. Tatsächlich ist die heute als „Entwicklungszusammenarbeit“¹ bezeichnete Tätigkeit viel facettenreicher und geht über die technische Zusammenarbeit hinaus. Ein quantitativ eher kleiner, aber sehr wichtiger Bereich ist die Rechtsstaatsförderung. Deutschland betreibt diese Art von Entwicklungszusammenarbeit seit Jahrzehnten,² zwischen 2007 und 2021 belief sich die Förder-summe auf immerhin 1,44 Milliarden Euro³ von insgesamt 206 Milliarden an Entwicklungsgeldern.⁴

Die deutsche Rechtsstaatsförderung

Die Rechtsstaatsförderung hat in den vergangenen drei Jahrzehnten stark an Bedeutung gewonnen und erfolgt inzwischen nicht nur in Verbindung mit anderen Entwicklungsprojekten, sondern oft parallel oder ganz unabhängig von ihnen, mit eigenen Zielen und Mitteln.

Deutsche Entwicklung: Vom Empfänger zum Geber

Während die klassische deutsche Entwicklungshilfe zu Beginn der 1960er-Jahre ihren Anfang nahm,⁵ hat sich die Rechtsstaatsförderung als ein relevanter und zunehmend selbstständiger Bereich erst in den 1990er-Jahren etabliert. Zuvor, insbesondere in den Nachkriegsjahren, war die Bundesrepublik in gewisser Hinsicht selbst Empfängerin von Entwicklungshilfe im

Bereich der Rechtsstaatlichkeit: Bereits an der Erarbeitung des Grundgesetzes waren die westlichen Alliierten beteiligt, auch der Aufbau der rechtsstaatlichen Strukturen in der Verwaltung erfolgte unter ihrem Einfluss. Gerade die Überwindung des NS-Unrechtsstaats in Deutschland hat das Land zu einem glaubwürdigen Akteur im Bereich der Rechtsstaatsarbeit gemacht: Am Beispiel der Bundesrepublik wurde sichtbar, dass die Entwicklung eines funktionierenden, rechtsstaatlichen Grundsätzen verpflichteten und im Alltag funktionierenden Systems möglich ist. Bestätigt wurde dies erneut in den 1990er-Jahren mit der erfolgreichen rechtlichen Integration der DDR.⁶

Definition und Ziele der Rechtsstaatsförderung

Es existiert keine allgemeingültige Definition des Begriffs „Rechtsstaatlichkeit“, weshalb es auch keine generelle Begriffsbestimmung der „Rechtsstaatsförderung“ gibt.⁷ Die Bundesregierung hat für den Bereich der deutschen Rechtsstaatsförderung deshalb in ihrer 2019 (erstmalig⁸) verabschiedeten „Ressortgemeinsame[n] Strategie zur Rechtsstaatsförderung“ selbst eine Definition festgelegt, um ihre Arbeit daran ausrichten zu können. Dabei handelt es sich um eine Synthese aus dem von den Vereinten Nationen definierten Begriff von „Rule of Law“⁹ und dem durch deutsche Rechts- und Verfassungstradition geprägten „spezifische[n] Verständnis von Rechtsstaatlichkeit“. Diesem Verständnis liegt die „Begrenzung und Bindung staatlicher Herrschaftsgewalt im Interesse der Sicherung individueller Freiheit und materieller Gerechtigkeit, insbesondere durch die Anerkennung der Grundrechte, der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und des effektiven Individualrechtsschutzes durch unabhängige Gerichte“ zugrunde.¹⁰



Selbst einmal Empfängerin von „Entwicklungshilfe“ im Bereich Rechtsstaatlichkeit: Die Bundesrepublik Deutschland schaffte nach dem Zweiten Weltkrieg auch unter Mithilfe der Westalliierten den (Wieder-)Aufbau eines rechtsstaatlichen und in der Praxis funktionierenden Justizsystems. Seit den 1990er-Jahren betreibt sie selbst intensiv Rechtsstaatzusammenarbeit mit anderen Staaten. Im Bild das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe. Foto: © Uli Deck, dpa, picture alliance.

Die Ziele der Rechtsstaatsförderung sind vielfältig und die Bundesregierung betrachtet die Rechtsstaatsförderung als ein „zentrales Instrument [...] im Bereich Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung“.¹¹ Als politische Zielbestimmungen gelten neben der „Herstellung und Förderung von Rechtsstaatlichkeit im engeren Sinne“ unter anderem die Förderung der „Korruptionsbekämpfung“, der „Menschenrechte“ und des „humanitäre[n] Völkerrecht[s]“ sowie die „Demokratieförderung“. Die operativen Ziele sind beispielsweise „Aufbau und Verbesserung von Strukturen und Verfahren staatlicher Institutionen“, „Unterstützung von Rechtsreformen“ und „Stärkung der Unabhängigkeit der Justiz“.¹²

Neben der Förderung der rechtsstaatlichen Ideale und Werte geht es bei der Rechtsstaatsarbeit aber natürlich auch um andere Interessen. Durch die Förderung rechtsstaatlicher Strukturen soll ein Rahmen für eine besser funktionierende Wirtschaft geschaffen werden. Investitionen deutscher Unternehmen sollen damit sicherer und einfacher werden. Die wirtschaftliche Entwicklung kann wiederum einen Beitrag zur Armutsbekämpfung leisten. Durch funktionierende Justiz und Verwaltung soll ferner die Sicherheit in vielen Lebensbereichen verbessert werden. Damit kann die Rechtsstaatsförderung der Reduktion von Flucht- und Migrationsursachen und der Klima- und Umweltpolitik dienen.¹³

Formen der Rechtsstaatsförderung

In der Praxis hat die Rechtsstaatsarbeit viele verschiedene Formen. Die deutsche Rechtsstaatsförderung kann grob in drei Bereiche unterteilt werden, die sich sowohl hinsichtlich der (bereits genannten) Ziele als auch in den Methoden und Mitteln unterscheiden.¹⁴

Auf der Makroebene versucht Deutschland, durch Diplomatie andere Länder zur Einführung, Beachtung und Umsetzung rechtsstaatlicher Standards vor Ort zu bewegen. In der Regel erfolgt dies durch Überzeugungsarbeit, Gewährung wirtschaftlicher oder anderer Vorteile oder durch politische Unterstützung. Die Bemühungen münden idealerweise im Abschluss internationaler Verträge. Federführend ist in diesem Bereich das Auswärtige Amt (AA). Die genauen Verpflichtungen und ihre Reichweite werden zwischen den Vertragspartnern ausgehandelt und sind für beide Seiten verbindlich. Auf derselben Ebene ist die Mitarbeit Deutschlands bei internationalen Organisationen und völkerrechtlichen Verträgen angesiedelt, die meist in der Finanzierung bestimmter Projekte der Institutionen wie beispielsweise der UN besteht. Mit dieser Art von Rechtsstaatsförderung erfüllt Deutschland seine internationalen vertraglichen Verpflichtungen.

Auf der Mikroebene finden zum einen die früher als „technische Zusammenarbeit“ bezeichneten Maßnahmen statt, die sich inzwischen viel facettenreicher darstellen als zu Beginn der Rechtsstaatsförderung. Der sowohl finanziell als auch quantitativ größte Anteil der Projekte im Bereich der *technischen* rechtlichen Entwicklungszusammenarbeit wird von der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) durchgeführt. Die GIZ hat vor allem die Schaffung und Stärkung der technischen Voraussetzungen für die Rechtsstaatlichkeit in den Partnerländern im Blick. Hierzu zählen beispielsweise Ausstattung der Justizinstitutionen, Fortbildung von Mitarbeitern oder Beratung bei Gesetzesvorhaben und deren Implementierung. In den vergangenen

Jahren haben die Projekte der GIZ zunehmend den technischen Bereich verlassen, was aufgrund der verschiedenen Aufgaben des BMZ, des AA und des Bundesministeriums der Justiz (BMJ) nicht unumstritten ist.¹⁵

Politische Stiftungen führen als unabhängige Akteure Projekte zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit durch.

Quantitativ deutlich geringer als das BMZ, aber mit einem wichtigen Beitrag ist das BMJ aktiv. Neben den bilateralen Kooperationen mit Justizministerien anderer Staaten (unter anderem: Rechtsstaatsdialog der Bundesregierung mit China oder Vietnam) ist das BMJ durch die 1992 eigens dafür gegründete Deutsche Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit (IRZ) tätig.

Zum anderen gibt es den Bereich der nichttechnischen Zusammenarbeit. Hierhin gehören beispielsweise die politischen Stiftungen, die als unabhängige Akteure Projekte zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit in ihren Einsatzländern durchführen. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der rechtspolitischen (etwa Austausch zwischen deutschen und ausländischen politischen Mandatsträgern) und zivilgesellschaftlichen Ebene. Anders als die GIZ oder die IRZ sind die politischen Stiftungen keine Durchführungsorganisationen. Sie gestalten ihre Arbeit unabhängig und selbstständig im Rahmen der mit den Zuwendungsgebern (BMZ und AA) vereinbarten Ziele.¹⁶

In den nichttechnischen Bereich fallen auch wissenschaftliche Kooperationen und Austausch, etwa durch den Deutschen Akademischen Austauschdienst (DAAD), sowie einige kleinere Institutionen oder Forschungseinrichtungen, die insbesondere regional oder länderspezifisch tätig sind und punktuell arbeiten. Von den nichtstaatlichen Organisationen kann als eine von vielen die Bundesrechtsanwaltskammer (BRAK)

erwähnt werden, die mit Rechtsanwaltskammern im Ausland kooperiert. Beispiel für eine privat-rechtlich organisierte Forschungseinrichtung ist das Institut für Ostrecht (IOR) in Regensburg mit seinen Kooperationspartnern in Osteuropa.

Die Erfolge der Rechtsstaatsförderung sind teilweise schwer messbar, Reformen wirken oft erst mit einer erheblichen Verzögerung.

Wirksamkeit der Rechtsstaatsarbeit im Westlichen Balkan

Mit der zunehmenden europäischen Integration in den vergangenen Jahrzehnten hat sich die nationalstaatlich betriebene Rechtsstaatsförderung durch EU-Staaten deutlich reduziert. In Europa wurden seit der Jahrtausendwende die meisten Vorhaben der Mitgliedstaaten nach und nach in die Entwicklungsarbeit der EU eingebettet oder mit dieser koordiniert.¹⁷ So ist auch der größte Geber der Westbalkan-Region (Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien) die EU, welche die Finanzhilfen hauptsächlich über das Instrument für Heranführungshilfe¹⁸ gewährt. Im Bereich der Rechtsstaatlichkeit beliefen sich die Mittelzuweisungen der EU für den Westlichen Balkan im Zeitraum von 2014 bis 2020 auf 700 Millionen Euro, was rund 16 Prozent der gesamten bilateralen Hilfe der EU ausmacht.¹⁹ Deutschland hat auf dem Westbalkan zum Beispiel im Jahr 2021 immerhin 7,86 Millionen Euro für den Bereich Recht und Justiz sowie 2,1 Millionen Euro für den Bereich Menschenrechte eingesetzt.²⁰

Die Rechtsstaatsförderung ist ein komplexes Feld, in dem die Erfolge teilweise nur schwer messbar sind. Das liegt unter anderem daran, dass die Auswirkungen von Reformen oder Projekten auf breiterer (gesellschaftlicher) Ebene – der sogenannte Impact – erst mit einer manchmal

erheblichen Verzögerung eintreten. Ferner ist es oft schwierig, eine Kausalität zwischen einer bestimmten Maßnahme und dem Erfolg festzustellen. Während das Ergebnis auf der Output-Ebene (messbare Aktivität oder Leistung) beispielsweise bei der Einrichtung einer juristischen Datenbank, Veröffentlichung einer Publikation oder Durchführung einer Fortbildung sofort sichtbar ist, können die konkreten Wirkungen nur schwer ermittelt werden. Die Messung des Outcome (Auswirkung auf die Zielgruppe) mag dabei noch gelingen, doch der Impact lässt sich oft nur abschätzen.

Dennoch ist es möglich, über längere Zeiträume die Effektivität der Rechtsstaatsarbeit zu beurteilen. Im Januar 2022 veröffentlichte der Europäische Rechnungshof einen Sonderbericht zur Wirksamkeit der EU-Unterstützung im Bereich der Rechtsstaatlichkeit im Westbalkan. Analysiert wurden insgesamt 20 Projekte aus dem Zeitraum von 2014 bis 2020 mit dem Fokus auf Rechts- und Justizwesen, Korruptionsbekämpfung und Menschenrechte.²¹ Zusammengefasst kam der Rechnungshof zu dem Schluss, dass die von der EU geförderten und durchgeführten Maßnahmen zwar Reformen im technischen und operativen Bereich bewirkt haben. Allerdings hatten die Maßnahmen insgesamt nur geringe Wirkung mit Blick auf grundlegende Verbesserungen der Rechtsstaatlichkeit.²² Insbesondere sei zu wenig unternommen worden, um schwache Verwaltungskapazitäten auszubauen oder den politischen Willen zu stärken. Problematisch sei, dass die Finanzierung und Umsetzung von Projekten „nicht immer“ von der Erfüllung von Auflagen abhängig gemacht würden (sogenannte Konditionalität). Darüber hinaus sei die Unterstützung der EU für die Zivilgesellschaft nicht genug an deren Bedürfnissen ausgerichtet und erschöpfe sich vorwiegend in kurzfristigen Projekten.²³ Die Befunde des Europäischen Rechnungshofs sind für den vorliegenden Beitrag dadurch besonders relevant, dass einige Projekte durch deutsche Durchführungsorganisationen implementiert wurden. Indirekt ist seine Bewertung also auch eine Bewertung der deutschen Rechtsstaatsförderung im Westbalkan.

Zwei Beispiele der Rechtsstaatsförderung im Westlichen Balkan

Für diesen Beitrag wurden zwei Praxisbeispiele aus Serbien und Albanien ausgewählt, weil sie für die (technische) Rechtsstaatsförderung typisch sind: Es geht um Beratungstätigkeit bei der Einführung neuer Rechtsinstitute und bei der Formulierung entsprechender Rechtsgrundlagen, um Kapazitätsbildung sowie die Unterstützung bei der Umsetzung der Reformen. Thematisch geht es vor allem um Reformen im Bereich der Gerichte und Staatsanwaltschaften sowie um Korruptionsbekämpfung – zwei Felder, die im Zentrum vieler Rechtsstaatsvorhaben stehen. Es wurden bewusst zwei Beispiele ausgewählt, die nicht einfach nur eine Erfolgsgeschichte darstellen (von denen es viele gibt), sondern solche, die auch die Möglichkeit für eine kritische Betrachtung bieten, aus der Lehren gezogen werden können. Beide Projekte wurden von deutschen Entwicklungsorganisationen durchgeführt.

Beispiel Serbien: Einführung des öffentlichen Notariats

In Serbien wurden im Rahmen des im Jahr 2007 erstmals eingeführten „Instruments für Heranführungshilfe“ an die EU (Instrument for Pre-accession Assistance) die Vorbereitung und Durchführung von Justizreformen gefördert. Verschiedene Maßnahmen dienten der Umsetzung des Aktionsplans gemäß Verhandlungskapitel 23 zum Erreichen des Besitzstands der EU (Acquis Communautaire) und damit dem Ziel, den Aufbau einer unabhängigen, rechenschaftspflichtigen und effizienten Justiz zu unterstützen.²⁴ Im Rahmen des Projekts „Beratung bei der Rechtsreform“ mit einem Finanzierungsvolumen von 7,1 Millionen Euro waren zwei deutsche Entwicklungsorganisationen von Januar 2011 bis Mai 2017 hieran beteiligt.²⁵

Eine bedeutende Rolle im Hinblick auf die Steigerung der Effizienz der Gerichte spielte in Serbien wie in den meisten Staaten Südosteuropas die Reform des Notariats. Notare leisten durch ihre beratende Tätigkeit einen wichtigen Beitrag zur Vermeidung künftiger Rechtsstreitigkeiten

und damit zur Entlastung der Gerichte.²⁶ In Serbien wurde ein großes Bedürfnis nach derartiger vorsorgender Rechtspflege und qualifizierter Beratung festgestellt, insbesondere beim Grundeigentum.²⁷ Im Mittelpunkt des Projekts stand daher die Beratung der serbischen Partner bei der Einführung eines öffentlichen Notariats. Beteiligt waren neben den beiden deutschen Entwicklungsorganisationen auch Fachexperten des Deutschen Notarvereins und der Bundesnotarkammer.²⁸ Einige Vorarbeiten waren bereits im Rahmen einer bilateralen Kooperation ab 2001 getätigt worden.

Die Festlegung der Notargebühren wurde in Serbien zu einem Politikum.

Im Laufe des Projekts traten einige praktische Schwierigkeiten auf, die die Umsetzung verzögerten. Zu klären waren beispielsweise der Zugang der bestehenden juristischen Berufe zum Notariat und die Entwicklung von Zulassungsvoraussetzungen. Auch musste ein Bewusstsein für die Rolle und Aufgaben des Notariats in der Fachwelt und der Bevölkerung geschaffen werden. Die Diskussion um die Festlegung der Gebühren wurde zu einem Politikum.²⁹ Da zudem eine Reihe von Rechtsgeschäften in die ausschließliche Zuständigkeit der Notare fallen sollte, befürchtete die Anwaltschaft einen Verlust an Umsatz und Ansehen.³⁰ Es formierte sich erheblicher Widerstand gegen das Ende 2014 verabschiedete Gesetz. Die Anwaltschaft, die schon wegen der für sie nachteiligen Änderungen im Steuerrecht streikte, forderte nun zusätzlich die Streichung der entsprechenden Vorschriften im Notariatsgesetz. Sie organisierte eine mehrmonatige Blockade der Rechtspflege, weshalb mehr als 200.000 Gerichtstermine vertagt werden mussten. Schon Anfang 2015 wurde die ausschließliche Zuständigkeit der Notare für Grundstücksgeschäfte und bestimmte Verträge wegen der Proteste wieder aus dem Gesetz gestrichen.³¹ Damit wurden die durch die Einführung

des Notariats beabsichtigten Vorteile zum Teil nivelliert.

Die Gründe für die lange Projektdauer sind unterschiedlich und liegen teilweise außerhalb des Einflussbereichs der externen Akteure. Dazu gehören unter anderem sich verändernde Prioritäten der serbischen Regierungen zwischen 2001 und 2014: Während in der Anfangsphase große Bereitschaft zur Reform vorhanden war, ließ die Motivation im Laufe der Jahre nach und die Schwerpunktsetzung hatte sich nicht zuletzt wegen des Kosovokonflikts (Unabhängigkeitserklärung am 17. Februar 2008) verschoben. Ab 2011 und insbesondere nach den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen 2012 wurde das Reformvorhaben wieder intensiver verfolgt.

Es ist aber auch erkennbar, dass die Erwartungen der beratenden Seite nicht immer realistisch waren und dass „im Rahmen der Rechtstransformation manche Dinge wesentlich anders ‚laufen‘ können, als man es aufgrund der objektiven Umstände eigentlich erwarten würde“.³² Viele der Stolpersteine lassen sich auf Fehlbeurteilung oder Nichtberücksichtigung bestimmter Umstände zurückführen. Beispielsweise war bekannt, dass die Reform mit Nachteilen für die Anwaltschaft verbunden war. Deshalb hätte auch ohne vertiefte Landeskenntnisse antizipiert werden können, dass sie auf den Widerstand der Anwaltschaft stoßen würde. Und schließlich hätte eine gründliche Analyse der institutionellen, wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen (insbesondere verschiedener Erscheinungsformen von Korruption) zu der Erkenntnis führen müssen, dass etwa die Festlegung der Zulassungskriterien für das Notariat und der Gebühren große Herausforderungen darstellen und auf Ablehnung treffen würden.

Es lässt sich dennoch festhalten, dass Serbien dank dieser Reformen nun ein funktionsfähiges Notariat hat. Das ist trotz der Aufweichung der ursprünglichen Regelungen ein Erfolg. Aus den Erfahrungen auf dem Weg zu dieser Reform kann die deutsche Rechtsstaatsförderung für andere Projekte lernen, dass eine grundlegende Bedarfserhebung und vertiefte Analyse nicht nur

hinsichtlich der rechtlichen, sondern auch der gesellschaftlichen Ausgangslage notwendig ist.

Beispiel Albanien: Justizreformen

Von September 2014 bis März 2018³³ und von April 2018 bis Ende Dezember 2021³⁴ wurden in Albanien die EU-geförderten Projekte EURALIUS IV und V zur Unterstützung und Begleitung der dortigen Justizreform durchgeführt. Die Umsetzung wurde auch hier einer deutschen Entwicklungsorganisation übertragen. Ein Kernelement des Projekts war die Erarbeitung des Gesetzes zur Überprüfung der Richterschaft und der Staatsanwaltschaft (Vetting-Gesetz). Ziele waren unter anderem die Stärkung der Unabhängigkeit der Justiz, die Steigerung ihrer Effizienz, ein verbesserter Zugang zur Justiz sowie Korruptionsbekämpfung.³⁵

An einigen albanischen Gerichten ist die Hälfte der Stellen unbesetzt.

Die EU-Kommission hat Albanien in ihren Berichten Fortschritte bei der Implementierung der Justizreform im Bereich des Vetting-Verfahrens attestiert:³⁶ Bis zum September 2022 konnten 554 erstinstanzliche Überprüfungsverfahren abgeschlossen werden, wobei es in 64 Prozent der Fälle zu Entlassungen oder Rücktritten von Richtern und Staatsanwälten kam.³⁷ Das Vetting-Verfahren führte zu zahlreichen Entlassungen nicht nur an Gerichten unterer Instanzen, sondern auch zu Amtsenthebungen von Richtern des Verfassungsgerichts und des Obersten Gerichts. Einige Richter hatten zudem ihr Amt vor der Überprüfung bereits aus eigener Initiative niedergelegt.³⁸ So blieben bald nach Beginn des Vetting-Verfahrens nur eine der neun Richterstellen beim Verfassungsgericht und vier von 17 Stellen am Obersten Gericht besetzt. Dies führte dazu, dass an beiden Gerichten mehr als zwei Jahre lang keine Entscheidungen getroffen werden konnten. Allein beim Obersten Gericht gab es 2019 einen Rückstau von mehr als 30.000



Rechtsstaatsförderung der praktischen Art: Der Justizpalast in Belgrad (Bild aus dem Jahr 2017) wurde mit Unterstützung der Europäischen Investitionsbank komplett umgebaut – auch um die Effizienz der dort ansässigen Justizbehörden zu steigern. Foto: © Robert B. Fishman, picture alliance.

Fällen,³⁹ der bis heute anhält. An den Gerichten der unteren Instanzen war und ist die Lage ebenfalls dramatisch. An einigen Gerichten ist die Hälfte der Stellen unbesetzt, weil weniger Richter und Staatsanwälte ausgebildet und eingestellt werden können als im Zuge des Vetting-Verfahrens ausgeschieden sind.

Neben einer Bedarfs- und Lageanalyse muss auch eine Risiko- und Rechtsfolgenabschätzung vorgenommen werden.

Eine der wohl folgenschwersten Konsequenzen stellt die erhebliche Verzögerung von Strafverfahren für die Betroffenen dar: In Albanien darf

die Untersuchungshaft (also vorläufige Haft bis zur Urteilsverkündung) auf bis zu drei Jahre ausgedehnt werden. Hinzu kommen die Verhängung der Untersuchungshaft selbst bei leichteren Vergehen und Haftbedingungen, die teilweise deutlich unter den europäischen Mindeststandards liegen. Auch in der Zivil- und Verwaltungsjustiz ist die lange Verfahrensdauer ein erhebliches Problem. Vor dem wichtigsten Berufungsgericht Albaniens in Tirana dauert ein Verfahren drei bis vier Jahre, vor dem Obersten Gericht mindestens sieben Jahre.⁴⁰ Dadurch ist der Zugang der Bürger zur Justiz erheblich beeinträchtigt. Sie können die Verletzung ihrer Rechte nicht in einem angemessenen zeitlichen Rahmen geltend machen. Das führt zu einem großen Vertrauensverlust: Nur 1 Prozent der Befragten hat volles Vertrauen in die Justiz („totally trust“), 19 Prozent antworten mit „tend to trust“, während 74 Prozent der Justiz weniger oder gar nicht vertrauen. Bei Verfahrensdauer, Verfahrenskosten, Vollzug

der Entscheidungen und Transparenz bescheinigen zwischen 0 und 1 Prozent der Befragten der Justiz ein „hervorragend“ oder „sehr gut“ und je nach Kategorie 10 bis 15 Prozent ein „gut“. Zwischen 64 und 72 Prozent bewerten diese Leistungen als „schlecht“ oder „sehr schlecht“.⁴¹

Selbst in einigen EU-Mitgliedstaaten gibt es Rückschritte bei der Rechtsstaatlichkeit.

Diese Nebenwirkungen der Reform beruhen auf mehreren Fehleinschätzungen bei der Planung des Projekts. Zum einen wurden sowohl die voraussichtliche Dauer (statt wie geplant Anfang 2022 soll das Verfahren erst Ende 2024 abgeschlossen werden) als auch der Anteil der zu entlassenden Amtsträger (ursprünglich circa 30 statt mehr als 64 Prozent) unterschätzt. Zum anderen wurden keine wirksamen Vorkehrungen getroffen, um die Funktionsfähigkeit der Justiz aufrechtzuerhalten. Es gibt bis heute nicht genügend qualifiziertes Personal, um viele der frei gewordenen Stellen an Gerichten und in der Staatsanwaltschaft zu besetzen. Die reformierten Hohen Räte für die Richter sowie die Staatsanwälte, die (neue) Richter und Staatsanwälte ernennen, haben erst Anfang 2019 ihre Arbeit aufgenommen, also fast zwei Jahre *nach* Beginn des Vetting-Verfahrens. Es wurden keine hinreichenden prozessrechtlichen Grundlagen geschaffen, um einen Verfahrensstau zu vermeiden oder zumindest abzumildern. Es fehlte an einem funktionsfähigen Konzept zur Erhöhung der Zahl der geeigneten Juristen und ihrer Bindung. Und schließlich wurde das nichtrichterliche Personal wie Sekretäre oder wissenschaftliche Berater nicht hinreichend in die Planung einbezogen. Weder ihre Aus- und Fortbildung noch eine Umverteilung der Aufgaben fanden statt.

Ein Erfolg des Vetting-Verfahrens liegt gewiss in der Entlassung korrupter Amtsträger aus der Justiz. Ob die zeitweise eingetretene komplette und in Teilen noch anhaltende Dysfunktionalität der

Justiz ein angemessener Preis dafür ist, bedarf zumindest einer ausführlichen Diskussion.⁴² Die Folge ist nämlich eine vorübergehende oder gar dauerhafte Rechtslosstellung („justice delayed is justice denied“) Tausender Rechtssuchender seit 2017. Eine der Lehren aus diesem Projekt ist jedenfalls, dass neben einer Bedarfs- und Lageanalyse (siehe Fallbeispiel Serbien) auch eine gründliche und kritische Risiko- und Rechtsfolgenabschätzung vorgenommen und Eventualpläne („Plan B“) vorgesehen werden müssen.

Fazit

Die regelbasierte Ordnung und der demokratische Rechtsstaat als System werden heute mehr als je zuvor seit dem Kalten Krieg herausgefordert. Selbst in einigen EU-Mitgliedstaaten gibt es Rückschritte in Sachen Rechtsstaatlichkeit und die Entwicklung in der unmittelbaren Nachbarschaft und bei den EU-Beitrittskandidaten stagniert auf einem unzureichenden Niveau. Umso wichtiger ist die Förderung der Rechtsstaatlichkeit gerade jetzt, und umso effektiver muss sie sein.

Damit die Rechtsstaatsarbeit erfolgreich und effizient ist, muss sie strategisch und konzeptionell gut vorbereitet sein. Mit dem Ansatz, die Rechtsstaatsförderung in den EU-Beitrittsländern auf der EU-Ebene zu koordinieren, werden Doppelungen vermieden und Synergien ermöglicht. Auch die Verabschiedung der entsprechenden Strategie in Deutschland 2019, die freilich noch mit Inhalten gefüllt werden muss, ist ein Schritt in die richtige Richtung.

Auf der Planungs- und Durchführungsebene gibt es indessen weiterhin Defizite. Die zentralen Herausforderungen sind neben der Effektivität der einzelnen Maßnahmen ihre Effizienz und Nachhaltigkeit, wobei diese drei Kategorien eng miteinander verbunden sind.

In der Entwicklungszusammenarbeit hat sich die sogenannte „Logical-Framework“-Methode etabliert, die – stark vereinfacht – vier Komponenten enthält, von denen einige bereits genannt wurden: Input (eingesetzte Ressourcen), Output

(Produkt oder Leistung als direktes Ergebnis der Aktivität), Outcome (tatsächlicher Mehrwert für die Zielgruppe) und Impact (über die Zielgruppe hinausgehender nachhaltiger Nutzen).⁴³ Trotz vielfacher Kritik an der Methode ermöglicht sie, richtig angewandt, eine gute Planung und Durchführung wirksamer Maßnahmen. Aus den erläuterten Beispielen lassen sich Hinweise für die Projektplanung ableiten. Die wichtigsten können als Ex-ante- und als begleitende Evaluierung und Anpassung überschrieben werden.

Auch der Abbruch eines Projekts muss ohne negative Konsequenzen für die Durchführungsorganisation möglich sein.

Ex-ante-Evaluierung: Bereits bei der Formulierung der Ziele eines Projekts muss eine kritische und sorgfältige Bedarfserhebung und Untersuchung der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen durchgeführt werden (Beispiel: Werden die Bürger die höheren Notargebühren bezahlen können? Werden die Zulassungsverfahren zum Notariat durch Vetternwirtschaft sabotiert?). Dies erfordert die Einbeziehung von Experten auf diesen Gebieten, insbesondere von lokalen Experten. Juristisches Fachwissen allein reicht hier nicht aus. Die Zielformulierung muss sich auch in dem Fall nach den daraus gewonnenen Erkenntnissen richten, dass diese *nicht* den Vorstellungen oder Wünschen des Projekturhebers entsprechen (Beispiel: Gegen den Widerstand der Anwaltschaft werden sich bestimmte Vorstellungen der Berater nicht umsetzen lassen). Auf die Formulierung des Ziels muss eine Machbarkeitsanalyse folgen. Das Ziel muss gegebenenfalls an die Wirklichkeit angepasst werden (Beispiel: Das Notariat wird nicht als Kopie des deutschen Modells, sondern in einer angepassten Version eingeführt). Ergebnisse der Machbarkeitsanalyse müssen in die Einschätzung einfließen, ob und inwieweit das

vorgestellte Ziel unter dem Einsatz der verfügbaren Mittel überhaupt erreicht werden kann (Beispiel: Die Laufzeit und damit Finanzierung eines Projekts ist mit drei Jahren viel zu kurz). Schließlich muss eine Risiko- und Rechtsfolgenabschätzung durchgeführt und bei der Zielbestimmung und nachfolgenden Planung berücksichtigt werden (Beispiel: Wenn ein Teil der Richter entlassen wird, wird es einen Verfahrensstau geben; wenn nicht genügend Richter ausgebildet werden, können die freigebliebenen Stellen nicht besetzt und die Justiz kann funktionsunfähig werden).

Begleitende Evaluierung: Auf die Zielformulierung folgen die Planung der Durchführung und die Umsetzung. Für jeden Baustein des Projekts müssen idealerweise „im Kleinen“ die Schritte wiederholt werden, die bei der Zielformulierung gegangen wurden. Es muss darauf geachtet werden, dass Eigenverantwortung der Partner vor Ort (*ownership*) und politische Unterstützung vorhanden sind (Beispiel fehlender *ownership*: Bei Abzug ausländischer Experten oder Gelder wird eine Institution funktionsunfähig oder ganz abgeschafft). Bei Widerständen oder selbst bei Passivität der Partner ist eine Projektdurchführung mit Risiken behaftet, auch veränderte Rahmenbedingungen können zu Problemen bei der Umsetzung führen. Die Durchführung muss daher laufend evaluiert werden. Die Ergebnisse der Evaluierung müssen zur Anpassung der Durchführung, des Plans und wenn nötig auch der Ziele führen (Beispiel: Deutlich mehr Richter als geplant müssen entlassen werden, was zu Funktionsunfähigkeit eines Gerichts führt und Anlass zur Anpassung des Plans oder des Ziels gibt). Das setzt allerdings voraus, dass auch der Auftraggeber (Zuwendungsgeber) bereit und in der Lage ist, notwendige Änderungen zu akzeptieren, Laufzeiten zu verlängern und Ziele anzupassen. Auch der Abbruch eines Projekts muss als Ultima Ratio ohne negative Konsequenzen für die Durchführungsorganisation möglich sein („Fehlerkultur“).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Rechtsstaatförderung effektiv ist, wenn sie auf einer soliden Planung beruht und

auf eine Dauer⁴⁴ angelegt ist, die die Zielerreichung überhaupt ermöglicht. Unter anderem politische Stiftungen haben eine ständige Präsenz vor Ort und verfügen über langfristig etablierte Kontakte in Zivilgesellschaft und Politik. Dadurch können sie aus einer guten Kenntnis des politischen und gesellschaftlichen Kontextes, in dem Rechtsstaatszusammenarbeit stattfindet, schöpfen und die Anforderungen und Erfolgsaussichten gut einschätzen. Die Konrad-Adenauer-Stiftung beispielsweise legt einen besonderen Schwerpunkt auf die Förderung der Rechtsstaatlichkeit und hat ein globales Rechtsstaatsprogramm mit Standorten in Südosteuropa und fünf weiteren Regionen der Welt etabliert.⁴⁵

Dr. Pavel Usvatov ist Leiter des Rechtsstaatsprogramms Südosteuropa der Konrad-Adenauer-Stiftung mit Sitz in Bukarest.

Julia Leitz ist Rechtsreferendarin beim Rechtsstaatsprogramm Südosteuropa der Konrad-Adenauer-Stiftung.

- 1 Für eine Begriffsdefinition siehe Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ): Von der Entwicklungshilfe zur Entwicklungszusammenarbeit, in: <https://ogy.de/ez7s> [14.09.2023].
- 2 „Praxisbeispiele deutscher Rechtsstaatsförderung“ mit weiterführender Literatur in: Kötter, Matthias et al. 2022: Rechtsstaatsförderung: Handbuch für Forschung und Praxis, Kohlhammer, S. 47 ff.
- 3 2021 beliefen sich die Ausgaben der Bundesrepublik für den Bereich „Legal and judicial development“ weltweit auf 31,1 Mio. Euro. Europäische Kommission 2023: EU Aid Explorer. Recipients, in: <https://ogy.de/3tlv> [14.09.2023].
- 4 BMZ 2023: OECD-Bilanz. Deutschland bleibt verlässlicher Partner in der Entwicklungszusammenarbeit, Pressemitteilung, 12.04.2023, in: <https://ogy.de/uh4c> [14.09.2023].
- 5 Als Gründungsdatum des u. a. auf Adenauers Initiative geschaffenen BMZ gilt der 14.11.1961, der Deutsche Entwicklungsdienst folgte 1963. BMZ 2021: 60 Jahre BMZ – Rückblick und Ausblick. Die Geschichte des BMZ, in: <https://ogy.de/phds> [14.09.2023]. Zur Rolle der Entwicklungshilfe: BMZ 1966: Motivation der Entwicklungshilfe. Rede von Walter Scheel vor der Evangelischen Akademie in Tutzing im Juli 1966, Faksimile, in: <https://ogy.de/7j6g> [14.09.2023].
- 6 Zusammenfassend zur BRD in den Nachkriegsjahren: Requate, Jörg 2022: Rechtsstaatsaufbau in der frühen Bundesrepublik, in: Kötter et al. 2022, N. 2, S. 30 ff.; zur DDR: Hagenloch, Ulrich / Röder, Tilmann J. 2022: ebd., S. 40 ff.
- 7 Kötter et al. 2022, N. 2, Vorwort, S. VI.
- 8 Die Rechtsstaatsförderung spielte allerdings in den Leitlinien der Bundesregierung zur Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung von Januar 2018 eine wichtige Rolle. Bundesregierung 2018: Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern, 09.01.2018, S. 94 ff., in: <https://ogy.de/4bl3> [14.09.2023]. Bedauerlicherweise findet die Rechtsstaatlichkeit in den neuen Leitlinien des Auswärtigen Amtes von Februar 2023 nur noch in zwei Nebensätzen Erwähnung, die Betonung liegt im Übrigen auf dem eher allgemeinen Begriff der „Menschenrechte“. Auswärtiges Amt 2023: Feministische Außenpolitik gestalten. Leitlinien des Auswärtigen Amtes, 28.02.2023, S. 76, in: <https://ogy.de/pmne> [14.09.2023].
- 9 Die Grundlage bilden die UN-Charta (1945), die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (1948) und der Bericht des UN-Generalsekretärs von 2004: „[...] a principle of governance in which all persons, institutions and entities, public and private, including the State itself, are accountable to laws that are publicly promulgated, equally enforced and independently adjudicated, and which are consistent with international human rights norms and standards. It requires, as well, measures to ensure adherence to the principles of supremacy of law, equality before the law, accountability to the law, fairness in the application of the law, separation of powers, participation in decision-making, legal certainty,

- avoidance of arbitrariness and procedural and legal transparency“. UN-Sicherheitsrat 2004: The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies, S/2004/616, 23.08.2004, in: <https://ogy.de/h92w> [14.09.2023]. Die Mitgliedstaaten einigten sich 2012 in einer Resolution der Generalversammlung über ihre Bindung an das gemeinsame Grundverständnis von Rule of Law. UN 2012: Declaration of the High-Level Meeting of the General Assembly on the Rule of Law at the National and International Levels: resolution/adopted by the General Assembly, A/RES/67/1, 30.11.2012, in: <https://ogy.de/b114> [14.09.2023].
- 10 Bundesregierung 2019: Ressortgemeinsame Strategie zur Rechtsstaatsförderung im Bereich Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung, S. 6 ff.
 - 11 Auswärtiges Amt 2019: Rechtsstaatsförderung, 17.09.2019, in: <https://ogy.de/q0t4> [14.09.2023].
 - 12 Siehe für weitere Ziele: Bundesregierung 2019, N. 10.
 - 13 Wiik, Astrid 2022: Nachhaltige Entwicklung und Rechtsstaatlichkeit: die Agenda 2030 und die SDGs, in: Kötter et al. 2022, N. 2, S. 182.
 - 14 Siehe aber auch Kötter, Matthias 2022: Akteurskonstellationen bei der Rechtsstaatsförderung, in: Kötter et al. 2022, N. 2, S. 14 ff. (mit einer detaillierten und leicht abweichenden Darstellung).
 - 15 In den Anfangsjahren der Rechtsstaatsförderung in Osteuropa ab 1990 bestand noch eine klare Trennung zwischen Rechtspolitik (AA sowie BMJ) und eigens dafür gegründete IRZ) und technischer Rechtsstaatsarbeit (BMZ). Trappe, Julie 2022: Unterstützung der Transformationen in Mittel-, Ost- und Südosteuropa (seit 1992), in: Kötter et al. 2022, N. 2, S. 55 ff.
 - 16 Rinke, Franziska 2022: Rechtsstaats- und Demokratieförderung durch die politischen Stiftungen: Das Beispiel der Konrad-Adenauer-Stiftung, in: Kötter et al. 2022, N. 2, S. 98 ff.
 - 17 Eine eigenständige nationale Agenda mit erheblichem Gewicht und Einfluss und teilweise wenig Abstimmung mit der EU verfolgen nur noch die USA. Allein die United States Agency for International Development (USAID) hat im Zeitraum zwischen 2014 und 2022 ca. 403,5 Mio. US-Dollar im Bereich „Government and Civil Society“ verausgabt, wobei jedoch nicht ersichtlich ist, welcher Anteil auf die Rechtsstaatsförderung im engeren Sinne entfällt. USAID: Dollars to Results. USAID investments and illustrative results, in: <https://ogy.de/ddhv> [22.09.2023].
 - 18 Sogenannte Instrument for Pre-accession Assistance, IPA (aktuell IPA III). Europäische Kommission: Overview – Instrument for Pre-accession Assistance, in: <https://ogy.de/n1xe> [14.09.2023].
 - 19 Europäischer Rechnungshof 2022: EU-Unterstützung für die Rechtsstaatlichkeit in den Staaten des westlichen Balkans: trotz Bemühungen bestehen weiterhin grundlegende Probleme, S. 4, in: <https://ogy.de/urzb> [14.09.2023].
 - 20 Insgesamt haben die Westbalkan-Länder im Jahr 2021 mehr als 256 Mio. Euro erhalten. Europäische Kommission 2023, N. 3.
 - 21 Europäischer Rechnungshof 2022, N. 19.
 - 22 Ebd., S. 4 f.
 - 23 Ebd., S. 5.
 - 24 Ebd., S. 24.
 - 25 Für Daten zum Projekt Unterstützung bei der Justizreform siehe Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ): Projektdaten. Beratung bei der Rechtsreform (Serbien), in: <https://ogy.de/8hm0> [14.09.2023]; Deutsche Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit (IRZ): Jahresberichte. Serbien, in: <https://ogy.de/werr> [22.09.2023].
 - 26 Schalast, Christoph 2005: Rechtsberatung und Rechtsstaat in Transformationsstaaten – Das Beispiel der Notarausbildung und Notarzulassung in der Föderation Bosnien-Herzegowina und der Republik Srpska, Zeitschrift für Wirtschaft und Recht in Osteuropa (WiRO) 11/2005, S. 322.
 - 27 Pürner, Stefan 2016: Beobachtungen bei der Einführung des Notariats in Südosteuropa, Festschrift „25 Jahre Deutscher Notarverein“, S. 154, hier: IRZ, in: <https://ogy.de/cg5k> [14.09.2023].
 - 28 Ebd., S. 157; GIZ, N. 25.
 - 29 „Das ist offene Korruption, denn der Staat kassiert so nur 20 Prozent der Gerichtstaxen, den Rest kassieren die Notare“, so der damalige Präsident der Serbischen Anwaltskammer Dragoljub Đorđević. Zitiert nach Ivanji, Andrej 2014: Streik lähmt Serbiens Justiz, Der Standard, 05.11.2014, in: <https://ogy.de/28nl> [14.09.2023].
 - 30 Schalast 2005, N. 26, S. 321, 323.
 - 31 Änderungsgesetz Sl. glasnik RS Nr. 6/2015, 21.01.2015; Pürner, Stefan 2015: Serbien: Rückzieher bei Besteuerung nach Durchschnittssätzen wegen Anwaltsblockade, IStR-LB, S. 38; Ders. 2016: Lateinisches Notariat in Südosteuropa: Neue Bedrohungen, unbeantwortete Fragen und anstehende Aufgaben, notar 3/2016, S. 99.
 - 32 Pürner 2016, N. 27, S. 153.
 - 33 Bernhard, Agnes / Hazbiu, Alona / Herbeck, Nathalie 2017: Albanien EU Projekt EURALIUS IV, WiRO 6/2017, S. 191.
 - 34 Herbeck, Nathalie / Bernhard, Agnes 2022: Albanien, WiRO 3/2022, S. 95.
 - 35 Bakiasi, Megi 2021: Albanian judiciary under construction, Policy Paper, EUROPEUM Institute for European Policy, 02/2021, S. 2, in: <https://ogy.de/6mnj> [14.09.2023].

- 36 Europäische Kommission 2020: Albania 2020 Report, SWD(2020) 354 final, 06.10.2020, S. 5, in: <https://ogy.de/yOjx> [14.09.2023].
- 37 Europäische Kommission 2022: Albania 2022 Report, SWD(2022) 332 final, 12.10.2022, S. 4, in: <https://ogy.de/7733> [14.09.2023].
- 38 IRZ 2022: Albanien Länderbericht. Albanien – Jahresbericht 2021, 13.09.2022, in: <https://ogy.de/qt6z> [06.10.2023]; Stoppel, Wolfgang 2019: Albanien, WiRO 10/2019, S. 315.
- 39 Bakiasi 2021, N. 35, S. 3; Stoppel 2019, N. 38, S. 315.
- 40 European Network of National Human Rights Institutions 2022: State of the Rule of Law in Europe in 2022. Reports from National Human Rights Institutions: Albania, S. 22, in: <https://ogy.de/o86o> [14.09.2023].
- 41 Daten aus dem Balkan Public Barometer 2023 des Regional Cooperation Council, in: <https://ogy.de/xbl1> [14.09.2023].
- 42 Die Europäische Kommission hat jedenfalls dem Kosovo davon abgeraten, das albanische Vetting-Verfahren zu übernehmen. Europäische Kommission 2021: Kosovo 2021 Report, SWD(2021) 292 final/2, 19.10.2021, S. 4, in: <https://ogy.de/127d> [14.09.2023].
- 43 Europäische Kommission 2004: Aid Delivery Methods. Project Cycle Management Guidelines, 03/2004, S. 57 ff., in: <https://ogy.de/ij3s> [14.09.2023].
- 44 Ein Planungshorizont, der sich am üblichen Förderzeitraum des BMZ, des AA oder der EU von zwei bis drei Jahren orientiert, ist offensichtlich und auch nach Beurteilung des Europäischen Rechnungshofs zu kurz.
- 45 Konrad-Adenauer-Stiftung: Weltweit für den Rechtsstaat. Über das globale Rechtsstaatsprogramm der Konrad-Adenauer-Stiftung, in: <https://ogy.de/f6ej> [22.09.2023].



Foto: @ Fernando Vergara, AP, picture alliance.

[Weitere Themen](#)

Totaler Frieden in Kolumbien?

Präsident Petros Agenda zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Stefan Reith

Seit Amtsantritt im August 2022 hat der kolumbianische Präsident Gustavo Petro die Vision des *paz total*, eines totalen oder vollständigen Friedens, zum Dreh- und Angelpunkt seines Regierungsprojekts und der damit verbundenen Reformagenda gemacht. Die Verhandlungen mit noch bestehenden Guerillaorganisationen und kriminellen Gruppen eröffnen Chancen, stehen aber zugleich vor großen Herausforderungen.

Historischer Kontext – Der lange Weg zum Frieden

Die Bilanz des jahrzehntelangen internen Konflikts in Kolumbien ist verheerend: Das staatliche Register umfasst mehr als acht Millionen Konfliktopfer, rund 16 Prozent der aktuellen kolumbianischen Bevölkerung. Zwischen 1985 und 2018 wurden im Rahmen des Konflikts zwischen Guerillaorganisationen, Paramilitärs, staatlichen Sicherheitskräften und Drogenbanden laut Untersuchungen der Wahrheitskommission mehr als 450.000 Menschen getötet. Mehr als 7,5 Millionen Menschen wurden Opfer von Vertreibung. Die Wahrheitskommission zählte zudem fast 70.000 vermisste Personen und Tausende Fälle von Zwangsrekrutierungen von Minderjährigen.¹

Die Konfliktgeschichte ist geprägt von militärischen Auseinandersetzungen zwischen Staat und nichtstaatlichen Gewaltakteuren sowie von vielfältigen Verhandlungsversuchen. Im Vorfeld der verfassungsgebenden Versammlung von 1991 legten die Guerillagruppe M-19, der auch der heutige Präsident Petro angehörte, die indigene Guerilla Quintín Lame und der Großteil des Ejército Popular de Liberación die Waffen nieder und integrierten sich in den politischen Prozess. Nach jahrelangen Verhandlungen schlossen die kolumbianische Regierung und die Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), die größte verbliebene Guerillaorganisation, 2016 ein Friedensabkommen ab, das die erfolgreiche Reintegration von 13.000 Kämpfern ins Zivilleben erlaubte.

Nachdem Gewalt und Opferzahlen zunächst signifikant zurückgingen, gewann der Konflikt in

den vergangenen Jahren erneut an Dynamik, da es dem kolumbianischen Staat nicht gelungen ist, das von den FARC hinterlassene Machtvakuum mit eigener Präsenz zu füllen und das staatliche Gewaltmonopol landesweit durchzusetzen. Die letzte noch aktive historische Guerillaorganisation Ejército de Liberación Nacional (ELN), FARC-Dissidenten, der Clan del Golfo und weitere illegale bewaffnete Gruppen kontrollieren ganze Regionen und ringen erbittert um die Einnahmen aus Koka-Anbau, Drogenschmuggel und illegalem Bergbau. Experten sprechen von 35 bis 50 illegalen bewaffneten Gruppen, die im Land aktiv sind.² Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz registrierte in seinem Bericht über humanitäre Herausforderungen 2023 in Kolumbien sieben nichtstaatliche bewaffnete Konflikte, drei davon beziehen sich auf die Auseinandersetzungen des kolumbianischen Staats mit der ELN, FARC-Dissidenten und dem Clan del Golfo. Die restlichen vier sind Konflikte nichtstaatlicher bewaffneter Gruppen untereinander.³

Die Vorgängerregierung von Präsident Iván Duque (2018 bis 2022) verfolgte unter dem Titel *paz con legalidad* (Frieden mit Legalität) eine Strategie, die in erster Linie auf geheimdienstliche Aufklärung und Militär- und Polizeioperationen setzte, um die illegalen Gruppen zu bekämpfen und deren führende Köpfe gezielt zu töten. Trotz einiger erfolgreicher Operationen gelang es der Regierung Duque nicht, die Sicherheitslage im Land maßgeblich zu verbessern, da die Strategie zu einer weiteren Fragmentierung der Konfliktlandschaft und zahlreichen Nachfolge- und Revierkämpfen führte, unter denen besonders die ländliche Bevölkerung litt. Petros

paz total steht in diametralem Gegensatz zur Politik seines Amtsvorgängers. Statt auf den Einsatz der staatlichen Sicherheitskräfte zu setzen, stehen nun Dialog und Verhandlungsangebote an alle bewaffneten Gruppen im Zentrum der Regierungspolitik. Petro und die Vertreter seines linken Regierungsbündnisses gehen dabei von der Annahme aus, dass die Konflikursachen vor allem in weiter bestehender Armut, Ungleichheit und sozialer Ungerechtigkeit liegen.

Bei Kolumbiens internationalen Partnern stieß dieser Politikwechsel zunächst auf positive Resonanz. Die deutsche Bundesregierung signalisierte volle Unterstützung für die Politik des *paz total*⁴, bestätigte – unter anderem beim Besuch der deutschen Außenministerin im Juni

2023 in Cali – ihr Engagement für den kolumbianischen Friedensprozess und erklärte sich bereit, als Begleitstaat den Verhandlungsprozess mit der ELN zu unterstützen. Dies schließt die Entsendung von diplomatischen Vertretern zu den Verhandlungsrunden und die Finanzierung der Logistik des Verhandlungsprozesses ein. Bereits vor 25 Jahren war Deutschland unter der Schirmherrschaft der deutschen Bischofskonferenz Schauplatz von Verhandlungen mit der ELN, die später scheiterten. 2015 hatte die Bundesregierung einen Sonderbeauftragten ernannt, um die Beiträge Deutschlands zum kolumbianischen Friedensprozess mit den FARC zu koordinieren. Dieses Mandat ist inzwischen ausgelaufen und wurde nicht erneuert. Während das Friedensabkommen mit den FARC trotz aller



Schreckliche Bilanz: In dem Konflikt in Kolumbien wurden zwischen 1985 und 2018 laut Untersuchungen einer Wahrheitskommission mehr als 450.000 Menschen getötet, zudem werden Tausende vermisst. Das Foto zeigt Personen, deren Verbleib unklar ist. Foto: © Fernando Vergara, AP, picture alliance.

Rückschläge und der schleppenden Umsetzung schon allein wegen der erfolgreichen Demobilisierung und Wiedereingliederung von 13.000 Guerillakämpfern als erfolgreich bezeichnet werden kann, sind die Perspektiven des *paz total* ein Jahr nach dem Regierungswechsel noch unklar. Erfolgreiche Friedensverhandlungen mit der ELN wären aufgrund deren Stärke und historischer Bedeutung ein Meilenstein.

Ende März tötete die ELN in der Grenzregion zu Venezuela bei einem Angriff zehn Soldaten.

Verhandlungen mit der ELN – Herausforderungen und Perspektiven

Rechtliche Grundlage der Verhandlungsprozesse ist das Ende 2022 im Kongress verabschiedete Gesetz 2272 zum *paz total*, das zwei Kategorien bildet. Die erste bezieht sich auf Gruppen, denen aufgrund ihres Charakters ein politischer Status zuerkannt wird. Mit ihnen können, ähnlich wie bei den Friedensverhandlungen mit den FARC, politische Verhandlungen – etwa über die politische Teilhabe sowie Reformen des Staats-, Wirtschafts- und Gesellschaftssystems – geführt werden. Die zweite Kategorie bezieht sich dagegen auf rein kriminelle Organisationen ohne politischen Charakter, denen nur die Unterwerfung unter die Justiz bleibt. Vertreter dieser zweiten Kategorie können allerdings mit signifikanten Strafnachlässen rechnen, wenn sie umfänglich bei der Aufklärung von Verbrechen kooperieren und mit Informationen zur Auflösung der Organisation und Offenlegung der Drogenschmuggelrouten beitragen. Ein Gesetz, das die entsprechenden Rahmenbedingungen näher definiert, befindet sich derzeit noch im parlamentarischen Prozess.

Die ELN wird von der Regierung Petro als politischer Verhandlungspartner anerkannt. Die 1964 gegründete Guerilla verfügt nach aktuellen Schätzungen über rund 6.000 Mitglieder⁵ und

ist in 16 Prozent⁶ aller Stadt- und Landkreise präsent. Mindestens sieben Regierungen haben seit 1985 Friedensverhandlungen mit der ELN geführt, ohne diese erfolgreich abzuschließen. Die jüngsten Verhandlungen wurden im Januar 2019 von der Regierung Duque abgebrochen, nachdem die ELN mit einer Autobombe ein Attentat in der Polizeiakademie in Bogotá verübt hatte, dem 23 Menschen zum Opfer fielen.

Die Verhandlungen mit der ELN sind mit großen Herausforderungen verbunden. Zum einen ist diese Guerillagruppe im Gegensatz zu den FARC stark dezentral organisiert, zum anderen befinden sich alle nationalen Führungsmitglieder in Kuba oder Venezuela, sodass nicht klar ist, ob Vereinbarungen in den kolumbianischen Regionen verbindlich umgesetzt werden können. Zudem hat die ELN angekündigt, erst dann die Waffen abzugeben, wenn alle Vereinbarungen mit der Regierung – darunter tiefgreifende Staats- und Gesellschaftsreformen – umgesetzt seien. Kritiker sprechen der ELN echte Verhandlungsbereitschaft ab und beschreiben die Organisation in weiten Teilen als Drogenmafia, die ihren politischen Charakter längst verloren habe und die Gespräche mit der Regierung nur nutze, um ihren territorialen Einfluss auszuweiten.

Eine von Präsident Petro Ende 2022 per Twitter voreilig verkündete bilaterale sechsmonatige Waffenruhe mit den fünf wichtigsten bewaffneten Gruppen wurde seitens der ELN umgehend dementiert. Angriffe auf die staatlichen Sicherheitskräfte und Zwangsrekrutierungen wurden fortgesetzt. Ende März tötete die ELN in der Grenzregion zu Venezuela bei einem Angriff zehn Soldaten. Die Regierung entschied, den Verhandlungsprozess dennoch fortzusetzen. Nach ersten Verhandlungsrunden in Venezuela und Mexiko wurde bei der dritten Verhandlungsrunde in Kuba schließlich ein Durchbruch erzielt. Präsident Petro und ELN-Chef Antonio García unterzeichneten am 9. Juni in Havanna die Vereinbarung einer sechsmonatigen landesweiten bilateralen Waffenruhe ab dem 3. August 2023. Diese soll als Grundlage für weitere Verhandlungen unter Beteiligung der Zivilbevölkerung dienen und die humanitäre Lage der Bevölkerung in



den besonders betroffenen Konfliktregionen verbessern. Die katholische Kirche und die UN sind an der Verifizierung der Umsetzung der getroffenen Vereinbarungen beteiligt. Die kommenden Monate müssen zeigen, ob die Waffenruhe von allen ELN-Einheiten in den Regionen eingehalten wird. Zweifel scheinen berechtigt. So ordnete die ELN-Führung die Beendigung aller Offensivaktionen gegen Polizei und Militär ab dem 6. Juli an. Fast gleichzeitig starteten ELN-Einheiten im Kontext des Jahrestags der Gründung der Guerilla am 4. Juli 1964 eine landesweite Terrorwelle mit mehr als 30 Anschlägen auf Angehörige der Polizei und auf die Infrastruktur. Drei Polizisten wurden getötet, mehrere verletzt.⁷ Inzwischen wurden Protokolle vereinbart, um den sechsmonatigen Waffenstillstand in den ländlichen Regionen zu verifizieren und gegebenenfalls zu verlängern. Zudem wurde ein Dialogprozess eingeleitet, um die Zivilgesellschaft in die weiteren Verhandlungen einzubeziehen. Auch wenn wichtige Fragen wie Schutzgelderpressung, Entführung und Zwangsrekrutierung durch die ELN noch offenbleiben, hat die Regierung Petro mit der Waffenruhe einen ersten Etappensieg errungen, um dem Projekt des *paz total* stärkere Legitimität zu verschaffen.

Selbst in der Regierung Petro werden die Erfolgsaussichten eines Dialogprozesses mit dem Clan del Golfo kritisch beurteilt.

FARC-Dissidenten und andere bewaffnete Gruppen

Die Dialoge mit den Dissidenten der FARC-Guerilla gestalten sich ebenfalls schwierig. Diese werden in zwei Gruppen unterschieden: Die erste umfasst unter dem Namen Estado Central (EMC) eine Reihe von FARC-Einheiten, die sich dem Friedensvertrag von 2016 verweigerten und in verschiedenen Regionen Kolumbiens weiter aktiv sind. Die zweite Gruppierung, Segunda

Marquetalia, wurde von FARC-Kommandanten gegründet, die sich ursprünglich dem Friedensprozess angeschlossen hatten, 2019 aber in den Untergrund abtauchten und erneut zu den Waffen griffen. Beide Organisationen konkurrieren mit der ELN und anderen illegalen Gruppen sowie untereinander um die Kontrolle von Territorium, illegalem Bergbau sowie Drogenanbau und -handel. Nach Schätzungen des Thinktanks Fundación Ideas para la Paz (FIP) verfügen beide Gruppierungen zusammen über 5.000 Mitglieder. Während dem EMC von der Regierung ein politischer Status für die Verhandlungen zuerkannt wird, ist dies für die Segunda Marquetalia noch nicht abschließend geklärt.

Im Mai 2023 wurde bekannt, dass der EMC vier minderjährige Angehörige einer indigenen Gemeinschaft, die nach ihrer Zwangsrekrutierung geflohen waren, aufgespürt und exekutiert hatte. Präsident Petro erklärte daraufhin die Waffenruhe mit dem EMC in vier Regionen für beendet und wies das Militär an, die Operationen gegen diese Gruppe wiederaufzunehmen, ohne den Dialogprozess jedoch zu unterbrechen. Der EMC reagierte umgehend und erklärte mit Blick auf die wichtigen Regional- und Lokalwahlen Ende Oktober 2023, dass Vertreter „traditioneller Parteien“ in den Regionen, die unter seiner „politisch-militärischen Kontrolle“ stünden, nicht willkommen seien. Inzwischen wurde erneut eine Waffenruhe und die Aufnahme offizieller Verhandlungen vereinbart, die im Oktober beginnen sollen. Auch mit der Segunda Marquetalia – hier besteht eine bilaterale Waffenruhe fort – werden unter Führung des Hohen Kommissars für den Frieden, Danilo Rueda, informelle Gespräche geführt, die bislang aber noch nicht zu einem offiziellen Verhandlungsprozess geführt haben.

Im Gegensatz zu den beiden Fraktionen der FARC-Dissidenten ist klar, dass der Clan del Golfo nicht als politische Guerilla anerkannt wird. Diese kriminelle Organisation zählt nach Schätzungen von Experten mehr als 4.000 Mitglieder, verfolgt keine politische Agenda und ist besonders im illegalen Bergbau, im Kokainhandel und in der Schutzgelderpressung aktiv. Eine seit Jahresbeginn bestehende Waffenruhe

zwischen dem Clan del Golfo und dem kolumbianischen Militär erklärte Präsident Petro Ende März für beendet, nachdem die Organisation ihre Angriffe auf staatliche Sicherheitskräfte und die Zivilbevölkerung fortgesetzt hatte. Sprecher des Clan del Golfo erklärten in Stellungnahmen zwar wiederholt Verhandlungsbereitschaft, doch selbst in der Regierung Petro werden die Erfolgsaussichten eines Dialogprozesses mit dieser Gruppierung inzwischen kritisch beurteilt. Über den Stand der Gespräche mit weiteren illegalen bewaffneten Gruppen wie den Autodefensas Conquistadores de la Sierra Nevada oder kriminellen Gruppierungen in Medellín, Buenaventura und Quibdó, die eher regionalen oder lokalen Charakter haben, ist wenig bekannt.

Frieden ohne Sicherheit?

Ein Jahr nach dem Regierungswechsel ist die Bilanz des *paz total* gemischt. Eine Analyse der FIP⁸ zur allgemeinen Sicherheitslage verdeutlicht das Ausmaß von Gewalt und Unsicherheit im Land: Im ersten Quartal 2023 wurden zwar weniger Angehörige der staatlichen Sicherheitskräfte verletzt (84) oder getötet (21) als im Vergleichszeitraum 2022 (206/27), doch die Tendenz zeigt angesichts der beendeten Waffenruhen wieder nach oben. Die Morde an gesellschaftlichen Führungspersonlichkeiten liegen in den ersten vier Monaten 2023 im Vergleich zum Vorjahr zwar um 30 Prozent niedriger. 51 Morde in diesem Zeitraum bedeuten dennoch den dritthöchsten Wert seit 2016, dem Jahr des Abschlusses des Friedensabkommens mit den FARC. Von illegalen Gruppen verhängte Ausgangssperren nahmen um 32 Prozent zu, während die gewaltsame Vertreibung im Vergleichszeitraum um 9 Prozent leicht zurückging. Die gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen bewaffneten Gruppen (24) haben im ersten Trimester 2023 zugenommen und ein Dreijahreshoch erreicht. Entführungen sind im ersten Quartal 2023 um 103 Prozent angewachsen, Schutzgelderpressung um 27 Prozent.⁹

Sicherheitsexperten interpretieren diese Zahlen als Beleg dafür, dass die Konfrontationen zwischen staatlichen Sicherheitskräften und illegalen

bewaffneten Gruppen im Zuge der Verhandlungsangebote der Regierung zwar abgenommen haben, dass die kriminellen Organisationen den nachlassenden Verfolgungsdruck und die entsprechenden Freiräume aber dazu nutzen, ihre Kontrolle über Territorium und Bevölkerung zu konsolidieren. Eine Umfrage im April 2023 unter den Interessenvertretern der lokalen Gemeinden, *líderes sociales* genannt, stellte fest, dass sich das Sicherheitsempfinden dieser besonders gefährdeten Personengruppe deutlich verschlechtert hat. 85 Prozent der Befragten gaben an, sich in der eigenen Umgebung unsicher zu fühlen. 50 Prozent sagten aus, dass die Sicherheitslage im Vergleich zum Vorjahr unverändert sei. 30 Prozent sahen eine Verschlechterung und nur 14 Prozent eine Verbesserung der Sicherheitslage. Lediglich 7 Prozent der Befragten hatten Kenntnis über die laufenden Verhandlungen der Regierung mit den bewaffneten Gruppen.¹⁰ Repräsentative Meinungsumfragen zeigen inzwischen eine zunehmende Skepsis gegenüber der Politik des *paz total*. Einer aktuellen Umfrage des renommierten Umfrageinstituts Invamer zufolge sind 63 Prozent der Befragten der Ansicht, dass das Regierungsprojekt auf einem schlechten Weg ist, 29 Prozent wähen es auf einem guten Weg. 24 Prozent geben an, sich aufgrund der Politik des *paz total* sicherer zu fühlen; 67 Prozent der Befragten fühlen sich dagegen unsicherer.

Die Regierung gerät zunehmend unter Zeitdruck, greifbare Ergebnisse zu liefern.

Diese Zahlen machen zum einen deutlich, dass der radikale Politikwechsel und die großzügigen Dialogangebote an illegale bewaffnete Gruppen unter der Regierung Petro bislang keine signifikante Verbesserung der Sicherheitslage gebracht haben – einige Indikatoren weisen gar eine negative Entwicklung auf. Zum anderen zeigt die negative Wahrnehmung der Sicherheitslage und des Projekts *paz total* sowohl bei den besonders bedrohten *líderes sociales* als auch

in der Gesamtbevölkerung, dass die Regierung Petro zunehmend unter Zeitdruck gerät, greifbare Ergebnisse zu liefern.

Da Ende Oktober 2023 die wichtigen Regional- und Lokalwahlen anstehen, gehen Beobachter von einer weiteren Verschlechterung der Sicherheitslage aus. Erfahrungsgemäß nimmt die politische Gewalt im Vorfeld von Wahlen zu, da kriminelle Akteure versuchen, ihre territoriale und soziale Kontrolle in lokale politische Macht umzumünzen und staatliche Entscheidungsstrukturen in ihrem Einflussbereich zu kooptieren. Drohungen und Anschläge gegen politische Akteure und Kandidaten, die sich den illegalen Gruppen widersetzen oder nicht kooperieren, sind an der Tagesordnung. Die lokale Wahlbeobachtungsinitiative Misión Observación Electoral weist in ihrem dritten Vorwahlbericht darauf hin, dass Gewaltaktionen gegen politische und gesellschaftliche Führungspersonen von Ende Oktober 2022 bis Ende April 2023 gegenüber dem Vergleichszeitraum vor den vorangegangenen Lokalwahlen 2019 um 88 Prozent zugenommen haben. Seit Gründung der Organisation 2006 habe man ein solch hohes Niveau an Gewalt im Vorfeld von Wahlen noch nicht festgestellt, so der Bericht.¹¹

Improvisation als Strategie

Die Zeitschrift The Economist stellte Präsident Petro im April 2023 ein kritisches Zwischenzeugnis aus. Das Projekt des „totalen Friedens“ ähnele mehr einem Slogan als einem erreichbaren Ziel, so die Kritik.¹² Die von Petro zum Jahresende verkündete bilaterale Waffenruhe mit den wichtigsten illegalen bewaffneten Gruppen sei voreilig und nicht abgestimmt gewesen. Den von der Regierung gemeldeten Verhandlungsfortschritten steht eine zunehmend prekäre Sicherheitslage gegenüber. Kritiker werfen der Regierung daher Naivität und Gutgläubigkeit vor. Die Waffenruhen mit diversen Gewaltakteuren seien de facto nicht bilateral, sondern ein unilaterales Entgegenkommen des kolumbianischen Staates, das die Gruppen genutzt hätten, um ihre territoriale

und soziale Kontrolle auszuweiten. Dies habe zwar zu einer Reduzierung der gewaltsamen Zusammenstöße zwischen staatlichen Sicherheitskräften und bewaffneten Gruppen geführt. Gleichzeitig hätten aber die Konfrontationen dieser Gruppen untereinander zugenommen – mit teils dramatischen Folgen für die Bevölkerung in den betroffenen Regionen. Experten weisen zudem darauf hin, dass bilaterale Waffenruhen zwischen Staat und einzelnen Gruppen nicht notwendigerweise die Sicherheitslage verbessern. Eine illegale Organisation, die eine Feuerpause mit dem Militär vereinbart, bleibt weiterhin Angriffen durch andere Gruppen ausgesetzt, sodass die Bedrohung der Zivilbevölkerung durch Revierkämpfe fortbesteht. Multilaterale Feuerpausen in einer komplexen Konfliktregion setzen jedoch voraus, dass die einzelnen Gewaltakteure systematisch erfasst und lokalisiert werden können, um eine stabile Waffenruhe zu garantieren.

Experten warnen vor dem Erstarken von Selbstverteidigungsgruppen.

Eduardo Pizarro Leongómez, Bruder des ehemaligen Kommandanten der M-19-Guerilla und 1990 ermordeten Präsidentschaftskandidaten Carlos Pizarro, gilt als einer der renommiertesten Kenner der langen Konfliktgeschichte Kolumbiens. In einem Interview warf er der Regierung vor, keinen strukturierten Plan für das Projekt des *paz total* zu haben, sondern ein Modell der Improvisation zu verfolgen, das zum Scheitern verurteilt sei, wenn nicht zeitnah nachgebessert werde.¹³ Pizarro kritisierte unter anderem die Zurückhaltung und Demotivation in militärischen Führungskreisen. Der Austausch von mehr als 50 Generälen in Militär und Polizei nach dem Regierungswechsel habe zu einem massiven Erfahrungsverlust und zu Verunsicherung bei den staatlichen Sicherheitskräften geführt. Die parallelen Verhandlungsprozesse würden das Militär in den Konfliktregionen zudem vor ein Dilemma



„Respekt für die Streitkräfte, Respekt für unsere Polizisten“: Kritiker in Kolumbien bemängeln den Umgang der Regierung mit den staatlichen Sicherheitskräften. Im Frühjahr 2023 kam es gar zu einer Rücktrittswelle hoher Offiziere, unter anderem wegen fehlender Perspektiven und Frustration über die sicherheitspolitische Entwicklung und den sinkenden gesellschaftlichen Stellenwert von Militärangehörigen. Foto: © Juancho Torres, AA, picture alliance.

stellen, da man bei Kontakten mit bewaffneten Gruppen nicht wisse, ob diese nun Teil einer vereinbarten Feuerpause seien oder nicht. Eine Konfrontation mit einer Gruppe, die am Verhandlungstisch sitzt, könnte die militärische Karriere der Befehlshabenden gefährden. Vor diesem Hintergrund verlasse das Militär kaum noch die Stützpunkte, was den bewaffneten Gruppen neue Freiräume schaffe. Im Frühjahr 2023 kam es zu einer Rücktrittswelle hoher Offiziere der Streitkräfte, offenbar wegen fehlender Perspektiven sowie Frustration über die sicherheitspolitische Entwicklung und den sinkenden gesellschaftlichen Stellenwert von Militärangehörigen.

Wiederholt hatte Präsident Petro, ehemaliger M-19-Guerillero, sein tiefes Misstrauen und seine Missachtung gegenüber dem militärischen Führungspersonal zum Ausdruck gebracht. Zum Verteidigungsminister machte er Iván Velásquez, einen renommierten Antikorruptionskämpfer, dem allerdings sicherheits- und verteidigungspolitische Erfahrung fehlte. Sicherheitsexperten fordern eine stärkere Rolle der staatlichen Sicherheitskräfte im *paz total*, um die öffentliche Sicherheit zu gewährleisten, das staatliche Gewaltmonopol in den Regionen durchzusetzen und Verhandlungen mit illegalen Gruppen aus einer Position der Stärke heraus zu führen.¹⁴

Das Flaggschiffprojekt der Regierung Petro ist mehr politische Vision als erreichbares Regierungsziel.

Eine Expertengruppe, bestehend aus ehemaligen Ministern, Chefunterhändlern und Akademikern, veröffentlichte im Mai ein „Manifest für den totalen Frieden“¹⁵, in dem sie zwölf Vorschläge formuliert, um die Wirksamkeit des Regierungsprojekts *paz total* zu verbessern. In dem Papier warnt sie vor den Risiken neuer paramilitärischer Gruppen, die für sich in Anspruch nehmen, als Selbstverteidigungskräfte die Rechte von indigenen, afrokolumbianischen oder kleinbäuerlichen Gemeinschaften zu schützen. Diese *guardias indígenas*, *cimarronas* oder *campesinas* haben in Kolumbien angesichts der fehlenden staatlichen Präsenz in Teilen des Territoriums eine lange Tradition. Allerdings gibt es auch klare Hinweise dafür, dass Teile dieser Organisationen von kriminellen Kräften unterwandert werden. So kam es Anfang März in der Region Caquetá bei Protesten der örtlichen Bevölkerung wegen durch ein Erdölunternehmen verursachter Umweltschäden zu gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen lokalen *guardias indígenas* und *campesinas* sowie Polizeikräften, wobei ein Polizist und ein Protestteilnehmer getötet wurden. 79 Polizisten wurden von den lokalen Gruppen einen Tag lang festgehalten und bedroht. Während die Regierung den Vorfall als „humanitäre Einkreisung“ herunterspielte, sprachen Kritiker von einer „Entführung“ und warfen der Regierung vor, die Polizisten im Stich gelassen zu haben. Sicherheitskreise vermuteten die FARC-Dissidenten des EMC hinter den Attacken auf das Firmengelände und der Entführung. Dieser Verdacht schien sich zu bestätigen, als wenige Wochen später in derselben Region der EMC-Kommandant Iván Mordisco eine öffentliche Versammlung abhielt, in der er den Beginn des Verhandlungsprozesses mit der Regierung verkündete. Unter den rund 7.000 Teilnehmern befanden sich zahlreiche Vertreter der *guardia campesina*, die an der Entführung der Polizisten beteiligt war. Die erwähnte Expertengruppe warnt vor dem Erstarken dieser

Selbstverteidigungsgruppen und betont, dass der Schutz der Rechte aller Kolumbianer exklusive Aufgabe der staatlichen Sicherheitskräfte und Justiz sei.

Analysten, die zur kolumbianischen Konfliktgeschichte und den Strukturen des organisierten Verbrechens forschen, weisen zudem darauf hin, dass die enormen wirtschaftlichen Anreize des illegalen Bergbaus und des Kokainhandels wichtige Konflikttreiber seien. Das im parlamentarischen Prozess befindliche Gesetz zur „Unterwerfung unter die Justiz“ dürfe nicht dazu führen, dass die führenden Köpfe der illegalen Gruppen sich nach dem Absitzen von stark reduzierten Strafen mit ihren illegal erworbenen Vermögen legal zur Ruhe setzen, nur um von einer neuen Verbrechergeneration ersetzt zu werden. Die aktuelle Strategie der Suche nach Verhandlungslösungen müsse durch Instrumente ergänzt werden, durch die die Geschäftsmodelle dieser illegalen Ökonomien wirksam bekämpft würden.

Perspektiven – Zwischen Utopie und Wirklichkeit

Das Flaggschiffprojekt der Regierung Petro – die Schaffung eines „totalen Friedens“ – ist mehr eine politische Vision als ein konkretes, in vier Jahren erreichbares Regierungsziel. Der Paradigmenwechsel von einer Politik, die einseitig auf polizeiliche und militärische Maßnahmen setzte, hin zu einer Strategie, die Dialog und Verhandlungslösungen priorisiert, wurde von der internationalen Gemeinschaft sowie der deutschen und europäischen Politik begrüßt. Ein Jahr nach Amtsantritt der Regierung Petro treten aber auch die Grenzen und Herausforderungen der Politik des *paz total* immer deutlicher hervor. Mit der Vereinbarung einer sechsmonatigen Waffenruhe mit der ELN wurde zwar ein wichtiges Etappenziel erreicht, allerdings steht die konkrete Umsetzung in den Regionen noch aus. Auch wenn die sichtbarsten Konfliktindikatoren – Mordanschläge auf die *líderes sociales* sowie Todesopfer im Rahmen von Kampfhandlungen – zurückgehen, bleibt die lokale Bevölkerung der Willkür illegaler Gruppen ausgeliefert, die territoriale und gesellschaftliche Kontrolle ausüben. Schutzgeld-

erpressung, Ausgangssperren, Bedrohung und Zwangsrekrutierungen sind wichtige Phänomene, die beobachtet und in die Bewertung des *paz total* einfließen müssen. Ein Gradmesser ist zudem die Entwicklung der Sicherheitslage im Kontext der Lokal- und Regionalwahlen Ende Oktober 2023.

Die deutsche und europäische Außen- und Entwicklungspolitik sollte den Friedensprozess in Kolumbien weiter kritisch und konstruktiv begleiten. Der Schwerpunkt sollte dabei weiter auf der Umsetzung des Friedensabkommens mit den FARC liegen, das durch das politische Narrativ des *paz total* zusehends in den Hintergrund gerät. Die unter diesem Abkommen zu fördernden 170 Sonderentwicklungszonen (Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial), die immerhin 36 Prozent des nationalen Territoriums und 24 Prozent der ländlichen Bevölkerung Kolumbiens betreffen, dürfen genauso wenig vernachlässigt werden wie die Programme zum Ausstieg aus dem Koka-Anbau oder zur Landverteilung. So hatte Präsident Petro bei Regierungsantritt angekündigt, drei Millionen Hektar Land anzukaufen, um es an landlose Kleinbauern zu verteilen. Tatsächlich kaufte die Regierung in den ersten zehn Monaten ihrer Amtszeit lediglich 12.000 Hektar.¹⁶

Auch wenn der *paz total* mehr als Vision denn als konkrete Zielvorgabe zu verstehen ist, klaffen Anspruch und Wirklichkeit derzeit weit auseinander. Jenseits von politischen Narrativen sollten die Entscheidungsträger deutscher Außen- und Entwicklungspolitik künftige Unterstützungsleistungen daher verstärkt an der Realität und messbaren Resultaten ausrichten. Als globaler Partner der NATO und Mitglied der OECD ist Kolumbien – mit Blick auf Bevölkerungszahl, Wirtschaftskraft, Fläche und Ressourcenreichtum eines der wichtigsten Länder Lateinamerikas – ein bedeutender Werte- und Zukunftspartner, dessen Sicherheit, Stabilität und Entwicklung im Interesse deutscher Außenpolitik liegen.

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

- 1 Pastrana Buelvas, Eduardo / Valdivieso Collazos, Andrés 2023: Colombia ante la Paz total de Gustavo Petro, Precedentes históricos, retos y expectativas, in: Documentos de Trabajo, 78/2023, Fundación Carolina, S. 5.
- 2 Salive, Patricia Lara 2023: „El modelo de paz total del Gobierno Petro es la improvisación“: Eduardo Pizarro, Cambio, 11.02.2023, in: <https://ogy.de/v3fm> [20.07.2023].
- 3 Internationales Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) 2023: Colombia Retos Humanitarios 2023, 22.03.2023, S.5, in: <https://ogy.de/erw7> [20.07.2023].
- 4 Castrillón Pulido, Gloria 2023: Alemania apoya la paz total y la transición energética del gobierno Petro, El Espectador, 13.02.2023, in: <https://ogy.de/v79x> [20.07.2023].
- 5 Fundación Ideas para la Paz (FIP): Paz Total: Realidades, alertas y líneas rojas, in: <https://ogy.de/dbjb> [26.07.2023].
- 6 Dickinson, Elizabeth 2022: Colombia's Last Guerrillas Make First Step toward „Total Peace“, International Crisis Group, 23.11.2022, in: <https://ogy.de/00aa> [20.07.2023].
- 7 Semana 2023: La escalada de atentados que el ELN se atribuyó luego de anuncio de cese al fuego con el Gobierno Petro. ¿Dónde los cometieron?, 11.07.2023, in: <https://ogy.de/301r> [20.07.2023].
- 8 Preciado, Andrés / Cajiao, Andrés 2023: Luces y sombras de los ceses al fuego: análisis del impacto desde los datos, Fundación Ideas para la Paz, 31.05.2023, in: <https://ogy.de/b6u8> [20.07.2023].
- 9 Ministerio de Defensa Nacional 2023: Seguimiento a indicadores de seguridad y resultados operacionales, 03/2023, S. 13, 30, in: <https://ogy.de/qcl8> [20.07.2023].
- 10 FIP 2023: La negociación con grupos armados no está en el radar de los líderes sociales, Pulso FIP, 03/2023, in: <https://ogy.de/uz81> [20.07.2023].
- 11 Misión de Observación Electoral 2023: Tercer informe presentado por la misión de observación electoral, 29.05.2023, S.5, in: <https://ogy.de/tsmt> [20.07.2023].
- 12 The Economist 2023: An ambitious plan for „total peace“ in Colombia is faltering, 13.04.2023, in: <https://ogy.de/p5xn> [20.07.2023].
- 13 Salive 2023, N. 2.
- 14 FIP 2022: ¿Qué le falta a la Paz Total?, FIP OPINA, 28.11.2022, in: <https://ogy.de/e465> [20.07.2023].
- 15 Pizarro León-Gómez, Eduardo et al. 2023: Manifiesto por la Paz Total, in: <https://ogy.de/48jh> [20.07.2023].
- 16 Doria, Paula 2023: De 3 millones van 12 mil hectáreas: Los retos de la compra de tierra, La Silla Vacía, 29.05.2023, in: <https://ogy.de/6p6g> [20.07.2023].

ISSN 0177-7521
39. Jahrgang
Ausgabe 3|2023



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

Herausgeber:
Dr. Gerhard Wahlers

Chefredakteur:
Dr. Sören Soika

Redaktion:
Dr. Canan Atilgan
Thomas Birringer
Christian Echle
Dr. Stefan Friedrich
Benjamin Gaul
Dr. Lars Hänsel
Caroline Kanter
Dr. Christina Krause
Sabina Wölkner
Dr. Jan Woischnik

Redaktionelle Betreuung:
Fabian Wagener

Unter Mitwirkung von:
Alena Karolina Beram, Felicia Klapka,
Leonie Lieske, Lina Rühl und Zoe Willim

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 Informationen und Bestellungen wenden Sie sich bitte an: auslandsinformationen@kas.de

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

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

Titelfoto:
Baustelle einer Grundschule in Liberia, deren Errichtung mit Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit aus Deutschland finanziert wurde.
© Thomas Imo, photothek, picture alliance.
Alle weiteren Fotos und Grafiken wie jeweils gekennzeichnet.

Lektorat:
Oliver Seifert, Weimar

Gestaltung/Satz:
racken GmbH, Berlin



auslandsinformationen.de
fb.com/internationalreports
twitter.com/auslandsinfo
instagr.am/auslandsinfo