

Susanne Luther (Hrsg.)

ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Zwischen Geben und Nehmen



Ehm: Politische Stiftungen – Ein Markenzeichen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Lobah/Heidlmeyer: Wirtschaftlicher Einfluss und politische Implikationen des Golf-Kooperationsrates in Marokko

Munz/Siegner: Entwicklungszusammenarbeit in Myanmar: Ein „Goldrausch“

Susanne Luther (Hrsg.)

ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Zwischen Geben und Nehmen

Impressum

ISBN	978-3-88795-503-8
Herausgeber	Copyright 2015, Hanns-Seidel-Stiftung e.V., München Lazarettstraße 33, 80636 München, Tel. 089/1258-0 E-Mail: info@hss.de , Online: www.hss.de
Vorsitzende	Prof. Ursula Männle, Staatsministerin a.D.
Hauptgeschäftsführer	Dr. Peter Witterauf
Leiterin des Instituts für Internationale Zusammenarbeit	Dr. Susanne Luther (V.i.S.d.P.)
Leiter PRÖ / Publikationen	Hubertus Klingsbögl
Redaktion	Birgit Burkhardt Stefan Burkhardt Kontakt zur Redaktion: ijz@hss.de
Redaktionsschluss	27.09.2015
Druck	Hausdruckerei der Hanns-Seidel-Stiftung
Titelbild	Thaut Images/fotolia.com

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung, Verbreitung sowie Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil dieses Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden. Das Copyright für diese Publikation liegt bei der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. Namentlich gekennzeichnete redaktionelle Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers wieder.

Diese Ausgabe finden Sie unter folgendem QR-Code auch im Internet zum Lesen und Bestellen.



GRÜßWORT DES BUNDESMINISTERS

|| Gerd Müller

Klimawandel, Flüchtlinge, Terrorismus, Unterernährung und Wasserknappheit – die Liste drängender globaler Herausforderungen ist lang. Viele von ihnen betreffen auch uns in Deutschland unmittelbar. Bei der Suche nach tragfähigen Lösungen für sie spielt Entwicklungspolitik eine entscheidende Rolle. Sie muss und kann zu einer gerechten und fairen Welt beitragen, die allen Menschen ein Leben in Würde ermöglicht und die natürlichen Grenzen unseres Planeten achtet.

Das Entwicklungsjahr 2015 mit seinen globalen Großkonferenzen bietet die Gelegenheit, die Weichen für nachhaltige Entwicklung neu zu stellen: Die Ergebnisse des Entwicklungsfinanzierungstreffens in Addis Abeba, des UN-Gipfels zur Post-2015-Agenda in New York und der Klimakonferenz in Paris geben den entwicklungspolitischen Rahmen für die nächsten Jahrzehnte vor. Auch vom G7-Gipfel in Elmau mit seinen entwicklungspolitischen Beschlüssen ging ein starkes Signal für nachhaltige Entwicklung aus.

Dies müssen wir nutzen: Es geht um einen Weltzukunftsvertrag, der anhand verbindlicher Ziele soziale, wirtschaftliche und ökologische Entwicklung miteinander verbindet. Es muss uns zum Beispiel gelingen, bis 2030 alle Menschen von Hunger und extremer Armut zu befreien und gleichzeitig natürliche Ressourcen zu schützen.

Die nachhaltigen Entwicklungsziele gelten für alle Länder – egal ob im Norden oder

im Süden, ob Industrie-, Schwellen- oder Entwicklungsland. Sie beruhen auf einer neuen globalen Partnerschaft, in der alle Staaten gemeinsam Verantwortung für nachhaltige Entwicklung tragen. Deutschland wird seiner Verantwortung für nachhaltige Entwicklung gerecht:

- Die Bundesregierung hat in dieser Legislaturperiode die Weichen gestellt für einen historischen ODA-Aufwuchs, der unserem Bekenntnis zum 0,7 Prozent-Ziel Nachdruck verleiht.
- Deutschland wird seine Klimaleistungen bis 2020 im Einklang mit internationalen Zusagen verdoppeln.
- Mein Ministerium wird mit einem Sonderprogramm die Staaten unterstützen, die bei der Umsetzung der nachhaltigen Entwicklungsagenda vorangehen (sog. „Early Mover“).
- Wir legen neue Infrastrukturprogramme auf, um von Konflikten und Epidemien besonders betroffene Regionen zu stabilisieren, im Nahen Osten und Nordafrika, in Westafrika und in der Ukraine.

Und wir gehen eine Nachhaltigkeitspartnerschaft mit der Zivilgesellschaft ein – bei uns in Deutschland etwa durch die Erarbeitung der Zukunftscharta „EINEWELT – Unsere Verantwortung“, die im November 2014 an Bundeskanzlerin Angela Merkel übergeben wurde und derzeit auf einer Zukunftstour in alle Bundesländer getragen wird. Ich

lade auch Sie herzlich ein, sich daran zu beteiligen.

Nachhaltige Entwicklung verlangt auch nach innovativen Instrumenten der Entwicklungspolitik, die den globalen Realitäten Rechnung tragen. Ein Beispiel hierfür sind sogenannte „Dreieckskooperationen“. Bei diesen kooperiert Deutschland mit aufstrebenden Staaten, um gemeinsam nachhaltige Entwicklung in Partnerländern zu fördern. Dreieckskooperationen lösen traditionelle Geber-Nehmer-Verhältnisse auf und etablieren eine echte Partnerschaft auf Augenhöhe. Gegenseitiges Lernen, internationaler Dialog und gemeinsames Gestalten nachhaltiger Entwicklung stehen im Vordergrund. Sie zeigen, dass Entwicklungszusammenarbeit keine Einbahnstraße und die Verantwortung für nachhaltige Entwicklung universal ist.

Für Deutschland sind Dreieckskooperationen ein wichtiges Element der Zusammenarbeit mit sogenannten „Globalen Entwicklungspartnern“ – dieser Begriff umfasst die aufstrebenden Staaten Brasilien, China, Indien, Indonesien, Mexiko und Südafrika. Diese Länder nehmen eine zentrale Rolle bei der Gestaltung nachhaltiger Entwicklung ein, besitzen aber auch große eigene Kapazitäten. Derzeit unterstützt mein Ministerium circa 30 Dreieckskooperationen mit einem Gesamtvolumen von etwa 25 Millionen Euro, wobei sich der deutsche Beitrag auf etwa 14 Millionen Euro beläuft. Damit ist Deutschland einer der führenden Akteure in diesem Bereich.

Die deutsche Entwicklungspolitik ist durch ihre breite gesellschaftliche Verankerung, ihre langjährige Erfahrung und ihr Know-how auf die Umsetzung des Weltzukunftsvertrags vorbereitet. Ich bin überzeugt, dass kluge Entwicklungspolitik nicht nur Zukunftschancen in unseren Partnerländern schafft. Mit ihrem Beitrag zu Sicherheit und Frieden nutzt sie auch uns in Deutschland. Ich werde mich daher weiter für eine gerechtere Welt einsetzen, in der die Menschenwürde geachtet und die Schöpfung

bewahrt wird. Unsere Kinder werden uns daran messen.



|| **Dr. Gerd Müller, MdB**

Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung



Quelle: Photothek/BMZ.

GELEITWORT

|| Susanne Luther

Liebe Leserinnen und Leser,

Noch nie war ein Thema näher am Namen unserer Publikationsreihe „Argumente und Materialien der Entwicklungszusammenarbeit“. Im „Entwicklungsjahr 2015“ mit den großen, wegweisenden Konferenzen und einer neuen, auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Entwicklungsagenda steht das Thema Entwicklungszusammenarbeit in allen Terminplanern weit oben. Dass der Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Dr. Gerd Müller diese AMEZ mit einem Grußwort eröffnet, ist Zeugnis davon.

Entwicklungspolitik ist Weltpolitik. Globale öffentliche Güter können nur gemeinsam geschützt werden. Nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes konnte auch die Entwicklungszusammenarbeit neue Wege beschreiten. Alte Deutungsmuster entbehren jeglicher Grundlage. Westliche Institutionen bestimmen nicht mehr alleine die Geschicke der Welt. Globale Herausforderungen benötigen globale Antworten. Ohne die BRICS-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika), den Golfkooperationsrat und die anderen Ländern innerhalb der G20 können keine zukunftsweisenden Lösungen gefunden werden. Legitimation erwächst aus den Herausforderungen. Oft selbst noch mit mannigfaltiger Armut, instabilen sozialen Sicherungssystemen, Demokratiedefiziten und ökologischen und ökonomischen Problemen belastet, sind diese Länder dennoch von der internationalen Karte der Gebernationen nicht mehr wegzudenken. Die sogenannten Süd-Süd-Kooperationen gewinnen an Dynamik und Volumen.

Der Begriff der „Neuen Geber“ bezogen auf die Staatengemeinschaft – ist dabei oft irreführend. Ob China, Indien oder auch die Staaten aus der islamischen Welt, alle sind schon mehr oder weniger lang in der Entwick-

lungszusammenarbeit aktiv. Ihre neugewonnene wirtschaftliche Macht und der damit verbundene Rohstoffhunger aber auch die Suche nach einem politisch stabilen Umfeld, haben sie ins internationale Rampenlicht gerückt. Dass dabei oft unterschiedliche Herangehensweisen und Wertvorstellungen aufeinanderprallen, steht außer Frage. An die Leitlinien, die sich die alte Gebergemeinschaft innerhalb des DAC (Development Assistance Committee) gegeben hat, fühlen sich die neuen Geber nicht gebunden. Die Bedingungen für Entwicklungszusammenarbeit werden dadurch erratischer.

Die Artikel der vorliegenden Ausgabe nehmen sich dieser Problematik aus den verschiedenen Perspektiven an:

Der Aufsatz über die Entwicklungszusammenarbeit der politischen Stiftungen beleuchtet Handlungsmotive und –konzepte. Der Artikel über den Akteur Europäische Union erklärt dessen Geberrolle in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und die besonderen Herausforderungen eines multinationalen Akteurs. Der Gastbeitrag von Davor Ivo Stier, Berichterstatter des Europäischen Parlaments für den „Globalen Entwicklungsrahmen für die Zeit nach 2015“, verdeutlicht die Debatte über die Konditionalität in der europäischen Entwicklungszusammenarbeit.

Die Artikel über Israel und Rumänien lösen sich zunächst von dieser Betrachtungsweise und hinterfragen und analysieren die Frage des Verhältnisses zwischen Geben und Nehmen aus einer anderen Perspektive. Rumänien ist seit 2007 Mitglied der Europäischen Union, aber nach wie vor sind die deutschen politischen Stiftungen dort aktiv. Warum dies so ist, erklärt der Bericht, indem er die Hintergründe und den Wandel einer internationalen Zusammenarbeit beleuchtet. Er zeigt zugleich die Rolle Rumäniens in der internationalen Geberlandschaft und unterstreicht die besonderen Stärken des Landes. Im Jahr 2015 feiern Israel und Deutschland 50 Jahre diplomatische Beziehungen. Mit

dem Beitrag über die deutsch-israelische Afrika-Initiative, eine Dreieckskooperation, nimmt tiefe Freundschaft gemeinsam neue Herausforderungen wahr und zeigt Wege für zukünftige Kooperationen auf.

Auch Südafrika und der Golf-Kooperationsrat (GKR) spielen eine zunehmend dominantere Rolle in der Entwicklungszusammenarbeit. Nach dem Ende des Apartheidsregimes, gilt Südafrika heute als eine der wenigen stabilen Demokratien in Afrika und versucht, im Rahmen von Süd-Süd-Kooperationen die Entwicklung anderer Staaten positiv zu beeinflussen, ohne dabei die eigenen Interessen aus dem Blick zu verlieren. Welche Rolle der GKR für die politische und wirtschaftliche Entwicklung in Marokko und ganz Nordafrika spielt, zeigt der nächste Artikel auf.

Nach Jahrzehnten der Militärdiktatur und den ersten erfolgreichen Schritten einer Re-Demokratisierung überschwemmen die Entwicklungsgelder Myanmar regelrecht. Der Bericht schildert, vor welcher großen Herausforderungen sowohl das Land als auch die Gebercommunity stehen.

Indien, der erwachte Riese in unmittelbarer Nachbarschaft, strebt mit seiner eigenen Entwicklungspolitik und internationalen Bündnissen nach Einfluss, Anerkennung, Ressourcen und Absatzmärkten.

Vielleicht sollten auch wir in Deutschland das Wort „Nehmen“ von einer anderen Perspektive her betrachten. Entwicklungspolitik muss auch nach Innen wirken und wir müssen Vernunft annehmen. Die Sustainable Development Goals, in New York verabschiedet und ein neuer Meilenstein in der Entwicklungspolitik, zeigen deutlich den Nachholbedarf der westlichen Industrieländer. Die Ziele sind universell ausgelegt und machen nicht an den Grenzen der Industrie-, Schwellen- oder Entwicklungsländer halt. Nachhaltige Produktions- und Konsummuster, die Energiewende aber auch eine wirkliche Politikkohärenz, in welcher die Politik und die Gesellschaften kurzfristige Handlungsmotive zum

eigenen Mehrnutzen dem Schutz globaler öffentlicher Güter nicht mehr vorziehen, müssen an Bedeutung gewinnen. In der soeben erschienen Studie der Bertelsmann Stiftung: „Die nachhaltigen Entwicklungsziele der UN: Sind die Industriestaaten bereit?“ landet Deutschland auf Platz 6 von 34 untersuchten OECD-Staaten. Eine durchaus gute Platzierung, die weiterhin Ansporn geben sollte, die Hausaufgaben zu machen sowie mit erfolgreichen Politiken weltweit zu werben.

Entwicklungszusammenarbeit gehört in die Mitte der Gesellschaft. Einigeln und wegschauen geht heute nicht mehr. Mit der aktuell beispiellosen Flüchtlingswelle nach Europa sehen wir die Bilder vom Krieg in Syrien, staatlichem Zerfall im Irak und Afghanistan sowie autokratischen Regimen auf dem afrikanischen Kontinent nicht mehr nur in den Nachrichten, sondern begegnen den Schicksalen der Flüchtlinge täglich in unserem unmittelbaren Lebensumfeld.

Mit unserer Reihe der Argumente und Materialien der Entwicklungszusammenarbeit und dem korrespondierenden Entwicklungspolitischen Forum wollen wir diese wichtigen Herausforderungen aufgreifen. Wir laden Sie gerne ein, gemeinsam mit uns zu diskutieren.

In diesem Sinne möchte ich Ihnen eine anregende Lektüre wünschen,



|| **Dr. Susanne Luther**

Leiterin Institut für Internationale Zusammenarbeit der Hanns-Seidel-Stiftung

Vor jedem Artikel stehen ganz persönliche Eindrücke unserer Mitarbeiter im Ausland. Sie erleben jeden Tag, wie sich „ihr“ Land verändert und erfahren unmittelbar, was es heißt, zwischen Geben und Nehmen zu stehen.

INHALT

- 03 Grußwort des Bundesministers**
Gerd Müller
- 05 Geleitwort**
Susanne Luther
- 09 Politische Stiftungen – Ein Markenzeichen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit**
Dietmar Ehm
- 15 Europäische Entwicklungspolitik und Globale Partnerschaft**
Katharina Patzelt
- 21 Conditionality in the EU's Development Cooperation Policy**
Davor Ivo Stier
- 25 Nehmen und Geben zugleich – Rumänien in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit**
Daniel Seiberling
- 37 Trilaterale Entwicklungszusammenarbeit: Die Deutsch-Israelische Afrika-Initiative**
Richard Asbeck / Jakob Nies
- 45 Wirtschaftlicher Einfluss und politische Implikationen des Golf-Kooperationsrates in Marokko**
Jochen Lobah / Ingrid Heidlmeyer
- 57 Innenansichten aus Marokko**
Nouh El Harmouzi im Interview
- 63 Südafrika: Neue Formen der Zusammenarbeit**
Lucy Kormann
- 71 Deutschland als Entwicklungspartner**
Eduard Westreicher im Interview
- 75 Entwicklungszusammenarbeit Indien: Vom Nehmer zum Geber?**
Volker Bauer / Julie-Ann Shiraishi
- 85 Entwicklungszusammenarbeit im Myanmar: „Ein Goldrausch“**
Achim Munz / Michael Siegner

POLITISCHE STIFTUNGEN – EIN MARKENZEICHEN DER DEUTSCHEN ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

|| Dietmar Ehm

Den politischen Stiftungen¹ wird in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit eine bedeutende Rolle zugeschrieben. Sie seien „Wegbereiter einer toleranten und aufgeklärten Weltbürgergesellschaft“² (Joaachim Gauck), ihr Engagement sei wichtig, „um weltweit die Achtung der Menschenrechte voranzubringen, Demokratie und faire Teilhabe“³ (Horst Köhler). Mit diesen Worten würdigten deutsche Bundespräsidenten die politischen Stiftungen und implizierten damit die Frage, worin die besonderen Potentiale liegen, die deren Arbeit auszeichnet.

Die Ausgangslage der politischen Stiftungen ist einzigartig.⁴ Sie sind ein Teil der politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland. Ihre Arbeit im Inland drückt eine Verantwortung aus, die politische Bildung und praktische Politikberatung nicht allein staatlichen Institutionen überlässt, sondern subsidiär den meinungsprägenden gesellschaftlichen Kräften zuordnet. Die politischen Stiftungen beteiligen sich aber nicht an dem Ringen um politische Macht. Die organisatorische und personelle Unabhängigkeit der Stiftungen von den politischen Parteien ist eine Voraussetzung dafür, dass ihr Handeln verfassungskonform ist. Die Stiftungen sind dennoch politisch nicht neutral; sie gründen in weltanschaulichen Politikströmungen, die allesamt innerhalb des demokratischen Spektrums zu verorten sind. Sie eint der Konsens, der eine pluralis-

tische Ordnung trägt. Sie trennen Werte und Zielvorstellungen der ihnen nahestehenden politischen Grundströmungen. In der Verbindung von Gemeinsamem und Trennendem entstehen unverwechselbare Einrichtungen.

Die besondere Ausgangslage in Deutschland bestimmt das Potential in der internationalen Arbeit. Die Projekte in den Kooperationsländern fügen sich in die Wertvorstellung ein, die eine politische Stiftung kennzeichnet. Eine politische Stiftung verbindet zudem globale Fragen mit nationalen Themen. Der Austausch von Erfahrungen gewinnt an Bedeutung. Den Stiftungen öffnet sich ein privilegierter Zugang zu den Entscheidungsträgern in Wirtschaft, Staat und Gesellschaft. Dialogprogramme betonen die Rolle der Stiftungen in der Kommunikation über Landesgrenzen hinweg.

Die politischen Stiftungen begründen ihre Legitimität und ihre Autonomie mit dem Selbstverständnis, den für die deutsche Demokratie typischen Pluralismus zu verkörpern. Da sie Aufgaben übernehmen, die ansonsten der Staat erfüllen müsste, ist ihre Finanzierung durch öffentliche Mittel gerechtfertigt. Politische Stiftungen erhalten aus dem Bundeshaushalt Zuwendungen, die dem Stärkeverhältnis der politischen Gruppierungen in den letzten Legislaturperioden entsprechen.⁵ Die Finanzierung durch parlamentarische Entscheidung verdeutlicht:

die Stiftungen handeln nicht im Auftrag der Bundesregierung. Politische Stiftungen sind keine Durchführungsorganisationen, sondern unabhängige Träger einer pluralistisch verstandenen politischen Entwicklungszusammenarbeit. Sie verfügen über Handlungsmöglichkeiten, die von den Vereinbarungen im Rahmen der bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit unabhängig sind.

Pluralismus als Kernbotschaft

Politische Stiftungen agieren selbstständig bei der Wahl ihrer Projektländer, aber auch ihrer Partner und ihrer Themen. Da die Stiftungen nicht an das Neutralitätsgebot staatlicher Zusammenarbeit gebunden sind, können sie ihre Partner aufgrund ihrer weltanschaulichen Ausrichtung wählen. Da die Stiftungen über die Schwerpunkte ihrer Zusammenarbeit selbst entscheiden, können sie Entwicklungen aufgreifen, die über das vorherrschende Meinungsbild hinausgehen. Stiftungen sind zudem in Ländern tätig, die die staatliche Entwicklungszusammenarbeit nicht als Kooperationsland einstuft. Die engen Verbindungen mit den politischen Institutionen der Bundesrepublik, mit Regierung oder Opposition, insbesondere mit deren Entscheidungsstrukturen, verleiht den Stiftungen auch im Ausland politisches Gewicht. Durch die Nähe zu weltanschaulich unterschiedlichen Parteien gewinnen ihre Beratungs- und Kooperationsangebote besondere Authentizität. Dies macht es ihren Partnern im Ausland einfacher, auf der Basis politischer Übereinstimmung Vertrauen aufzubauen.

Durch die eigenständige Auswahl der Partner, durch die thematische Schwerpunktsetzung und die meist langjährige Zusammenarbeit entstehen nachhaltige Netzwerke. Jede Stiftung hat ihre eigenen, untereinander nicht austauschbaren Kontakte. Nur in der Zusammenschau decken sie die Situation in einem Land ab. In den Netzwerken werden Erfahrungen und Wissen ausgetauscht, sie durchdringen und verändern Gesellschaften.

Die Langfristigkeit der Zusammenarbeit ermöglicht eine intensive Planung und Umsetzung der Maßnahmen. Ziele, Ergebnisse und Aktivitäten werden im Einklang mit den Partnern vor Ort und mit deren Möglichkeiten angegangen und laufend bewertet. Die entwicklungspolitische Theorie beklagt als Folge einer fragmentierten Entwicklungszusammenarbeit Effizienz- und Effektivitätsverluste sowie die Unterminierung der Eigenverantwortung und Gestaltungsautonomie der Partner. Dem halten die Stiftungen entgegen, dass hier die Ausnahme die Regel bestätigt: neue Forschungen zeigen, dass ein „Markt für Demokratie“, in dem zahlreiche Geber ihre verschiedenen, aber dennoch in der Grundidee kompatiblen Demokratiekonzeptionen anbieten, die größten Erfolge erreicht.⁶ Auch setzen die Stiftungen ihre Vorstellung nicht an die Stelle der Urteile ihrer Partnerorganisationen. Sie konzentrieren ihre Anstrengungen darauf, gemeinsam Organisation und Inhalte zu entwickeln.

Die Stiftungen sehen voller Sorge, dass weltweit Restriktionen gegenüber der Zivilgesellschaft zunehmen. Insbesondere NGOs, die eine offene Gesellschaft unterstützen, sind hiervon betroffen. Regierungen befürchten, die Kontrolle über innenpolitische Entwicklungen zu verlieren; autoritäre Machthaber sorgen sich, dass sie wegen Repression, Willkür und Privilegienwirtschaft an den Pranger gestellt werden. NGOs können eine Organisationsbasis für die Verfechter von Menschenrechten und guter Regierungsführung sein. Infolgedessen regulieren Gesetze die Zulassung, ein restriktives Verhalten der Behörden beschneidet zusätzlich Handlungsmöglichkeiten. Voraussetzung und Ziel der Arbeit der politischen Stiftungen werden so in Frage gestellt. Die politischen Stiftungen fordern daher ein Umfeld, das zivilgesellschaftlichem Engagement förderlich ist.

Zwischen Staat und Zivilgesellschaft

Die Arbeit der politischen Stiftungen erfolgt vor allem in den Bereichen guter Regierungsführung und politischer Mitwirkung

der Zivilgesellschaft. Dies gestaltet Rahmenbedingungen, die für Entwicklung entscheidend sind. Seminare vermitteln Kenntnisse über demokratische Werte und Verhaltensweisen, über Institutionen und inhaltliche Schwerpunkte. Stipendien fördern engagierte Einzelpersonen, die Kooperation stärkt gesellschaftliche Strukturen. Parlamente werden im Hinblick auf ihre Gestaltungs- und Kontrollfunktion beraten, Regierungen bei der effizienten Organisation der Verwaltung und der Umsetzung von Gesetzen unterstützt. Die Justiz wird gefördert, um Rechtssicherheit herzustellen. Die Stärkung des Staates und die Förderung von Partizipation stehen aber nur scheinbar im Widerspruch zueinander.

Eine funktionsfähige Demokratie benötigt einen starken Staat, um Rechtsstaatlichkeit und gute Regierungsführung durchzusetzen. Rechtsstaatlichkeit setzt regelgebundenes staatliches Handeln an die Stelle von individueller Machtfülle. Gute Regierungsführung ist ein wirkungsvolles Mittel im Kampf gegen Korruption und Klientelismus. Demokratische Regierungen brauchen einen funktionsfähigen Verwaltungs- und Justizapparat. Erst unter rechtsstaatlichen Bedingungen kann sich auf Dauer eine Zivilgesellschaft entfalten.

Die wesentlichen Elemente von Demokratie entwickeln sich jedoch in der zivilen Gesellschaft. Aus ihr kommen Impulse für die politische, soziale, ökologische und wirtschaftliche Gestaltung. Partizipation bedeutet nicht nur Mitsprache, sondern auch Beteiligung am sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Leben eines Landes. Armutsbekämpfung und ländliche Entwicklung, Beiträge zur Fortbildung, auch zur beruflichen Bildung, die Förderung wirtschaftlicher Aktivitäten, Maßnahmen zur gleichberechtigten Teilhabe von Mann und Frau, die Etablierung unabhängiger Medien: auch diese Projekte fördern den Pluralismus und können Ansatzpunkte für die Arbeit einer politischen Stiftung sein.

Die besonderen Potentiale der Stiftungen kommen in einem sich verändernden entwicklungspolitischen Umfeld zum Tragen.

Um die Zukunftsfähigkeit der politischen Stiftungen zu beurteilen, lohnt sich ein Blick auf die Veränderungen, die sich in den letzten Jahren in der Entwicklungszusammenarbeit ergeben haben.⁷

Beyond Aid!?

Auch wenn nun die Dekade der Millenniumsentwicklungsziele endet, ist der Kampf gegen Armut, Unterernährung und soziale Ungleichheit nicht beendet. Seine Dringlichkeit wird durch den Klimawandel und die Folgen insbesondere für die Menschen der Entwicklungs- und Schwellenländer verstärkt. Es geht darum, globale öffentliche Güter zu gewährleisten: wirtschaftliches Wohl und soziale Gerechtigkeit, Menschenrechte und Sicherheit, auch Nachhaltigkeit und Schutz der Umwelt. Kein Land kann diese Bereiche aus eigener Kraft gestalten, es braucht gemeinsame Konzepte und finanzielle Anstrengungen, es braucht die Etablierung internationaler Regime.

Entwicklungszusammenarbeit ist durch ihre Beiträge die Zukunftspolitik schlechthin. Von ihr gehen Diskussionen um die Tragweite des eigenen Lebensstils aus. Die Ziele nachhaltiger Entwicklung (SDGs), die die Vereinten Nationen Ende September 2015 verabschieden, wenden sich an alle Staaten der Erde. Nachhaltigkeit wird aber nur zu erreichen sein, wenn sich das Verhalten jedes Einzelnen verändert.

Erfolge im Zuge entwicklungspolitischer Maßnahmen und weltwirtschaftlicher Veränderungen führten in den letzten Jahrzehnten auch zu einschneidenden Veränderungen in der globalen Wohlstands- und Armutsarchitektur.

Auf der einen Seite ist der Blick auf fragile Staaten gerichtet.⁸ Da sie meist von Konflikten und Gewalt geprägt sind, gehen von ihnen regional und global destabilisierende Wirkungen aus. Das Versagen des Staates, seine Bürger vor Armut und Gewalt zu bewahren, ist ein Grund, warum ihm seine Bürger die Legitimität absprechen. Es fehlen funktionierende Institutionen, es fehlt eine gleichberechtigte Teilhabe. Es fehlt die

Identifikation der Herrschenden mit dem Gemeinwohl. Entwicklungszusammenarbeit ist im traditionellen Sinn gefordert, um die Erfüllung menschlicher Grundbedürfnisse sicherzustellen, vor allem aber auch um langfristig staatliche Institutionen aufzubauen und zu stabilisieren. Gerade die politischen Stiftungen leisten hier mit ihrem Engagement und der Vielfalt ihrer Konzepte einen wertvollen Beitrag.

Auf der anderen Seite stehen Länder mit mittlerem Einkommen und Schwellenländer, die von Modernisierungsprozessen profitiert haben und mit neuem Selbstbewusstsein eine Mitsprache bei der Gestaltung internationaler Ordnung einfordern.⁹ Da diese Länder vor enormen Herausforderungen angesichts sozialer Ungleichheit stehen, auch mit der Achtung der Menschenrechte und den Ansprüchen guter Regierungsführung konfrontiert sind, benötigen sie selbst Reformen. Die Entwicklungszusammenarbeit kann fehlende Initiative finanziell nicht ausgleichen. Sie kann aber andernorts erfolgreiche Programme vorschlagen. Deutschland kann beispielsweise seine Erfahrungen mit dualer Berufsbildung, mit sozialen Sicherungssystemen, mit Föderalismus und kommunaler Selbstverwaltung einbringen.

Zugleich müssen alle Länder in eine Partnerschaft im Sinne der Umsetzung globaler öffentlicher Güter eingebunden werden. Entwicklungspolitik muss sich als globale Ordnungspolitik verstehen und politische, soziale, ökonomische und ökologische Elemente mitgestalten. Entwicklungszusammenarbeit muss hier Allianzen mit anderen Politikfeldern im Sinne wechselseitiger Ergänzung eingehen. Deutschland kann insbesondere auf die Erfahrung sozialer Marktwirtschaft, die wirtschaftliche Effizienz mit ökologischer Nachhaltigkeit und sozialer Gerechtigkeit verbindet, verweisen.

Den Stiftungen kommt die Weiterentwicklung von Entwicklungszusammenarbeit im Sinne von 'Beyond Aid' entgegen. Sie sind für ein Politikfeld prädestiniert, in dem es um Kooperation und Dialog, um inhaltliche Schnittmengen, einvernehmlich abgestimm-

te Programme und beispielhafte Ergebnisse geht. Indem politische Stiftungen Rechtsstaat und Zivilgesellschaft fördern, treten sie für unverzichtbare Rahmenbedingungen von Entwicklung ein. Sie artikulieren Erfahrungen aus dem deutschen Umfeld. Langjährige Partnerschaften und das damit einhergehende Potential an Vertrauen unterstreichen die Möglichkeit, einen offenen Dialog um konzeptionelle Vorstellungen zu führen. Da er pluralistisch geprägt ist, ist er dem Wesen demokratischer Konsensfindung angemessen. Es geht nicht um technische Fragen, es geht vielmehr um eine wertegebundene Gestaltung der Globalisierung.

|| Dr. Dietmar Ehm

Referatsleiter Grundsatzreferat im Institut für Internationale Zusammenarbeit der Hanns-Seidel-Stiftung

ANMERKUNGEN

- 1 Mit den politischen Stiftungen sind die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), die Hanns-Seidel-Stiftung (HSS), die Heinrich-Böll-Stiftung (HBS), die Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit (FNF), die Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) und die Rosa-Luxemburg-Stiftung (RLS) gemeint. Eine Übersicht über die internationale Tätigkeit der politischen Stiftungen geben: Bartsch, Sebastian, Politische Stiftungen, in: Schmidt, Siegmund/ Hellmann, Gunther/ Wolf, Reinhard (Hrsg.), Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Frankfurt 2007, S. 280-289; European Network of Political Foundations (ENoP), Political Foundations: Development Cooperation between State and Society, Brüssel 2014.
- 2 Gauck, Joachim (2015): Festakt zum 90. Geburtstag der Friedrich-Ebert-Stiftung, URL <http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2015/03/150302-FES-Festakt-Berlin.html> [27.07.2015].
- 3 Köhler, Horst (2008): Grußwort von Bundespräsident Horst Köhler aus Anlass der Einweihung des neuen Hauses der Heinrich-Böll-Stiftung, URL http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Horst-Koehler/Reden/2008/09/20080925_Rede2.html [27.07.2015].
- 4 Vgl. KAS/ FES/ FNF /HSS/ HBS/ RLS (2009): Gemeinsame Erklärung zur staatlichen Finanzierung der Politischen Stiftungen, URL http://www.hss.de/downloads/gemeinsame_erklaerung.pdf [27.07.2015].
- 5 Der Bundestag stellt durch das jährlich verabschiedete Haushaltsgesetz den politischen Stiftungen im Bereich der Außenpolitik und der Entwicklungszusammenarbeit Finanzmittel zur Umsetzung gesellschaftspolitischer Maßnahmen (AA) und zur Förderung entwicklungs-wichtiger Vorhaben (BMZ) zur Verfügung. Die politischen Stiftungen führen zudem weltweit Maßnahmen durch, die für den Klimawandel sensibilisieren und Betroffenen helfen, sich an dessen Folgen anzupassen. Des Weiteren beteiligen sich politische Stiftungen an den Sonderinitiativen zur Erreichung einer Welt ohne Hunger, zur Bekämpfung von Fluchtursachen und zu Veränderungen in Nordafrika und dem mittleren Osten.
- 6 Vgl. Ziaja, Sebastian (2014): Geberfragmentierung kann in der Demokratieförderung hilfreich sein, KfW-Development Research, Entwicklungspolitik Kompakt, Nr. 25, URL https://www.kfw-entwicklungsbank.de/PDF/Download-Center/PDF-Dokumente-Development-Research/2014-09-25_EK_Demokratiefoerderung.pdf [27.07.2015].
- 7 Vgl. Klingebiel, Stephan (2013a): Entwicklungszusammenarbeit – eine Einführung, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Studies 73, Bonn 2013; Ashoff Guido/ Klingebiel, Stephan (2014): Transformation eines Politikfeldes: Entwicklungspolitik in der Systemkrise und vor den Herausforderungen einer komplexen Systemumwelt, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 48/2014, S. 166-199; Vgl. Klingebiel, Stephan (2015): Zukunft der Entwicklungszusammenarbeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 7-9/2015, S. 16-22.
- 8 Vgl. Auswärtiges Amt/ Bundesministerium der Verteidigung/ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2012): Für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten, Ressortübergreifende Leitlinien, Berlin, URL https://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/Prese/leitlinien_fragile_staaten.pdf [27.07.2015]; Vgl. Klingebiel, Stephan (2013b): Konfliktbewältigung und Umgang mit fragilen Staaten, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 37/2013, S. 23-27.
- 9 Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2015): Entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit globalen Entwicklungspartnern, BMZ-Strategiepapier 4/2015, URL http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihe_n/strategiepapiere/Strategiepapier353_04_2015.pdf [27.07.2015].

Bisweilen dreht sich die Brüsseler EZ-Community doch etwas um sich selbst. Es scheint unmöglich, an allen täglich stattfindenden Konferenzen, Think Tanks Exchange Meetings, Arbeitsgruppentreffen, Anhörungen und online-Konsultationsprozessen zu den verschiedensten Themen und Ländern aus dem entwicklungspolitischen Bereich teilzunehmen oder sich zumindest einen Überblick zu verschaffen. Es wird sehr viel getagt und geredet, gerade **über** die betroffenen Menschen und nicht unbedingt **mit** ihnen.

Ich bin froh, in einem zweijährigen Aufenthalt in Ghana die Projektarbeit vor Ort selbst erfahren zu haben, den Austausch mit den Partnern, die sich engagiert für den Zugang zu Wissen und Rechten einsetzen, um ihr Land weiter voranzubringen. Es ist wichtig, diesen Stimmen des gesellschaftlichen Wandels Gehör zu verschaffen; sie schildern die Herausforderungen ihres Landes am eindrucksvollsten und erklären die Zusammenhänge am besten. In Brüssel ermöglichen wir es diesen Menschen, sich mit Vertretern der EU auszutauschen, damit Entwicklungspolitik möglichst realitätsnah und wirksam bleibt.

Ebenso wichtig ist es, die Menschen in Europa stetig für internationale Fragestellungen und Zusammenhänge zu interessieren. Entwicklungszusammenarbeit darf nicht nur ein Thema für eine spezielle Berufssparte sein. Die Solidarität aller ist gefragt, so wie auch die Auswirkungen der Erfolge und Misserfolge alle betreffen. Aktuelle Migrantenströme zeigen dies wohl am deutlichsten. Insofern ist es auch unsere Aufgabe, uns weniger um uns selbst zu drehen, sondern zugänglich und verständlich zu bleiben.

Katharina Patzelt, Projektassistentin in Brüssel, Belgien

EUROPÄISCHE ENTWICKLUNGSPOLITIK UND GLOBALE PARTNERSCHAFT

|| Katharina Patzelt

Europäisches Jahr für Entwicklung 2015

2015 ist Themenjahr der Europäischen Union (EU) für Entwicklung. Damit trägt die EU der Bedeutung dieses Jahres Rechnung, in dem der bisherige Rahmen der weltweiten Entwicklungszusammenarbeit, die sogenannten Millenniumsentwicklungsziele der Vereinten Nationen, einen vorläufigen Endpunkt erreicht und durch die Post-2015 Agenda für nachhaltige Entwicklung ersetzt wird. Ziel des Europäischen Jahres für Entwicklung ist es, den Bürgern in den europäischen Mitgliedsstaaten die entwicklungspolitischen Projekte und Strategien der EU näher zu bringen, Verständnis für globale Zusammenhänge zu schaffen sowie den Einsatz der Steuermittel zu rechtfertigen.¹



Quelle: Europäische Union, 1995-2015.

Unter dem Motto „unsere Welt, unsere Würde, unsere Zukunft“ („our world, our dignity, our future“) ist ein neues Verständnis von Entwicklung basierend auf den drei Dimensionen Umwelt, Soziales und Wirtschaft gefasst, wie es auch auf dem Gipfel der Vereinten Nationen Ende September in

Form der künftigen Nachhaltigkeitsziele verabschiedet werden wird. Neven Mimica, EU-Kommissar für Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung, bezieht sich wie folgt auf den umfassenden Ansatz: „We are looking at a once-in-a-lifetime opportunity to make a difference in the lives of millions of people in some of the world’s poorest countries as well as a chance to shape the future well-being of our planet. I believe that this is a unique opportunity to achieve inclusive and sustainable development for present and future generations.“² Dabei berücksichtigt die neue Entwicklungsagenda neben den klassischen Zielen der Entwicklungszusammenarbeit wie Armutsbekämpfung und guter Regierungsführung die Aspekte des Klimawandels, zumal gerade die ärmsten Länder besonders stark von dessen negativen Folgen betroffen sind. Da Analysen über die Erreichung der bisherigen Entwicklungsziele verdeutlicht hatten, dass speziell die Ärmsten der Gesellschaft und benachteiligte Gruppen weiter ausgeschlossen blieben, wurde auch die Komponente des inklusiven Wachstums sowie die Förderung von Sozialversicherungssystemen verstärkt.

Der Slogan der EU unterstreicht zudem eine weitere Neuerung des Rahmens der internationalen Zusammenarbeit. Während die Millenniumsentwicklungsziele von den reichen Ländern des Nordens zur Bewältigung der Herausforderungen des Südens ausgearbeitet worden waren, soll es sich

nach 2015 um einen universellen Ansatz für unsere gemeinsame Zukunft handeln. Die alte Unterscheidung zwischen Gebern und Nehmern wird weiter zugunsten des Gedankens einer globalen Partnerschaft aufgelöst, bei der alle Staaten zur Besserung der Verhältnisse beitragen. Dies bedeutet einerseits, dass Entwicklungsländer verstärkt eigene Finanzmittel und Verantwortung mobilisieren müssen, und andererseits, dass Industrienationen auch ihre eigenen Defizite, wie Armut, soziale Exklusion, nicht nachhaltige Produktions- und Konsummuster oder den mangelhaften Ausbau nachhaltiger Energien, angehen sollen. Über traditionelle Kanäle der Zusammenarbeit hinaus müssen dabei Partnerschaften aus verschiedenen Akteuren aller Ebenen – Privatsektor, Zivilgesellschaft, Sozialpartner, Wissenschaft und öffentliche Einrichtungen – gefördert werden.³

Globale Partnerschaft heißt natürlich, dass sich Staaten solidarisch miteinander zeigen. Der universelle Rahmen soll zwar für alle Länder gelten, aber in Abhängigkeit der Möglichkeiten und Bedürfnisse werden die jeweiligen Beiträge unterschiedlich ausfallen. Zu differenzieren ist zwischen den Staaten nach Kriterien wie Stabilität und Einkommensstärke. An unterster Stelle stehen zweifelsohne fragile Staaten und die ärmsten Länder. Der Europäische Bericht für Entwicklung 2015 beschäftigt sich speziell mit der Finanzierung für Entwicklung und analysiert dabei eben diese Notwendigkeit zur Differenzierung. Eine neue Rolle müsse demnach den Staaten mit mittleren Einkommen (*Middle income countries, MIC*) zukommen. Dies sind Staaten wie China, Südafrika, Brasilien und Indonesien, die lange selbst Empfänger von Entwicklungsgeldern waren und in bestimmten Bereichen auch noch sind. Von ihnen könne erwartet werden, dass sie über einen gut entwickelten inländischen privaten Finanzierungssektor verfügen und beträchtliche internationale private Finanzierung anziehen können. Sie müssten ihre inländischen Haushaltsmittel für transformative Projekte verwenden.

Die EU hält es für angebracht, staatliche Entwicklungszusammenarbeit folglich auf ein Minimum zu reduzieren und hauptsächlich zur Verfolgung sozialer oder umweltbezogener Ziele oder zur Verbesserung der Nutzung alternativer Ressourcen zu verwenden. Politische Kohärenz für nachhaltige Entwicklung und das Einsetzen für einen förderlichen internationalen politischen Rahmen sollten wichtige Priorität der nationalen Politiken dieser Staaten sein.⁴

Die Zuweisung von Finanzmitteln ist das eine. Das andere sind die dahinter stehenden Strategien. Aber wie berücksichtigt die EU den Paradigmenwechsel hin zur globalen Partnerschaft in ihren eigenen Programmen?

Differenzierung, Partnerschaft und Konditionalität im EU-Außenhandeln

Genau genommen ist der Partnerschaftsgedanke im Rahmen der EU-Entwicklungspolitik keine wirkliche Neuerung. Bereits in ihrer Kommunikation zur Neuorientierung der europäischen Entwicklungszusammenarbeit im Jahr 2011, der „Agenda for Change“, führte die Kommission zur Steigerung der Wirkung sogenannte „differenzierte Entwicklungspartnerschaften“ ein.⁵ Während sich die bereitgestellten Gelder auf die ärmsten Regionen und fragile Staaten fokussieren sollten, stellte die EU aufstrebenden Ländern mit regem Wirtschaftswachstum und ausreichenden Ressourcen eine Partnerschaft mit anderem Stellenwert in Aussicht. Schwellenländer sollten folglich keine Zuschüsse mehr erhalten, könnten aber weiterhin von Darlehen, technischer Zusammenarbeit und der Unterstützung trilateraler Kooperationen profitieren. Hinzu kommt bei dieser Differenzierung auch, dass das Budget für Entwicklungszusammenarbeit gemessen an den großen Herausforderungen sehr knapp ist. Auch wenn die EU offiziell weiter am 0,7 Prozent-Ziel festhält, welches besagt, dass Länder 0,7 Prozent ihres Bruttonationaleinkommens für Entwicklung einsetzen sollen, erreicht es kaum ein Mitgliedsstaat. Da dieses Ziel ursprünglich bis

2015 gesetzt war, enttäuscht es viele Entwicklungsakteure, dass sich die EU-Außen- und Entwicklungsminister auf keinen festen Zeitrahmen zur Erhöhung der Mittel für die Zeit nach 2015 geeinigt haben.⁶

Der Partnerschaftsansatz spiegelt sich auch in der Ausgestaltung der Programme und Finanzierungsinstrumente der EU-Außenhilfe für den neuen mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 wider. Länder mit höherem Einkommen sind nicht länger für eine Reihe von Programmen der offiziellen Entwicklungszusammenarbeit qualifiziert, für sie gibt es im Partnerschaftsinstrument eine eigene Budgetlinie.⁷ Für die siebenjährige Laufzeit des Finanzrahmens stehen darin 955 Millionen Euro zur Verfügung. Dabei beruht die Kooperation nicht länger auf rein entwicklungspolitischen Zielen, sondern verwirklicht strategische Partnerschaften zu gemeinsamen globalen Themen. Ein Schwerpunkt liegt auf dem Politikdialog zur Entwicklung gemeinsamer Antworten auf globale Herausforderungen wie Klimawandel, Energiesicherheit, Mobilität, Handel und Investitionen. Die Förderung erstreckt sich ebenfalls auf den Austausch zwischen den Menschen (*people-to-people*) und eine Zusammenarbeit im Bereich Wissenschaft, Forschung und Think Tanks. In diesem Sinne verkörpern diese Partnerschaften die Außendimension von *Europa 2020*, der nachhaltigen und inklusiven Wachstumsstrategie der EU, die sich zum Ziel gesetzt hat, bis zum Jahr 2020 Arbeitslosigkeit zu senken, gegen Armut und Klimawandel vorzugehen sowie Standards und Ausgaben für Forschung und Bildung zu erhöhen.⁸

Die strategischen Partnerschaften der EU verdeutlichen auch, dass die Kooperation mit Drittstaaten nicht rein altruistisch ist. In diese Richtung entwickelt sich internationale Zusammenarbeit zusehends, was der Idee einer globalen Partnerschaft gemäß des Post-2015 Ansatzes entspricht. Die Grenze zwischen Geben und Nehmen verwischt, der Nutzen liegt verstärkt auf beiden Seiten. So beinhaltet der strategische Rahmen auch

eine umfassende Kooperation im Bereich Handel und Wirtschaft. Für Unternehmen aus der EU soll der Zugang zu den Märkten der Partnerländer verbessert sowie Handels-, Investitions- und Geschäftschancen gesteigert werden. Wie die Partnerländer profitiert auch die EU von der gemeinsamen Behandlung globaler Themen wie Klimawandel, Sicherheit und Migration, indem beispielsweise die Ursachen von Migrationsströmen nach Europa angegangen oder terroristische Gruppen gemeinsam bekämpft werden.

EU-Entwicklungspolitik erhebt ebenso den Anspruch, auf der Grundlage europäischer Werte, insbesondere Demokratie und Menschenrechte, zu agieren. Nach diesem Prinzip sind die Programme der EU an Konditionen gebunden, die sich beispielsweise auf die Umsetzung von guter Regierungsführung, Anti-Korruptionsstandards und Gleichberechtigung sowie auf die Gewährung von Meinungs- und Pressefreiheit beziehen. Im Juli 2015 bestätigte der Rat der EU in seinen Ratschlussfolgerungen den neuen Aktionsplan für Menschenrechte und Demokratie 2015-2019, der dieses Engagement der EU auf dem Gebiet unterstreicht.⁹ „The European Union is founded on a strong engagement to promote and protect human rights, democracy and the rule of law worldwide. Sustainable peace, development and prosperity cannot exist without respect for human rights. This commitment underpins all internal and external policies of the European Union. The European Union actively promotes and defends universal human rights within its borders and when engaging in relations with non-EU countries.”¹⁰ Die EU verpflichtet sich, Menschenrechtsklauseln in Kooperations-, Assoziations- und Partnerschaftsabkommen mit Drittstaaten aufzunehmen. Ebenso soll der Ansatz zu entwicklungspolitischem Handeln jeweils auf Menschenrechten basieren (*rights-based approach to development*). Dieser Ansatz der Konditionalität wird besonders deutlich im Bereich der EU-Budgethilfe, wenn Gelder direkt in den Haushalt der Länder eingestellt

und für nationale Entwicklungsprogramme verwendet werden.¹¹ Kooperation ist also nie bedingungslos und das ist auch gut so. Partnerschaft muss auch kritische Prüfung beinhalten, die Wandel anregt.

Politikkohärenz und Advocacy im Europäischen Netzwerk politischer Stiftungen (ENoP)

Zur Verwirklichung einer Weltordnung, die von nachhaltiger Entwicklung geprägt ist, müssen alle politischen Akteure an einem Strang ziehen. Generell ist die Kohärenz der verschiedenen Politiken ausgewiesene Maßgabe der Europäischen Kommission, damit Entwicklungsziele nicht negativ beeinflusst werden.¹² Entwicklungspolitik muss angesichts der genannten globalen Herausforderungen verstärkt mit anderen Politikbereichen verknüpft werden. Die Themen Klimawandel, Handel, weltweite Sicherheit und Durchsetzung von Menschenrechten sowie Migration sind hier sehr anschauliche Beispiele. Auch wenn diese Bereiche immer wieder auf der europapolitischen Tagesordnung stehen, da sie die Zukunft Europas entscheidend prägen, scheint ein nachhaltiger Abgleich mit entwicklungspolitischen Strategien und Projekten noch nicht ausreichend umgesetzt. In Zeiten sicherheitspolitischer Krisen wie in der Ukraine oder der Finanz- und Wirtschaftskrise verbunden mit der Griechenland-Rettung bleibt Entwicklungszusammenarbeit ein Randgebiet, das nicht zuletzt stark vom politischen Willen der Entscheidungsträger abhängt. Daran ändert leider auch das Europäische Jahr für Entwicklung nicht viel. Jedoch können die politischen Stiftungen mit ihrer politischen Dialog- und Bildungsarbeit eine wichtige Rolle einnehmen. Dass dabei keine kurzfristig sichtbaren Ergebnisse zu erwarten sind, liegt auf der Hand, gesellschaftspolitische Veränderungen bedürfen eines langen Dialog- und Reifeprozesses. Die Wahl- und damit verbundene Sichtbarkeitsperiode von Politikern ist dafür oft zu kurz.

Die Hanns-Seidel-Stiftung engagiert sich in Brüssel, indem sie auf nationaler und

europäischer Ebene für entwicklungspolitische Zielsetzungen in Anlehnung an die eigene Projektarbeit vor Ort wirbt. Um gegenüber den EU-Institutionen mit stärkerer Stimme zu sprechen, ist sie als Mitglied im Europäischen Netzwerk politischer Stiftungen (ENoP) vertreten.¹³ Dieses Netzwerk aus aktuell über 60 Mitgliedsstiftungen unterschiedlichster Parteinähe aus mehr als 20 EU-Staaten hat sich zur Aufgabe gemacht, europäische Entwicklungspolitik mitzugestalten.



Konferenz zum Thema „Würde und Gerechtigkeit für Alle – Globale Entwicklungsagenda Post 2015“ in Zusammenarbeit mit der Konrad-Adenauer-Stiftung und ENoP am 27.01.2015. Quelle: HSS.

Insbesondere setzen sich die politischen Stiftungen für mehr Politikkohärenz ein, indem sie Themen wie Handel und Migration aufgreifen und unter entwicklungspolitischen Gesichtspunkten diskutieren. In Positionspapieren und Konferenzen analysieren sie beispielsweise kritische Aspekte der EU-Afrika-Beziehungen. So verliert der afrikanische Kontinent jährlich Gelder in Milliardenhöhe in Form illegaler Finanzströme, die durch Steuerflucht multinationaler (auch europäischer) Unternehmen, illegale Finanztransaktionen oder korrupte Machenschaften der Regierungen entstehen. Im Januar 2015 erschien hierzu ein Bericht des *High-Level Panels on Illicit Financial Flows* der Afrikanischen Union und der Wirtschaftskommission für Afrika der Vereinten Nationen (UNECA), unter Leitung des früheren südafrikanischen Präsidenten Thabo Mbeki.¹⁴ Der Bericht rechnet mit rund 50 Milliarden US-Dollar, die afrikanische Staaten jährlich an Einnahmen verlieren. Dass

diese Verluste deutlich höher - gar doppelt so hoch - ausfallen, als die Finanzmittel der offiziellen Entwicklungszusammenarbeit für Afrika, ist erschreckend und beweist mangelnde Kohärenz. Folglich ist es nötig, das Augenmerk neben der Eigenverantwortung Afrikas im Ausbau wirksamer Steuersysteme und im Kampf gegen Korruption auch auf die Verantwortung auf Seiten der EU-Mitgliedsstaaten zu lenken. Die EU sollte sich für die Umsetzung einer globalen Steuerregulierung sowie den automatischen Austausch von Finanzinformationen aussprechen und so die europäischen Unternehmen im Ausland zur steuerlichen Rechenschaftspflicht zwingen. Das wäre ein weiterer Schritt in Richtung gelebte Partnerschaft.

Auch das Thema Migration greift ENoP auf, indem es u.a. Möglichkeiten des entwicklungspolitischen Nutzens von Mobilität unterstreicht und für ein durchlässigeres System zwischen Asyl und Arbeitserlaubnis wirbt. Seit den tragischen Todesfällen im Mittelmeer beschäftigt sich die Europäische Union regelmäßig und intensiv mit Migration. Allerdings bleiben hinter den Diskussionen zwischen den Mitgliedsstaaten um Aufnahmequoten humanitäre und entwicklungspolitische Ansätze weitgehend zurück. Für November ist auf Malta ein internationaler Migrationsgipfel angesetzt, an dem die EU, afrikanische Staaten und andere wesentlich beteiligte Länder teilnehmen sollen. ENoP wird sich im Vorfeld weiter bemühen, an die Ziele einer echten globalen Partnerschaft zu erinnern.

Teil der Advocacy-Tätigkeit der politischen Stiftungen ist es auch, sich in Konsultationsprozessen der Europäischen Kommission zur Gestaltung der entwicklungspolitischen Programme dafür auszusprechen, dass selbst in Ländern mit mittlerem Einkommen, die über ausreichend Ressourcen verfügen, Projekte zur Förderung von Zivilgesellschaft, Menschenrechten und demokratischen Strukturen weitergeführt werden. Denn häufig profitiert in diesen aufstrebenden Nationen nur ein kleiner Teil der Bevöl-

kerung vom Wirtschaftswachstum, ein Großteil bleibt arm und benachteiligt. Südafrika und Indien sind deutliche Beispiele. Die EU muss sich an ihrem eigenen Anspruch des stetigen Einsatzes für Demokratie und Menschenrechte messen lassen und darf sich nicht allein auf wirtschaftliche Faktoren konzentrieren. Das ist Teil der postulierten Politikkohärenz.

Aufgabe jedes entwicklungspolitischen Akteurs wird es daher auch künftig sein, die wohlklingenden Worte von internationalen Vereinbarungen an der konkreten Umsetzung zu messen, wie es die politischen Stiftungen in Brüssel gegenüber der EU tun. Zusammen mit einem Umdenken der Bevölkerung in den reichen Industrienationen hin zu größerer weltweiter Solidarität könnten so die universellen Ziele einer tatsächlichen globalen Partnerschaft, wie sie der Post-2015 Rahmen vorsieht, schrittweise erreicht werden. Dass der Weg noch weit ist, zeigen nicht zuletzt aktuelle Proteste und Gewaltausschreitungen gegen Asylbewerberunterkünfte in Deutschland. Da die weltweite Finanzierung von Entwicklung nicht durch öffentliche Mittel alleine zu bewerkstelligen ist, muss zudem dem Privatsektor eine immer größere Rolle innerhalb dieser Partnerschaft zukommen. Die Europäische Union setzt weltweit am meisten entwicklungspolitische Finanzmittel ein. Es steht ihr also gut an, den Partnerschaftsrahmen weiter maßgeblich mitzuprägen.

|| Katharina Patzelt

Projektassistentin Entwicklungspolitisches Büro Brüssel

ANMERKUNGEN

- 1 Vgl. Europäische Union (2015): Europäisches Jahr für Entwicklung: ein Jahr für alle, URL <https://europa.eu/eyd2015/de/content/about-2015> [27.07.2015].
- 2 European Commission (2015a): Our world - Creating sustainable growth within the limits of our planet, URL <http://eudevdays.eu/theme/our-world-creating-sustainable-growth-within-the-limits-of-our-planet> [27.07.2015].
- 3 Vgl. European Commission (2015b): A Global Partnership for Poverty Eradication and Sustainable Development after 2015, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/com-2015-44-final-5-2-2015_en.pdf [27.07.2015].
- 4 Vgl. Europäische Union (2015c): Europäischer Entwicklungsbericht 2015 – Zusammenfassung: Finanzierung und Politiken für eine transformative Post-2015-Entwicklungsagenda - Auf die Kombination kommt es an, S. 18-19, URL http://erd-report.com/erd/report_2015/ERD5_Executive_Summary_DE_Web_Def.pdf [27.07.2015].
- 5 Vgl. European Commission (2011): Increasing the impact of EU Development Policy: an Agenda for Change, URL <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A52011DC0637&qid=1412922281378&from=EN> [28.07.2015].
- 6 Vgl. Council of the European Union (2015): A New Global Partnership for Poverty Eradication and Sustainable Development after 2015' - Council conclusions, S. 11-12, URL <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9241-2015-INIT/en/pdf> [03.09.2015].
- 7 Vgl. European Commission, Service for Foreign Policy Instruments (2015): European Partnership Instrument, URL http://ec.europa.eu/dgs/fpi/what-we-do/partnership_instrument_en.htm [28.07.2015].
- 8 Vgl. Europäische Kommission (2015): Europa-2020-Ziele, URL http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index_de.htm [28.07.2015].
- 9 Vgl. Council of the European Union (2015): Council Conclusions on the Action Plan on Human Rights and Democracy 2015-2019, URL <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10897-2015-INIT/en/pdf> [28.07.2015].
- 10 European External Action Service (2015): Fact sheet EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2015-2019, S. 1, URL http://eeas.europa.eu/factsheets/docs/150720_eu_action_plan_on_human_rights_and_democracy_2015-2019_factsheet_en.pdf [28.07.2015].
- 11 Vgl. European Commission (2015d): Budget Support and dialogue with partner countries, URL <https://ec.europa.eu/europeaid/node/13967> [30.07.2015].
- 12 Vgl. European Commission (2015e): Policy Coherence for Development, URL https://ec.europa.eu/europeaid/policies/policy-coherence-development_en [30.07.2015].
- 13 Vgl. European Network of Political Foundations (2015): URL <http://www.european-network-of-political-foundations.eu/en/home> [29.07.2015].
- 14 Vgl. UNECA/AU (2015): Illicit Financial Flows – Report of the High Level Panel on Illicit Financial Flows from Africa, URL http://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/iff_main_report_26feb_en.pdf [30.07.2015].

CONDITIONALITY IN EU'S DEVELOPMENT COOPERATION POLICY

|| Davor Ivo Stier

In times of complex global challenges and an unprecedented number of humanitarian crises, the demands for development and humanitarian aid are increasing. At the same time, the EU's budget is experiencing serious constraints in all fields. In these circumstances, development aid effectiveness needs to be substantially increased. Official Development Assistance alone cannot meet increasing needs of developing countries, and consequently should act as a catalyst for mobilization of additional resources. Increased domestic resource mobilization will be crucial for ensuring the success of the new global development framework, and can only be achieved through better tax collection in developing countries as well as fight against corruption and illicit financial flows. It is the EU's obligation, as the global leader in development cooperation, to insist on principles of good governance, rule of law and respect of human rights, through the use of a conditionality approach.

Domestic pressure

Scarce budgetary resources build pressure from the EU's citizens, who although demonstrating great solidarity and support for development aid, are becoming more and more critical towards how it is actually spent. Taxpayers rightfully want to ensure that budget support is not in any case provided to autocracies and corrupt

leaders, since this tends to stabilize authoritarian structure and delay democratic transition. Domestic pressure obliges EU policy makers to focus development funds on promoting common values of respect for human rights, democracy and justice for all people. Furthermore, the Lisbon Treaty itself demands support for human rights and democracy in all external action. Increasing policy coherence in foreign affairs, development cooperation and trade becomes not only an option, but rather an obligation.

Democracy and good governance are directly related to economic development

There is a clear link between levels of democracy, good governance and sustainable development. Without democratic and judicial reforms and fight against corruption, poverty in recipient countries will not be eradicated, and inequalities will continue to grow. The examples of several middle income countries, where despite the high GDP increase, large pockets of poverty still persist, prove that. For example, Nigeria, one of the richest countries in the world in terms of natural resources, has 2/3 of its population living in extreme poverty. Angola, a country incredibly rich in oil and diamonds, has one of the highest rates of child mortality in the world, which is tied to extreme poverty. The paradox in these countries, which are at the same time extremely rich and extremely poor, is in

most cases caused, directly and indirectly, by endemic corruption. Often it is not the lack of resources, but rather the lack of justice and corrupted elites that prevent further socioeconomic development.

Structural reforms, especially in the field of judiciary, remain an absolute prerequisite for poverty eradication. In order to push for these reforms, external pressure through political conditionality in development cooperation may be necessary. This approach has achieved progress in offsetting reforms in the European neighbourhood when the "more for more" principle was introduced. It incentivized recipient countries to implement serious structural reforms in exchange for more assistance from the EU side. An even more explicit example of the success of political conditionality is the EU enlargement process that culminated in 2013 with the accession of Croatia. Croatia's accession negotiations were historical in many ways, and have proved that external pressure can push some very difficult, but necessary reforms in candidate countries.

Post-2015 global development agenda

The importance of good governance and the rule of law for sustainable development was recognized by the UN Open Working Group, which has proposed a new set of Sustainable Development Goals (SDGs), including SDG 16 on promoting peaceful and inclusive societies for sustainable development, providing access to justice for all and building effective, accountable and inclusive institutions at all levels. This conceptual change was embraced by all actors in the international community, but only after lengthy discussions. As the EU leaders are meeting their global counterparts in September at the UN summit which will set the global development aims for the next fifteen years, it is imperative that the EU ensures effective implementation of SDG 16 by fully reflecting its principles into all future development cooperation agreements.

|| Davor Ivo Stier, MdEP

Mitglied des Europäischen Parlaments (Kroatien, Hrvatska demokratska zajednica), Koordinator der EVP-Fraktion im Entwicklungsausschuss, Berichterstatter des Europäischen Parlaments für den „Globalen Entwicklungsrahmen für die Zeit nach 2015“



Auslandsmitarbeiter sehen sich gerne als Weltverbesserer. Wir arbeiten in Ländern, in denen in der Regel nicht alles so ist, wie wir uns das im Großen - Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschen- und Bürgerrechte, Gute Regierungsführung und die Chance für jeden auf ein freies, glückliches und selbstbestimmtes Leben - und im Kleinen - staatliche Dienstleistungen, Bildung, medizinische Versorgung - vorstellen. Oft sind wir ungeduldig, wenn Reformen nicht schnell genug umgesetzt werden, Politiker nicht selbstlos genug das Wohl der Gemeinschaft vor ihre persönlichen Interessen stellen, die Bevölkerung nicht energisch genug "Denkzettel" verteilt - bei Wahlen, oder in sozialen Netzwerken.

Bei der Bearbeitung des Materials für den vorliegenden Bericht verblüffte die Position des rumänischen Außenministeriums, das für die Mehrzahl der bilateralen Projekte der Entwicklungszusammenarbeit verantwortlich ist. Rumänien, so der Tenor, hat in seiner Transformationsphase viele wertvolle Erkenntnisse gewonnen, positiver und negativer Art, die es mit anderen Ländern in ähnlicher Situation teilen möchte. Rumänien? Ein Vorbild?

In diese Zeit fiel eine Dienstreise nach Temeswar. Zwischen zwei Terminen blieb genug Zeit, um im Nieselregen endlich einmal das Revolutionsmuseum zu besuchen, in dem an den Beginn des Aufstandes gegen das Ceausescu-Regime im Dezember 1989 erinnert wird. Etwas zurückversetzt von einer Durchgangsstraße, versteckt hinter Bäumen – ein zweistöckiges Gebäude, außen herumgruppiert mehr oder weniger deutlich als Kunst zu erkennende Gegenstände. Im Inneren körnige, schlecht belichtete und zu stark vergrößerte Bilder aus den 80er Jahren an den Wänden - Sowjettristesse à la Rumänien. Dann beginnt der zentrale Teil der Führung, ein 30 minütiger Film über die Chronologie der Ereignisse im Dezember 1989:

Seltsam gekleidete Menschen, in dicken Jacken und Mützen, versammeln sich auf den kalten Straßen. Die Staatsmacht greift ein, wie stets wird beschwichtigt und gedroht - aber die Menschen geben nicht auf! Am zweiten Tag kommen Sie wieder, am dritten Tag - selbst nach den ersten Toten. Schlägertrupps werden von der Regierung herangefahren, mit Knüppeln bewaffnet, Tausende an der Zahl – aber sie verbünden sich mit den Bürgern, durchschauen die Lügen aus Bukarest - und fahren am Abend wieder nach Hause. Der Funke springt über – zwei Wochen später ist das Regime Ceausescu gestürzt und Rumänien beginnt seinen langen und mühsamen Weg heraus aus jahrzehntelanger Entmündigung der Bürger, wirtschaftlicher Degradierung und systemischer Erosion grundlegender gesellschaftlicher Normen.

Das demokratische Rumänien hat Fehler auf seinem Weg gemacht und die demokratische Konsolidierung ist auch 25 Jahre später noch längst nicht abgeschlossen, auch und gerade in Bereichen, die Rumänien in seiner internationalen Entwicklungszusammenarbeit fördert. Aber wenn man sich, und sei es nur durch einen kurzen Film, in Erinnerung ruft, wo das Land Anfang 1990 stand und wo es heute steht – dann ist Rumänien ganz sicher ein Vorbild in dem, was es erreicht hat, und in dem, dass es in vielen Bereichen geradezu überraschend offen damit umgeht, was alles noch nicht erreicht wurde.

Daniel Seiberling, Auslandsmitarbeiter in Kiew, Ukraine (Zuständig auch für Rumänien und Republik Moldau)

NEHMEN UND GEBEN ZUGLEICH – RUMÄNIEN IN DER INTERNATIONALEN ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

|| Daniel Seiberling

Aufsteigt der Strahl und fallend gießt
Er voll der Marmorschale Rund,
Die, sich verschleiernd, überfließt
In einer zweiten Schale Grund;
Die zweite gibt, sie wird zu reich,
Der dritten wallend ihre Flut,
Und jede nimmt und gibt zugleich
Und strömt und ruht.

C. F. Meyer

Der römische Brunnen, 1882

Im Gedicht geht das – Nehmen und Geben zugleich, in einem harmonischen Miteinander. Wie sieht das aber in der Realität der Internationalen Zusammenarbeit oder gar der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) aus, in einem Land wie Rumänien, das als EU Mitgliedsland an multilateralen und bilateralen Entwicklungsprojekten beteiligt ist, indem aber Einrichtungen wie die HSS nach wie vor gesellschaftspolitisch wichtige Maßnahmen durchführen? In dieser Betrachtung stehen vor allem die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit Rumäniens einerseits und das Engagement zur Förderung der demokratischen Konsolidierung Rumäniens durch deutsche Politische Stiftungen (PoS) und andere Akteure andererseits im Fokus. Europäische Transferzahlungen werden nur kurz gestreift, da deren normative Grundlage eine andere ist. Ebenso wenig wird die aktive Beteiligung Rumäniens an zahlreichen Nothilfe- und Krisen-

einsätzen sowie an kollektiven EU-, UN- oder NATO-Einsätzen betrachtet.

Einleitung

Nahezu alle relevanten Akteure der Entwicklungszusammenarbeit, darunter auch die PoS, wurden nach dem Ende der Sowjetunion und dem Warschauer Pakt in Osteuropa aktiv und nahmen die Herausforderung an, ihre entwicklungspolitische Kompetenz in einer Region einzubringen, zu der ihnen der Zugang bis dahin weitgehend verschlossen war. Die Transformationsproblematik der osteuropäischen Staaten unterscheidet sich jedoch in wesentlichen Punkten sowohl von der allgemeinen Entwicklungsproblematik der Partnerländer im Süden wie auch von den allgemeinen politischen Transitionsprozessen ehemals autoritär regierter Länder. Vor allem die gesellschaftspolitischen Voraussetzungen in Osteuropa unterscheiden sich in wesentlichen Aspekten erheblich von dem bislang vertrauten Entwicklungskontext. Die Prozesse fanden in Osteuropa vorrangig in hochentwickelten und komplexen Staatsgebilden statt, deren Staatsordnung über Jahrzehnte etabliert und gefestigt schien.

Daher sahen sich die Akteure mit der Herausforderung konfrontiert, sowohl konkrete Instrumente und Methoden der Projektarbeit als auch die übergeordneten Ziel-

setzungen, Leitlinien und Orientierungsrahmen ihrer gesellschaftspolitisch wichtigen Arbeit nach Osteuropa zu übertragen und sie dort entsprechend zu modifizieren.

Die Hanns-Seidel-Stiftung (HSS) ist seit 22 Jahren in Rumänien tätig. In dieser Zeit haben sich die Rahmenbedingungen der Projektarbeit dramatisch geändert. Von den Anfängen gesellschaftspolitischer Grundlagenarbeit in den frühen 90er Jahren bis zur heutigen politischen Erwachsenenbildung sowie Organisations- und Politikberatung, haben die Projektansätze die gesellschaftliche und politische Entwicklung des Landes begleitet – und, so steht zu hoffen, einen positiven Beitrag geleistet. 2007 wird als Zeitenwende im post-kommunistischen Rumänien gesehen – das Land wurde Mitglied in der Europäischen Union (EU). Seit 2015 schließlich liegt die Koordinierung der Arbeit der Politischen Stiftungen in Mittel- und Osteuropa nicht mehr beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, sondern beim Auswärtigen Amt. Auch dies ist ein deutlicher Hinweis darauf, dass sich das Selbstverständnis und die Qualität der Zusammenarbeit mit Partnern im Osten der EU geändert haben. Die Arbeit in dieser Region ist näher an die Außen- und Europapolitik der internationalen Zusammenarbeit Deutschlands gerückt.

ODA-Statistik Rumänien 2007-2013



Quelle: Alexandru, Monica / Balan, Luminita (2014): National report on the official development assistance by Romania in 2013, S. 25, URL http://www.aod.ro/resurse/Raport%20UNDP%202015_ENGLEZA_5%20februarie_WE B_mare.pdf [11.08.2015].

Rumänien ist mit seinem EU-Beitritt 2007 zum ODA (official development assistance) Geber geworden – rund 101 Millionen

Euro nennt der Nationale ODA-Report 2013¹ insgesamt für die multilaterale und bilaterale Entwicklungszusammenarbeit des Landes. Der Großteil davon, 85 Prozent, wurden für multilaterale Projekte eingesetzt. Aus den verbleibenden 15 Prozent wurden bilaterale Projekte humanitärer Hilfe, Stipendienprogramme und Projekte der klassischen Entwicklungszusammenarbeit finanziert. Diese Projekte der Entwicklungszusammenarbeit i. H. v. rund 2,2 Millionen Euro setzt das rumänische Außenministerium um. Dieser relativ kleine Bereich der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit ist für die Betrachtung der hier behandelten konzeptionellen Fragestellung aber von besonderem Interesse:

„Based on its transition to democracy experience, Romania could share with partner countries the lessons learned and the experiences gained during the last twenty five years of reform. Thus, the projects funded in 2013 sought to consolidate public institutions, to promote peace and security, and to strengthen civil society and aimed at sustainable economic development.”²

In diesem Bereich orientieren sich die rumänischen Experten selbstverständlich an den entsprechenden OECD-Vorgaben, DAC-Kriterien, UNDP, MDGs und SDGs³, der lingua franca im modernen Projektmanagement der Entwicklungszusammenarbeit.

Man kann sich das Befremden dieser Experten vorstellen, wenn dieselben Kriterien für die Begründung und Herleitung bilateraler Zusammenarbeit mit Rumänien angewendet würden, wie sie Rumänien seinerseits mit Partnerländern wie der Republik Moldau, Ukraine und Ägypten anführt. Was ist also die Begründung dafür, dass Organisationen wie die HSS in Rumänien arbeiten?

Die Projektarbeit in Rumänien lässt sich nicht (mehr) als Entwicklungszusammenarbeit im klassischen Sinne verstehen, sondern muss, wie bereits erwähnt, in einem Rahmen der internationalen und innereuro-

päischen Zusammenarbeit interpretiert werden. Die Zielsetzungen sind hierbei zwar weitgehend identisch: Die positive Beeinflussung und Förderung gesellschaftspolitischer Prozesse in Gesellschaft und Staat, im konkreten Fall hin zu einer gereiften, stabilen Demokratie, auch wenn wir davon in Rumänien noch nicht sprechen können, wie später gezeigt wird. Aber sowohl regional, als Mitglied der Europäischen Union, als auch konzeptionell kann Rumänien nicht mehr mit Kategorien eines Transformations- oder Entwicklungslandes verstanden werden.⁴

Den Politischen Stiftungen kommt hierbei eine besondere, herausgehobene Rolle zu. Die PoS sind unter den wenigen Organisationen der Internationalen Zusammenarbeit, die beide Ebenen – Demokratieförderung und kontinuierliche Arbeit in der politischen Erwachsenenbildung in konsolidierten Demokratien Europas – mit der gesellschaftspolitischen Grundlagenarbeit in Transformations- und Entwicklungsländern verbinden. Hier finden sich Parallelen zum Gründungsgedanken der deutschen Politischen Stiftungen, deren Aufgabe unter anderem darin gesehen wurde, durch politische Bildungsarbeit zum Aufbau und zur Konsolidierung der jungen deutschen Nachkriegsdemokratie beizutragen und diese zu festigen. Die großen, bilateralen Entwicklungsorganisationen – GIZ, DFID, DANIDA, SIDA⁵ und andere – arbeiten dagegen praktisch nicht innerhalb der EU.

Politiktheoretische Grundlagen der Projektarbeit

Innerhalb der selbst im europäischen Maßstab weiten Bandbreite der formalen und institutionellen Ausgestaltung demokratischer Staatsnationen bietet Rumänien hinreichende Strukturmerkmale und institutionelle Voraussetzungen für ein funktionales demokratisches Staatswesen. Das derzeitige Problem Rumäniens besteht daher im Wesentlichen nicht in der institutionellen Struktur des Landes, sondern in der Qualität

und Leistungsfähigkeit der Demokratie, den ihr zu Grunde liegenden normativen Prinzipien und Werten. In der Politikwissenschaft hat sich die Unterscheidung zwischen reifen, etablierten und konsolidierten Demokratien in Abgrenzung zu unreifen, unkonsolidierten und defekten Demokratien etabliert. Rumänien ist in dieser Hinsicht, nach offizieller Einschätzung im Bertelsmann Transformations-Index, eine defekte Demokratie und dies sogar mit negativer Tendenz, da das Land aus der Gruppe der sich konsolidierenden Demokratien – wie auch Serbien und Ungarn – zurückgefallen ist.⁶ Indikatoren hierfür sind:

- eine beschränkte Regierungsverantwortlichkeit;
- ein unterentwickeltes und in seiner Festigung behindertes Parteiensystem;
- Funktionsstörungen und Korruptionsercheinungen in der öffentlichen Verwaltung;
- die faktische Aneignung von Teilen der politischen Gewalt durch ökonomische Eliten sowie
- das Fehlen der Selbstanerkennung des verfassten Staatsvolkes als eine „politische Gemeinschaft“.⁷

Die Relevanz der Projektarbeit liegt also darin, in diesen Teilbereichen defizitärer und unkonsolidierter demokratischer Praxis durch Trainings, Schulungen, Sensibilisierungsmaßnahmen und dem Aufzeigen von best practices einen Beitrag zu positiver Entwicklung in Politik, Gesellschaft und Wirtschaft zu leisten.

Grob vereinfacht dargestellt, lässt sich die klassische Entwicklungszusammenarbeit in ihrem politischen Gehalt durch immanente Transitionsbestrebungen beschreiben – von Not- und humanitärer Hilfe abgesehen, sind kaum Konstellationen vorstellbar, in denen eine normativ begründete internationale Entwicklungszusammenarbeit nicht (auch) ein Fernziel von politischer Inklusion, freien Wahlen und Rechtsstaatlichkeit, eingebettet in einer demokratischen Regierungsform, verfolgt. Im Zuge der „dritten

Demokratisierungswelle“ (Huntington) hat sich die Staatenwelt aber maßgeblich verändert. Gerade in Osteuropa brachen Diktaturen zusammen und neue Demokratien entstanden – oft zunächst fragil und mit gravierenden Funktionsproblemen behaftet. Zahlreiche der neu entstandenen politischen Regime entsprechen nun nicht mehr der politiktheoretischen Zweiteilung von Diktaturen und Demokratien: Diktaturen haben sich geöffnet und versuchen, sich ein liberales Antlitz zu verleihen, ohne die zugrunde liegenden diktatorischen Wesenszüge des politischen Systems aufzugeben. Etliche junge Demokratien hingegen leiden noch unter ihrer autoritären Erblast, tragen illiberale Züge und sehen sich unter schwierigen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedingungen mit gravierenden Funktionsproblemen konfrontiert, welche die Konsolidierung demokratischer Institutionen und Verfahren behindern.

Die Projektarbeit außerhalb der EU in Osteuropa – z. B. der Republik Moldau oder der Ukraine – zielt also in weit stärkerem Maße darauf ab, begonnene oder bereits fortgeschrittene Transformationsprozesse zu unterstützen, wohl wissend, dass hier in Einzelbereichen noch gravierende Defizite vorherrschen können.

In dieser Logik institutionell weiter sind die neuen osteuropäischen EU-Mitglieder. Hier steht vor allem die Konsolidierung des bereits erreichten demokratischen Bestands im Vordergrund. Diese Staaten können sich nichtsdestotrotz noch mit ähnlichen strukturellen Defekten ihrer demokratischen Verfasstheit konfrontiert sehen, wie Nachbarn jenseits der EU-Ostgrenze – oder auch junge Demokratien in Asien, Lateinamerika und Afrika.

Die oben angeführte Definition einer defekten Demokratie, oder defizitäre Bereiche in der wirtschaftlichen und ländlichen Entwicklung des Landes, bedeutet dabei keineswegs, dass die demokratische staatliche Verfasstheit Rumäniens in Frage stünde, oder der Weg der gesellschaftlichen und politischen Entwicklung hin zu einer konso-

lidierten Demokratie gefährdet wäre. Diese demokratische Konsolidierung eines EU-Mitgliedes wird aber in Fachkreisen naturgemäß sehr viel aufmerksamer und kritischer beobachtet als diejenige eines aufstrebenden Schwellen- oder Transformationslandes.

Um dieser perspektivischen Interpretation gerecht zu werden, hat Wolfgang Merkel⁸ bereits 2007 in einem Mehrebenenmodell vier Ebenen der demokratischen Konsolidierung junger Demokratien entwickelt, die das vorliegende Thema zutreffend beschreiben:

- Erste Ebene: Konstitutionelle Konsolidierung

Sie bezieht sich auf die zentralen politischen Verfassungsinstitutionen wie Staatsoberhaupt, Regierung, Parlament, Judikative und das Wahlsystem (Makroebene: Strukturen). Die konstitutionelle Konsolidierung ist im Allgemeinen von den vier Ebenen am frühesten abgeschlossen.

- Zweite Ebene: Repräsentative Konsolidierung

Sie betrifft die territoriale und funktionale Interessenrepräsentation, d. h. vor allem Parteien und Interessenverbände (Mesoebene: Akteure).

- Dritte Ebene: Verhaltenskonsolidierung

Auf der dritten Ebene agieren die „informellen“, d. h. die potenziellen politischen Akteure wie Militär, Großgrundbesitzer, Finanzkapital, Unternehmer, radikale Bewegungen und Gruppen (Mesoebene: informelle politische Akteure).

- Vierte Ebene: Demokratische Konsolidierung der politischen Kultur

Die Konsolidierung des demokratischen politischen Systems schließt mit der Herausbildung einer Staatsbürgerkultur als soziokulturellem Unterbau der Demokratie ab. Sie kann, wie wir aus der politischen

Kulturforschung der zweiten Demokratisierungswelle (Italien, BRD, Österreich und Japan nach 1945) wissen, Jahrzehnte dauern und erst durch einen Generationswechsel besiegelt werden.

Die Betrachtung dieser Ebenen erleichtert sowohl die Verortung der Interventions Ebenen der Projektarbeit der PoS, als auch die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit Rumäniens, insbesondere das Konzept der Ost-Ost-Kooperation, auf welches unten noch einmal ausführlicher eingegangen werden wird.

Mit Blick auf Rumänien setzen alle gesellschaftspolitischen Interventionsansätze zur Förderung der demokratischen Konsolidierung an den Ebenen zwei bis vier dieses Modelles an – Ebene 1, die institutionelle demokratische Verortung Rumäniens, steht außer Frage. Hierbei ist in Rumänien die Ebene drei der informellen politischen Akteure diejenige, die in der gesellschaftspolitischen Entwicklung und der Projektarbeit die größten Herausforderungen bereitet. Das politische und wirtschaftliche Leben ist durchzogen von einer Vielzahl eigennütziger Interessen und tradierter Besitzstände, die die flächendeckende Herausbildung einer gemeinsamen soziokulturellen normativen Basis als Grundlage einer wirklichen Staatsbürgerkultur behindern. Andererseits hat Rumänien auf den Ebenen eins, zwei und – mit Einschränkungen– vier enorme Fortschritte gemacht, die es zu Recht sowohl Ländern der Östlichen Partnerschaft, als auch im Entwicklungskontext weltweit in Wert zu setzen sucht.

Vom Nehmen ...

Rumänien standen in der Zeitspanne von 2007 bis 2013 Fördermittel in Höhe von rund 19,668 Mrd. Euro aus dem Kohäsionsfonds (KF), dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) und dem Europäischen Sozialfonds (ESF) zur Verfügung. Damit standen für das neue EU-Mitglied, nach Polen (67,3 Milliarden Euro), Tschechien (26,7 Milliarden Euro) und Ungarn

(25,3 Milliarden Euro), die viertgrößte Fördersumme unter den zwölf neuen EU-Mitgliedern bereit. Hinzu kamen aus weiteren EU-Töpfen umfangreiche Förderungen für die Bereiche „Entwicklung des ländlichen Raumes“ (über acht Milliarden Euro) und „Fischerei“ (über 230 Millionen Euro). Von diesen über 19 Milliarden Euro, die die EU für Rumänien 2007 bis 2013 vorgesehen hatte, hat es nur 33,47 Prozent abgerufen und belegte damit den letzten Platz unter den EU-Staaten.⁹ Die Gründe hierfür sind vielfältig: Neben dem generell komplizierten Antragsverfahren um EU-Fördermittel ist wohl in erster Linie das Fehlen einer kohärenten Regierungslinie zu nennen, die die Verwendung der Struktur-, Landwirtschafts- und Fischereimittel in eine greifbare Entwicklungsstrategie einbetten würde.¹⁰ Die in Rumänien gerne kolportierte Erklärung, EU-Fördermittel seien so gut kontrolliert, dass Missbrauch nicht möglich sei und deswegen auf die Antragstellung gänzlich verzichtet werde, weil man ohnehin daran nichts verdienen könne, kann zumindest flächendeckend nicht überzeugen.

Jenseits dieser offiziellen EU-Statistiken ist es aber nahezu unmöglich, einen Überblick über die Förderung der demokratischen Konsolidierung in Rumänien durch Akteure der Zivilgesellschaft, bilaterale gesellschaftliche, kirchliche oder private Projekte, Programme der europäischen Kommission, Stipendien- und Austauschprogramme und nicht zuletzt internationaler Organisationen und der deutschen Politischen Stiftungen abschließend zu erfassen oder diese zu quantifizieren. Es gibt keine zentrale Koordinierungs- oder Clearingstelle für solche Initiativen.

... und vom Geben

Die rumänische Entwicklungszusammenarbeit wird im Rahmen der „Nationale Strategie für Entwicklungszusammenarbeit“ federführend durch die Abteilung Entwicklungszusammenarbeit des Außenministeriums koordiniert und finanziell verwaltet. Für die Implementierung der rumänischen EZ

gibt es keine eigenständige Durchführungsorganisation.¹¹ Der von Rumänien 2013 als ODA gemeldete Beitrag beläuft sich auf circa 101 Millionen Euro, die Aufteilung beträgt 15 Prozent für bilaterale und 85 Prozent für multilaterale EZ über die UN-Organisationen, die EU, die Weltbank und andere internationale Organisationen. Das rumänische Parlament ist nur schwach in Konzeption und Durchführung rumänischer Entwicklungspolitik eingebunden. Diese orientiert sich an den Werten, Grundsätzen und Zielen der Europäischen Entwicklungszusammenarbeit.

Rumänien will insbesondere in solchen Ländern aktiv werden, in denen die eigenen Erfahrungen der Transition nutzbringend eingesetzt werden können. In den Jahren 2012 bis 2015 konzentrierte sich die Entwicklungszusammenarbeit Rumäniens vor allem auf folgende Länder:¹²

Republik Moldau, Ukraine, Weißrussland, Georgien, Armenien, Aserbaidschan, Ägypten, Tunesien, Libyen, Irak, Palästina und Afghanistan.

Aber nicht erst seit der EU-Mitgliedschaft sieht sich Rumänien in der Rolle eines Gebers der Entwicklungszusammenarbeit: Bereits unter der Diktatur Ceausescus war Rumänien ein Akteur der Entwicklungskooperation mit Warschauer Pakt- und blockfreien Staaten, insbesondere aus Nordafrika. Hierbei standen weniger Entwicklungsprojekte in den Empfängerländern im Vordergrund vielmehr verhältnismäßig umfangreiche Stipendienprogramme für ausländische Studenten an rumänischen Hochschulen. Ausschlaggebend waren hierbei aber vor allem politische und geopolitische Beweggründe, weniger entwicklungspolitische Überlegungen.

Rumänien befindet sich derzeit und auf unbestimmte Zukunft im Übergang von einem Nehmer- zu einem Geberstaat. Auch und gerade in den Bereichen der von der rumänischen Regierung geförderten EZ gibt es im eigenen Land weiterhin erhebliche

Defizite. Gerade in den ländlichen Gebieten Rumäniens stellen sich noch typische Aufgaben der Entwicklungspolitik – beispielsweise in der Infrastrukturentwicklung und der Bewässerung. Auch sind bei weitem nicht alle MDGs in Rumänien erreicht.¹³

Trotzdem erhöhte Rumänien seinen Anteil an Entwicklungsgeldern gemessen am Bruttonationaleinkommen von 0,07 Prozent auf 0,1 Prozent – noch weit entfernt von den 0,7 Prozent, die die Vereinten Nationen 1970 für die Industrieländer vorgeschlagen haben, aber ein deutliches Signal für das Selbstverständnis Rumäniens im europäischen Gebersystem. Nicht verpflichtend, haben trotz mehrfacher Bejahung des Ziels bisher nur wenige Staaten dieses erreicht, Deutschland steht aktuell bei 0,41 Prozent.¹⁴

Aber auch das Geben will gelernt sein – seit 2007 berät und unterstützt z. B. die UNDP Rumänien mit erheblichem finanziellen und organisatorischem Aufwand dabei, seine entwicklungspolitischen Initiativen transparent, effizient und im Einklang mit europäischen Erwartungen und Vorgaben zu planen, durchzuführen, zu bewerten und Bericht zu erstatten. Rumänien profitiert selbst von diesem capacity building im Bereich des Managements von Entwicklungszusammenarbeit – sowohl im Außenministerium, als auch in vielen weiteren Ministerien, Institutionen und Organisationen, die in diesem Bereich tätig sind. Auch die Sichtbarkeit der rumänischen multilateralen und bilateralen Entwicklungszusammenarbeit soll verbessert werden. Vor allem aber wird dadurch die Wirkung der Entwicklungsaktivitäten in den Partnerländern erhöht.

Entwicklungshilfe? Habt ihr nicht selber genug Probleme? Die Begründung rumänischer EZ¹⁵

Seit Rumänien EU-Mitglied geworden ist, ist es auch Mitglied in der weltweit wichtigsten Entwicklungshilfegruppe. Seither ist Rumänien selbst einen langen Weg vom Hilfeempfänger zum Geber gegangen. Öffentliche Einrichtungen, NGOs und einzelne

Experten sind in einer unikalen Position, da sie aus ihren reichen und zum Teil schmerzhaften Transformationserfahrungen schöpfen und daher anderen Ländern, die ähnliche Prozesse durchleben, wertvolle Erfahrungen und Ratschläge geben können. Auf der ganzen Welt, in Asien, Afrika und dem Nahen Osten ebenso wie in Osteuropa, durchleben Länder und Staaten Demokratisierungsprozesse, Systemwechsel, post-conflict-Phasen oder insgesamt Transformationsphasen – oftmals mit unbekanntem Ausgang.

Rumänien befindet sich noch in einer demokratischen Konsolidierungsphase; es hat aus einer besonders schwierigen Ausgangssituation heraus eines der drängendsten Probleme der Transformationstheorie erfolgreich in Angriff genommen: die Gleichzeitigkeit politischer, gesellschaftlicher und systemischer Transformationsprozesse – weg von einem diktatorischen Personenkult – und parallel dazu die Transformation des gesamten Wirtschaftssystems – weg von einer ineffizienten und nicht nachhaltigen, ressourcenintensiven Planwirtschaft zu einer nachhaltigen, sozialen Belangen gegenüber offenen Marktwirtschaft. Rumänien war bereits erfolgreich im Aufbau demokratischer Institutionen, der Errichtung eines modernen Rechtsstaates, der Entwicklung effizienter und moderner öffentlicher Verwaltungsstrukturen, nicht zuletzt der Organisation freier und gleicher Wahlen. Dieser Prozess ist allerdings weit davon entfernt, als abgeschlossen zu gelten. Aber gerade dadurch bringt Rumänien beste Voraussetzungen mit, als Partner auf Augenhöhe die eigene Transformationserfahrung zu analysieren und Partnerländern zur Verfügung zu stellen.

Es liegt in Rumäniens eigenem Interesse, stabile demokratische und prosperierende Nachbarländer zu haben. Von normativen Aspekten abgesehen ist es sowohl wirtschaftlich als auch politisch von Vorteil, wenn in Nachbarregionen stabile, rechtsstaatliche Verhältnisse herrschen, Grenzen respektiert und Verträge geachtet werden.

Gerade in dieser Region Europas, in der es eher die Regel, als die Ausnahme ist, dass Angehörige ethnischer Gruppen der Titularnation eines Landes als Minderheit im Nachbarstaat leben, ist grenzüberschreitende Kooperation von herausragender Bedeutung. Verantwortlich für die Sicherheit der EU-Außengrenze mit der Republik Moldau und der Ukraine kann sich Rumänien nicht für Fragen der Entwicklung dieser Länder verschließen.

Rumänien hat ein besonderes historisches Verhältnis zur benachbarten Republik Moldau. Diese ist daher seit 2007 ein Schwerpunktland der rumänischen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit. Im Bereich der Antidiskriminierungsarbeit hat Rumänien einen Schwerpunkt bei der Unterstützung der gesetzlichen Rahmenbedingungen und dem institutionellen capacity building bei der Schaffung eines Asylsystems in Moldau gefördert. Darüber hinaus werden vertrauensbildende Maßnahmen zwischen Kischinau und Tiraspol unterstützt. Im Weiteren zielt die rumänische EZ auf Wahlunterstützung und Integritätsprogramme und Verwaltungsreformen ab. Generelles Anliegen dabei ist es, die zivilgesellschaftliche Beteiligung an Entscheidungsprozessen zu fördern. Regional unterstützt die rumänische EZ Plattformen des Austauschs zwischen der Ukraine, der Republik Moldau und weiteren Anrainern der Schwarzmeerregion.

Im sozialen Bereich hatte Rumänien in den Jahren nach der Revolution enorme Herausforderungen mit der hohen Zahl von Waisenkindern und den verheerenden Zuständen in der staatlichen Waisen- und Kinderpflege zu meistern. Bei der erfolgreichen Bearbeitung dieses Problems in Waisenhäusern und anderen Pflegeeinrichtungen hat Rumänien auch entscheidende Fortschritte bei der Förderung der Rechte von Kindern und Jugendlichen, der entsprechenden Gesetzgebung sowie sozialer- und humanitärer Maßnahmen erreicht. Diese Erfahrung hat Rumänien in bilateralen Programmen der Entwicklungszusammenarbeit zahlreichen

anderen Ländern in Osteuropa, Lateinamerika und Afrika zur Verfügung gestellt und unterhält ein entsprechendes Trainingszentrum.

Darüber hinaus ist Internationale Zusammenarbeit aber auch ein mächtiges Instrument der Außenpolitik. Durch Entwicklungszusammenarbeit wird Rumäniens internationale Wahrnehmung verbessert und das Image positiv besetzt. Nicht zuletzt dies erlaubt die Beschäftigung mit entwicklungspolitischen Themenfeldern, bei denen es auch im Land selbst noch Nachholbedarf gibt. Rumänien war bereits in der Zeit der kommunistischen internationalen Zusammenarbeit in das System der gegenseitigen Hilfen einbezogen. Diese komparativen Vorteile Rumäniens sind auch für die „großen“ Gebernationen innerhalb der multi- und bilateralen Geberlandschaft interessant. Rumänien kann daher deutlich mehr Input in das System der internationalen Entwicklungszusammenarbeit einbringen als es die numerische und finanzielle Beteiligung vermuten lässt. In dieser Geberlandschaft ist die Unterstützung einer neuen Ost-Ost-Kooperation zwischen Ländern, die auf dem Weg der Transformation schon weiter vorgeschritten sind als andere, zu erkennen. Dieser Ansatz der Ost-Ost-Kooperation wurde maßgeblich von der UNDP entwickelt und in verschiedenen internationalen Workshops, beispielsweise 2014 in Belgrad¹⁶, verbreitet. Obwohl es noch keine offizielle EU-Strategie hierzu gibt, wird in einem regionalen, aber EU-außengrenzenüberschreitenden Ansatz das europaweite Konzept der Östlichen Partnerschaft flankiert.

Allerdings beklagen zahlreiche Experten im In- und Ausland, dass Rumänien diesen komparativen Vorteil noch zu wenig nutzt. Die Effizienz und die Sichtbarkeit der rumänischen Entwicklungszusammenarbeit sind weiter verbesserungsfähig; vor allem fehlen aber noch eine umfassende entwicklungspolitische Strategie sowie partei- und institutionenübergreifende Entwicklungsvisionen. Die systematische Auseinandersetzung mit dem eigenen Weg zur Demokratie, die erzielten Erfolge, aber auch Versäumnisse und

Fehler sowie Bereiche, in denen nach wie vor Entwicklungs- und Förderungsbedarf besteht, steckt insgesamt noch in den Kinderschuhen. Auch die theoriegestützte Analyse der eigenen Transformationsgeschichte findet bislang nicht konsequent genug statt, um sie in operationalisierbarer Form in die rumänische bilaterale Entwicklungszusammenarbeit einfließen lassen zu können. Experten betonen zu Recht die eigene Transformationserfahrung, die den Zugang zu osteuropäischen Ländern in ähnlicher Situation erleichtern könne.

Hier liegt aber enormes Potential für die weitere demokratische Konsolidierung und für die Rolle, die Rumänien in einer Ost-Ost-Kooperation und der internationalen Entwicklungszusammenarbeit insgesamt zukommen kann. Nicht zuletzt würden solche Analysen den Dialog von Einrichtungen wie den deutschen PoS mit rumänischen Entscheidungsträgern erleichtern, da man gemeinsam positive Tendenzen verstärken und negativen Entwicklungen entgegenwirken könnte. Derzeit ist man in der Kooperation mit Rumänien und der Identifikation relevanter gesellschaftspolitischer Interventionsebenen im Land noch zu sehr auf die CVM (Mechanism for Cooperation and Verification) Fortschrittsberichte der Europäischen Kommission angewiesen, denen Rumänien selbst bislang wenig an fundierten eigenen Analysen gegenüberstellen kann. Insofern kann die qualifizierte Beschäftigung mit Fragen der Entwicklungsförderung in anderen Ländern auch wertvolle Rückschlüsse auf die eigenen Defizite und den eigenen Handlungsbedarf fördern.

Fazit

Wie sieht es also aus mit dem harmonischen Miteinander von Geben und Nehmen? Rumänien ist ein vielschichtiges und widersprüchliches Land mit einer komplexen Geschichte, das sich schwer greifen lässt. Dies setzt sich auch in seiner Positionierung als Geber der Entwicklungszusammenarbeit fort: Rumänien fördert als EU-Mitglied ODA Entwicklungsinitiativen und leistet selbst

bilaterale Entwicklungshilfe. Es erhält aber keine Fördermittel des OECD Development Assistance Committee (DAC), obwohl sein Durchschnittseinkommen unter dem Niveau liegt, das normalerweise als Schwellenwert für den Empfang von DAC-Fördermittel qualifiziert. Dafür stehen Rumänien beträchtliche Fördermittel aus EU Struktur- und Landwirtschaftsfonds zu – die es aber teilweise nicht abrufen.

Rumänien hat das Potential, seine eigene Transformationsgeschichte aufzuarbeiten und die gewonnenen Erkenntnisse anderen Ländern zur Verfügung zu stellen; dies bedeutet aber, dass auch „Blinde Flecke“ der bisherigen Entwicklung – das ungute Vermächtnis von Politik und Staatssicherheit aus der Zeit Ceausescus, eine wenig demokratieförderliche Pädagogik und Bildungslandschaft, die schlechte und teure medizinische Versorgung und die Distanz der politischen Klasse von der Bevölkerung – thematisiert und aufgearbeitet werden. In der Entwicklungs-Community findet das statt: Junge Menschen, die in einem Projekt des rumänischen Außenministeriums, beispielsweise zur Inklusion ethnischer Minderheiten und ihrer parlamentarischen Repräsentation in Uganda arbeiten, werden selbstverständlich eigene Erfahrungen aus Rumänien reflektieren – und mit möglicherweise kritischen Fragen zurückkommen.

Für die Projektarbeit der PoS in Rumänien bieten Themen der rumänischen Entwicklungszusammenarbeit daher interessante Anknüpfungspunkte, die die Verortung und Ausrichtung der Projektmaßnahmen in Rumänien selbst konzeptionell unterstützen können. Denn in diesem übergeordneten Bereich, der Konsolidierung des demokratischen Miteinanders und der Herausbildung einer Staatsbürgerkultur, ist auch Rumänien noch auf externe Unterstützung angewiesen.

|| Daniel Seiberling

Auslandsmitarbeiter Ukraine, Rumänien, Republik Moldau

ANMERKUNGEN

- 1 Für weitere Statistiken zur aktuellen ODA des rumänischen Staates vgl. Alexandru, Monica / Balan, Luminita (2014): National report on the official development assistance by Romania in 2013, URL http://www.aod.ro/resurse/Raport%20UNDP%202015_ENGL_EZA_5%20februarie_WEB_mare.pdf [11.08.2015].
- 2 Ebd. S. 15.
- 3 OECD - Organisation for Economic Cooperation and Development; DAC - Development Assistance Committee; UNDP - United Nations Development Programme; MDGs - Millennium Development Goals; SDGs - Sustainable Development Goals.
- 4 Interessant in den Betrachtungen ist jedoch auch die Einordnung Rumäniens als ein Entwicklungsland. Auf Grund der ökonomischen Lage stuft die Weltbank das Land als ein „upper middle income country“ ein. Diese Stufe reicht von 4.126 bis 12.735 US-Dollar, Rumänien steht aktuell bei 9.370 US-Dollar. Auf der anderen Seite ist Rumänien jedoch nicht ODA-fähig, es steht also nicht auf der offiziellen DAC Liste, die von der OECD ausgeben wird. Vgl. Weltbank (2015). Länderstatistik, hier Rumänien, Stand 2014, URL http://data.worldbank.org/country/romania#cp_wdi [11.08.2015]; OECD (2014): DAC List of ODA Recipients, URL <http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/DAC%20List%20of%20ODA%20Recipients%202014%20final.pdf> [11.08.2015].
- 5 GIZ – Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit; DFID - Department for International Development; DANIDA - Ministry of Foreign Affairs of Denmark; SIDA - Swedish International Development Cooperation Agency.
- 6 Vgl. Dr. Brusis, Martin (2014): BTI Regionalbericht 2014 Ostmittel- und Südosteuropa, S. 3, URL http://www.bti-project.org/uploads/tx_itao_download/BTI_2014_Regionalbericht_Ostmittel-_und_Suedosteuropa_01.pdf [11.08.2015].
- 7 Vgl. Offe, Claus (2003): Demokratisierung der Demokratie, Campus Verlag.
- 8 Vgl. Merkel, Wolfgang (2007): Gegen alle Theorie? Die Konsolidierung der Demokratie in Ostmitteleuropa, Politische Vierteljahresschrift, Volume 48, Issue 3, S. 416 f., URL https://www.wzb.eu/sites/default/files/personen/merkel.wolfgang.289/merkel_pvs_3_48.pdf [11.08.2015].
- 9 Vgl. Germany Trade & Invest (2015): Wirtschaftstrends Rumänien 2015.
- 10 Vgl. Konzett, Eva (2014) Standpauke für Rumänien, URL <http://wirtschaftsblatt.at/archiv/printimport/3817422/print.do> [25.08.2015].
- 11 Für die vielfältige Institutionenlandschaft in der rumänischen EZ vgl. Alexandru/Balan (2014): S. 14ff.
- 12 Vgl. Außenministerium Rumänien (2015): Homepage der Abteilung für Entwicklungszusammenarbeit im rumänischen Außenministerium, URL <http://www.aod.ro/cadrul-strategic.html> [25.08.2015].
- 13 Vgl. UNDP (2010): MDG Progress report Romania 2010, URL http://www.undp.ro/download/MDGR_Report_2010.pdf [11.08.2015].
- 14 Vgl. Bundesregierung (2015): Das Entwicklungsjahr 2015, URL <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/Entwicklungspolitik/0-Buehne/2015-25-06-entwicklungsjahr-2015.html> [11.08.2015].

- 15 Vgl. Ministry of Foreign Affairs (2013): National report on the official development assistance provided by Romania 2012, URL http://www.aod.ro/resurse/RAPORT%20ODA%202012_EN.pdf [11.08.2015]; Global Focus (2015): Romania as an International Donor, URL <http://de.scribd.com/doc/256029213/Global-Focus-Bulletin-Romania-as-an-International-Donor#scribd> [11.08.2015].
- 16 Vgl. Z. Ewa (2014): UNDP workshop on advancing East-East cooperation, URL <https://prezi.com/qugqaf1z7g0i/undp-workshop-on-advancing-east-east-cooperation-15-16-april-2014-belgrade-serbia/> [25.08.2015].

Auf einem Abendempfang bei einem Leiter einer sehr großen deutschen Entwicklungsorganisation in Islamabad, während die Pfauen in seinem Vorgarten ihren markanten Schrei ausstießen, hörte ich diesen Satz, der die lange, erfolgreiche Arbeit des Gastgebers in allerlei Leitungspositionen beschrieb: 'Am meisten gebracht hat die Entwicklungshilfe eigentlich mir selbst.' Und so finde auch ich das grenzenlose Kennenlernen der Welt trotz der einhergehenden systematischen Entwurzelung nach wie vor sehr attraktiv. Erfüllend wird die Entwicklungshilfe aber erst, wenn sie tatsächlich etwas bringt. Jenseits fast schon manchmal esoterisch anmutender EZ-Terminologie und immer neuen Instrumenten der Leistungsmessung bleibt das die Herausforderung eines jeden einzelnen Tages.

Richard Asbeck, Auslandsmitarbeiter in Jerusalem, Israel

TRILATERALE ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT: DIE DEUTSCH-ISRAELISCHE AFRIKA-INITIATIVE

|| Richard Asbeck / Jakob Nies

Dreieckskooperationen in der Entwicklungszusammenarbeit werden immer beliebter. Die sogenannte „Deutsch-Israelische Afrika-Initiative“ hat zum Ziel, die komparativen Vorteile beider Länder im Entwicklungsbereich zu bündeln und zum Nutzen dritter Staaten in Afrika einzusetzen. Vorliegender Beitrag bewertet die Afrika-Initiative im Spannungsverhältnis von ökonomischer Effizienz, politischer Symbolik und außenpolitischen Interessen.

Hintergrund

50 Jahre nach Aufnahme von diplomatischen Beziehungen haben Deutschland und Israel ein enges bilaterales Netz gesponnen. Seit 2012 wurde diese Vernetzung institutionell auch auf das Feld der Entwicklungspolitik ausgedehnt. Auf Betreiben des Bundeskanzleramtes wurde mit der „Deutsch-Israelischen Afrika-Initiative“ ein neues Programm aus der Taufe gehoben. Dabei handelt es sich um eine trilaterale Kooperation auf dem afrikanischen Kontinent zur Begegnung globaler Herausforderungen wie zum Beispiel dem Klimawandel und der Bekämpfung von Hunger und Armut. Auf diesem Wege soll auch zur Erreichung globaler entwicklungspolitischer Ziele beigetragen werden. Im Februar 2014 unterzeichneten Bundesentwicklungsminister Gerd Müller und der israelische Vize-Außenminister Ze'ev Elkin eine weitere Übereinkunft zur Fortsetzung und Ausdehnung dieser Kooperation.

Im Rahmen der deutsch-israelischen Regierungskonsultationen einigten sich federführend das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und die israelische Entwicklungsbehörde Mashav auf eine Intensivierung der Zusammenarbeit. Demnach soll nun neben den bestehenden gemeinsamen Projekten in Äthiopien, Ghana und Kenia auch eine Zusammenarbeit in Burundi, Burkina Faso und Kamerun verwirklicht werden.¹



Quelle: www.de50il.org/de.

Das BMZ beschreibt die Initiative als ein „innovatives Modell für die Zukunft“², welches die Kompetenzen der beiden Länder zugunsten afrikanischer Drittstaaten zusammenführt. Allerdings lassen sich in diesem Vorhaben durchaus auch andere Motivationen erkennen als nur rein entwicklungspolitisches Engagement. Die Initiative lässt sich ebenso aus Sicht des besonderen deutsch-israelischen Verhältnisses, wie auch aus Sicht der israelischen Afrika-Politik interpretieren.

Israel ist bereits seit Ende der 50er Jahre in mehreren afrikanischen Staaten südlich

der Sahara aktiv. Dieses Engagement initiierte die damalige Außenministerin Golda Meir nicht nur aus humanitären Erwägungen. Ebenso begründeten auch politische, strategische und wirtschaftliche Faktoren dieses Engagement.³ Politisch strebte man an, die Isolierung durch die arabischen Nachbarn abzufedern und bei den gerade neu entstandenen afrikanischen Staaten ein besseres Verständnis für israelische Positionen im Nahostkonflikt zu erzeugen. Israel gehörte deshalb auch zu den ersten Ländern, die die ehemaligen Kolonien anerkannten. Auch wollte Israel die Unterstützung der jungen afrikanischen Staaten in internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen gewinnen. Afrikanische Staaten machten nun etwa ein Viertel der Stimmen in der UN-Vollversammlung aus. 45 der 54 afrikanischen Staaten gehörten dabei nicht zur Arabischen Liga.

Bereits der erste israelische Premierminister David Ben Gurion forderte eine stärkere Hinwendung nach Afrika: „*We must break out of the encirclement by a hostile Arab world and build bridges to the emerging nations on the black continent.*“⁴ In diesem Zusammenhang sah Ben Gurion gerade in der Entwicklungszusammenarbeit ein geeignetes Instrument für ein freundschaftliches bilaterales Verhältnis: „*We have more to offer to Africans than just diplomatic niceties – we were prepared to aid in their social and material development.*“⁵

Auch strategisch sind die Staaten der Sub-Sahara für Israel von großer Bedeutung. Gerade gute Beziehungen zu Ländern wie Äthiopien und Eritrea am Horn von Afrika sind zur Sicherung der Schiffsrouten zum Roten Meer und nach Fernost von hoher Bedeutung für Israel. Zudem nutzen die israelische Airline El-Al und andere israelische Zivilmaschinen auf dem Flug nach Südafrika den Luftraum von Ländern wie Kenia und Tansania und sind folglich auf normale bilaterale Beziehungen zu diesen Staaten angewiesen.

Als dritte Komponente bietet Afrika nicht nur einen Absatzmarkt für israelische In-

dustriegüter, sondern ist gleichzeitig ein bedeutender Rohstoffmarkt. Neben Rohstoffen wie Holz oder Edelmetallen sind einige ölproduzierende Länder wie Gabun für die Versorgung der israelischen Wirtschaft unerlässlich.

Israel gründete dafür bereits 1957 die eigene Entwicklungsorganisation „Mashav“, die direkt dem Außenministerium unterstellt ist. Während in den sechziger Jahren etwa ein Drittel des Etats des Außenministeriums für die Arbeit von Mashav zur Verfügung stand, hat sich dieser Anteil zwischenzeitlich deutlich verringert. Der Anteil für klassische diplomatische Aufgaben eines Außenministeriums ist gegenüber entwicklungspolitischen Investitionen deutlich gestiegen. Gegenwärtig erhält Mashav nur noch drei Prozent des Budgets des israelischen Außenministeriums. Auch der Anteil der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (ODA) ist von einem damals durchschnittlichen Niveau der OECD-Staaten in Höhe von etwa 0,12 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) auf lediglich etwa knapp 0,07 Prozent des BIP gesunken. Dies entspricht in etwa einem Viertel des OECD-Durchschnitts, so dass Israel nunmehr das Schlusslicht der Industriestaaten bei den Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit ist.⁶

Als Reaktion auf knapper werdende Budgets unterzeichnet Mashav zunehmend trilaterale Partnerschaften. Dabei pflegt Israel mit Deutschland zur Zeit eines der umfangreichsten, wenn auch nicht eines der ältesten Programme. Bereits seit den 1970er Jahren wurden langfristige Kooperationen mit Ländern wie den Niederlanden und den USA eingegangen. Seit 2004 kooperiert Mashav erneut mit den Vereinigten Staaten von Amerika im Landwirtschaftssektor.⁷ Mit Italien gibt es seit 2010 im Senegal eine Zusammenarbeit im Bereich der Bewässerungstechnologie.⁸ Erst im Frühjahr 2015 wurde eine Kooperation im landwirtschaftlichen Sektor zwischen Israel und Kanada in der Ukraine begonnen.

Solche Dreieckskooperationen in der Entwicklungszusammenarbeit, bei denen ein

„traditioneller“ Geber wie Deutschland und ein „neuer“ Geber wie Israel als Entwicklungspartner auftreten, werden immer beliebter und haben für alle beteiligten Länder Vorteile. So erhält das Empfängerland eine Mischung aus finanziellen Mitteln, Personalressourcen und Know-how, die ein einzelnes Land in dieser Form nicht bieten kann. Israel kann in diesem Rahmen als junger Staat eigene Erfahrungen zum Aufbau eines hochproduktiven Landes weitergeben und profitiert von Deutschland als gut aufgestelltes Geberland mit weltweit hervorragendem Ruf. Aber auch für Deutschland ist die trilaterale Zusammenarbeit attraktiv, da fachspezifische Erfahrungen auf andere Projekte übertragen werden. Zudem können durch Dreieckskooperationen international akzeptierte Standards und ein gemeinsames Verständnis von Entwicklungspolitik beeinflusst und erarbeitet werden. So pflegt Deutschland neben Israel unter anderem auch trilaterale Kooperationen mit Chile, Brasilien oder Costa Rica.

Dreieckskooperationen können aber auch Gefahren bergen. So ist eine belastbare und vertrauensvolle Beziehung zwischen den drei beteiligten Ländern zwingend notwendig. Das Potential an Meinungsverschiedenheiten in der Ausrichtung und Herangehensweise der Projektzusammenarbeit wird mit jedem zusätzlichen Vertragspartner größer. Auch wenn die Interessen aller drei Partnerländer berücksichtigt werden, muss sich die Kooperation primär an den Erfordernissen des Empfängerlandes ausrichten. Des Weiteren sind mangelnde Absprachen zwischen den drei Partnern mitunter die größte Gefahr für einen ineffizienten Mitteleinsatz und können die komparativen Vorteile konterkarieren. Deswegen sind umfassende Vorgespräche zwischen den Beteiligten unerlässlich, was jedoch zwangsläufig zu höheren Implementierungs- und Transaktionskosten führt. Hier kommt es häufig zu einer Gratwanderung, die das Zustandekommen von Kooperationen in der Entwicklungsarbeit verlangsamt und erschwert.⁹

Im Folgenden sollen nun Projekte der „Deutsch-Israelischen Afrika-Initiative“ nä-

her vorgestellt und der von der Bundesregierung geäußerte innovative Charakter dieser entwicklungspolitischen Kooperation bewertet werden. Kooperationen sind immer dann besonders wirksam, wenn beide Partner ihre jeweiligen Vorteile in die Zusammenarbeit einbringen. Anhand von drei Beispielen sollen diese Vorteile im Folgenden identifiziert werden. Danach wird diese ökonomische Betrachtung mit den politischen Implikationen der Afrika-Initiative verglichen.

Die Projekte in Äthiopien, Ghana und Kenia – ein Kurzporträt

Das älteste deutsch-israelische Projekt besteht in Äthiopien und geht auf eine Vereinbarung zwischen dem deutschen Bundesumweltministerium und dem israelischen Außenministerium aus dem Jahre 2008 zurück. Zwischen 2009 und 2012 wurden insgesamt 2,6 Millionen Euro in umweltfreundliche Wasserbewirtschaftung und effiziente Bewässerung investiert. Der Erfolg zeigt sich in einer moderneren und nachhaltigeren äthiopischen Landwirtschaft. Außerdem ist nun eine flexiblere Anpassung an durch den Klimawandel verursachte Wetterkapriolen möglich, die häufig lange Dürreperioden verursachen. Circa 5.000 bäuerliche Betriebe wurden in den drei äthiopischen Regionen Tigray, Amhara und Oromia beraten, mithilfe von Bewirtschaftungsplänen Wasser schonender einzusetzen und sich den unstillen Wetterbedingungen anzupassen. Neben der Finanzierung und Auswahl von neuen Bewässerungssystemen half das Projekt auch bei der Vermarktung der erzeugten Produkte. Zudem wurden Konzepte entwickelt, um auch Abwasser für die Landwirtschaft zu nutzen.¹⁰

Bei der finanziellen Aufstellung der trilateralen Kooperation leistete Deutschland 1,5 Millionen Euro, gefolgt von Israel, welches das Projekt mit umgerechnet etwa 800.000 Euro unterstützte. Äthiopien selbst steuerte 100.000 Euro bei.¹¹ Inhaltlich kann Israel vor allem sein außerordentliches Know-how im Bereich effizienter Bewässerung einbringen. Es profitiert dabei vom deutschen

Netzwerk vor Ort, das über viele Jahre aufgebaut wurde und das Mashav schon aufgrund seiner Größe nicht stellen kann. Die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) als entwicklungspolitischer Arm der Bundesrepublik wird in Äthiopien für ihr langfristiges Engagement, ihre Verlässlichkeit und Projekterfahrung sehr geschätzt und genießt deshalb großes Vertrauen. Auch bringt Deutschland sein Wissen im Bereich des umweltschonenden Wassermanagements in die Zusammenarbeit mit ein.

Die Bündelung des Engagements und komparative Vorteile sind quantitativ messbar. Während die Bauern mit alter Bewässerungstechnologie lediglich eine Ernte pro Jahr einfahren konnten, sind es nun bis zu drei Ernten jährlich. Pro Ernte ist der Ertrag auch noch bis zu 50 Prozent gestiegen. Langfristig zahlte sich das Engagement zudem auch für Israel aus, da die Landwirte mit den erzielten Mehrerlösen israelische Bewässerungssysteme kauften.¹²

Nachteilig bei der trilateralen Zusammenarbeit dagegen sind die von beiden Seiten als schwierig eingestuft Abstimmungsprozesse, die sehr zeitaufwändig sein können. So treffen neben unterschiedlichen entwicklungspolitischen Philosophien und Erwartungshorizonten auch zum Teil verschiedenartige Arbeitsweisen aufeinander.

Das hält die beiden Partnerländer nach erfolgreichem Abschluss der ersten Kooperation jedoch nicht davon ab, ein zweites Projekt in Äthiopien zu planen. Dabei soll es um die Ausbildung der ländlichen Bevölkerung bei der Dürrebekämpfung in der äthiopischen Tiefebene gehen.

In Ghana engagieren sich Deutschland und Israel seit 2010 gemeinsam. Der Fokus dieser Zusammenarbeit liegt bei der Modernisierung der Zitrusfruchtproduktion. Der Export von Zitrusfrüchten zählt zu den Haupteinnahmequellen des westafrikanischen Landes. Durch die trilaterale Kooperation konnten quantitative Verbesserungen in der Orangensaftproduktion erreicht werden. Zudem wurde auch qualitativ durch Zertifizierungen vermehrt auf ökologische und

gesundheitliche Aspekte geachtet. Im Zuge dieser Entwicklungskooperation kommt es zu einem Transfer von Know-How und Erfahrungen von den Experten Israels und Deutschlands nach Ghana. Wesentlicher Bestandteil dabei sind regelmäßig stattfindende Trainingsprogramme, bei denen die Landwirte unter anderem Kenntnisse in der Baumbehandlung, Plantagenplanung, Bewässerung und Düngung erhalten. Insgesamt konnten auf diese Weise innerhalb der Projektzeit von drei Jahren etwa 550 Kleinbauern erreicht werden.¹³ Neun zusätzliche Vorführbetriebe in Ost- und Zentralghana, die für Feldbesuche während der Seminare genutzt werden, stellen das Projekt auf eine solide Basis. Außerdem dienen diese Modelleinrichtungen zu Forschungszwecken für eine verbesserte Fruchtqualität und höhere Erträge, die wiederum den Gewinn für die Beteiligten in der gesamten Produktionskette steigern. Gerade die israelische Wassertechnologie und nachhaltige Wachstumsmethoden spielen dabei eine wichtige Rolle. Denn während der Ertrag in Ghana zwischen 20 und 25 Tonnen pro Hektar liegt, konnte Israel im eigenen Land den Ertrag mit 70 bis 80 t/ha auf das drei- bis vierfache steigern.¹⁴

In einem dritten Projekt fördern Deutschland und Israel seit 2012 die kleinbäuerliche Tilapia-Fischzucht in Kenia. Hintergrund ist das zunehmende Überfischen und die Verschmutzung des Viktoriasees, die auf lange Frist der lokalen Bevölkerung ihre Existenzgrundlage nehmen.¹⁵ Das entwicklungspolitische Engagement der Afrika-Initiative kann auf lokalen Maßnahmen aufbauen. Bereits 2009 hat die kenianische Regierung mit einem *Economical Stimulus Programm* rund 70 Millionen Euro in die Fischwirtschaft investiert und etwa 48.000 Fischteiche angelegt. Damit möchte Kenia nicht nur der Überfischung des Viktoriasees entgegenwirken, sondern gleichzeitig auch der steigenden Nachfrage gerecht werden. Die erhöhte Nachfrage hat innerhalb von nur zwei Jahren die Preise für Fisch verdoppelt.

Ziel des Projektes ist es, den nachhaltigen Schutz des Viktoriasees gleichzeitig mit dem Aufbau einer alternativen Existenzsicherung für die lokale Bevölkerung zu verbinden.¹⁶ Fortbildungsmaßnahmen von GIZ und Mashav für lokale Bauern in Techniken der Gewässerbewirtschaftung erhöhen den Ertrag bei der Zucht des afrikanischen Speisefisches Tilapia in künstlich angelegten Teichen. Ein höheres und regelmäßiges Einkommen durch die Zucht in *Fish-Ponds* lässt neben der Armutsbekämpfung auch den effektiven Schutz der natürlichen Fischbestände des Viktoriasees zu. Dennoch steigt auch hier die Nachfrage an Fisch aufgrund der schnell wachsenden Bevölkerung kontinuierlich. Neben dem Wissenstransfer an bereits praktizierende Fischer bilden Israel und Deutschland vor Ort auch über 130 Trainer aus und erneuern das Trainingszentrum für Aquakultur des örtlichen *Ramogi Institute of Advanced Technology* (RIAT), was zur Nachhaltigkeit des deutsch-israelischen Engagements beiträgt.

Bei der Aufteilung des Finanzvolumens der trilateralen Kooperation in Höhe von 2,3 Millionen Euro ist die Unterscheidung zwischen „traditionellem“ und „neuem“ Geber deutlich erkennbar. Während Deutschland mit rund 1,4 Millionen Euro das Gros der Summe stemmt, trägt Israel lediglich 200.000 Euro zum Gelingen des Projekts bei. Selbst Empfängerland Kenia steuert mit 700.000 Euro mehr als das Dreifache bei. Israel ist jedoch mit seinem Know-how und seinen speziellen Kenntnissen in der Wasserwirtschaft und Fischzucht für den Erfolg des Projektes essentiell.¹⁷ Deutschland verfügt dagegen vor Ort ähnlich wie in den anderen afrikanischen Ländern über ein langfristig aufgebautes Netzwerk mit lokalen Verantwortlichen und einen entwicklungspolitischen Ruf, mit dem die Akzeptanz des Projekts gesteigert werden konnte. Gerade hier profitiert Israel auch von der personellen Präsenz von BMZ- und GIZ-Vertretern vor Ort, die Mashav in diesem Umfang nicht stellen kann. Inhaltlich bringen sich die deutschen Vertreter vor allem mit ihrem Know-how in Sachen Wertschöpfungskette

ein, die bei diesem Projekt von der Fischzucht bis zur richtigen Vermarktung sehr wichtig ist. Erstaunlich ist jedoch, dass trotz des Erfolgs des Projektes und der guten Presse in den Geberländern, der trilaterale Charakter dieser entwicklungspolitischen Zusammenarbeit in Kenia nach Aussage von Beobachtern kaum perzipiert wird.

Dennoch soll die erfolgreiche Kooperation in einem zweiten Schritt erweitert werden. Ziel ist es, die unbehandelten Abwassermengen des Viktoriasees zu reduzieren und auf diese Weise den Kollaps des zweitgrößten Süßwassersees der Welt zu verhindern. Hier können Deutschland und Israel jeweils ihre Expertise im Abwassermanagement einbringen und Erfahrungen auf diesem Gebiet austauschen.

Zwischen wirtschaftlicher Effizienz und politischem Beitrag

Während in den drei Ländern Ghana, Kenia und Äthiopien Projekte im Rahmen der deutsch-israelischen Kooperation bereits durchgeführt werden und zum Teil abgeschlossen sind, wurden in den Partnerländern Burkina Faso, Burundi und Kamerun seit Frühjahr 2014 noch keine wesentlichen Fortschritte jenseits politischer Absichtserklärungen erzielt. Hier zeigte sich, dass eine trilaterale Partnerschaft einen höheren Grad an Vorgesprächen und Vorbereitung bedarf, der zu höheren Verhandlungskosten und Ineffizienzen führen kann.

Das innovative Potential der Afrika-Initiative ist jedoch nicht von der Hand zu weisen und liegt u.a. in der Verknüpfung deutscher und israelischer Expertise. Deutschland ist nicht nur die größte Volkswirtschaft Europas, sondern auch die zweitgrößte Exportnation der Welt. „Made in Germany“ erfreut sich einer weltweit hohen Akzeptanz. Israel wiederum hat sich als junger Staat aus dem Nichts und trotz widriger geopolitischer Umstände zu einem High-Tech-Standort entwickelt, der im landwirtschaftlichen Bereich weltweit über einzigartiges Know-How verfügt.

Mit der GIZ verfügt Deutschland über einen erfahrenen Akteur mit großer Infrastruktur und gutem Ruf. Zugleich betreibt die deutlich kleinere israelische Entwicklungsorganisation Mashav einige professionelle Ausbildungszentren in ausgewählten landwirtschaftlichen Sektoren, die aufgrund der klimatischen Lage Israels über herausragende Expertise verfügen.

Die Erfahrungen an den Standorten in Ghana, Kenia und Äthiopien haben gezeigt, dass sich in bestimmten Konstellationen und in ausgewählten Sektoren ein Mehrwert durch eine trilaterale Partnerschaft erzielen lässt. Eine Mittelallokation aus verschiedenen öffentlichen Quellen gepaart mit der Nutzung von diverser entwicklungspolitischer Expertise hat vor allem bei den Projekten am Viktoriasee zu besonderen Erfolgen geführt.

Mit jeder erfolgreichen trilateralen Partnerschaft machen Deutschland und Israel Fortschritte auch auf anderen Gebieten. So können beide Länder ihre zwischenstaatliche Kooperation, die anfangs beinahe ausschließlich von der Aufarbeitung der deutschen Verbrechen im Dritten Reich und von der Politik der Wiedergutmachung bestimmt wurden, um neue Themenfelder ergänzen. Die trilaterale Entwicklungszusammenarbeit bietet hierbei die Möglichkeit, ein Feld zu erschließen, das über die unerlässliche Erinnerung an die Vergangenheit hinausgeht. Die Afrika-Initiative ähnelt damit dem deutsch-israelischen Konsularabkommen aus dem Jahr 2013. Dieses Abkommen ermöglicht konsularische Hilfe von deutschen Auslandsvertretungen an israelische Staatsbürger in Ländern, in denen Israel keine Botschaft unterhält. Vor allem in Afrika, Nahost und Ozeanien gibt es in vielen Ländern keine israelische Vertretung.

50 Jahre nach Aufnahme von diplomatischen Beziehungen hat damit das bilaterale Verhältnis beider Länder an besonderer Tiefe gewonnen, die ganz im Geiste von Asher Ben Nathan, dem ersten israelischen Botschafter in Deutschland, mit den Worten „Brücken bauen, aber nicht vergessen!“ beschrieben werden kann. In diesem Sinne

leistet die Bundesrepublik durch die Afrika-Initiative und das Konsularabkommen einen Beitrag für die israelische Präsenz in Afrika, die wiederum den politischen, strategischen und wirtschaftlichen Interessen Israels entgegen kommt. Die Botschaft der Deutsch-Israelischen Afrika-Initiative ist dadurch eigentlich schon Programm an sich. Es spendet Hoffnung, dass trotz der dunklen Vergangenheit Deutschlands beide Länder immer wieder eine neue Form der Zusammenarbeit finden.

Bei allen intendierten synergetischen Effekten und Seitenergebnissen, die mit der Afrika-Initiative angestrebt werden, ist aus entwicklungspolitischer Sicht jedoch die Priorität von Entwicklungspolitik gegenüber außenpolitischen Zielen eindeutig zu wahren. Im Zentrum des Zielspektrums muss bei der Konzeption von entwicklungspolitischen Maßnahmen weiterhin der Bedarf des afrikanischen Partners stehen. Denn je mehr der entwicklungspolitische Nutzen einer Maßnahme zu Gunsten deutscher oder israelischer Interessen vernachlässigt wird, desto größer ist der Schaden für unsere Glaubwürdigkeit in Afrika.

Beides zusammen – der entwicklungspolitische Nutzen für die Drittländer in Afrika und eine neue Form der Zusammenarbeit zwischen Deutschland und Israel – zeigen das Potenzial der Initiative und ebnen den Weg in eine Zukunft, die geprägt ist durch die Übernahme von mehr gemeinsamer Verantwortung.

|| Richard Asbeck

Auslandsmitarbeiter Israel / Palästinensische Gebiete

|| Jakob Nies

Kandidat im Magister Programm Politikwissenschaft, Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt

ANMERKUNGEN

- 1 Vgl. BMZ (2014): Deutsch-israelische Regierungskonsultationen: Trilaterale Kooperation ist Erfolgsgeschichte, URL [http://www.bmz.de/de/presse/aktuelle Meldungen/2014/februar/140225_pm_017_Deutsch-israelische-Regierungskonsultationen-Trilaterale-Kooperation-ist-Erfolgsgeschichte/index.htm](http://www.bmz.de/de/presse/aktuelle_Meldungen/2014/februar/140225_pm_017_Deutsch-israelische-Regierungskonsultationen-Trilaterale-Kooperation-ist-Erfolgsgeschichte/index.htm) [22.03.2015].
- 2 Ebd.
- 3 Vgl. Oded, Arye (2009): Fifty years of MASHAV activity, URL <http://jcpa.org/article/fifty-years-of-mashav-activity/> [22.03.2015].
- 4 Akcay, Enging/ Anli, Ibrahim Aytac (2013): Israel in Sub-Saharan Africa: Reading Mashav experience. *Ekonomik ve Sosyal Arařtırmalar Dergisi*, Güz, S. 355.
- 5 Ebd.
- 6 Vgl.: Inbal, Aliza Belman/Zahavi Shachar (2009): *The Rise and Fall of Israel's Bilateral Aid Budget, 1958-2008*, Tel Aviv University The Harold Hartog School of Government and Policy and The Pears Foundation, Tel Aviv, S. 10f.
- 7 Vgl.: Oded (2009).
- 8 Vgl. Silverman, Anav (2014): Israel`s fight against poverty in Arica: Embassy inaugurates farm in Senegal. URL <http://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-4603023,00.html> [22.3.2015].
- 9 Vgl.: BMZ: Neue Wege der Zusammenarbeit gehen, URL http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/wege/dreieckskooperationen/index.html [22.3.2015].
- 10 Vgl. Sirin, Aynur (2009): Deutschland und Israel starten gemeinsames Projekt zur effizienten Wasserbewirtschaftung in Äthiopien, BMU, URL <http://www.kooperation-international.de/detail/info/deutschland-und-israel-starten-gemeinsames-projekt-zur-effizienten-wasserbewirtschaftung-in-aethiopi.html> [22.03.2015].
- 11 Vgl. Hedemann, Philipp (2011): Ein Mehr an Lebensqualität, URL https://www.giz.de/de/downloads/Bewaesserung_in_Aethiopien.pdf [22.3.2015].
- 12 Vgl. Ebd.
- 13 Vgl. GNA (2014): Israel, Ghana And Germany Cooperate To Build Capacity of Citrus Farmers, URL <http://www.ghana.gov.gh/index.php/2012-02-08-08-32-47/general-news/4531-israel-ghana-and-germany-co-operate-to-build-capacity-of-citrus-farmers> [22.3.2015].
- 14 Vgl. Okuru, Mina (2013): Ghana, Israel and Germany collaborate to train citrus farmers in Ghana, URL <http://www.spyghana.com/ghanaisraelgermany-collaborate-to-train-citrus-farmers-in-ghana/> [22.03.2015].
- 15 Vgl. Handelsblatt/dpa (2015): Der langsame Tod des Victoriasees, 08.03.2015, URL <http://www.handelsblatt.com/technik/energie-umwelt/fischerei-kollaps-in-uganda-der-langsame-tod-des-viktoriasees/11469172.html> [22.03.2015].
- 16 Vgl. GIZ (2012): Trilateral Cooperation between Israel, Kenya and Germany in Kenya, URL <http://www.rural21.com/english/news/detail/article/trilateral-cooperation-between-israel-kenya-and-germany-in-kenya-0000489/> [22.03.2015].
- 17 Vgl. Boldt, Klaus (2014): Müller will „trilaterale Kooperation“ mit Israel fortsetzen, URL http://www.epo.de/index.php?option=com_content&view=article&id=9908:mueller-will-trilaterale-kooperation-mit-israel-fortsetzen&catid=45&Itemid=90 [21.3.2015].

Wer an einem milden Januarabend die Nationalstraße K 203 von Marrakesch Richtung Süden über Tahanaout und Asni am Flußbett des Oued N´fiss am Fuße der Viertausender des Hohen Atlasgebirges entlang gefahren ist, den wird die landschaftliche Schönheit, die hier sein Bewusstsein streifte, nie wieder loslassen. Marokko macht ästhetisch süchtig, das ist das Wenige, was sich mit Gewissheit über dieses mysteriöse Land behaupten lässt. Zwischen den schneeüberhangenen Gipfeln, roter Erde und einem tiefblauen Flusslauf umsäumt von saftgrünen Dattelpalmen und mattglänzenden Olivenbäumen erheben sich im winterlichen Abendlicht stolz rote und weiße Minarette im maurischen Stil, der Jahrhunderte überlebt und nichts an seiner Zeitlosigkeit und simplen Eleganz eingebüßt hat. Entlang der Straße bieten junge Atlasberber typische Produkte der Region feil. Spricht man mit den Ärmsten in dieser entlegenen Gegend, so sieht man sich einem majestätischen Stolz gegenüber, der asketisch-aristokratisch anmutet, ein Spiegelbild der Landschaft. Da die Gegend von der Moderne überwiegend unberührt geblieben ist, findet man hier nirgendwo überflüssige, sondern nur unzeitgemäße Dinge vor. Sitzt man mit den Einheimischen beim Tee zusammen, ertappt man sich rasch bei einer Idealisierung der Kontexte. Was einem abgeht, erzeugt bekanntlich Sehnsucht und es ist dieses gelassene Bei-Sich-Sein meiner Gesprächspartner, das ich bewundere. Niemand macht sich hier Illusionen über ein mögliches *wealth sharing* im Hinblick auf das marokkanische Wirtschaftswachstum. Das Land ist geprägt von einer strengen Kastengesellschaft, in der wenig Platz für soziale und ökonomische Mobilität ist. Kapitalfluss und soziales Prestige bewegen sich überwiegend noch in hermetischen Bahnen. Ich zwingen mich dazu, die Gelassenheit nicht in einen Kult der Armut und Einfachheit zu verklären. Beim Anblick der Frauen, die mit Säcken voller Waren und Kleinkindern auf dem Rücken von „irgendwoher“ ins Dorf kommen, steigt wieder der Gedanke auf, ob man nicht genügend Sensibilisierungsmaßnahmen für Frauenrechte durchgeführt hat und ob auch wirklich ausreichend politischer Wille im Land da sei, auch in dieser Region das Terrain der fruchtbaren Erde gegen das des *Homo Oeconomicus* einzutauschen. Jener transparente Konsument, dessen Konsumgewohnheiten durch seine *likes* und *dislikes* nicht nur digital gefördert, sondern auf unheimliche Weise schicksalhaft vorherbestimmt und ausgeschlachtet werden. Und so sehe ich in die Gesichter und sehe Würde ohne materielle Errungenschaft, ein rarer Anblick in unserem Zeitalter, das sich zwischen materiellen und digitalen Wertschöpfungsketten zerreißt...

Ein eiskalter Wind weht nun von den Viertausendern ins Tal. Jetzt ist der *Aloysia citrodora*-Tee das Einzige, was noch wärmt. Die Marokkaner werden sich keinen Veränderungsrythmus aufdrängen lassen, so meine Gesprächspartner. Zwar verlaufen ihre in der neuen Verfassung verankerten Reformen zur Dezentralisierung und anderen rechtsstaatlich-demokratischen Errungenschaften langsam, eben in der ihnen eigentümlichen Geschwindigkeit, ohne Hast und Eile, begleitet von viel Gerede und Konsenskultur, an dem auch unsere Aktivitäten in Marokko einen nicht unbeträchtlichen Anteil haben. Diese Form der Langsamkeit hat sich jedoch nie zum Stillstand gewandelt, sondern ist Ausdruck des Biorhythmus des Landes. Das ich ein Teil dieses Rhythmus sein kann, sowohl als Mensch als auch Auslandsmitarbeiter der Hanns-Seidel-Stiftung, erfüllt mich mit Demut und Dankbarkeit, aber auch mit dem Willen und Wunsch, künftige Herausforderungen gemeinsam anzugehen und zu lösen.

WIRTSCHAFTLICHER EINFLUSS UND POLITISCHE IMPLIKATIONEN DES GOLF-KOOPERATIONSRATES IN MAROKKO

|| Jochen Lobah / Ingrid Heidlmeyer

Knapp fünf Jahre nach dem „arabischen Frühling“ ist die Hoffnung auf mehr Demokratie, politische Partizipation und ökonomische Inklusion in der Region Ernüchterung und Resignation gewichen. Neue Wort-schöpfungen wie „arabischer Herbst“ oder „arabischer Winter“ haben den ursprünglich positiv konnotierten Begriff des Frühlings lange schon verdrängt. Rückblickend lässt sich festhalten, dass der „arabische Frühling“, der im Allgemeinen die Umbruchsbewegungen von Ende 2010 bis 2012 in der arabischen Welt bezeichnet, wesentlich nur die autokratischen Republiken in der Region betrifft. Von Marokko über Jordanien bis zum Königreich Saudi-Arabien und den Emiraten am Golf haben alle acht arabischen Monarchien diese historische Zäsur nahezu unbeschadet überstanden. Angesichts des fortschreitenden Zerfalls ganzer Staaten in der Region, allen voran Libyen, Syrien, Irak und der Jemen, bilden die arabischen Monarchien und Emirate derzeit die einzigen Inseln an Stabilität und Sicherheit in der Region. Selbst die Monarchie der Al Khalifas in Bahrain, die sich im Lande einer erheblichen schiitischen Mehrheit gegenübersteht, überstand dank der militärischen Soforthilfe in Form von Truppen des Golf-Kooperationsrates (GKR) die kritische Phase im Jahr 2011 ebenso unbeschadet wie Jordanien und Marokko, die über keine finanziellen Einnahmen durch enorme Energieressourcen verfügen. Es sind die reichen Öl-Monarchien

des GKR unter Führung der arabischen Supermacht Saudi-Arabien, die heute bestrebt sind, eine politische Agenda in der Region umzusetzen, die ihren geostrategischen, sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Interessen sowie dem Anspruch auf regionale Vormachtstellung entsprechen. Die Führungsrolle der GKR-Staaten und deren Auswirkungen auf regionaler Ebene soll im Folgenden am Beispiel Marokkos näher beleuchtet werden.

Die arabischen Monarchien im Kontext des „arabischen Frühlings“

Knapp ein halbes Jahrzehnt nach den historischen Umbrüchen in vielen Staaten der MENA-Region lässt sich gegenwärtig nicht mehr von einem „arabischen Frühling“ sprechen. Auch der von Yom und Gause geprägte Begriff des *Arab Republic's spring*¹ - schließlich fand eine Zäsur nur in den ehemaligen Republiken der Region statt - lässt sich angesichts der Fragmentierung und Segregationstendenzen in zahlreichen Staaten Nordafrikas und des Nahen Ostens, nicht weiter aufrechterhalten. Zudem hat die Wiederherstellung des Militärregimes im bevölkerungsreichsten arabischen Land, Ägypten, sowie die fragile Sicherheitslage in nahezu allen Umbruchsstaaten dazu beigetragen, die positive Konnotation des „Frühlings“ aufzugeben. Durch die Etablierung des *Islamischen Staates* in Teilen Syriens und des

Iraks mit seiner zynischen Perverterung des islamischen Strafrechts und mit dem Erstarren des Al Qaida-Ablegers *Dschabhat an-Nusra* und anderer dschihadistischer Gruppierungen wird die Sicherheitslage in der Region zudem von Tag zu Tag prekärer. Staaten wie Tunesien und Ägypten sind derzeit innenpolitisch hauptsächlich mit dem Kampf gegen den Terrorismus beschäftigt. Libyen, Syrien und der Irak sehen ihre Territorien in einem Maße von dschihadistischen Gruppen durchsetzt, dass man schwerlich noch von integralen Staatengebilden zu sprechen vermag. Stattdessen sollte man eher vom „ehemaligen Syrien“ und „ehemaligen Irak“ reden.

Von dieser fatalen Entwicklung, die jede wirtschaftliche und menschliche Entwicklung weitgehend verhindert, bleiben derzeit in der Region lediglich die acht arabischen Monarchien bzw. Emirate verschont. Saudi-Arabien, die Vereinigten Arabischen Emirate, Katar, Kuwait, Bahrain, Oman, Jordanien und Marokko heben sich vor allem unter sicherheits- und wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten deutlich von den restlichen Staaten in Nordafrika und dem Nahen Osten ab. Insofern kann im Kontext der Ereignisse durchaus von einem *monarchical exceptionalism* gesprochen werden.² So sind es allein die Monarchien und Emirate, die gegenwärtig noch in der Lage sind, nachhaltiges Wirtschaftswachstum in der Region zu gewährleisten. Trotz der stark fallenden Rohölpreise auf bis zu 65 US-Dollar pro Barrel im Jahr 2014 konnten alle Golfstaaten ihr Haushaltsdefizit decken, die Vereinigten Arabischen Emirate sogar ohne dabei auf Devisenreserven zurückzugreifen.³ Saudi-Arabien zählt mit Devisenreserven in Höhe von 732 Milliarden US-Dollar zu einer der „reichsten“ Volkswirtschaften der Erde. Das Land könnte einen noch niedrigeren Ölpreis theoretisch Jahrzehnte durchhalten, ähnlich wie seine Nachbaremirate. Das Wirtschaftswachstum der Monarchien schwankt derzeit zwischen 3,5 und 4,5 Prozent und ermöglicht ihnen, im Gegensatz zu vielen anderen Staaten in der Region, multilaterale Investi-

tionen zu tätigen und ihren Einwohnern Prosperität und Sicherheit zu garantieren.

Die Struktur der Protestbewegungen in den arabischen Monarchien war sehr unterschiedlich. Zu größeren Demonstrationen kam es vor allem in den ressourcenarmen Königreichen Marokko und Jordanien. Große Massenproteste wie in Ägypten, Tunesien oder im Jemen, mit radikalen Forderungen eines Regimewechsels, gab es lediglich in Bahrain. Hier forderte die schiitische Mehrheitsbevölkerung teilweise ein Ende der Herrschaft des sunnitischen Al Khalifa-Clans. Das Beispiel Bahrain zeigt allerdings auch aufgrund der konzertierten und schnellen Militäraktion unter Führung Saudi-Arabiens die Entschlossenheit der Golfstaaten, die Monarchien in der Region um jeden Preis vor ihrem Sturz zu bewahren.

Im Zuge signifikanter Protestaktionen forderten zu Beginn des Jahres 2011 in Marokko (*mouvement 20 février*) und in Jordanien viele tausend Menschen umfassende politische Reformen und wirtschaftliche Teilhabe. Doch anders als bei den Massenprotesten in den autokratischen Republiken Tunesien, Ägypten und Jemen ging es dabei nicht um den Umsturz des Regimes, sondern im Wesentlichen um die Durchsetzung sozialer Reformen. Die Kritikimmunität des Herrschers seitens der Massen kann als wesentliches Strukturmerkmal der Protestbewegungen in den arabischen Monarchien betrachtet werden. Zudem bildet es ein erhebliches Unterscheidungskriterium im Hinblick auf die Proteststruktur der Massen in den autokratischen Republiken. Vergleicht man demnach das Ausmaß und die Radikalität der Forderungen im Rahmen der Protestbewegung von 2011, lässt sich rückblickend konstatieren, dass es in den acht Monarchien der arabischen Welt nur in einer Monarchie zu Massenprotesten mit wirklich radikalen Forderungen kam, nämlich in Bahrain. In Katar, Saudi-Arabien, den Vereinigten Arabischen Emiraten und im Oman kam es im Vergleich zu wenig ausgeprägten Protesten. Sie besaßen zu keiner Zeit das Potenzial die Regime der arabischen Golfstaaten in Gefahr zu bringen. Umgekehrt gestal-

tet sich die Liste der Massenproteste und radikalen Forderungen in Bezug auf die „arabischen Republiken“. Mit Tunesien, Libyen, Ägypten, Jemen und Syrien sahen sich gleich fünf Länder Massenprotesten und radikalen Forderungen ausgesetzt. Es besteht folglich eine auffällige Disproportionalität bei der Proteststruktur und bei der Mobilisierung der Protestierenden zwischen den autokratischen arabischen Republiken und den autokratischen Monarchien.

Zudem erfolgte in den Monarchien eine schnelle und adäquate Reaktion seitens der Herrscher. Ein gutes Beispiel hierfür ist Marokko: König Mohammed VI. hielt bereits 18 Tage nach Ausbruch der ersten Proteste am 20. Februar 2011 nicht nur eine nationale Ansprache von großer Tragweite, sondern legte zugleich ein umfangreiches Reformpaket vor. Er setzte unverzüglich eine neue Verfassungskommission bestehend aus erstklassigen Technokraten ein und kündigte eine tiefgreifende Verfassungsänderung mit Plebiszit sowie Neuwahlen für das gleiche Jahr an. Die Monarchien am Golf reagierten mit großzügigen Zugeständnissen finanzieller Art zum Wohle der eigenen Bevölkerung, indem die Gehälter staatlicher Mitarbeiter beträchtlich erhöht und immense Summen in Wohnungsbau- und Infrastrukturprojekte investiert wurden.

Bei der Suche nach Gründen für die oben beschriebene Disproportionalität herrschen unterschiedliche Erklärungsmuster vor. Auf der Suche nach dem Zusammenhang zwischen Regimetypus und dessen Belastbarkeit wird im Rahmen der Auseinandersetzung oftmals auf den institutionellen und kulturellen Faktor verwiesen, insbesondere im Hinblick auf die arabischen Monarchien.⁴ Kulturbezogene Erklärungsmuster beziehen sich hierbei vor allem auf traditionell religiöse und in der Stammeszugehörigkeit verankerte Legitimität, die die Loyalität großer Teile der Bevölkerung sichern.⁵ Im Zuge institutionell angelegter Erklärungsversuche herrscht die Auffassung vor, dass Monarchen in der arabischen Welt durch ihre „überpolitische Stellung“, die sich von der Alltagspolitik abgrenzen kann, nachhaltige

und wohlüberlegte politische Reformen auf den Weg bringen können, um somit die Unzufriedenheit in der Bevölkerung einzudämmen. Hier spricht man gerne von der uneingeschränkten (intrinsic) Legitimität der Monarchen. Allerdings zeigt die moderne Geschichte, dass im Zuge der 50er Jahre in relativ kurzer Zeit Monarchien wie Tunesien, Ägypten, Irak, Nordjemen, Süd-arabien und Libyen gefallen sind. Erweitert man dieses Muster über die arabische Welt hinaus und bleibt im muslimischen Kontext, dann kommen Afghanistan (1973) und der Iran (1979) hinzu: „If royal authoritarianism has intrinsic legitimacy, how could so many monarchs have lost their thrones“.⁶ Diese oft gelesenen Erklärungsmuster reichen allerdings bei Weitem nicht aus, um die relative Stabilität zu erklären, mit der acht strukturell so unterschiedliche Monarchien wie beispielsweise Marokko, Saudi-Arabien und der Oman durch den „Frühling arabischer Republiken“ gekommen sind. Es ist daher wichtig, sich auch die tief verankerten, internationalen *cross-cutting* Koalitionen der Monarchien sowie ihre enormen finanziellen Ressourcen vor Augen zu führen. So gleichen die Golfstaaten durchaus einem Sozialstaatsmodell nach skandinavischem Vorbild, zudem sind die steuerlichen Anreize im Hinblick auf individuelle Gewinnerwirtschaftung ausgesprochen hoch. Auch der Blick auf den *Human Development Index* bestätigt diese Einschätzung. Mit Katar, Saudi-Arabien, den Vereinigten Arabischen Emiraten, Bahrain und Kuwait rangieren alle Golfstaaten unter den ersten 50 Nationen und gehören somit zur Gruppe der Länder, die über einen *sehr hohen menschlichen Entwicklungsindikator* verfügen. Es ist bemerkenswert in diesem Zusammenhang, dass sich unter der Kategorie *sehr hoher menschlicher Entwicklungsindikator* keine einzige arabische Republik findet. Im Hinblick auf feste außenpolitische Allianzen sind es unangefochten die USA, die nach wie vor engster sicherheitspolitischer Partner der Golfstaaten sind. Die Rolle der USA als Schutzpatron der Golfstaaten gewann vor allem nach dem Angriff des säkular ausgerichteten

pan-arabischen Baath-Regimes von Saddam Hussein auf Kuwait im Jahr 1990 noch erheblich stärker an Bedeutung.

Der *monarchical exceptionalism* bedingt sich folglich durch die unterschiedlichsten Faktoren, allesamt komplex, vor allem aber auch aufgrund historisch verwurzelter *cross-cutting* Koalitionen der einzelnen Herrscherclans. Diese veränderten sich mit der Zeit aufgrund geo- oder regionalpolitischer Notwendigkeit. Schon das Beispiel der sechziger Jahre veranschaulicht, wie sehr sich die Agenda der Monarchen am politischen Zeitgeschehen und der gesellschaftspolitischen Realität messen mussten. Die marokkanische Scherifen-Dynastie der Alawiden versorgte die Business- und die Landwirtschaftselite sowie die religiösen Autoritäten mit großzügigen Sonderzahlungen und Garantien bei der politischen Mitbestimmung. Zudem entwarf man eine neu ausgeprägte nationalistische Agenda im Rahmen der modernen Nationalstaatsidee und des chauvinistischen Zeitgeistes. Das Herrscherhaus Al Saud, Begründer eines Familienstaates mit heute circa 30 Millionen Einwohnern, ging neben seinem historischen Bündnis mit den strengen Religionsgelehrten des sunnitischen Islam auch ein weiteres umfassendes Bündnis mit den regionalen Wirtschaftseliten ein, um so eine politische und kulturelle Einheit unterschiedlichster Stämme in weiten Teilen der arabischen Halbinsel zu schaffen.

Trotz ihres „Anachronismus in der Welt moderner Nationen“ haben die verbliebenen, teilweise absolutistischen Monarchien der arabischen Halbinsel auch einen Modernisierungsschub verzeichnen können, indem sie durch geschicktes Management und vorteilhafte Allianzen politische, wirtschaftliche und soziale Krisen zu meistern wussten. So handelt es sich bei den derzeit existierenden Monarchien in der Region keineswegs um unantastbare Institutionen, die uneingeschränkte Legitimität (*intrinsic legitimacy*) genießen. Sie hatten allesamt im Laufe der Geschichte schwere politische Krisen zu meistern, die schnell zu ihrem Ende hätten führen können. Beispiele hier-

für sind die Revolten im Oman in den 60er Jahren sowie in Marokko in den 70er Jahren: „These regimes persist because they survived close calls with destruction – not because they never faced such threats“.⁷ Der Fortbestand dieser Regime lässt sich somit nicht auf die Frage von Erbschaftsfolge und Stammesloyalitäten reduzieren. Vielmehr wurden ihnen wesentliche Strukturen eines autokratischen Zentralismus im Zuge des modernen Kolonialismus durch die ehemaligen Kolonialmächte (Großbritannien und Frankreich) vermittelt, um Stammesrivalitäten und Aufstände ethnischer Minderheiten (u.a. der Berber) erfolgreich beizulegen und den Staat zu konsolidieren. Ausnahmslos alle Monarchien haben sich im Zuge der postkolonialen Ära mit den großen ideologischen (Chauvinismus/Kommunismus) und sozialen Konfliktfeldern (Bourgeoisie/Proletariat) auseinandergesetzt.

Der wichtigste Stabilitätsfaktor der Monarchien im Hinblick auf die jüngsten Ereignisse in der arabischen Welt ist fraglos ihre enorme Liquidität und der Reichtum an Energieressourcen. Dadurch konnten auch die weniger finanzstarken und ressourcenarmen Monarchien wie Jordanien und Marokko unverzüglich mit großen finanziellen Soforthilfen in Höhe von jeweils 5 Milliarden US-Dollar nachhaltig unterstützt werden, die im Gegenzug beide Empfängerländer zu militärischer und sicherheitspolitischer Kooperation verpflichteten. Fraglos fehlten den arabischen Republiken finanzielle Mittel dieser Größenordnung, um entsprechend reagieren und das Volk beschwichtigen zu können. So zeigt, als eine der Ausnahmen unter den Republiken, das Beispiel Algerien, dass auch hier das durch Öl- und Gaseinnahmen generierte Kapital in der Lage war, den Protest durch die Bereitstellung finanzieller Soforthilfen zum Wohle der Bevölkerung in Grenzen zu halten. Hierbei muss allerdings auch berücksichtigt werden, dass das Land angesichts des langen Bürgerkrieges „revolutionsmüde“ und auf innenpolitische Sicherheit fixiert war.

Angesichts des *Human Development Index* der relativ homogenen und nicht bevöl-

kerungsreichen Golfstaaten sowie der Prosperität, bestand hier wenig Anlass für Forderungen nach mehr ökonomischer Teilhabe. Offenbar schaffte der hohe Lebensstandard dort keine entscheidenden Anreize für politische Teilhabe nach westlichen Vorstellungen.

Der Golf-Kooperationsrat als regionaler Machtfaktor

Der Golf-Kooperationsrat wurde 1981 als Reaktion auf den Umsturz im Iran gegründet, der die Vertreibung des Schahs Reza Pahlevi und die Gründung einer islamischen Republik hierarchisch-schiitischer Prägung zur Folge hatte. Die Golfstaaten hatten sich hierbei die Eindämmung des ideologischen Saatgutes einer populistischen Version des politischen Islam und die nachhaltige Sicherung des Fortbestandes der arabischen Monarchien zum Ziel gesetzt. Insofern war der GKR primär eine außen- und sicherheitspolitische Institution, deren Effektivität und Überlebenswille sich nunmehr auch im Zuge der hier analysierten Ereignisse herauskristallisierte.

Angesichts der revolutionären Ereignisse in der arabischen Welt, die im Verlauf der Jahre 2011 und 2012 zum Sturz der Regierungen in Tunesien, Ägypten und Libyen geführt hatten, beschlossen die Staaten des Golf-Kooperationsrates auf ihrem Gipfel Ende Mai 2012 den beiden anderen Monarchien außerhalb der arabischen Halbinsel, Jordanien und Marokko, ein Beitrittsangebot zu unterbreiten. Die Initiative ging zweifellos auf eine übereilte Reaktion der herrschenden Monarchen am Golf zurück, zu unterschiedlich sind doch die sozialen und wirtschaftlichen Strukturen der vermeintlichen Beitrittskandidaten. Allerdings sahen die Herrscher am Golf mit Furcht auf die Aufstände in Tunesien und Ägypten, die sie im Kreis moderat-sunnitischer Regime als Verbündete in der Region gegen „islamische Revolutionäre“ wie die sunnitische Muslimbruderschaft und schiitische Gruppierungen dringend benötigten. So betrachtet die politische Elite der Golfstaaten eine zu schnelle

und starke Veränderung der Machtvektoren und sozialen Strukturen als nachhaltige Gefahr für die Sicherheit in der Region. Darüber hinaus sehen die Staaten des GKR den Iran als gefährlichen Rivalen im Kampf um die regionale Vormachtstellung. Das kürzlich durch die E3/EU+3 in Wien ausgehandelte Atom-Abkommen mit dem Iran, das einen Aktionsplan (*Joint Comprehensive Plan of Action*) zur Anreicherung von 3,67 prozentigem Uran bis zum Jahr 2030 im Leichtwasserreaktor Natanz festlegt, wird von den sunnitischen Staaten der arabischen Halbinsel mit äußerster Skepsis betrachtet. Die Golfmonarchien sehen allerdings nicht nur diese maßgebliche „energiepolitische“ Wende in der Region als Gefahr, sondern werfen dem schiitisch geprägten Iran vor, militante schiitische Gruppierungen im Irak, in Syrien und im Jemen zu unterstützen, um damit den politischen Einfluss des Landes in der Region weiter auszubauen. Insofern gleicht sich die Kritik Saudi-Arabiens an diejenige Israels an, wonach die energiepolitischen Absichten des Iran letztlich als militär- und sicherheitspolitische Wende und Aggression begriffen werden. Als sicherheitspolitische Konsequenz führte dies unter anderem dazu, dass die Rüstungsausgaben der GKR-Länder innerhalb der letzten Jahre drastisch angestiegen sind. Allein im Jahr 2014 gaben die Staaten des Golf-Kooperationsrates mehr als 114 Milliarden US-Dollar für Rüstungsgüter aus. Am 29. Juli 2015, kurz nach der Einigung im Atomabkommen gab Saudi-Arabien bekannt, für einen Betrag von insgesamt fünf Milliarden US-Dollar insgesamt 600 Flugabwehrraketen des Typs Patriot einzukaufen.⁸ Bereits jetzt können die Konfliktherde und der Staatszerfall in Syrien und im Irak als Stellvertreterkrieg der sunnitischen und schiitischen Regionalmächte Saudi-Arabien und Iran betrachtet werden. Hinzu kommt jüngst der Konflikt im Jemen, der zu einem Militärbündnis der GKR-Staaten mit Unterstützung Marokkos und Jordaniens sowie anderer arabisch-muslimischer Staaten gegen die schiitischen Huthi-Rebellen unter Führung Saudi-Arabiens geführt hat. Der Machtanspruch der schiitischen Huthis

im Jemen wird seitens der GKR als unmittelbare Auswirkung des iranischen Einflusses in der Region und als Gefahr für eine Destabilisierung der arabischen Halbinsel betrachtet. Zudem fürchtet Saudi-Arabien den schiitischen Einfluss in seiner Ostprovinz asch-Scharqiyya mit der Erdölhauptstadt Dammam. Dort machen Schiiten etwa 15 Prozent der Bevölkerung aus. Da auch die größte Erdölgesellschaft der Welt, die saudische Aramco dort ihren Sitz hat, ist die Stabilität der Ostregion von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung, nicht nur für Saudi-Arabien, sondern für die Weltwirtschaft insgesamt.

Aus dem Beitrittsangebot des GKR an Marokko und Jordanien wurde im Verlauf des Jahres 2012 jedoch schnell eine fruchtbare und enge strategische Partnerschaft, insbesondere in den Bereichen Sicherheits- und Wirtschaftspolitik. So waren im Fall Marokkos die Unterschiede im Pro-Kopf-Einkommen, in der Wirtschafts- und Sozialstruktur, aber auch im Haushaltsdefizit und beim *Human Development Index* zu immens, um eine marokkanische Vollmitgliedschaft zu erwirken. Darüber hinaus bestehen eine beträchtliche geografische Entfernung sowie erhebliche soziokulturelle Unterschiede. In diesem Zusammenhang darf auch nicht die Nähe Marokkos zur Europäischen Union und der damit verbundene *Statut avancé* übersehen werden, der das Land langfristig strategisch und wirtschaftlich, hier in erster Linie durch die in Verhandlung begriffene weitreichende und umfassende Freihandelszone mit der EU DFCTA (Deep and Comprehensive Free-Trade-Area), noch stärker und nachhaltiger an Europa binden soll.

Die Beitrittsoffensive des GKR an Jordanien und Marokko war dennoch nicht bloß eine Initiative zur Erweiterung eines exklusiven sunnitischen Monarchenclubs. Die Initiative ist für den GKR von immenser Bedeutung. Eine stabile sunnitische Monarchie im Westen der islamischen Welt im Falle Marokkos ist nicht nur sicherheitspolitisch von höchstem Interesse, nachhaltige Stabilität sichert dem GKR auch enormes Investitionspotenzial in diesem Teil der Region. Die

jüngsten Entwicklungen im Norden Afrikas und im Nahen Osten haben verdeutlicht, dass die Führung der GKR-Staaten dem wirtschaftlichen Aspekt eine erheblich wichtigere Bedeutung für soziale Befriedung und Stabilität beimessen, als dem Aspekt der politischen Teilhabe. Ob diese Philosophie in der Region erfolgreich sein wird, kann derzeit nicht beantwortet werden. Zudem sehen sich durch die anziehenden Preise für Rohöl mit Beginn der Jahrtausendwende die GKR-Staaten immer stärker gezwungen, ihre hohen Nettoeinnahmen bedingt durch ihre größtenteils nicht diversifizierte Wirtschaftsstruktur über ihre umfangreichen Staatsfonds im Ausland zu investieren. Die Vertiefung regionaler Bündnisse im Zuge der Fragmentierung und des Staatszerfalls in der Region haben bei solchen Investitionsprojekten fraglos Priorität. Die marokkanische Scherifendynastie, die ursprünglich selbst aus dem Hidschaz in Saudi-Arabien stammt, steht seit der Freundschaft zwischen König Faisal und König Hassan II. in den siebziger Jahren hoch in der Gunst des saudischen Königshauses.

Ebenso schnell wie die Reaktion Saudi-Arabiens auf die Bewegung der islamischen Revolution schiitischer Prägung 1979 im Iran, in dessen Zuge der GKR gegründet wurde, reagierte Saudi-Arabien auch diesmal trotz eines von außen betrachtet „veraltetem“ Herrscherclans schnell, flexibel und durchaus „erfolgreich“ mit multilateralen Bündnissen. Nicht nur Geld spielte hier eine Rolle, sondern auch der unvermittelte und nicht einmal mehr mit den USA abgestimmte Militäreinsatz saudischer bzw. GKR-Truppen in Bahrain, wo die durch die nahezu 60 Prozent schiitische Mehrheitsbevölkerung angeführten Proteste eine äußerst ernstzunehmende Gefahr für das sunnitische Herrscherhaus der Al Khalifas und darüber hinaus für die gesamte arabische Halbinsel darstellten. Die Reaktion des GKR auf die Protestbewegung in Bahrain zeigt, dass die finanzkräftigen Golfmonarchien nicht nur durch eine Scheckbuchdiplomatie, sondern auch konkret mit militärischen Mitteln in die Offensive gingen.

Die Führungsmacht Saudi-Arabien

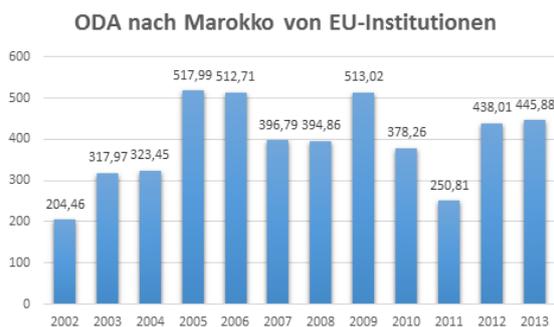
Der relativ kleinen, aber dezidierten Protestbewegung durch Blogger und nach Emanzipation strebender Frauen ist Saudi-Arabien zu Hause mit einer großen „sozial-staatlichen“ Offensive entgegengetreten. Die Scheckbücher des Königreichs sahen dafür 130 Milliarden US-Dollar vor, davon flossen rund 67 Milliarden US-Dollar in groß angelegte Wohnungsbauprojekte.⁹ Darüber hinaus hat es von Anfang an, neben dem kleinen, aber finanzstarken Nachbaremirat Katar, die Führungsrolle in Bezug auf die regionale Staatenhierarchie übernommen. Innerhalb des GKR stehen jedoch der saudischen Initiative nach einer noch stärkeren und effizienteren Konsolidierung der Wirtschaft und der Währung nach wie vor einige gewichtige Staaten skeptisch gegenüber, allen voran der Oman. Hierbei spielen auch kulturell-religiöse Gründe eine Rolle, ist der Oman doch das einzige Land auf der arabischen Halbinsel, das offiziell nicht islamisch-sunnitisch, sondern islamisch-ibaditisch geprägt ist. Zudem verfügt der Oman über historisch gewachsene Verbindungen zum Erzfeind der sunnitischen Golfmonarchien, dem Iran. Insbesondere im Zuge der Ereignisse des Jahres 2011 kam es zudem zu erheblichen Verstimmungen zwischen Saudi-Arabien und Katar. Das kleine Emirat am Golf ist bereits seit den 50er Jahren und damit seit dem Verbot der Bruderschaft durch Gamal Abdel Nasser in Ägypten ein traditioneller Schutzpatron der Muslimbrüder. So begrüßte Katar offen den demokratisch errungenen Wahlsieg der *Ennahda* in Tunesien und der *Freedom and Justice Party* in Ägypten. Beide Parteien sind eng mit der Ideologie der Muslimbrüder verflochten. Dagegen hat sich spätestens seit der Befürwortung der Invasion irakischer Truppen im Golfemirat Kuwait im Jahr 1991 durch die Führungsriege und Basis der Bruderschaft Saudi-Arabien dezidiert von den Muslimbrüdern abgewandt. Ihr Bekenntnis zu demokratischen Wahlen und politischem Wettbewerb stellt in den Augen Saudi-Arabien nicht nur eine erhebliche Sicherheitsbedro-

hung dar, sondern wird offenkundig auch als Herausforderung im Hinblick auf die Herrschaftslegitimität der Monarchien betrachtet. Die politische Krise zwischen Katar und Saudi-Arabien drohte den GKR in einem historisch wichtigen Moment weiter auseinanderzutreiben. Als Folge dieser Krise und wohl auf Druck Saudi-Arabien kam es im Sommer 2013 letztlich zum Machtwechsel an der Spitze des katarischen Emirats. Hamad bin Khalifa at-Thani übertrug die Souveränität über das Land seinem Sohn Tamim bin Khalifa at-Thani. Fortan entspannte sich das Verhältnis zwischen Katar und Saudi-Arabien. Auch die gegenwärtige finanzielle und moralische Unterstützung der ägyptischen Militärführung um General Al-Sisi schreibt sich fraglos in den ausgeprägten Pragmatismus saudiarabischer Außenpolitik ein. Durch die offene Unterstützung der repressiven Politik seitens der ägyptischen Militärführung gegenüber den Muslimbrüdern hofft Saudi-Arabien, diese große politische Gruppierung in der Region neutralisieren und weiter diskreditieren zu können.¹⁰

Die Investitionsinitiativen des Golfkooperationsrates auch für nicht monarchische Länder wie Ägypten zielen insgesamt auf die Stärkung der sunnitischen Achse in der Region ab. So geht es bei der finanziellen Unterstützung für Ägypten und Marokko nicht nur um die Stabilisierung einer sunnitischen Monarchie im Westen der islamischen Welt (Marokko) und des größten sunnitischen Landes und ehemaligen Führungsmacht der arabischen Welt (Ägypten), sondern auch um ein effektives und einheitliches Gegengewicht gegen die ökonomischen und ideologischen Aspirationen des regionalen Rivalen Iran.

Den erheblichen Einfluss Saudi-Arabien in die regionale Politik veranschaulicht bereits die Reaktion Marokkos auf die Bahrain-Frage im Jahr 2009. Nachdem der ehemalige iranische Präsident Ahmadinedschad die Souveränität Bahains in Frage gestellt hatte, beendete Marokko auf Druck Saudi-Arabien seine diplomatischen Beziehungen mit dem Iran.¹¹ Saudi-Arabien versuchte durch diese Reaktion ein abschreckendes

Beispiel zu setzen, wonach niemand ungestraft auf internationaler Ebene die Legitimität sunnitischer Monarchien in der Region in Frage stellen könnte. Im Vorfeld erhielt Marokko 2008 ein Finanzpaket in Höhe von 500 Millionen US-Dollar von Saudi-Arabien, um den Energiebedarf angesichts des steigenden Ölpreises decken zu können, ein wesentlich höherer Betrag als die von den EU-Institutionen gewährten öffentlichen Entwicklungsgelder.¹²



Quelle: www.aidflows.org [11.08.2015].

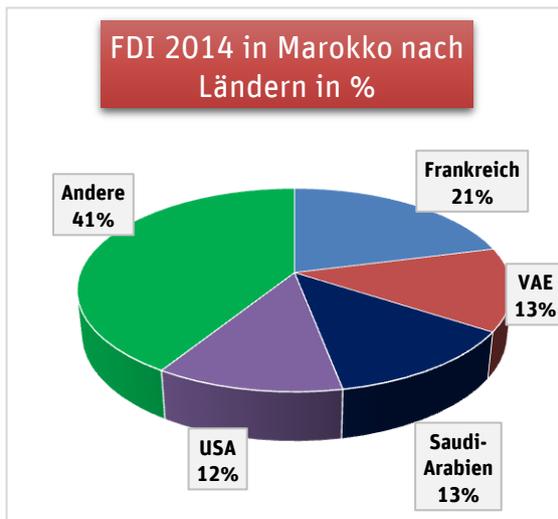
Stabilität geht vor Demokratisierung – Wie die Golfstaaten das Chaos abwenden möchten

Seit der Entdeckung der Erdölressourcen in den 30er Jahren des letzten Jahrhunderts verzeichnet die arabische Halbinsel, bis dato lediglich von Beduinenstämmen in einem lebensfeindlichen Klima bewohnt, eine rasante wirtschaftliche Entwicklung. Alle arabischen Golfstaaten, mit Ausnahme des Jemen, gehören im Hinblick auf den *Human Development Index* zu den Top 50. Zudem erzielt das Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt der Golfstaaten internationale Spitzenwerte. Damit zählt das Gebiet zu den reichsten Weltregionen und markiert eine umfassende wirtschaftliche und soziale Kluft zum Rest der Staaten in der Region. So spielten die Golfstaaten in der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts von Anfang an eine bedeutende Rolle im Hinblick auf die politische und wirtschaftliche Ordnung in der Region. Seit den Ereignissen des Jahres 2011 haben die Staaten des GKR ihre politische und wirtschaftliche Einflussnahme durch ihre enormen finanziellen Ressourcen in der Region weiter ausgebaut.

Unter den weltweit zehn größten Staatsfonds sind mit der *Abu Dhabi Investment Authority*, der saudi-arabischen *SAMA Foreign Holdings* und der *Mubadala Development Holding* gleich drei Staatsfonds des GKR vertreten. Zudem ist die *Abu Dhabi Investment Authority* vor dem norwegischen *Government Pension Fund* mit einem Gesamtvermögen von 627 Milliarden US-Dollar der kapitalstärkste Staatsfond der Welt. Von den 16 Staatsfonds des GKR operieren allein acht in größerem Umfang im südlichen Mittelmeerraum und investieren verstärkt in Infrastrukturprojekte mit entsprechenden Renditeprojekten. In diesem Zusammenhang bleibt die Fragestellung im Raum, inwiefern die wirtschaftlichen Subventionen der Golf-Monarchien politische Implikationen nach sich ziehen. Die eindeutige Parteinahme und nachfolgende großzügige finanzielle Unterstützung, insbesondere Saudi-Arabiens und der Vereinigten Arabischen Emirate im Zuge des Militärputsches vom 3. Juli 2013 in Ägypten, wurde von internationalen Beobachtern als klares Indiz für eine Politik der Wiederherstellung autokratischer Strukturen in der Region wahrgenommen. Im Rahmen der Machtübernahme durch das ägyptische Militär wurde der erste demokratisch gewählte Staatspräsident, der den Muslimbrüdern nahe stehende Mohammed Mursi, abgesetzt und verhaftet. Inzwischen ist er von einem ägyptischen Gericht zum Tode verurteilt worden. Das für die Region so bedeutende Ereignis, das zum abrupten Ende einer begonnenen demokratischen Übergangsphase im größten Land der arabischen Welt führte, hat auch gezeigt, dass die Herrscherhäuser am Golf andere Vorstellungen von gesellschaftlichen Veränderungsprozessen haben als jene, für die ein Großteil der Völker in der arabischen Welt zu Beginn des Jahres 2011 auf die Straße gingen. Demokratisierungsprozesse, die zum Teil zu Lasten alter und entmachteter Eliten in der Region gehen, werden von der *ruling elite* der Golfstaaten derzeit als konkrete Sicherheitsbedrohung aufgefasst. Heute müssen sich alle „westlichen“ Player und Kommentatoren der Region eingestehen,

dass sich der Enthusiasmus für mehr Demokratie und Teilhabe aufgrund des erheblichen Machtvakuum in Syrien, im Irak und in Libyen und nicht zuletzt durch die Etablierung des Islamischen Staates in Teilen dieser Region, deutlich relativiert hat. Wer hätte zu Beginn des Jahres 2011 gedacht, dass sich im Kernland des arabischen Halbmondes die zynische Karikatur eines islamischen Kalifats mit dem simplen Namen „Islamischer Staat“ festsetzen würde, dessen Territorium bereits eine Fläche von der Größe Italiens umfasst und in der das willkürliche Morden als „strenge“ Auslegung legalistischer Grundsätze des Islam die „politische“ Tagesordnung prägt?

Somit steht angesichts dieser besorgniserregenden Entwicklung für die Staaten des GKR die politische Stabilität der Region an erster Stelle, sie ist zudem die *conditio sine qua non* für nachhaltiges Wirtschaftswachstum und ein investitionsfreundliches Klima.



Quelle: Santander Trade Portal (2015): Morocco – Foreign Investment, URL <https://en.santandertrade.com/establish-overseas/morocco/foreign-investment> [11.08.2015].

Politische Implikationen ausländischer Direktinvestitionen am Beispiel Marokkos

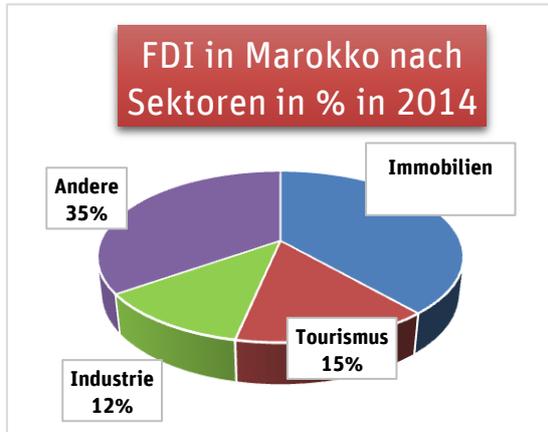
Marokko ist bereits seit dem Jahr 1976 durch den Kuwaitischen Staatsfond KIA Ziel von Direktinvestitionen in der Region. Er geht auf einen bilateralen Beschluss zurück und startete mit einem Vermögen von 20 Millionen Euro. Investiert wurde hauptsäch-

lich in den Bereichen Tourismus, Immobilien und Finanzen.¹³ Das heutige Kapitalvermögen des Fonds liegt bei etwa 80 Millionen Euro.¹⁴

Bereits im Jahr 2011 waren Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate, die beiden wichtigsten Kernstaaten des Golf-Kooperationsrates, zugleich die beiden finanzstärksten ausländischen Direktinvestoren (FDI) in Marokko hinter Frankreich. Allerdings hat der von den Staaten des Golf-Kooperationsrates ins Leben gerufene Sonderfond für Direktinvestition in Höhe von fünf Milliarden US-Dollar über einen Zeitraum von fünf Jahren Ende 2012 Frankreich de facto als größten ausländischen Direktinvestor verdrängt.¹⁵ Strategisch bedeutet das für Marokko, dass die finanzielle Abhängigkeit von der EU, insbesondere vor dem Hintergrund der durch die hohe Staatsverschuldung Griechenlands bedingten Währungskrise, verringert werden konnte und sich durch die arabischen Brudermonarchien ein weiterer finanzkräftiger Entwicklungsakteur und Investor auftut, der dem Land weiterhin Prosperität und Wachstum zu verschaffen vermag. Allein die Vereinigten Arabischen Emirate haben ihre Investitionen im Nachgang der Ereignisse des Jahres 2011 um 71 Prozentpunkte im Vergleich zum Vorjahr erhöht. Im Dezember 2013 hat im Rahmen dieser Finanzausgaben Katar mit sofortiger Wirkung 1,25 Milliarden US-Dollar zur Verfügung gestellt.

Konkret schlagen sich die Auswirkungen der Direktinvestitionen auch in neuen gemeinsamen Projekten mit den Staaten des GKR nieder. So entschied sich die marokkanische Agentur für Solarenergie (MASEN) Ende Oktober 2012 zusammen mit der spanischen Gruppe Aries IS für den saudischen Partnerspezialisten ACWA, um den ersten Bauabschnitt des Solarkraftwerks Ouarzazate im Süden Marokkos einzuleiten. Die Entwicklung von Solarenergie im Sektor der erneuerbaren Energien spielt eine bedeutende Rolle im Hinblick auf Investitionen seitens des GKR in Marokko und trägt den neuen Diversifizierungsstrategien der GKR-

Anlagepolitik Rechnung. So sind die Staatsfonds (SWFs) des GKR in erster Linie an Direktinvestitionen interessiert, die sich vor allem in Infrastrukturprojekten widerspiegeln.



Quelle: Santander Trade Portal (2015): Morocco – Foreign Investment, URL <https://en.santandertrade.com/establish-overseas/morocco/foreign-investment> [11.08.2015].

In Marokko zählen vor allem SWFs wie die *Kuwait Investment Authority* (KIA) und die *Qatar Investment Authority* zu den großen Investoren. Investitionen der KIA fließen überwiegend in den Bereich Tourismus, Immobilien und in den Finanzsektor, die QIA investiert dagegen ausschließlich in Luxusimmobilien.¹⁶ Im Bereich der Direktinvestitionen zeigt das Beispiel der Investitionsströme der Vereinigten Arabischen Emirate im Jahr 2011, dass hier der Sektor erneuerbarer Energien den größten Anteil ausmacht, gefolgt von den Bereichen Telekommunikation und Immobilienprojekte.

Insbesondere der *Wissal Kapital Fund* trägt hier im Rahmen des Projektes Marokko 2020, das die sozioökonomische Gesamtsituation erheblich verbessern und die Arbeitslosenquote weiter nach unten reduzieren soll, zur Umsetzung großer touristischer Infrastrukturprojekte in den marokkanischen Küstenstädten und im Tourismuszentrum des Landes, Marrakesch, bei. Der multilaterale Fond, an dem die *Katar Holding*, die *Aabar Investments* (Abu Dhabi), der *Kuwait Generations Fund* sowie der marokkanische Staatsfond für touristische Entwicklung beteiligt sind, sieht vor, insgesamt vier Milliarden US-Dollar für die oben genannten

Vorhaben aufzubringen.¹⁷ Im Rahmen dieses vom marokkanischen Ministerium für Tourismus geförderten Projektes visiert Marokko für das Jahr 2020 einen Anstieg der Touristenzahlen um knapp 25 Prozent von derzeit acht Millionen auf jährlich zehn Millionen an. Schon jetzt ist der Tourismussektor nach dem Landwirtschaftssektor der zweitgrößte Wirtschaftsfaktor Marokkos und erwirtschaftet derzeit knapp 17 Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

Die Direktinvestitionen und das Engagement der GKR-Staaten in Marokko bergen klare politische Implikationen: Zum einen soll das marokkanische Modell einer langsamen und friedlichen demokratischen Transition auf der Grundlage eigener soziokultureller Wertigkeiten und Strukturen gestärkt werden. Dabei ist der wirtschaftliche Faktor ein ganz wesentlicher, sind derzeit doch etwa 28 Prozent der Gesamtbevölkerung unter 14 Jahre alt. Sie dürften in relativ kurzer Zeit auf den Arbeitsmarkt drängen sowie Prosperität und soziale Sicherheit einfordern. Angesichts eines Haushaltsdefizits von fünf Prozent des Bruttoinlandsproduktes ist Marokko dringend auf ausländische Wirtschaftshilfe angewiesen. Zudem zeugt das Verfassungsreferendum vom 1. Juli 2011 nicht nur von einem breiten Konsens im Hinblick auf eine friedliche Reformierung des Landes, sondern vor allem von einer überwältigenden Akzeptanz der Monarchie und der politischen Reformagenda der *ruling elite* seitens der marokkanischen Bevölkerung. Insofern stellt Marokko immer auch das verfassungsrechtliche Erfolgsmodell einer Monarchie in der Region dar, das unter Umständen und bei aufkeimenden Unruhen für die GKR-Staaten beispielhaft sein könnte.

Der GKR erwartet im Gegenzug von Marokko vor allem im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik erhebliche Unterstützung, insbesondere vor dem Hintergrund der immensen Herausforderungen durch die territorial verankerte Terrorgruppe Islamischer Staat in Syrien und im Irak sowie bewaffneter schiitischer Gruppen, ebenfalls im Irak und im Jemen. So beteiligt sich Marokko

auch an dem unter Federführung von Saudi-Arabien geführten Militärbündnis gegen die schiitischen Houthi-Rebellen im Jemen, indem es Unterstützung in Form einer Verlegung von Luftwaffeneinheiten an den Golf leistet.

Das dynastische System, das in Marokko seit etwa 1.200 Jahren kulturell tief verankert ist, sowie die gegenwärtig herrschende Alawiden-Dynastie, die im Zuge ihrer nunmehr knapp vierhundertjährigen Herrschaft über einen umfassenden Erfahrungsschatz an politischer Krisenbewältigungsstrategie im Hinblick auf ihre machtpolitische Überlebensfähigkeit verfügt, dürfte auch weiterhin über genügend intellektuelle, kulturelle und soziale Ressourcen verfügen, um innenpolitisch weitgehend eine eigenständige Reformagenda zu verfolgen. Die hilfreichen Direktinvestitionen der Golfstaaten implizieren fraglos politische Kompromisse und zielen zudem auf eine Konsolidierung der arabischen Monarchien in wirtschaftlicher und politischer Hinsicht ab. Der *Statut avancé* bei der EU und eine mittelfristig an europäischen Demokratiestandards ausgerichtete Konvergenzpolitik erlauben Marokko jedoch, den eingeschlagenen eigenständigen Reformkurs fortzusetzen, um seine Institutionen, seine öffentlichen Dienstleistungen und seinen Wirtschaftssektor für die wachsenden Ansprüche seiner Bevölkerung und die Erfordernisse eines globalen Wettbewerbs zu rüsten, ohne sein beeindruckendes soziokulturelles Erbe sowie seine kulturellen Traditionen aufgeben zu müssen. Bisher gelingt das Marokko wie keinem anderen arabischen Land in Nordafrika.

|| Dr. Jochen Lobah

Regionalbeauftragter für Marokko und Mauretanien

|| Mag. Ingrid Heidlmeyer

Wissenschaftskoordinatorin Marokko

ANMERKUNGEN

- 1 Yom, Sean L./ Gause, Gregory (2012): How resilient Arab Monarchies hang on, S. 5, Journal of Democracy, Ausgabe 23.
- 2 Jillian Schwendler verwendet diesen Begriff erstmals in einer Analyse am 22.06.2011 auf einem für Al Jazeera veröffentlichten Beitrag. URL <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2011/06/2011621155732501502.html> [13.08.2015].
- 3 Vgl. Auswärtiges Amt (Stand August 2015): Länderinformationen Saudi-Arabien Wirtschaft. URL http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/SaudiArabien/Wirtschaft_node.html [13.08.2015].
- 4 Vgl. Yom, Sean L./ Gause, Gregory (2012): S. 5.
- 5 Vgl. Ebd. S. 3.
- 6 Yom, Sean L./ Gause, Gregory (2012): S. 5.
- 7 Vgl. Ebd. S. 6.
- 8 Vgl. Meier, Oliver / Zamirirad, Azadeh (2015): Die Atomvereinbarung mit Iran, Stiftung Wissenschaft und Politik, S. 7, URL http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2015A70_mro_zmd.pdf [13.08.2015].
- 9 Vgl. Talbot, Valerie (2011): The Gulf States' Political and Economic Role in the Mediterranean, S. 1, URL http://www.iemed.org/observatori-en/arees-danalisi/arxiu-adjunts/anyuari/med.2011/Talbot_en.pdf [13.08.2015].
- 10 Vgl. Jassim, Hussein (2012): Report GCC Sovereign Fund Investments in Morocco. Aljazeera Center for Studies, URL <http://studies.aljazeera.net/ResourceGallery/media/Documents/2012/1/23/20121239161681734GCC%20Sovereign%20Fund%20Investments%20in%20Morocco.pdf> [13.08.2015].
- 11 Die Gründe für die Beendigungen der diplomatischen Beziehungen zwischen Marokko und dem Iran liegen sowohl in der Auseinandersetzung über die Souveränität der Inselmonarchie Bahrain als auch die Vorwürfe Marokkos, der Iran würde proselytische Aktivitäten zugunsten der Verbreitung des schiitischen Islams in Marokko unternehmen, was eine enorme Gefährdung für den maliktischen Ritus und den religiösen Führungsanspruch des Königs darstellt. 99 Prozent der marokkanischen Bevölkerung sind sunnitische Muslime. Fünf Jahr nach dem Bruch kam es zu erneuten Annäherungen der marokkanisch-iranischen Beziehungen auf Initiative des Irans. Anfang 2015 übernahm Mohamad Taqqi Mouayyad sein Amt als iranischer Botschafter in Rabat. Dem ist anzumerken, dass Marokko in diesem Fall auch in eigenem Interesse handelte, angesichts der Tatsache dass der Iran die territoriale Integrität Marokko anerkennt und bereits vor 2008 bilaterale Verhandlungen zu einem Freihandelsabkommen im Gange waren.
- 12 Vgl. Morocco World News (2009): Morocco breaks off with Iran – some background and speculation URL <https://maghrebenglish.wordpress.com/2009/03/15/morocco-breaks-off-with-iran-some-background-and-speculation/>. [13.08.2015].
- 13 Vgl. The European Investment Bank (2012): Mobilizing the potential of GCC Sovereign Wealth Funds for Mediterranean Partner Countries. S. 12, URL http://www.eib.org/attachments/country/femip_study_potential_of_gcc_sovereign_wealth_funds_en.pdf [13.08.2015].

- 14 Vgl. Airault, Pascal (2013): Maroc: avec les monarchies du Golfe, un mariage de raison, in: Jeune Afrique. URL <http://www.jeuneafrique.com/138776/politique/maroc-avec-les-monarchies-du-golfe-un-mariage-de-raison/> [13.08.2015].
- 15 Vgl. Chaudier, Julie (2012): Maroc: Les investissements du Golfe pour remplacer l'Union européenne. URL <http://www.yabiladi.com/articles/details/13697/maroc-investissements-golfe-pour-replacer.html> [13.08.2015].
- 16 Vgl. The European Investment Bank (2012): S. 13.
- 17 Vgl. Jassim, Hussein (2012).

INNENANSICHTEN AUS MAROKKO

|| Nouh El Harmouzi im Interview

Dr. Nouh El Harmouzi ist Redakteur und Direktor des zivilgesellschaftlichen Informationsportals Minbar al Hurriyya und zugleich Vorsitzender des Arab Center for Scientific Research, ein Think-Tank zur Stärkung der zivilgesellschaftlichen Akteure in der arabischen Welt sowie zur Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, inklusiver Entwicklung und Freiheit. Er ist Professor für Wirtschaftswissenschaften an der Universität Kenitra/Marokko.

HSS: Zunächst eine prinzipielle Frage: Weshalb haben alle arabischen Monarchien, sogar die nicht finanzstarken und ressourcenarmen wie Jordanien und Marokko, den arabischen Frühling unbeschadet und weitestgehend stabil überstanden im Gegensatz zu den arabischen Republiken?

El Harmouzi: Während sich viele Ölmonarchien auf ihre Dollareinnahmen verlassen haben, um den sozialen Frieden ihres Volkes zu erkaufen und ein Überschwappen der arabischen Aufstände zu verhindern, stellen ressourcenarme Monarchien wie Jordanien und Marokko, eine Ausnahme dar. Dies lässt sich auf das ruhige Klima zurückführen, unter welchem die Ereignisse in Jordanien und Marokko stattfanden. Das politische System ist natürlich keine Demokratie nach westlichem Vorbild, aber auch keine brutale und repressive Diktatur wie in Tunesien, Libyen oder Syrien. Es gibt hier vielfältige Ventile und einen breiten Spielraum für Meinungsfreiheit, die es ermöglichen, Forderungen auf friedliche Art und Weise und ohne extreme Gewaltanwendung zum Ausdruck zu bringen. Es kam zu keinen Verboten und brutalen Unterdrückun-

gen der Massenproteste durch die Behörden. Obwohl die Demonstranten sicherlich für radikale Reformen plädierten, zielten sie nicht auf einen Umsturz des marokkanischen und jordanischen Regimes ab. Im Gegensatz zu anderen Ländern des "arabischen Frühlings", wo Demonstranten den Sturz der bestehenden Regime forderten, setzten sie sich in den nicht vom Ölreichtum gesegneten Monarchien für eine wirksamere Bekämpfung von Korruption, Klientelismus und sozialen Ungleichheiten ein. Hinzu kommt, dass die Machthaber in diesen Ländern durch ihre historische Legitimität gut verankert sind.

Die Reaktionsfähigkeit und Flexibilität der Regime in beiden Ländern spielte auch eine wichtige Rolle beim Erhalt des Friedens. Die Kommissionen zur Verfassungsrevision, die Kommission für den nationalen Dialog, die gesellschaftlichen Forderungen in Jordanien, die Verfassungsreformen in Marokko und die Wahl einer moderaten islamischen Partei zur stärksten Regierungspartei, funktionierten wie ein Ventil, das den Druck in beiden Ländern reduzierte, vor einem Überschwappen der Proteste schützte, den Schock absorbierte und die öffentliche Meinung beschwichtigte. Vor allem der breite Spielraum im Bereich der Meinungsfreiheit ermöglichte es, Forderungen friedlich und ohne extreme Formen von Gewalt zum Ausdruck zu bringen.

Inwiefern beeinflussen oder bestimmen die Staaten des Golf-Kooperationsrates unter Führung Saudi-Arabiens durch ihre großzügigen Finanzhilfen und Direktinvestitionen (FDI) die innen- und außenpolitischen Agenden neben Ägypten auch in Marokko?

Nach dem Militärputsch in Ägypten und der Absetzung von Mohammed Mursi, der anfänglich ja von einem GKR-Staat, nämlich Katar erheblich unterstützt wurde, ließen Saudi-Arabien, die Vereinigten Arabischen Emirate und Kuwait zusammen 12 Milliarden Dollar in die Staatskasse von Generalfeldmarschall Sisi in Ägypten fließen. Diese Beihilfen sind als Budgethilfe, zur Wiederherstellung der Devisenreserven, für Bauprojekte und zur Beschaffung von Medikamenten und Erdöl gedacht.

Die Staaten des GKR versuchen anhand solch großer finanzieller Unterstützung die Innen- und Außenpolitik Ägyptens, das nach wie vor großen kulturellen und politischen Einfluss im Nahen Osten ausübt, zu beeinflussen. Ägypten bleibt auch aufgrund seiner Kontrolle über den Suezkanal einflussreich. Es ist auch die erste Front im arabisch-israelischen Konflikt nach der Unterzeichnung eines "kalten" Friedensabkommens mit Israel und seinem Einsatz für die palästinensischen Gebiete. Die Unterstützung Ägyptens erfolgt natürlich auch als beträchtliche Gegenleistung für die Unterdrückung der Muslimbruderschaft, der einflussreichsten politischen Kraft mit dezidiert islamischem Referenzrahmen in der gesamten Region. All diese Aspekte machen Ägypten nach wie vor zu einer gewichtigen Regionalmacht. Darüber hinaus ist die regionale Gewichtung Ägyptens durch die große Anzahl ägyptischer Arbeiter in den Golfstaaten nach wie vor sehr groß.

Bemerkenswert ist zudem, dass die ägyptische Armee die größte in der arabischen Welt ist. Ägypten hat außer den umfangreichen Finanzhilfen auch ein entsprechendes Verteidigungs- und Sicherheitsabkommen mit dem GKR unterzeichnet. Die ägyptischen Truppen unterstützen die saudischen an der Nordgrenze Saudi-Arabiens gegen die Be-

drohung durch den „Islamischen Staat“ und beteiligten sich an der seit Ende März 2015 von einer Militärkoalition sunnitischer Staaten durchgeführten Militäroperation "Tempête Décisive" gegen die vom Iran gestützten schiitischen Houthi-Rebellen im Jemen. Zudem sind die Ägypter angehalten, neben der Marginalisierung der Muslimbrüder dem schiitischen Vormachtstreben in der Region, das sich in erster Linie durch das iranische Atomprogramm manifestiert, entgegenzuwirken.

Der Aktivismus der Golfstaaten ist auch durch politische und finanzielle Mittel in Marokko sichtbar. Im Dezember 2013 hat Katar Marokko eine Finanzhilfe von 1,25 Milliarden US-Dollar gewährt, die im Rahmen einer Finanzhilfe in Höhe von fünf Milliarden US-Dollar durch die Staaten Kuwait, Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emiraten gebilligt wurde. Das angekündigte Ziel ist eine Konsolidierung der Infrastruktur und die Stärkung der Wirtschaft des Königreichs. Die Finanzhilfen und Investitionen der Golfstaaten fließen überwiegend in traditionelle Wirtschaftsbereiche (Banken, Energie, Immobilien, Bergbau, Telekommunikation und Tourismus) sowie weitere innovative Branchen (erneuerbare Energie).

In Marokko wurden die Beihilfen in der Anfangsphase des „arabischen Frühlings“ im Rahmen einer neuen Strategie des GKR gewährt, um ein Überschwappen der Proteste und eine Destabilisierung Marokkos zu verhindern. Die Golfstaaten fürchteten und fürchteten den Fall einer arabischen Monarchie. Marokko und Jordanien wurden auch eingeladen, dem Golf-Kooperationsrat beizutreten. Saudi-Arabien hat seine Unterstützung für Marokko bezüglich der Saharafrage und des angestrebten Autonomievorhabens stets bekundet.

Dieser neue „Mini-Marshall-Plan“ und die neuen strategischen Allianzen sollen die neue maghrebische Landschaft beeinflussen und die überwiegend sunnitischen Länder im regionalen Kampf zwischen dem "schiitischen Halbmond", unter Führung des Irans, und der "sunnitischen Achse", deren

Leitung zwischen der Türkei, Katar und Saudi-Arabien umstritten ist, stärken. Marokko hatte die diplomatischen Beziehungen mit dem Iran auf Druck Saudi-Arabiens im Jahr 2009 abgebrochen.

Der sunnitische Block der Golfmonarchien kann im Gegenzug auf die strategische und sicherheitspolitische Unterstützung Marokkos zählen. Im August 2014 hatte Marokko ein Kontingent von Soldaten nach Saudi-Arabien entsandt, um die Mitglieder der saudischen Nationalgarde bei der Grenzkontrolle zwischen Saudi-Arabien und dem Irak zu unterstützen. Neben Ägypten beteiligt sich auch Marokko an der sunnitischen Militäroffensive unter Führung Saudi-Arabiens gegen die schiitischen Houthi-Rebellen im Jemen.

Inwiefern gibt es eine gemeinsame Schnittmenge zwischen den Entwicklungszielen der Golf-Staaten in Marokko und Ägypten und den „westlichen“ Zielen von Entwicklungsgeldern und Finanzhilfen in der Region? An welche Bedingungen und Konditionalitäten sind diese Finanzhilfen und Investitionen gekoppelt? Besteht ein Konkurrenzverhältnis zu anderen Geberländern und -institutionen (USA, EU, China)?

Die Anwesenheit der westlichen Länder und Chinas in der Region bringen die Staaten des GKR in keinen ernsthaften strategischen Interessenskonflikt. Die GKR-Staaten, allen voran Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate verfügen als Nettoexporteure natürlicher Ressourcenvorkommen über erhebliche Währungsreserven, die ihnen eine gewisse Autonomie und Unabhängigkeit gegenüber dem Westen garantieren (im Jahr 2012 bestanden 82,4 Prozent der Gesamtausfuhren des GKR in die EU aus Bergbauerzeugnissen und Erdölprodukten). Hinzu kommt, dass der wirtschaftliche Austausch zwischen der EU und den Staaten des GKR zwischen 2008 und 2013 im Durchschnitt um 5,8 Prozent stieg. Daraus kann geschlossen werden, dass sich die Komplexität und Intensivierung der EU-GKR-Wirtschaftsbe-

ziehungen zugunsten der GKR-Staaten beschleunigen, die über eine Menge natürlicher Ressourcen verfügen und daher fähig sind, die EU als erster Exportabnehmer durch China und Russland zu ersetzen.

Allerdings wird die Unabhängigkeit der USA im Energiebereich durch die Nutzung von Schiefergas und der von Obama angekündigten Wendung der USA Richtung Asien ein spürbares Vakuum in der Region hinterlassen. Die Vereinigten Staaten sind dabei, die arabischen Golf-Monarchien nicht mehr als unerlässliche Energielieferanten zu betrachten. Sobald die USA selbst zu einem Energielieferanten werden, dürften sie die Staaten des GKR eher als Konkurrenten betrachten. Darüber hinaus ist das Klima durch das unter Führung der USA ausgehandelte Atomabkommen mit dem Iran angespannt, da die GKR-Staaten das Vormachtstreben des schiitischen Iran als potenzielle Gefahr betrachten. China, das aufgrund seines hohen Wachstums einen ständig steigenden Erdölbedarf aufweist sowie Russland werden von dieser geostrategischen Wende profitieren, indem es hier neue Bündnisse zwischen den Golfmonarchien und den großen asiatischen Regionalmächten geben wird.

EU-Importe aus dem Golf-Kooperationsrat sind in erster Linie Brennstoffe. Die EU ist 2012 der größte Handelspartner des GKR und deckt dabei 12,8 Prozent des gesamten Handels, gefolgt von Japan (12,7 Prozent), Indien (11,5 Prozent) und China (11,3 Prozent).

Der Handel zwischen der EU und dem GKR ist zwischen 2008 und 2013 um 5,8 Prozent gestiegen, fiel 2009 um 25,2 Prozent und konnte sich 2010 auf dasselbe Niveau von 2008 einpendeln. Seit 2010, ist er weiter gewachsen (+ 51 Prozent in drei Jahren).

Eine Frage zur Sicherheitslage, die auch in Marokko angespannt ist: Viele gingen eine Zeit lang davon aus, dass Staaten des GKR den Widerstand durch Al Qaida und vor allem IS in Syrien finanzierten. Inzwischen sehen sich gerade die stabilen Monarchien

**in der Region durch diese Gruppen bedroht.
Wie komplex ist dieses Phänomen?**

Die sunnitischen Golfmonarchien haben finanziell und ideologisch seit Jahren den sunnitischen Aufstand gegen die Schiiten in der Region unterstützt. Die Unterstützung dieser Gruppen hatten die Expansion und Zurückdrängung der Schiiten in der Region zum Ziel. Diese sunnitischen Bewegungen gewannen aufgrund der Ereignisse und unerwarteten Entwicklungen an Einfluss und bilden jetzt eine mächtige Bewegung von äußerster Brutalität, namens DAESH oder IS. IS hat sich (wie die Kehrtwendung Al Qaidas in Afghanistan) zu einer Bedrohung für alle Golfmonarchien entwickelt, die zu ihrer Gründung beigetragen haben. Diese Monarchien werden vom IS als illegitime und häretische Systeme betrachtet, die nach der Vernichtung der Schiiten ausgerottet werden sollen. Die de facto sunnitischen Golfstaaten hatten jedoch lange die Manipulation von IS (mit allen dazugehörigen Risiken) vor einer nuklearen Aufrüstung des schiitischen Iran bevorzugt. Die Einflussweiterung des Iran und die Etablierung zu einer regionalen Großmacht stellt in ihren Augen die größte und äußerste Bedrohung dar.

Was macht die Anziehungskraft der Arbeit im Bereich Entwicklungszusammenarbeit aus? In meinen frühen Studienjahren bewegte mich die Aussicht, mit Menschen verschiedener Herkunft zusammen zu arbeiten, in ferne Länder zu reisen und eine sinnvolle Tätigkeit auszuüben. Die – meist sehr anstrengenden – Reisen haben ihren Glanz schnell verloren, und die Zusammenarbeit in einem multi-kulturellen Team ist zum Alltag geworden. Geblieben ist das Wissen, dass ich mit meiner Arbeit einen kleinen Beitrag zur Entwicklung einer gemeinsamen Welt leiste. Und das Beste am Ganzen: Die Arbeit ist spannend und abwechslungsreich. Regelmäßig habe ich die Gelegenheit, wichtige Persönlichkeiten aus der südafrikanischen Politik und Wirtschaft kennenzulernen und mit ihnen über die Zukunft und die Herausforderungen des Landes zu sprechen. Trotz aller Schwierigkeiten, die Wirkung unserer Arbeit auf die Entwicklung Südafrikas als Ganzes zu messen, bin ich davon überzeugt, durch meine Mitarbeit an vielen Projekten der Hanns-Seidel-Stiftung das Leben einzelner Menschen in Südafrika positiv beeinflusst zu haben. Dies ist ein schöner Gedanke, aus dem ich immer wieder neue Motivation schöpfe.

Lucy Kormann, Projektassistentin in Johannesburg, Südafrika

SÜDAFRIKA: NEUE FORMEN DER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

|| Lucy Kormann

Südafrika ist eines der politisch bedeutendsten und stabilsten Länder Afrikas. Im Vergleich zu anderen afrikanischen Staaten verfügt das Land am Kap über eine relativ stark diversifizierte Wirtschaft. All dies kann jedoch nicht über schwerwiegende strukturelle Probleme wie extreme soziale Ungleichheit, Arbeitslosigkeit und Armut hinwegtäuschen. Dieser Gegensatz erklärt, wieso Südafrika sowohl Geber als auch Empfänger von Entwicklungsleistungen ist.

Südafrikas neue Rolle

Seit dem Ende der Apartheid 1994 hat sich Südafrika verwandelt. Vom Geächteten der internationalen Staatengemeinschaft wurde das Land über Nacht zum demokratischen Lieblingskind Afrikas und Symbol für Versöhnung und Rechtsstaatlichkeit. 21 Jahre später ist Südafrika eine politisch stabile regionale Supermacht und Sprachrohr des Kontinents in internationalen Gremien wie den Vereinten Nationen.

Die Einladung in die Gruppe der BRICS-Staaten¹ im Jahr 2014, einer Vereinigung aufstrebender Volkswirtschaften, hat Südafrika seiner wirtschaftlichen Stärke und politischen Stabilität zu verdanken. Das Land wird als oberes Mitteleinkommensland eingestuft; 2014 lag das Brutto-Nationaleinkommen pro Kopf bei 13.046 USD.² Im Vergleich zu vielen anderen afrikanischen Ländern verfügt das Land am Kap über eine gut ausgebaute Infrastruktur, ein gesundes Bankenwesen und eine diversifizierte Wirtschaft.

Zahlen und Fakten können jedoch nicht über die schwerwiegenden strukturellen Probleme des Landes hinwegtäuschen. Extreme soziale Ungleichheit, Armut und hohe Arbeitslosigkeit bedrohen Demokratie und wirtschaftliche Entwicklung. Diese sozio-ökonomischen Disparitäten lassen erahnen, wieso Südafrika sowohl Geber als auch Empfänger von Entwicklungsleistungen ist.

Südafrika als Geber

Außenpolitische Leitlinien

Schon zu Zeiten der Apartheid vergab die südafrikanische Regierung Mittel an Entwicklungsländer. Allerdings setzte das Regime diese Mittel vornehmlich zur Sicherung von politischer Unterstützung ein; zum Beispiel um Stimmen in den Vereinten Nationen (VN) zu kaufen. Die Außenpolitik des Apartheid-Regimes, insbesondere in der Region des südlichen Afrikas, zielte letztendlich auf eine Destabilisierung der Region ab und war durch militärische Aggression gekennzeichnet. Auch die sogenannten *Homelands* galten als Empfänger von Entwicklungsgeldern. Hierbei handelte es sich um Gebiete auf südafrikanischem Territorium, die durch schwarze Südafrikaner selbstverwaltet wurden und welche das Apartheid-Regime als unabhängig erklärte, obwohl sie faktisch und historisch zum Staatsgebiet Südafrikas gehörten.³ Die Ausgrenzung der „schwarzen“ Homelands aus südafrikanischem Staatsgebiet – de facto eine Rassentrennung – diente dazu, im Rest Südafrikas künstlich

eine weiße Mehrheit zu erzeugen. Die internationale Staatengemeinschaft verurteilte diese Politik aufs Schärfste und erkannte diese künstliche Eigenständigkeit der *Homelands* nie an.

Im Gegensatz zum Apartheid-Regime, welches die Region des südlichen Afrikas wirtschaftlich destabilisierte und sich in Bürgerkriege einmischte, war die neu gewählte südafrikanische Regierung nach den ersten demokratischen Wahlen 1994 darum bemüht, die Beziehungen zu den Nachbarländern auf der Basis gegenseitigen Respekts nezugestalten und den Frieden in der Region zu fördern. Zu diesem Zweck erließ sie den Nachbarländern Namibia, Swasiland und Mozambique unter anderem Schulden in Höhe von ungefähr 230 Millionen Euro.⁴

Die Mandela-Ära, gekennzeichnet von Optimismus und friedlichem gesellschaftlichem Umbruch, machte Südafrika zu einem demokratischen Vorbild weltweit. Die Figur Mandelas wurde international zu einem Symbol für Menschlichkeit, gesellschaftlichen Dialog und Versöhnung. Außenpolitisch standen für die neugewählte Regierung die Förderung der Menschenrechte, Pan-Afrikanismus (Solidarität zwischen allen Afrikanern), Ubuntu (Menschlichkeit), sowie Freiheit und Gleichheit auf dem afrikanischen Kontinent im Vordergrund.⁵ In der Praxis musste sich Nelson Mandela aber rasch den harschen Realitäten stellen: Mit der Forderung nach Sanktionen gegen die nigerianische Regierung wegen der Hinrichtung des Bürgerrechtlers Ken Saro-Wiwa sowie acht seiner Mitstreiter im Jahr 1995, isolierte er Südafrika vom Rest Afrikas. Die Organisation für Afrikanische Einheit (die Vorgängerorganisation der Afrikanischen Union) wies Südafrika mit der Begründung zurecht, die afrikanische Solidarität verletzt zu haben. Es war unter anderem diese Erfahrung, die Mandela zu der Erkenntnis brachte, dass man Demokratie nicht erzwingen kann. Insbesondere in Afrika musste er oft-

mals seine außenpolitischen Ideale den kontinentalen Gegebenheiten anpassen.⁶

Mandelas Nachfolger, Thabo Mbeki, intensivierte die auf Afrika ausgerichtete Außenpolitik seines Vorgängers, welche *African Agenda* genannt wurde. Mbeki, der sich in einer historischen Rede⁷ als Afrikaner und Nachfahre aller Einwohner Afrikas bezeichnete, propagierte die Vision einer „afrikanischen Wiedergeburt“ (*African Renaissance*), gekennzeichnet durch Frieden, Stabilität, Demokratie und Wohlstand Afrikas.⁸ Als Vizepräsident unter Nelson Mandela hatte er aus dessen außenpolitischen Erfahrungen gelernt und konzentrierte sich deshalb vor allem auf die Verbreitung von Demokratie und guter Regierungsführung durch multilaterale Zusammenarbeit.⁹ Mbeki setzte sich insbesondere für die Einrichtung der Afrikanischen Union (AU), NEPAD (Neue Partnerschaft für Afrikas Entwicklung) sowie für die Stärkung der regionalen Organisation SADC (*Southern African Development Community*) ein, um indirekt seine Vision eines prosperierenden und demokratischen Afrikas zu verfolgen.¹⁰



Jakob Zuma auf dem AU Summit. Quelle: South African Government.

Die heutige Außenpolitik verfolgt weiterhin den afrikazentrierten Ansatz Mandelas und Mbekis. Stabilität, Frieden und Wohlstand in Afrika sowie gute nachbarschaftliche Beziehungen im südlichen Afrika bilden noch immer die Schwerpunkte der *African Agenda*.

Diese geopolitische Ausrichtung basiert nicht zuletzt auch auf ganz rationalen Überlegungen: Wohlstand, Entwicklung, Frieden und Sicherheit Südafrikas hängen zu einem erheblichen Teil von der politischen und wirtschaftlichen Lage der umliegenden Länder ab. Südafrika engagiert sich bereits seit den späten 90er Jahren in internationalen Friedenseinsätzen in Afrika, fördert friedenserhaltende Maßnahmen, trägt zur Schlichtung von Konflikten bei und leistet Hilfe zum Wiederaufbau und zur Stabilitätssicherung. Auf diese Weise entwickelte sich Südafrika in den letzten 20 Jahren zu einem der größten afrikanischen Unterstützer friedenserhaltender Maßnahmen der VN und AU.

Beteiligung an internationalen Friedenseinsätzen

Nach der erfolgreichen Umstrukturierung des aggressiven Militär-Apparats, einem Überbleibsel aus Apartheidzeiten, setzte die südafrikanische Regierung ihre Streitkräfte mehr und mehr in Friedenseinsätzen ein, zum Beispiel in Burundi und der Zentralafrikanischen Republik. Nachdem Nelson Mandela in Burundi die Rolle als Vermittler im Friedensprozess übernommen hatte, stationierte Südafrika zwischen 2001 und 2009 friedenssichernde Truppen in Burundi. Die damalige südafrikanische Regierung war maßgeblich an der Schaffung einer internationalen Friedensmission beteiligt, zuerst unter der Schirmherrschaft der AU, später unter den VN.¹¹ Dieser Einsatz wird bis heute allgemein als außenpolitischer Erfolg gewertet. Südafrika profilierte sich nicht nur als wichtiger Vermittler, sondern trug auch durch den Einsatz von Truppen zur Friedenssicherung und später durch zielgerichtete Maßnahmen zur Stärkung der Kapazitäten des Staates und der Verwaltung bei.¹²

Der Einsatz in Zentralafrika war hingegen weniger erfolgreich. Im Rahmen eines bilateralen Sicherheitsabkommens zwischen Pretoria und dem damaligen Präsidenten Zentralafrikas, François Bozizé, wurden im Januar 2013 rund 200 Soldaten in die

Projekte der HSS in den frühen 90er Jahren

Bei der demokratischen Umstrukturierung der südafrikanischen Streitkräfte nach dem Ende der Apartheid leistete die HSS in den 90er Jahren einen maßgeblichen Beitrag. Projektpartner der HSS war das südafrikanische Institute for Security Studies (ISS), welches in den ersten Jahren unter dem Namen Institute for Defence Policy bekannt war. Zusammen mit ISS organisierte die HSS Seminare für die Vorläufer der heutigen südafrikanischen Armee: die Armee des Apartheid-Regimes, die Armeen der Homelands, die Streitkräfte des ANC (Umkhonto weSizwe), sowie alle größeren politischen Parteien. Ziel war es, alle politisch relevanten Gruppen über die Konzeption einer neuen demokratischen Armee zu informieren. Hierbei ging es auch um die Integration der Homeland-Armeen und des Umkhonto weSizwe in die staatliche Armee.

In den weiteren Jahren verlegte sich der Schwerpunkt der Tätigkeiten auf die praktische Vorbereitung von Gesetzesvorlagen im Bereich der Sicherheitspolitik und Umstrukturierung relevanter staatlicher Institutionen. Unter anderem wurde ISS vom Parlament beauftragt, Vorschläge für die sicherheitspolitisch relevanten Teile der neuen, demokratischen Verfassung zu erarbeiten. Zudem führte ISS mit Unterstützung der HSS erste Seminare und Forschungsprojekte zur Aufstellung einer südafrikanischen Friedens-truppe durch.

Mehr zu unserer aktuellen Arbeit unter:
www.hss.de/suedafrika

Hauptstadt Bangui entsandt. Laut eines Abkommens zwischen Südafrika und Zentralafrika sollte das Ziel des Einsatzes die Entwicklung von Kompetenzen im Bereich der Armee und Sicherheit sein. Als jedoch bei einem Angriff von Regierungsgegnern in Bangui 13 südafrikanische Soldaten umkamen und 27 weitere verletzt wurden, wurde die Motivation für den Einsatz in Südafrika hinterfragt. Die nationale Diskussion wurde überdies durch widersprüchliche Erklärungen der Regierung angefacht. Vermutet wur-

de weithin, dass die Truppen eigentlich zum Schutz des Präsidenten Bozizé nach Bangui geschickt worden waren und dass darüber hinaus möglicherweise kommerzielle – oder gar private – Interessen, wie der Zugang zu Rohstoffen, gesichert werden sollten.¹³

Die Beteiligung Südafrikas an internationalen Friedenseinsätzen dient nicht nur der Förderung des Friedens und der Stabilität in Afrika, sie hat auch zum Ziel, das Image Südafrikas als aufstrebender Mitteleinkommensstaat zu festigen und das Gewicht des Landes in multilateralen Foren zu stärken.¹⁴ Maßnahmen im Rahmen von Friedenseinsätzen werden allerdings nicht als Entwicklungszusammenarbeit (EZ) im herkömmlichen Sinne definiert; die allgemein gültige Definition der EZ der OECD schließt z. B. die Beteiligung an VN-Friedenseinsätzen aus.¹⁵

Süd-Süd-Zusammenarbeit und Dreiecksoperationen

Wie auch andere Mitteleinkommensländer sieht sich Südafrika nicht als klassisches Geberland: Die sogenannten „neuen Geber“ (erfolgreiche Schwellenländer) definieren sich als Entwicklungspartner und sind bestrebt, im Gegensatz zur traditionellen vertikalen Geber-Empfänger-Beziehung, die Beziehungen mit den Empfängerländern als horizontale Partnerschaften aufzubauen. Diese Form der EZ der neuen Geber wird oft auch als Süd-Süd-Zusammenarbeit bezeichnet¹⁶, wobei der Schwerpunkt auf dem Austausch von Wissen und technischen Kompetenzen wie auch auf Lernerfahrungen liegt.¹⁷

In diesem Sinne unterstützt Südafrikas Regierung eine Vielzahl an Programmen zur Entwicklung von Kompetenzen und demokratischen Institutionen auf dem afrikanischen Kontinent. Hier sind vor allem Maßnahmen zur Vorbereitung und Durchführung von Wahlen sowie die Stärkung von Kapazitäten in der öffentlichen Verwaltung und die Weiterbildung von Diplomaten zu nennen.¹⁸

Ein weiteres Beispiel einer Süd-Süd-Zusammenarbeit ist die IBSA-Initiative, eine

Kooperation zwischen Indien, Brasilien und Südafrika: Im Rahmen dieser Initiative wurde die *IBSA Facility for the Alleviation of Poverty and Hunger*, kurz auch *IBSA-Fund* genannt, eingerichtet. Jedes Partnerland zahlt jährlich eine Million USD in den Fonds ein. Die Mittel werden ohne Konditionalität in Projekten in bedürftigen Ländern Afrikas, Asiens und Lateinamerikas eingesetzt. Dabei steht die Förderung von Kompetenzen durch Wissenstransfer im Mittelpunkt, wobei insbesondere die lokale Expertise aus Ländern der südlichen Hemisphäre genutzt wird.¹⁹

Auswahl südafrikanischer EZ-Projekte

- Teilnahme an AU- und SADC-Wahlbeobachtungsmissionen
- Internationales diplomatisches Trainingsprogramm
- Humanitäre Hilfe in Somalia
- Wahlunterstützung in der DR Kongo und in Madagaskar
- Finanzielle Unterstützung eines Projekts zur Errichtung des *African Ombudsman Research Centre*
- Finanzielle Unterstützung eines Projekts zur Ernährung und Ernährungssicherung in Niger
- Wirtschaftliches Hilfspaket für Kuba
- Humanitäre Hilfe in Lesotho

Quelle: DFA (2014): Details and costs of all projects funded by the African Renaissance Fund in the 2009/10, 2010/11, 2011/12, 2012/13, and 2014/15 financial years, URL <http://www.dfa.gov.za/docs/2014pq/pq1960.html> [03.09.2015].

Neben der strategischen Ausrichtung auf Süd-Süd-Zusammenarbeit engagiert sich die südafrikanische Regierung auch in sogenannten Dreiecksoperationen. Dreiecksoperationen bilden eine Brücke zwischen der traditionellen EZ und der Süd-Süd-Zusammenarbeit. Laut einer Definition des deutschen Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) zeichnet sich eine Dreiecksoperation durch die Beteiligung dreier unterschiedlicher Länder-typen aus, nämlich eines traditionellen Ge-

berlandes wie Deutschland, eines Mitteleinkommenslandes und eines Entwicklungslandes. Das BMZ bezeichnet das Mitteleinkommensland dabei als Schlüsselpartner, welchem eine duale Rolle zukommt, indem es sowohl als Geber als auch als Empfänger der Mittel agiert.²⁰ Ein wichtiger Aspekt der Dreieckskooperation ist der Einsatz technischen Know-hows des Mitteleinkommenslandes, das im Fall von Südafrika z. B. eigenes institutionelles Wissen zur Schlichtung von Konflikten im afrikanischen Kontext ist.²¹ Beispiele sind im Interview mit Dr. Eduard Westreicher zu finden.

Südafrikas EZ-Kanäle

Im Jahr 2000 ersetzte die Regierung Mbeki den zu Apartheid-Zeiten errichteten *Economic Cooperation Promotion Loan Fund* durch den *African Renaissance and International Cooperation Fund*. Kurz *African Renaissance Fund* genannt, dient der Fonds heute als Vehikel zum Transfer von finanziellen Mitteln zur Durchführung von Maßnahmen der südafrikanischen EZ. Die Mittel werden jährlich vom Parlament festgesetzt und stehen allen Ministerien für EZ-Projekte in Afrika zur Verfügung. Der Fonds ist zwar im Außenministerium angesiedelt, alle Projekte bedürfen aber der Zustimmung des Außenministers und des Finanzministers. Dies ist ein bürokratisches und ineffizientes System, das u. a. dazu führt, dass die jährlichen Ausgaben des Fonds stark schwanken: So wurde zum Beispiel im Finanzjahr 2012/2013 mehr als eine Milliarde südafrikanische Rand für Projekte ausgegeben, während es im Finanzjahr 2010/2011 nur vier Millionen Rand waren, da bis Ende des Finanzjahres 2011 vergeblich auf die Zustimmung des Finanzministers für die Freigabe weiterer 141 Millionen Rand gewartet wurde.²² Eine weitere Schwachstelle des Fonds ist das Fehlen einer strategischen Ausrichtung bezüglich der Auswahl der Projekte sowie deren Begleitung, Überwachung und Evaluierung.²³

Der *African Renaissance Fund* ist allerdings nur eine von vielen Einrichtungen der südafrikanischen EZ. Laut verschiedenen

Studien sind die Hälfte aller südafrikanischen Ministerien²⁴ wie auch eine Vielzahl halbstaatlicher Institutionen in Entwicklungsmaßnahmen involviert.²⁵ Größere Beträge für Infrastrukturprojekte werden außerdem durch die *Industrial Development Cooperation* (IDC) und die *Development Bank of Southern Africa* (DBSA) vergeben. Der Schwerpunkt der IDC liegt auf internationalen Investments im privaten Sektor Südafrikas sowie anderer afrikanischer Länder. Demgegenüber konzentriert sich die DBSA auf die Unterstützung von öffentlichen Infrastrukturprojekten wie dem Bau von Krankenhäusern oder Straßen im südlichen Afrika.²⁶

Diese Fragmentierung hat dazu geführt, dass die eigentliche Höhe der staatlichen EZ schwer zu beziffern ist. Berechnungen deuten darauf hin, dass sich Südafrikas gesamte EZ auf 0,7 bis ein Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) beläuft. Diese Berechnungen sind allerdings kaum exakt, da viele Informationen von staatlichen und halbstaatlichen Institutionen fehlen und es Diskussionen darüber gibt, ob Maßnahmen wie Friedenseinsätze und Kredite für Infrastrukturprojekte in die Berechnungen einfließen sollen oder nicht.²⁷

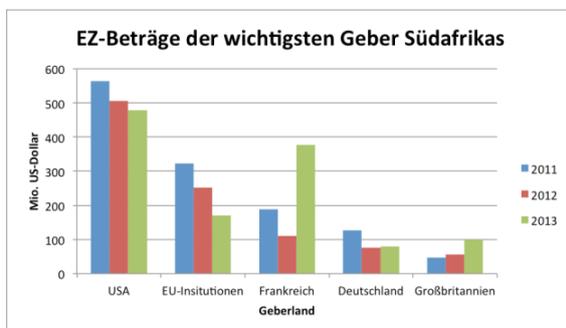
Es fehlen eine allumfassende Strategie und Rahmenbedingungen, die die südafrikanische EZ transparenter werden lassen und zu besserer Kohärenz und Koordination der Maßnahmen beitragen könnten. Den einzelnen staatlichen und halbstaatlichen Institutionen fehlen zudem oft die Kompetenzen zur Begleitung, Überwachung und Evaluierung der Projekte, wodurch die Wirkung der Projekte nur selten gemessen wird. Eine zentrale Institution, die Akteure und Maßnahmen koordiniert, würde maßgeblich zur Effizienz und Wirkung der südafrikanischen Entwicklungszusammenarbeit beitragen.²⁸ Die ersten Schritte dazu wurden 2007 unternommen, als die Regierungspartei ANC beschloss, eine spezialisierte EZ-Behörde zu errichten. In einem langen Konsultationsprozess wurde die Struktur und Ausrichtung einer solchen Behörde bestimmt, die unter dem Namen *South African Development*

Partnership Agency (SADPA) ins Leben gerufen werden sollte. Ein erster Gesetzesentwurf zur Errichtung der SADPA wurde 2012 vom Parlament abgelehnt, da noch weitere Veränderungen des Gesetzestextes vorgenommen werden sollten.²⁹ Durch personelle Wechsel im Außenministerium, welches bis dahin den Prozess vorantrieb, ist das Projekt inzwischen jedoch ins Stocken geraten. Wann es dem Parlament wieder vorgelegt werden wird, ist nicht bekannt.³⁰

Südafrika als Empfänger

Als afrikanisches Mitteleinkommensland, regionale Wirtschaftsmacht und Stabilitätsanker ist Südafrika gut positioniert, sich dauerhaft als Geber von Entwicklungsleistungen zu etablieren.

Es darf aber nicht vergessen werden, dass trotz eines relativ hohen Pro-Kopf-Einkommens der größte Teil der Südafrikaner immer noch in Armut lebt. Die Arbeitslosigkeit liegt offiziell bei 25 Prozent, inoffiziell (inklusive derjenigen, die aufgehört haben, Arbeit zu suchen) bei rund 35 Prozent. EZ-Mittel aus dem Ausland, die an staatliche Institutionen vergeben werden, machen insgesamt weniger als ein Prozent des jährlichen Haushalts aus.³¹ Der Schwerpunkt ausländischer Geber beschränkt sich deshalb bei der Zusammenarbeit mit staatlichen Institutionen oft auf die Entwicklung und Durchführung von innovativen Pilotprojekten, um neue Lösungsansätze für Südafrikas gesellschaftliche und sozio-ökonomische Probleme zu erproben.³²



Quelle: Zusammengestellt aus Statistiken der OECD, URL <http://stats.oecd.org/> [08.09.15]. Die Beträge beziehen sich auf die Gesamtbeträge der ausgezahlten EZ-Mittel (Total ODA, Gross Disbursement) in einem Jahr, d.h. Rückzahlungen, etc. wurden nicht berücksichtigt.

Die Tabelle stellt eine Übersicht der EZ-Beträge der wichtigsten Geber Südafrikas zwischen 2011 und 2013 dar. Allerdings fehlt ein wichtiges Land: China. China ist Südafrikas wichtigster Handelspartner (wenn man die EU außer Acht lässt und nur die einzelnen EU-Länder als Handelspartner in Betracht zieht), dem auch auf politischer Ebene eine prominente Rolle zukommt. Südafrika und China kooperieren nicht nur auf multilateraler Ebene (z. B. im Rahmen der BRICS-Gruppierung oder FOCAC - *Forum on China - Africa Cooperation*), sondern auch auf bilateraler Ebene, wo eine bilaterale Kommission die Ziele einer *Comprehensive Strategic Partnership* implementiert. Die südafrikanische Regierung ist bestrebt, die Beziehungen mit China so reibungslos wie möglich zu gestalten und sich als herausragenden Partner auf dem afrikanischen Kontinent zu positionieren - auch wenn das z. B. heißt, dem Dalai Lama drei Mal in fünf Jahren ein Einreisevisum zu verweigern und damit weltweit einen Sturm der Entrüstung auszulösen.³³

Zahlen zu Chinas EZ in Südafrika – wie auch bezüglich aller anderen Empfänger chinesischer EZ-Mittel – sind nur schwer zu finden. Einer der Gründe liegt darin, dass China wie Südafrika ein Schwellenland ist, das im eigenen Land große strukturelle Probleme überwinden muss. Die chinesische Regierung ist daher zurückhaltend, konkrete Angaben über EZ-Mittel zu machen. Zudem beteiligen sich auch in China viele verschiedene staatliche Institutionen an EZ-Maßnahmen, wodurch das Zusammentragen der Informationen erschwert wird. Dass es eine detaillierte Übersicht über die chinesische EZ in einzelnen Ländern gibt, wird vermutet, diese ist aber nicht öffentlich zugänglich.³⁴

Wie die Zusammenarbeit mit Südafrika als Empfänger von Entwicklungsleistungen – insbesondere in der Zusammenarbeit mit Deutschland – konkret aussieht, kann dem Interview mit Dr. Eduard Westreicher entnommen werden.

Südafrikas zweiseitige Rolle als Geber wie auch als Empfänger von EZ-Mitteln bie-

tet dem Land einen großen Vorteil: Es kann seine Geberrolle den eigenen Erfahrungen als Empfänger anpassen. Die südafrikanische Regierung setzt deshalb den Schwerpunkt auf horizontale Partnerschaften – anstelle der traditionellen vertikalen Geber-Empfänger-Beziehung – wie auch auf neue Formen der EZ, wie z. B. die ausgeführte Süd-Süd-Zusammenarbeit und die Dreieckskooperationen. Wenn es der Regierung außerdem gelingen würde, die geplante EZ-Behörde SADPA zu errichten, würde sich Südafrika sowohl bei den Ländern des Südens wie auch bei den Industriestaaten noch stärker als aufstrebender und vielversprechender Entwicklungspartner positionieren können.

|| Lucy Kormann

Projektassistentin Südafrika

ANMERKUNGEN

- 1 Die Abkürzung BRICS steht für die Anfangsbuchstaben der fünf Staaten Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika.
- 2 The World Bank (2015): GDP per capita, PPP (current international \$), URL <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD> [27.08.2015].
- 3 Vgl. Besharati, Neissan Alessandro (2013): South African Development Partnership Agency (SADPA): Strategic Aid or Development Packages for Africa?, SAIIA Research Report 12, S. 17, URL <http://www.saiia.org.za/research-reports/south-african-development-partnership-agency-sadpa-strategic-aid-or-development-packages-for-africa> [27.05.2015].
- 4 Vgl. Ebd. S. 18.
- 5 Vgl. Landers, Luwellyn (2015): South Africa's foreign policy priorities for the 21st century“, Präsentation anlässlich eines Seminars organisiert durch SAIIA am 20. Mai 2015, S. 2, URL <http://www.saiia.org.za/events/south-africas-foreign-policy-priorities-for-the-21st-century-a-closer-look-at-the-potential-for-co-operation-in-the-south-atlantic-zone> [24.06.2015].
- 6 Vgl. Lyman, Princeton L. (2014): Nelson Mandela's Legacy, in: Journal of Democracy 25/2/2014, S.25-27.
- 7 Vgl. Mbeki, Thabo (1996): I am an African - Thabo Mbeki's speech at the adoption of the The Republic of South Africa Constitution Bill, 8 May 1996, Cape Town, URL <http://www.anc.org.za/show.php?id=4322> [21.07.2015].
- 8 Vgl. Mbeki, Thabo (1998): Speech by Deputy President Thabo Mbeki at the United Nations University, The African Renaissance, South Africa and the World, 9 April 1998, URL <http://www.dfa.gov.za/docs/speeches/1998/mbek0409.htm> [21.07.2015].
- 9 Vgl. Lyman (2014): S. 27.
- 10 Vgl. Landsberg, Chris (nicht datiert): South Africa's „African Agenda“: Challenges of Policy and Implementation, prepared for the Presidency Fifteen Year Review Project, S. 1, URL http://www.euro.parl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/d-za/dv/3_african_agen/3_african_agenda.pdf [02.09.2015].
- 11 Vgl. ACCORD (2007): South Africa's Peacekeeping Role in Burundi: Challenges and Opportunities for Future Peace Missions, in: ACCORD Occasional Paper Series 2 /2, S. 17 ff., URL http://www.accord.org.za/images/downloads/op/op_2007_2.pdf [02.09.2015].
- 12 Vgl. Ebd. S. 16 ff.
- 13 Vgl. Dudley, Alex (2013): South Africa's Foreign Policy: Striving towards Mandela's Ideals, Africa Institute of South Africa Briefing No. 89, S. 1-2, URL <http://www.ai.org.za/wp-content/uploads/downloads/2013/07/South-Africas-foreign-policy.-Striving-towards-Mandela's-Ideals.pdf> [02.09.2015].
- 14 Vgl. Lotze, Walter / de Coning, Cedric / Neethling, Theo (2013): Peacekeeping Contributor Profile: South Africa, Providing for Peacekeeping, URL <http://www.providingforpeacekeeping.org/2014/04/03/contributor-profile-south-africa/> [02.09.2015].
- 15 Vgl. Klingebiel, Stephan (2013): Entwicklungszusammenarbeit – eine Einführung, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik Studies 73, S. 5-7, URL <http://www.die-gdi.de/studies/article/entwicklungszusammenarbeit-eine-einfuehrung/> [13.07.2015].
- 16 Vgl. Ebd. S. 23.
- 17 Vgl. Grobbelaar, Neuma (2014): Rising Powers in International Development: the State of the Debate in

- South Africa, IDS Evidence Report No. 91, S. 7, URL <http://www.ids.ac.uk/publication/rising-powers-in-international-development-the-state-of-the-debate-in-south-africa> [28.07.2015].
- 18 Vgl. Besharati (2013): S. 18; Grobbelaar (2014): S. 22f.; Lucey, Amanda / O’Riordan, Alexander (2014): South Africa and aid effectiveness: Lessons for SADPA as a development partner, ISS Paper 252, S. 5, URL <https://www.issafrica.org/publications/papers/south-africa-and-aid-effectiveness-lessons-for-sadpa-as-a-development-partner> [24.06.2015].
- 19 Vgl. India-Brazil-South Africa Dialogue Forum (2015): IBSA Fund, URL <http://www.ibsa-trilateral.org/about-ibsa/ibsa-fund> [14.07.2015].
- 20 Vgl. BMZ (2013): Dreieckskooperationen in der deutschen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit, BMZ-Strategiepapier 5, 2013, S. 5, URL www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier329_05_2013.pdf [28.07.2015].
- 21 Vgl. Lucey / O’Riordan (2014): S. 6.
- 22 Vgl. Department of International Relations and Cooperation: Details and costs of all projects funded by the African Renaissance Fund in the 2009/10, 2010/11, 2011/12, 2012/13, and 2014/15 financial years, URL <http://www.dfa.gov.za/docs/2014pq/pq1960.html> [03.09.2015].
- 23 Vgl. Besharati (2013): S. 19-20 & 32-33.
- 24 Vgl. Grobbelaar, Neuma / Chen, Yunnan (2014): Understanding South Africa’s Role in Achieving Regional and Global Development Progress, IDS Policy Briefing 64, S. 3, URL <http://www.ids.ac.uk/publication/understanding-south-africa-s-role-in-achieving-regional-and-global-development-progress> [14.07.2015].
- 25 Vgl. Grobbelaar (2014): S. 23.
- 26 Vgl. Besharati (2013): S. 43.
- 27 Vgl. Ebd. S. 32.
- 28 Vgl. Ebd. S. 32-33.
- 29 Vgl. Ebd. S. 34-35.
- 30 Persönliche Kommunikation mit Neissan Alessandro Besharati [08. & 09.09.2015].
- 31 Trotzdem liegt Südafrika in einer Rangliste der Weltbank URL http://data.worldbank.org/indicator/DT.ODA.ALLD.CD?order=wbapi_data_value_2013+wbapi_data_value+wbapi_data_value-last&sort=desc [07.09.2015]) auf Platz 24 in Bezug auf die Höhe der erhaltenen EZ-Mittel im Jahr 2013, noch vor Ländern wie Haiti oder Malawi. Das liegt u. a. daran, dass der Haushalt Südafrikas im Vergleich mit vielen anderen Empfängerländern um ein Vielfaches größer ist.
- 32 Vgl. Grobbelaar (2014): S. 6.
- 33 Mehr Informationen zu den Problemen des Dalai Lamas, nach Südafrika einzureisen Vgl. Tiezzi, Shannon (2014): South Africa Prevents Dalai Lama From Attending Nobel Peace Summit, in: The Diplomat, URL <http://thediplomat.com/2014/09/south-africa-prevents-dalai-lama-from-attending-nobel-peace-summit/> [07.09.2015].
- 34 Vgl. Grimm, Sven (2011): Transparency of Chinese Aid: An analysis of the published information on Chinese external financial flows, joint paper by the Centre for Chinese Studies at Stellenbosch University and the Publish What You Fund campaign, S. 3-4, 12-13, URL http://www.ccs.org.za/wp-content/uploads/2011/09/Transparency-of-Chinese-Aid_final.pdf [07.09.2015].

DEUTSCHLAND ALS ENTWICKLUNGSPARTNER

|| Eduard Westreicher im Interview

Deutschland ist einer der wichtigsten Entwicklungspartner Südafrikas. Zur deutschen EZ-Politik in Südafrika äußerte sich Dr. Eduard Westreicher von der deutschen Botschaft in Pretoria im Gespräch mit der Hanns-Seidel-Stiftung am 08. Juli 2015.

HSS: Wieso unterstützt Deutschland ein Land wie Südafrika noch, wenn es ihm so gut geht, dass es selber Geber von Entwicklungsleistungen sein kann?

Westreicher: Aus rein ökonomischer Sicht lässt sich Südafrika als Land mittleren Einkommens klassifizieren - dennoch gibt es 20 Jahre nach dem Ende der Apartheid immer noch gravierende Entwicklungsprobleme, die eine Unterstützung Südafrikas durch Deutschland geboten erscheinen lassen. Wirtschaftlich und sozial bleibt Südafrika tief gespalten. Arbeitslosigkeit, Armut, soziale Ungleichheit, HIV & Aids, Gewalt, Kriminalität sowie Energieknappheit und staatliche Institutionen, die teils immer noch im Aufbau sind und entsprechende Kapazitätsengpässe beklagen, haben negative Auswirkungen auf die Gesellschaftsentwicklung.

Um diesen Herausforderungen gerecht zu werden, hat sich die Bundesregierung für eine Fortführung der Entwicklungszusammenarbeit mit Südafrika ausgesprochen. Die heutige Entwicklungszusammenarbeit mit Südafrika lässt sich als strategische Entwicklungspartnerschaft beschreiben. Unser gemeinsamer Ansatz, insbesondere Pilotprojekte zu verwirklichen, die vom Partner selbst reproduziert werden, ist erfolgreich und wird weiter verfolgt.

Seit wann ist die deutsche Regierung in Südafrika als Geber aktiv? Inwiefern hat sich die Zusammenarbeit in dieser Zeit gewandelt?

Die Anfänge der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit Südafrika liegen im Jahr 1992 und waren mit dem Bestreben verbunden, den südafrikanischen Reformprozess zu unterstützen. Seit dem Ende der Apartheid im Jahr 1994 arbeiten beide Regierungen eng zusammen. Seit 1996 verhandelt die bi-nationale Kommission (BNK) regelmäßig alle zwei Jahre über neue Schwerpunkte und eine bedürfnisgerechte Anpassung der deutsch-südafrikanischen Entwicklungszusammenarbeit. Heute erfolgt die Kooperation in Form einer strategisch ausgerichteten Entwicklungspartnerschaft, die sowohl *in* Südafrika in Form der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit als auch *mit* Südafrika in Form von Dreieckskooperationen stattfindet.

Wegen der Sanktionen gegen das Apartheid-Regime gab es vor 1994 keine offizielle Entwicklungszusammenarbeit mit Südafrika. Es flossen jedoch internationale Mittel zur Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen. Wissen Sie, ob es diese Art der Unterstützung auch von deutscher Seite gab?

Ja, während des Apartheid-Regimes, also bis zum Jahr 1994, beschränkte sich die deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit Südafrika auf deutsche und südafrikanische Nichtregierungsorganisationen. Schwerpunkte waren die Unterstützung der außerparla-

mentarischen Opposition sowie die Förderung von Bildung und Kultur.

Wie sieht die Zusammenarbeit zwischen den beiden Regierungen heute konkret aus? Ist diese Struktur auch in anderen Entwicklungsländern, in denen die deutsche Regierung aktiv ist, zu finden? Was sind die Eigenheiten in Südafrika?

Im Rahmen der bilateralen Regierungsverhandlungen 2014 einigte sich Deutschland mit Südafrika auf vier thematische Schwerpunktbereiche der Zusammenarbeit: Umweltverträgliche Wirtschaftsweise (*Green Economy*), HIV/Aids-Prävention, gute Regierungsführung (*Good Governance*) sowie berufliche Bildung. Bis 2016 wird im Dialog mit dem Partner eine Reduzierung auf drei Fokusbereiche angestrebt, um den allgemeinen Grundsätzen der deutschen Entwicklungspolitik zu entsprechen, die lediglich drei Schwerpunktbereiche pro Partnerland vorsehen.

In der deutschen Entwicklungszusammenarbeit gilt, dass Länderstrategien und die darin festgelegten Fokusbereiche der bilateralen Kooperation an die jeweiligen Bedürfnisse eines Partnerlandes angepasst werden sollen. Die große Heterogenität der Partnerländer erfordert jedoch länderspezifische Kooperationsangebote, die im gemeinsamen Interesse liegen und von den Ländern nachgefragt werden. Eine Besonderheit der Zusammenarbeit mit Südafrika als „Globalem Entwicklungspartner“ liegt mir sehr am Herzen: Südafrika ist der bisher einzige Partner, mit dem wir die Länderstrategie gemeinsam erarbeitet haben. Eine mitunter mühsame, aber sehr wertvolle Übung.

Entwicklungspolitisches Kernproblem in Südafrika bleibt, dass die Dienstleistungen des südafrikanischen Staates die armen Bevölkerungsschichten nicht im erforderlichen Umfang erreichen und ein Abbau der extremen sozialen Ungleichheit nur sehr langsam erfolgt. Daher ist das Ziel der Entwicklungszusammenarbeit mit Südafrika,

einen Beitrag zur Überwindung der strukturellen Ursachen von Armut und extremer Ungleichheit zu leisten. Auf Wunsch des Partners wurde 2014 der neue Themenbereich „berufliche Bildung“ hinzugenommen, um die immens hohe Jugendarbeitslosigkeit von etwa 52 Prozent bei den unter 25-Jährigen zu bekämpfen.

Um welche Summe handelt es sich jährlich?

Insgesamt belaufen sich die deutschen Gesamtzusagen bis Ende 2015 auf rund 1,1 Milliarden Euro.

Für 2014 und 2015 wurden Mittel in Höhe von 72,5 Millionen Euro für die bilaterale technische und finanzielle Zusammenarbeit zugesagt. Davon fließen 43,7 Millionen Euro in den Themenschwerpunkt umweltverträgliche Wirtschaftsweise, 5,5 Millionen Euro in den Bereich gute Regierungsführung und 23,3 Millionen Euro in den Bereich der Prävention von HIV/Aids. Für den Bereich berufliche Bildung gibt es bisher zusätzliche finanzielle Zusagen in Höhe von fünf Millionen Euro.

Gibt es trilaterale Kooperationen zwischen Deutschland, Südafrika und (afrikanischen) Drittländern? Können Sie erklären, wie diese funktionieren und was damit bezweckt wird?

Ja, trilaterale Kooperationen zwischen Deutschland, Südafrika und afrikanischen Drittländern existieren seit 2006. Das heißt, dass die Bundesrepublik zusammen mit Südafrika und einem anderen afrikanischen Land oder einer panafrikanischen Institution übergreifende Entwicklungsvorhaben in Drittländern plant und umsetzt. Konkret wurden Projekte mit Tansania, Kenia und der DR Kongo umgesetzt. Erwähnenswert ist die deutsche Unterstützung eines Feuermanagement-Projekts, welches Südafrika in Kooperation mit Tansania durchführt. Im Rahmen dieses Projekts wird ein Kontrollzentrum errichtet und Trainingsmaßnahmen angeboten, um die kommunale Feuerbekämpfung zu intensivieren und negative Folgen von Waldbränden zu eliminieren.

Ebenfalls erwähnenswert ist das *African Ombudsman Research Centre*-Projekt. Von 2010 bis 2014 wurde im Rahmen dieses Projekts gemeinsam mit dem südafrikanischen *Office of the Public Protector* (Ombudsman) ein Forschungs-, Trainings- und Informationszentrum für die *African Ombudsman and Mediators Association* mit Sitz an der Universität von KwaZulu Natal aufgebaut. Durch eine finanzielle Zusage aus dem *African Renaissance Fund* über 22 Millionen südafrikanische Rand ist das Fortbestehen des Centers bis 2017 gesichert.

Südafrika orientiert sich stark an anderen „Südländern“ wie den BRICS-Staaten Brasilien, Russland, Indien und China. Traditionelle Geberländer aus der nördlichen Hemisphäre werden gelegentlich als „kolonial“ bezeichnet und der Spionage bezichtigt. Beeinträchtigen Ihrer Meinung nach derartige Aussagen der südafrikanischen Regierung oder des ANC die Beziehungen mit Deutschland?

Die deutsche staatliche Entwicklungszusammenarbeit ist in Südafrika und im Geberkreis sehr geschätzt und anerkannt. Wie erwähnt haben sich Deutschland und Südafrika auf eine *gemeinsam* erarbeitete Entwicklungsstrategie geeinigt. Seitens Südafrikas wurde das deutsche Engagement mehrfach gelobt und auf die gemeinsam konzipierte Entwicklungsstrategie verwiesen.

Wie sieht die deutsche Regierung Vorhaben wie z. B. die BRICS-Entwicklungsbank?

Mit der zunehmenden Bedeutung der sogenannten Schwellenländer für die internationale Zusammenarbeit, auch im Bereich der nachhaltigen Entwicklung, kommt diesen Ländern zukünftig eine wichtige Schlüsselrolle bei der Lösung globaler Herausforderungen und Entwicklungsprozessen zu. Wichtig ist dabei ein intensiver Dialog über qualitative Standards in der Entwicklungszusammenarbeit, damit auch die so genannten „neuen Geber“ hohe Umwelt- und Sozialstandards bei der Planung von Projekten

und Infrastrukturvorhaben berücksichtigen. Wir unterstützen diese Vorhaben ausdrücklich.

Das Ende der Apartheid liegt jetzt schon mehr als 20 Jahre zurück, die erste Generation der *Born Frees*, d. h. der Menschen, die nie unter dem Apartheid-Regime gelebt haben, hat vor einiger Zeit die Schule abgeschlossen. Wie lange denken Sie, wird Deutschland in Südafrika im Bereich der EZ noch aktiv sein?

Würde man lediglich das Pro-Kopf-Einkommen als aktuelles Entscheidungskriterium heranziehen, könnte das deutsche Engagement in absehbarer Zeit auslaufen. Gleichwohl gilt für Südafrika wie für die anderen großen Schwellenländer, dass die Zahl der Menschen in absoluter Armut weiterhin hoch bleibt. In Anbetracht der erwähnten, immer noch nicht überwundenen wirtschaftlichen und sozialen Spaltung des Landes beabsichtigt die Bundesregierung, die globale Entwicklungspartnerschaft mit Südafrika in enger Absprache mit dem Partner fortzusetzen.

Wenn ich in den Sommermonaten bei über fünfundvierzig Grad im Schatten im klimatisierten Auto sitze und auf dem Weg zu einem Meeting auf den Straßen von Delhi mit meinem Smartphone E-Mails beantworte und den digitalen Kosmos auf Informationen durchblättere, bin ich zunächst gegen die Wirklichkeit draußen abgeschottet. Das ändert sich blitzartig an der nächsten Kreuzung, wenn das Ampelsignal auf Rot springt und den Wagen zum Anhalten zwingt. Halbnackte, ausgemergelte, teilweise verkrüppelte junge wie ältere Menschen klopfen ans Fenster und betteln um Wasser und Geld. Gedruckte Armutszahlen aus den Statistiken erwachen urplötzlich. Wie aus dem Nichts heraus ist aus einer unscheinbaren Zahl ein konkreter Mensch geworden, mit dunklen, großen Augen und abgemagertem Körper. Und ruckartig meldet sich mein Gewissen und schüttelt mich kräftig.

Wenn ich dann abends beim Erreichen meiner Wohnung das Diesel-Notstromaggregat laufen höre, das beim Stromausfall für den Betrieb der Klimaanlage, des Lichts und der Wasserpumpe sorgt, meldet sich mein Gewissen wieder, denn die Mehrheit der Bewohner in der National Capital Region, Delhi, und dies sind im Jahre 2015 ca. 50 Millionen Menschen, genießt diese Privilegien nicht.

Aber auch im Winter bei fünf Grad, wenn bettelnde Kinder barfuß, vor Kälte zitternd, am Autoblech klopfen, ist mein Gewissen mahrend zur Stelle.

Und nicht nur in der heißen und kalten Jahreszeit, sondern auch in der feucht-heißen Monsunzeit, wenn heftige Regenfälle dafür sorgen, dass sich das Regenwasser mit dem Abwasser vermischt und ganze Wohngebiete in Delhi überschwemmt und verseucht, schlägt mir das Gewissen.

Wie Delhi ist ganz Indien unbarmherzig und brutal. Tag für Tag. Mein Gewissen kommt weder auf der täglichen Fahrt zum Büro oder zu Meetings noch auf Dienstreisen in zweitausend Kilometer von Delhi entfernte Dörfer zur Ruhe. Mein Gewissen mahnt und mahnt und mahnt. Immer.

Aber deshalb sind wir Expats hier. Zusammen mit indischen Experten der Regierung und der indischen Zivilbevölkerung bauen wir nachhaltige Strukturen auf und leisten einen Beitrag zur Festigung dieser Strukturen. So kann die Not der Bevölkerung zukünftig wenigstens ein wenig gelindert werden. Es ist eine sehr dankbare Arbeit.

Dr. Volker Bauer, Auslandsmitarbeiter in Neu Delhi, Indien

ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT INDIEN: VOM NEHMER ZUM GEBER?

|| Volker Bauer / Julie-Ann Shiraishi

Einleitung

Bis vor wenigen Jahren noch einer der Hauptempfänger von westlicher Entwicklungshilfe, präsentiert sich Indien heute von einer ganz anderen Seite. Die Expansion der Aktivitäten Indiens als Geber seit rund einem Jahrzehnt stellt einen Ansatz dar, der nicht in das traditionelle, westliche Verständnis der Entwicklungshilfe (EH) und Entwicklungszusammenarbeit (EZ) passt. Aus dieser Beobachtung lassen sich eine Reihe interessanter Aspekte der EZ ableiten: Erlaubt die Transformation Indiens tatsächlich eine Kategorisierung vom ‚Nehmer‘ zum ‚Geber‘? Wie sieht dieser Wandel aus und wie ist er zu erklären? Es kann festgestellt werden, dass aus der Sicht Indiens kein Zweifel an der Widerspiegelung eines neuen Selbstverständnisses als Regionalmacht und international anerkannter Akteur besteht. Ebenso macht das in Wirtschaftsmagazinen gern als „Elefant“¹ bezeichnete Indien kein Geheimnis aus dem rationalen Nutzen dieser Kooperation mit anderen Entwicklungsländern. Auffällig ist dabei der Zusammenhang zwischen Indiens wachsender Nachfrage an Energie und Wasser und den rohstoffreichen Projektländern in Afrika, sowie den mit genügend Wasser ausgestatteten Partnern im regionalen Raum.² Indien steht hierbei für ein wachsendes entwicklungspolitisches Engagement von aufstrebenden Staaten des Südens, die sogenannte Süd-Süd Kooperation. Diese bietet neben der klassischen Ent-

wicklungsarbeit der OECD-Staaten ein anderes Repertoire an Strategien und Mitteln und mit anderen Ergebnissen. Wie kann also die EZ Indiens bewertet werden? Und wie verändert der derzeitige Trend das Verhältnis zu traditionellen Partnern und speziell zu Deutschland?

Die Transformation vom Nehmer zu Geber?

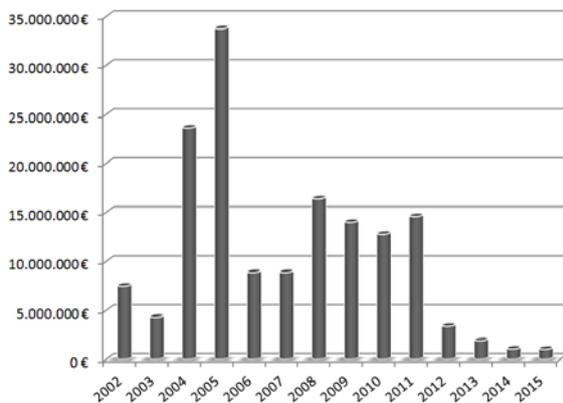
Im März 2008 kündigte der damalige Finanzminister Jaswant Singh die Suspendierung bilateraler Entwicklungshilfe von 22 Gebernationen an. Ab diesem Zeitpunkt durften lediglich die USA, Großbritannien, Japan, Deutschland, Russland und die EU ODA-Zahlungen an Indien leisten. Die Mittel und Ressourcen anderer Partner konnten ab sofort nur noch durch Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und multilaterale Organisationen geleitet werden.

Auch im Falle von nationalen Katastrophen wie dem Tsunami 2004, dem Erdbeben in Kaschmir 2005 und der Überflutung in Mumbai 2006 wurden internationale Hilfsangebote abgelehnt.³ Indien wollte zeigen, dass es autark geworden war.

Während man die Spannweite der bisherigen Geber zu verkürzen beabsichtigte, wurde zugleich eine Intensivierung der Süd-Süd Kooperation durch die *Indian Development Initiative* angekündigt. Nachdem Indien jahrelang auf internationale Hilfe angewiesen war, stellte es sich mit Beginn des neuen Jahrtausends als Nettogläubiger in

den Dienst des Internationalen Währungsfonds (IWF) und des *World Food Programme*.

Indiens Beitrag in US \$ zum WFP



Quelle: WFP (2015): Funding, URL <http://www.wfp.org/about/funding/>, Stand 30.08.2015, [02.09.2015].

Aus einer makroökonomischen Perspektive stärkt die Transformation der indischen Wirtschaft das nationale sowie das internationale Bild des Landes. Seit der Marktliberalisierung Anfang der 1990er öffnete sich die Wirtschaft und suchte neue Wege ins Ausland. Allein im letzten Jahrzehnt verzeichnete Indien im Schnitt mehr als 14 Prozent Wirtschaftswachstum pro Jahr; Auslandsinvestitionen und der externe Handel verdoppelten sich; die Mittelklasse wuchs um das Dreifache. Hinzu kommen Indiens global anerkannte Informations- und Technologieindustrie und überquellende Währungsreserven.⁴

Die Erfolge der indischen Wirtschaft spiegeln sich auch in den sozioökonomischen Indizes wider. So soll zum Beispiel der Armutsanteil der Bevölkerung auf 25 Prozent gesunken sein und die Chance auf Erreichung des *UN Millennium Development Goals* zur Halbierung der in extremer Armut lebenden Bevölkerung bis Ende 2015 sieht deshalb bereits gut aus. Man sollte aber nicht vergessen, dass in Indien statistisch auch immer wieder nachgesteuert wird, Formeln zur Ermittlung des Armutsanteils verändert werden und es deshalb nicht möglich ist, eine klare Aussage mit Zahlen zur

Erreichung des Ziels zu machen. Geopolitisch stehen seit dem 11. September 2001 und dem sich verbreitenden islamischen Terrorismus die positiven Aspekte der indischen Demokratie im Vordergrund. Der indische Staat ist offiziell säkular, multikulturell und er hat die Bekämpfung des regionalen Terrorismus hoch auf seine Agenda gesetzt. Dies baut ein wachsendes Vertrauen mit westlichen Staaten auf und verändert Indiens Rolle auf der internationalen Bühne.

Indien hat sich bis heute aus dem früheren hohen Grad der Abhängigkeit als einer der größten Empfänger westlicher Entwicklungshilfe befreit. Heute beträgt der Anteil an ausländischer Unterstützung nur noch 0,3 Prozent des nationalen Bruttoinlandsprodukts.⁵ Um sich von der Rolle des Nehmers zu lösen und zum Geber aufzusteigen, hat Indien seine externe Abhängigkeit durch Rückzahlungen von Schulden, durch Konzentration auf bedeutende Geberländer und Institutionen wie der Weltbank und der Asian Development Bank minimiert. Der Aufbau der eigenen EZ zeigt das neue Selbstvertrauen. Es ist in diesem Zusammenhang auch abzusehen, dass die *New Development Bank* der BRICS-Staaten in den kommenden Jahrzehnten eine bedeutende Rolle einnehmen wird.

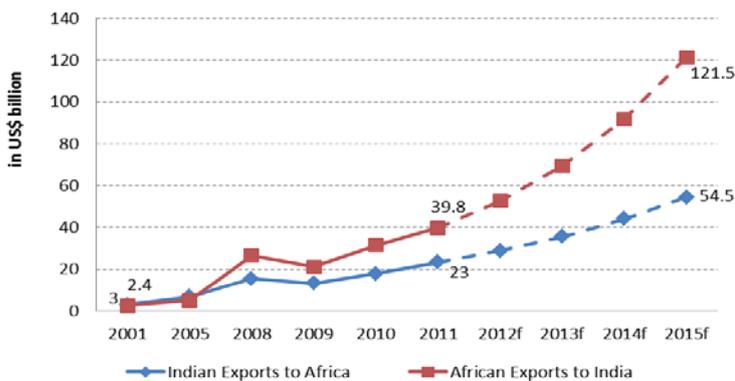
Welche Ziele verfolgt Indien mit dieser angestrebten Transformation?

Die Liste der vermuteten Absichten einer Transformation Indiens hin zu einem signifikanten Geber an weniger entwickelte Staaten ist vielfältig. Zum einen will sich das Land als Regionalmacht etablieren und sucht eine alternative Position in den internationalen Beziehungen sowie eine permanente Mitgliedschaft im UN Sicherheitsrat.⁶ In der unmittelbaren Nachbarschaft besteht ein strategisches Interesse an regionalem Einfluss, Führung und Stabilität. International möchte Indien seine ökonomische Integration sichern und seinen Einfluss vergrößern. Kleinere aufstrebende Staaten spielen in diesem Prozess eine wichtige Rolle, da sie das politische Klientel darstellen, das für

die Konsolidierung Indiens als neuer Spieler sorgt.⁷

Die Konkurrenz zum Nachbarn China spielt in Indiens Aufstieg eine weitere erhebliche Rolle, nicht nur regional, sondern auch im Hinblick auf Afrika. Beide verfolgen kommerzielle Interessen, unter anderem die Sicherstellung von Energiereserven. Afrika verfügt über acht Prozent der weltweiten Ölreserven und Indien sowie China gehören zu den größten Öl- und Gas-Importeuren. Zudem sieht Indien in Afrika ein erhebliches Marktpotenzial, da sich die Märkte im Hinblick auf Konsumverhalten, Einkommenshöhe und Lebensstil/Lebensweise ähneln. Viele Maschinen/technische Geräte, wie zum Beispiel Lastwagen, aus indischen Produktionsstätten sind preislich mit den lokalen Konditionen vergleichbar. Insgesamt hat die Handelsentwicklung zwischen Indien und Afrika in den letzten 15 Jahren ein rasantes Wachstum aufgezeigt, wie nachfolgender Statistik zu entnehmen ist.

Handelsvolumen Indien-Afrika



World Trade Organization / Confederation of Indian Industry (2013): *India-Africa, South-South, Trade and Investment for Development*, S. 15, URL https://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/a4t_e/global_review13prog_e/india_africa_report.pdf [10.08.2015].

Anfänglich konzentrierte sich die offizielle indische Haltung auf eine beabsichtigte Erfahrungsteilung zur Armutsbekämpfung und wirtschaftlichen Entwicklung, die in Form von Export von Expertise und Beratung Früchte tragen sollte. Man bekundete sich als Repräsentant des Südens, als globaler Wortführer der Gruppe der Entwicklungsländer aufgrund gemeinsamer Kultur, Ge-

schichte und Strukturen. Indien betonte, ein besseres Verständnis für sich entwickelnde Staaten, ihre Nöte und Ziele zu haben, außerdem günstigere und geeignetere Technologien ohne koloniale Last bieten zu können. Aktivitäten und Aussagen der letzten Jahre zeigen jedoch eine zunehmend transparentere Absichtserklärung, in der auch strategische Eigeninteressen ihren Platz finden, wie zum Beispiel der steigende Energiebedarf des Subkontinents.

Die indische EZ – ein Überblick

Die Geschichte der indischen Entwicklungszusammenarbeit begann schon kurz nach der Unabhängigkeit mit Nehrus Haushaltsrede 1958 und der Ankündigung von 100 Millionen Rupien (damals circa 140 Millionen DM) an Zuschüssen an Nepal und 200 Millionen Rupien an Darlehen an Myanmar.⁸ Doch erst im letzten Jahrzehnt nahm Indien die Rolle eines signifikanten Geberlandes ein.

Strategie und Mittel

Die offensichtliche Verschmelzung von Indiens entwicklungspolitischer und außenpolitischer Agenda resultiert in seinem Auftritt nicht ausschließlich als Geber, sondern zugleich als Handelspartner, Investor und sogar politischer Verbündeter.⁹ Die von Indien angebotene Hilfe ist somit Teil eines Gesamtpakets, das ein langfristiges Engagement bezüglich bilateralen Handelns und den Zugang zu neuen Märkten im Visier hat.

Auch die Mittel der indischen EZ sind auf entwicklungspolitische und wirtschaftspolitische Interessen zugeschnitten. Anstelle hoher Subventionen bietet sie den Nehmerländern hauptsächlich weniger aufsehenerregende, jedoch langfristige Investitionen, sogenannte *soft investments*. Die technische Zusammenarbeit, ausgeführt durch das 1964 gegründete und dem Außenministerium unterstellte *Technical-Economic Cooperation Programme* (ITEC), bildet hierbei das Hauptrepertoire. Es stellt Beratung und Expertise im Katastrophenschutz, beim Ei-

senbahn- und Straßenbau, im Bildungs- und Gesundheitsbereich sowie bei Softwarelösungen bereit, entsendet hierzu Fachpersonal, betreibt diplomatische Missionen in über 156 Ländern, bietet vor allem im IT-Bereich Fachtraining und Stipendien an und baut indische Alumninetzwerke im Ausland auf. Das Schwesterprogramm *Special Commonwealth Africa Assistance Programme* (SCAAP) spezialisiert sich auf 19 afrikanische, meist rohstoffreiche Staaten. Zusammen bilden sie das Hauptorgan der indischen EZ. Mit Bezug auf Afrika sei hier das 2010 umgesetzte *Pan African e-Network Project* erwähnt, das den elektronischen Informationsaustausch und die Kommunikation zwischen den 53 Mitgliedstaaten der Afrikanischen Union und Indien herstellt, optimiert und dadurch zu einer engeren zukünftigen Zusammenarbeit beiträgt. Im Rahmen des ITEC-Programms hat Indien bereits mehr als eine Milliarde US-Dollar nach Sub-Sahara Afrika gegeben.¹⁰ Vom dritten Indien-Afrika-Gipfel im Oktober 2015 in Neu Delhi erwarten Experten eine Vertiefung und Konkretisierung insbesondere mit Bezug auf Themen zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit.

Die finanzielle Zusammenarbeit lässt sich folgendermaßen zusammenfassen: Einerseits beteiligte sich Indien an der *HIPC II Initiative*, einem Schuldenerlass für *Heavily Indebted Poor Countries*, also hochverschuldete, meist afrikanische Entwicklungsländer. Zudem trägt Indien, wie bereits erwähnt, finanziell zu internationalen Organisationen und finanziellen Institutionen bei. Des Weiteren genießen ausgewählte Regierungen die Vorzüge bilateraler Subventionen und Kredite, die durch die *Export Import (Exim) Bank of India* getätigt werden. Kritisch zu hinterfragen ist jedoch, dass diese sogenannten *lines of credits (LOCs)* in dem Sinne gebunden sind, dass sie in indische Produkte und Serviceleistungen investiert werden müssen.

Neben der technischen und finanziellen Zusammenarbeit leistet Indien Not- und Katastrophenhilfe. So war das indische Militär beispielsweise nach dem Tsunami 2004

in Nachbarländern vor Ort, leistete humanitäre und medizinische Hilfe und beteiligte sich am Post-Tsunami Aufbau. Im Welternährungsprogramm avancierte Indien in kürzester Zeit vom Empfänger zum 15. größten Geber.

Auch die Generika-Industrie ist ein nicht zu unterschätzendes Instrument der indischen Politik. Durch einen grundsätzlich schwächeren Patentschutz für Medikamente in Indien, welche u.a. auch eine Aufhebung der Patentrechte bei zu hohen Preisen vorsieht, beträgt der indische Anteil an der weltweiten Generikaproduktion 70 Prozent. Neben den hohen Exporterlösen helfen die Generika weltweit ärmeren Ländern ihre Gesundheitssysteme aufzubauen bzw. besser zu finanzieren. Indien muss sich aber auch immer wieder Kritik aussetzen, sei es von Pharmafirmen, die sich um ihr geistiges Eigentum und damit verbundene Umsatzerlöse gebracht sehen oder auch internationale Studien, die die Qualität und Sicherheit der Generikaproduktion anzweifeln und dadurch auch zu Importverboten führen können.¹¹

Wer sind die Empfängerländer der indischen EZ?

Die Empfängerländer der von Indien angebotenen EZ lassen sich grob zwei geografischen Gruppen zuordnen. Zum einen betrifft es die unmittelbare Nachbarschaft und Region des Gebers – Bhutan, Sri Lanka, Nepal, Afghanistan, Malediven, Myanmar und Bangladesch. Durch den Ausbau des bilateralen Handels und die wirtschaftliche Integration der South-Asian-Association-for Regional-Cooperation (SAARC) - Länder sichert sich Indien eine regionale Vorherrschaft.

In Bhutan deckt die indische EZ 40 Prozent des bhutanischen Haushaltseinkommens ab (60 Prozent konzessionäre Hilfe und 40 Prozent Kredite). Neben dem Ausbau der Infrastruktur und Entwicklung des Bildungs- und Gesundheitswesens, konzentriert sich Indien ebenso auf den Bau von Wasserkraftwerken und steigert somit die Energieversorgung in den Empfängerländern, aber gleich-

zeitig auch den Energieexport in die Heimat. Dies gilt auch für den Nachbarn Nepal, dem Premierminister Modi im August 2014 Kredite in Höhe von einer Milliarde Dollar zum Ausbau von hydrologischen Projekten mit anschließendem Energieexport nach Indien zugesagt hat.¹² Besonders nach dem Erdbeben in Nepal im Frühjahr 2015 wird der Ansatz zum Neubau von Staudämmen neu überdacht. Für Nepal ist Indien mit circa 35 Prozent außerdem der größte Investor von ausländischen Direktinvestitionen. Der Besuch von Premier Modi im März 2015 in Sri Lanka, Malediven und Seychellen setzte diese Vorgehensweise der sichtbaren Entwicklungszusammenarbeit Indiens fort. In Sri Lanka geht es Indien vor allem um die Eindämmung der chinesischen geo-strategischen Vorgehensweise im Süden der eigenen Haustüre. Zur Wahrnehmung dieses indischen Ansatzes aus den Empfängerländern gibt es ein unterschiedliches Echo. Einerseits wird die neue Regierung Indiens für den neuen Integrationsversuch der SAARC-Region gelobt, andererseits sieht man aber auch ein Loslösen vom reinen SAARC-Ansatz. Indien sei dabei, den regionalen Ansatz im eigenen Interesse zu vergrößern und stelle durch großzügige Gelder im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit die kleineren SAARC-Mitgliedstaaten ruhig. Insbesondere sieht man mit Sorge aus der SAARC-Region, dass Indien seine Beziehungen zu Pakistan auf Sparflamme fährt und somit den SAARC-Ansatz zu einem Lippenansatz degradiert.

Auffällig ist der in den letzten Jahren zu beobachtende Aufstieg Afghanistans als ein bedeutendes Nehmerland.¹³ Hier strebt die indische Regierung die Verhinderung einer Renaissance radikal-islamischer Kräfte und des grenzüberschreitenden Terrorismus an und versucht den Einfluss Pakistans in der Region zurückzudrängen. Durch eine Beteiligung am Wiederaufbau in den Bereichen Infrastruktur, Gesundheit und Bildung aber auch durch den Aufbau einer regionalen Sicherheitsarchitektur werden bilaterale Beziehungen gestärkt. Für Afghanistan bietet sich die Chance der regionalen Integration und die Loslösung vom westlichen Einfluss.

Die zweite Gruppe der Empfänger setzt sich aus Ländern zusammen, die nicht nur für die großen indischen Nachbarn sondern auch für den indischen Staat strategisch hoch relevant sind. Hierzu zählen oft rohstoffreiche und ölexportierende Partner in Zentralasien und Afrika wie Nigeria, Sudan, Tadschikistan und Kasachstan sowie Länder mit starker indischer Diaspora-Gemeinde (insbesondere in Tansania, Kenia, Mauritius), die bereits über Generationen zurückverfolgt werden kann. Die Diaspora dient als ökonomischer, gesellschaftlicher und politischer Transmissionsriemen und ist damit für Rücküberweisungen (Remittances) aber auch für den Auf- und Ausbau von Geschäftsmöglichkeiten verantwortlich.¹⁴ Während sich die technische Zusammenarbeit auf die Ausbildung von Beamten und Führungskräften staatlicher Firmen und Institutionen im Gesundheits-, Verkehrs- und Bildungssektor spezialisiert, liegt der eigentliche Fokus erneut auf der Sicherung von Ressourcen und dem Ausbau der wirtschaftlichen Beziehungen durch wachsenden Handel und der gegenseitigen Marktöffnung. So erleichterte Indien für 34 *Least Developed Countries*, LDC-Länder, den Export von Gütern. Das *Techno-Economic Approach for Africa-India Movement* (Team 9) konzentriert sich mit 500 Millionen US-Dollar in Form von einer LOC auf neun westafrikanische Staaten. Studien haben auch gezeigt, dass der indische Ansatz ownership-orientiert ist und Arbeitsplätze für die dortige Bevölkerung schafft.¹⁵

Wie erfolgreich ist die EZ Indiens zu bewerten?

Wie bereits erwähnt, leitet sich die indische EZ von der Außen- und Wirtschaftspolitik Delhis ab. Dabei soll eine umfassende Süd-Süd-Kooperation, das langfristige Ziel, den politischen und wirtschaftlichen Aufschwung schneller voranzutreiben, garantieren. Neben dieser Süd-Süd-Kooperation geht die Look-East-Politik der neuen indischen Regierung seit Mitte 2014 über den reinen SAARC-Ansatz hinaus und bezieht einzelne Länder der

ASEAN-Region mit in den außen- und wirtschaftspolitischen Ansatz ein. Auch Myanmar steht neuerdings wieder verstärkt im Fokus Indiens mit Bezug auf außen- und entwicklungspolitische Zusammenarbeit. Mit dem Iran, eine Look-West-Politik, gestalten sich die Beziehungen auch wieder harmonischer. Trotzdem kann über die qualitative Bedeutung der einzelnen Bausteine noch nichts ausgesagt werden, da der Ansatz erst Mitte 2014 begonnen hat und derzeit noch nicht messbar ist. Noch gestalten sich Vorhersagen über die Implementierung und den Erfolg der indischen EZ aufgrund einer unterentwickelten Institutionsstruktur in Indien als schwierig. Besonders wird das außenpolitische Establishment als Hemmnis auf dem Weg zur Regional- und Weltmacht ausgemacht: „[it] is among other things small, hobbled by its selection process and inadequate midcareer training, and tends not to make use of outside expertise“.¹⁶ In der Tat entpuppt sich die indische EZ als institutionell breit gefächert. Erst in den letzten Jahrzehnten wurde langsam eine eigene Entwicklungspolitik entwickelt. Die ursprüngliche äußere Wahrnehmung Indiens als blockfreier Riese, bröckelt nun sichtbar nach außen ab, aber auch nach innen gerichtet, ist das Bild der Blockfreiheit nicht mehr zu erkennen. Dies zeigt sich in dem Ansatz der Neuordnung von Ministerien und Aufgabenfeldern, der nun sichtbar wird: Das Außenministerium dient als koordinierende Instanz und trägt die Verantwortung für die Länder Bhutan, Nepal und Afghanistan. Zudem berät es andere Ministerien bei der Umsetzung. Die Abteilung für wirtschaftliche Angelegenheiten *Department of Economic Affairs* (DEA) des Finanzministeriums koordiniert alle anderen Nehmerländer. Das Handelsministerium wiederum regelt die Verflechtung von ODA- und Handelsströmen; die *Export-Import Bank* (EXIM) dient als Durchführungsorganisation der finanziellen Zusammenarbeit und stellt Budgethilfen und Kredite bereit; die indischen Botschaften und Konsulate sind für die Abwicklung von Krediten verantwortlich. Der Mangel an klaren institutionellen Kapazitäten und Verantwortungsbereichen erschwert somit eine effektive Kooperation und kompliziert eine Einschätzung

des Umfangs und eine Evaluierung im Allgemeinen. Trotz dieser Schwierigkeiten kann weitgehend beobachtet werden, dass sowohl der Geber Indien als auch seine Empfängerländer von der Kooperation profitieren. Durch die Integration in neue, oft den indischen Konditionen ähnliche Märkte, sammelt der Geber an Erfahrung und erweitert sein wirtschaftliches und politisches Handelsgebiet. Im Bereich der technischen Zusammenarbeit setzt Indien weniger auf länderspezifische Forschung, sondern konzentriert sich auf Technologien und Forschung, die für Indiens eigene Probleme konzipiert wurden wie zum Beispiel ländliche Entwicklung, Geschlechtergleichheit, Ressourcenknappheit oder infektiöse Krankheiten.¹⁷ Für die Kooperationspartner stellt Indiens Konzentration auf Energie, Infrastruktur und Transport einen wichtigen, gewünschten Teil aus dem Portfolio der EZ dar, da die klassische EZ sonst auch den Fokus auf den sozialen Sektor legt, den Indien bisher nicht in größerem Maße bedient.¹⁸

Indien – Deutschland

Dr. Gerd Müller, Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, zeigte die Herausforderungen und die Ausrichtung der zukünftigen deutsch-indischen Entwicklungszusammenarbeit im Januar 2014 recht zutreffend dar: „Indien hat sich rasant entwickelt. [...] Dennoch steht das Land weiterhin vor enormen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Herausforderungen. Hier wird das BMZ auch in Zukunft einen aktiven Beitrag leisten und mit Indien zusammenarbeiten. Dabei nutzen wir vor allem Kreditfinanzierungen, die der Leistungsfähigkeit Indiens angemessen sind und für beide Seiten strategisch wichtige Bereiche, zum Beispiel erneuerbare Energien und den Klimaschutz, abdecken.“¹⁹

Wie sieht die EZ zwischen Indien und Deutschland aus?

Zwischen den beiden Ländern besteht traditionell eine enge entwicklungspolitische Zusammenarbeit. Deutschland ist nach

Japan der zweitgrößte bilaterale Geber Indiens; im Bereich der finanziellen Zusammenarbeit ist Indien aus deutscher Sicht sogar der größte Partner. Vor allem in den letzten Jahren hat sich das Verhältnis zu einem Dialog zwischen gleichberechtigten Partnern entwickelt. Die deutsche EZ wird größtenteils in Form von Krediten geleistet, Tendenz steigend. Hierbei handelt es sich überwiegend um Darlehen, die mit marktnahen Konditionen versehen sind und welche Indien verzinst zurückzahlen muss. Im Jahr 2014 betrug die finanzielle Zusammenarbeit dabei mehr als 1,1 Milliarden Euro und die technische Zusammenarbeit 41 Millionen Euro.²⁰

Die offizielle staatliche Zusammenarbeit von Deutschland und Indien konzentriert sich auf drei Schwerpunktthemen:

1. Energie: Das Bevölkerungswachstum und der steigende sozioökonomische Wohlstand der indischen Gesellschaft führen zu einem akuten Strommangel, der besonders ländliche und unterprivilegierte Bevölkerungsschichten trifft und zudem die wirtschaftliche Entwicklung ausbremst. Die deutsche EZ fördert in Indien die Entwicklung erneuerbarer Energien durch Wissensaustausch. So erfolgte die Gründung des deutsch-indischen Energieforums zum Austausch und intensiver Zusammenarbeit in den Bereichen Energieeffizienz, erneuerbare Energien, Handel von Emissionszertifikaten und Mechanismen für umweltverträgliche Entwicklung bereits 2006 und finanziert seither den Ausbau entsprechender Kraftwerke (jüngstes Beispiel von konkreter Zusammenarbeit im Energiebereich: Die Beteiligung der KfW Entwicklungsbank an der Finanzierung des 2013 ans Netz gegangenen Solar-Kraftwerks in Maharashtra).²¹

2. Entwicklung des sozialen Sicherungswesens: In diesem Bereich fördert die Bundesrepublik die soziale Absicherung (Altersversorgung, Kranken- und Arbeitsunfähigkeitsversicherung). Im indischen Finanzsektor setzt sie sich beispielsweise durch die

Entwicklung von Förderinstrumenten für kleine und mittlere Unternehmen sowie den Ausbau des Mikrokreditwesens für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung ein.

3. Der dritte Schwerpunkt liegt im Bereich Umwelt- und Klimaschutz und der damit eng verbundenen Anpassung an den Klimawandel. Zwei im Februar 2014 zwischen Müller und dem indischen Finanzminister Chidambaram unterzeichnete Kooperationen über 900 Millionen Euro beziehen sich unter anderem auf Beratungsprojekte des Bundesumweltministeriums zu Abfall- und Abwasserlösungen und zu umweltfreundlicher Stadtentwicklung.

Was bedeutet Indiens Wandel für Deutschland und die Kooperation mit Deutschland?

Indiens Rolle als aufstrebende Gebernation könnte westlichen und OECD-Geberländern zur Konkurrenz werden, da sie für Nehmerländer als Alternative verstanden wird, die weniger an Konditionen geknüpft ist und den Fokus weniger auf Demokratie, gute Regierungsführung und Menschenrechte legt. Trotzdem scheint eine Überschneidung der deutschen und indischen EZ, mit Ausnahme des Energiebereichs, und hier insbesondere beim Thema "erneuerbare Energien" als eher unwahrscheinlich. Durchaus vorstellbar ist aber eine gemeinsame Vorgehensweise auf noch abzusteckenden Gebieten. Berufsausbildung z.B., die zunächst zwischen Deutschland und Indien im partnerschaftlichen Ansatz auf Indien zugeschnitten werden könnte, um dann diesen angepassten Ansatz in die Länder zu übertragen, in denen Indien EH betreibt. Afghanistan wäre ein solches Land, in dem Indien und Deutschland in der EH und EZ ihre Ansätze bündeln könnten. Es ist aber nicht bekannt, ob der Dialog diesbezüglich bereits aufgenommen wurde. Ggf. ist ein solcher Ansatz aber im neuen Länderstrategiepapier des BMZ, das seit 2014 entwickelt wird, bereits aufgenommen. Ob die deutsche EH und EZ Indien zukünftig als Schwellenland mit höchsten Armutsanteilen oder

als Industrieration mit Schwellenüberschreitung auf vielen Gebieten definiert, wird sich auf die Zusammenarbeit auswirken. Die Empfehlung der Experten vor Ort ist bei diesem Punkt zwiespalten. Die Armut kann nicht wegdiskutiert werden. Hier gibt es weiterhin Ansatzpunkte für Deutschland als Geber. Auf anderen Gebieten überwiegen bereits strategische Überlegungen und den Slogan von der deutsch-indischen strategischen Zusammenarbeit gibt es auf den Korridoren der deutschen Diplomatie und den Expats in Delhi schon seit einem Jahrzehnt.

Ausblick

Die Entwicklungszusammenarbeit Indiens steht erst am Anfang. Das weite Spektrum an Erfahrungswerten sowie das immense Humankapital des Subkontinents könnten auch weiterhin die technische Zusammenarbeit in den Fokus von Kooperationen mit Nehmerländern setzen. Ein Thema, das auch in Zukunft hoch relevant bleibt, ist die Sicherung von Energieressourcen. Um dem steigenden und zugleich unverzichtbaren Bedarf zukünftig gerecht zu werden, könnten technische, finanzielle und eventuell militärische²² Mittel vor allem in jenen Ländern angewendet werden, die zu Öl- und Energielieferanten aufstreben. In diesem Zusammenhang bleibt der Fokus auf Afrika. Obwohl der indische Staat einer langen demokratischen Tradition folgt, zeigten sich demokratische Werte, die Beachtung von Menschenrechten und gute Regierungsführung nicht als konditionell für die Zusammenarbeit. Dies könnte sich mit einer aufstrebenden Machtposition in der internationalen Gemeinschaft ändern, für die sich Indien noch behaupten muss.

Der Weg vom Nehmer zum Geber ist also noch nicht abgeschlossen. Indien ist jedoch fest entschlossen diesen weiter zu verfolgen.

|| Volker Bauer

Auslandsmitarbeiter Indien

|| Julie-Ann Shiraishi

Praktikantin Projekt Indien

ANMERKUNGEN

- 1 Anfang der 1990er bezeichneten Analytiker die indische Wirtschaft als Elefant. Wie ein Elefant war sie nur sehr langsam, doch einmal in Bewegung mussten der Masse alle Tribut zollen. Vgl. Lakshmi, Rama (2014): India's animal economics: Is the country an elephant, a tiger or maybe even a beehive?, URL <http://www.washingtonpost.com/blogs/worldviews/wp/2013/04/05/indias-animal-economics-is-the-country-an-elephant-a-tiger-or-maybe-even-a-beehive/> [15.08.2015]; Vgl. Bracho, Gerardo (2015): In Search of a Narrative for Southern Providers. The Challenge of the Emerging Economies to the Development Cooperation Agenda. In: DIE Discussion Paper No. 1.; Vgl. Six, Clemens (2009): The Rise of Postcolonial States as Donors: a challenge to the development paradigm? in: Third World Quarterly, Vol. 30, No. 6, S. 1103-1121.
- 2 Vgl. Chanana, Dweep (2010): India's Transition to Global Donor: Limitations and Prospects (ARI), S. 1, URL http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1885565 [11.08.2015]; Vgl. Steves, Paulo/ Assuncao, Maneira (2015): South-East Cooperation and the International Development Battlefield: between the OECD and the UN, in: Third World Quarterly, Vol. 35, No. 10, S. 1775-1790.
- 3 Vgl. Agrawal, Subhash (2007): Emerging Donors in International Development Assistance: The India Case, URL <http://www.idrc.ca/EN/Documents/Case-of-India.pdf> [11.08.2015].
- 4 Vgl. Ebd.
- 5 Vgl. Ebd.
- 6 Vgl. Fuchs, Andreas/ Vadlamannati, Krishna Chaitanya (2012): The Needy Donor: An Empirical Analysis of India's Aid Motives, URL <http://www.uni-heidelberg.de/md/awi/professuren/intwipol/needy2.pdf> [12.08.2015].
- 7 Vgl. Six, Clemens (2009): S. 1118.
- 8 Vgl. Chanana, Dweep (2010).
- 9 Vgl. OECD (2012): Policy Dialogue on Aid for Trade. Trade-Related South-South Cooperation: India, URL http://www.oecd.org/dac/aft/South-South_India.pdf [02.01.2015].
- 10 Vgl. Michael, Arndt (2014): Pivot to Africa: India's Evolving Sub-Saharan Africa Engagement, URL <https://casi.sas.upenn.edu/iit/arndtmichael> [16.01.2015].
- 11 Vgl. GTAI (2014): Günstige Aussichten für den indischen Generikamarkt, URL <http://www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/Maerkte/suche,t=guenstige-aussichten-fuer-den-indischen-generikamarkt,did=1101752.html> [10.08.2015].
- 12 Vgl. Times of India: Modi announces 1 billion concessional line of credit to Nepal, URL <http://timesofindia.indiatimes.com/india/Modi-announces-1-billion-concessional-line-of-credit-to-Nepal/articleshow/39553789.cms> [14.01.2015].
- 13 Vgl. Harsh, V. Pant (2010): India in Afghanistan: a test case for arising power. King's College London, UK, URL [https://kclpure.kcl.ac.uk/portal/en/publications/india-in-afghanistan-a-test-case-for-a-rising-power\(c2e0ea12-f46f-4776-988a-0825ac36dc3c\)/export.html](https://kclpure.kcl.ac.uk/portal/en/publications/india-in-afghanistan-a-test-case-for-a-rising-power(c2e0ea12-f46f-4776-988a-0825ac36dc3c)/export.html) [03.08.2015].
- 14 Vgl. Hules, Magdalena (2013): India's quest for resources in Africa: land grabbing and its implications for India and Ethiopia, URL <http://othes.univie.ac.at/29304/> [10.12.2014], Vgl. Michael, Arndt (2014).
- 15 Vgl. Michael, Arndt (2014).

- 16 Markay, Daniel (2010): India's Transition to Global Donor: Limitations and Prospects (ARI), hrsg. von Dweep Chanana (2010): Transition to Global Donor: Limitations and Prospects (ARI), S. 6, URL http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1885565 [11.05.2015].
- 17 Vgl. Agrawal, Subhash (2007): S. 10.
- 18 Vgl. Chanana, Dweep (2010): S. 4.
- 19 Dr. Gerd Müller nach einem ersten Treffen mit dem Botschafter Indiens in Deutschland. Vgl. Vijay, Gokhale (2014): Bundesminister Müller empfängt indischen Botschafter, BMZ Bericht, URL http://www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/2014/januar/140115_Bundesminister-Mueller-empfaengt-indischen-Botschafter/index.html [10.08.2015].
- 20 Vgl. BMZ (2015): Indien – Situation und Zusammenarbeit, URL http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/laender_regionen/asien/indien/zusammenarbeit/index.html [10.08.2015].
- 21 Dr. Gerd Müller vor Indienreise im Februar 2014. Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2014): Gerd Müller vor Indienreise: "Internationale Klimaziele ohne Schwellenländer nicht zu erreichen", URL http://www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/2014/februar/140204_pm_007_Gerd-Mueller-vor-Indien-Reise-Internationale-Klimaziele-ohne-Schwellenlaender-nicht-zu-erreichen/index.html [04.08.2015].
- 22 Indien bildet u.a. afrikanische Offiziere aus und hat ebenso den Aufbau von Trainingsinstitutionen in Afrika begleitet. Außerdem hat es verschiedene Abkommen abgeschlossen, welche eine Süd-Süd Partnerschaft in militärischen Fragen forcieren. Vgl. Michael, Arndt (2014).

Meine erste Reise nach Myanmar war im November 2011 – ein halbes Jahr nach dem Amtsantritt von Präsident Thein Sein und der Ankündigung von tiefgreifenden Reformen. Die Taxifahrt vom Flughafen zum Hotel am frühen Abend war mein erstes Erlebnis im Land und ist mir immer noch in sehr guter Erinnerung. Ich hatte einen sehr fröhlichen und Englisch sprechenden Taxifahrer, der sich mir sofort als Mr Kyaw vorstellte und mir während der Fahrt ausführlich vom Leben in Yangon erzählte. Es dauerte nicht lange und unser Gespräch schweifte zu politischen Themen. Ich war überrascht und fragte, ob wir wirklich offen über die Politik im Land reden können. Im Reiseführer hatte ich zuvor noch gelesen, es wäre besser, politische Themen zu meiden, gerade auch um die Einheimischen nicht in Gefahr zu bringen. Mr Kyaw wies mich lachend darauf hin, dass sein Taxi nicht abgehört werde und erklärte, dass jetzt ohnehin eine neue Zeit in Myanmar beginnen würde. Er war sehr optimistisch, dass sich das Land schnell entwickeln und es auch den „kleinen Leuten“ bald viel besser gehen würde als unter dem Militärregime.

Damals hat diese Taxifahrt nicht einmal 25 Minuten gedauert. Der Verkehr war übersichtlich und dominiert von ausrangierten Toyotas aus den 80er Jahren. Heute dauert die gleiche Fahrt mindestens 1,5 Stunden, oft aber auch doppelt so lange. Dafür aber kann man die Wartezeit im Stau in klimatisierten Taxis verbringen. Der Besucherstrom, ob Touristen oder Geschäftsreisende, hat sich in den letzten Jahren verzehnfacht. Zudem sind in den letzten vier Jahren knapp 500.000 Autos ins Land gekommen. Mr Kyaw hat mehr Kundschaft bekommen, aber auch mehr Wettbewerb und kann wegen dem enormen Verkehrsaufkommen wesentlich weniger Kunden bedienen. Die Aufbruchsstimmung von 2011 ist abgeflaut. Es werden eher Stimmen laut, die sich darüber beschweren, dass nur die ohnehin schon reiche Elite von der Öffnung profitiert.

Dies ist nur eine von sehr vielen kleinen Geschichten und Wahrnehmungen, die ich in den letzten Jahren bei meiner Arbeit in Myanmar erlebt habe. Diesen rasanten Prozess der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Veränderung in einem Entwicklungsland mitzuerleben, ist beeindruckend und prägend. Ihn aktiv durch die Projektarbeit zu begleiten, ist ein Privileg für mich. Kein Tag bei der Arbeit ist gleich. Der Tagesablauf ist immer geprägt davon, Lösungen für Probleme zu finden, die aus deutscher Sicht manchmal eher unwichtig erscheinen. Sich jedoch täglich in den besonders speziellen myanmarischen Kontext hineinzudenken und gemeinsam mit den lokalen Partnern Lösungen für Problemstellungen zu finden – das ist es, was mich an der Entwicklungszusammenarbeit fasziniert.

Achim Munz, Büroleiter in Yangon, Myanmar

ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT IN MYANMAR: EIN „GOLDRAUSCH“

|| Achim Munz/ Michael Siegener

Nach jahrzehntelanger Militärherrschaft und Isolation befindet sich Myanmar heute in einem tiefgreifenden Reformprozess. Mit Beginn des Reformprozesses kam es zu einem rasanten Anwachsen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Früh äußerten Beobachter die Sorge, dass die gewaltigen finanziellen Mittel der EZ die Absorptionsfähigkeit Myanmars überfordern würden. Der vorliegende Artikel verfolgt daher das Ziel, die aktuellen Herausforderungen und Implikationen der EZ in Myanmar darzulegen und zu analysieren. Die Analyse dieser Probleme zeigt, dass die Einbeziehung lokaler Nichtregierungsorganisationen in die Projektzielsetzung der internationalen Geber sowie inklusive Konsultationsprozesse zwischen Gebern und myanmarischen Institutionen für ein nachhaltiges internationales Engagement unbedingt notwendig sind.

Entwicklungszusammenarbeit in Myanmar: Ein „Goldrausch“

Mit dem Amtsantritt von Präsident U Thein Sein im März 2011 begann ein ambitionierter Reformprozess in Myanmar. In seinem ersten Amtsjahr wurden unter anderem eine Vielzahl von politischen Gefangenen aus der Haft entlassen, ein Dialog mit Friedensnobelpreisträgerin Daw Aung San Suu Kyi eingeleitet, weitreichende wirtschaftspolitische Reformen umgesetzt und die Pressezensur weitgehend aufgehoben.

Diese Reformen überraschten nicht nur die internationale Gemeinschaft, sondern auch langjährige Beobachter im Land. Quasi über Nacht wandelte sich Myanmar vom isolierten Paria-Staat zu einem Land der unbegrenzten Möglichkeiten für Unternehmen und internationale Akteure der Entwicklungszusammenarbeit.

Staatspräsidenten, Außenminister, Präsidenten internationaler Organisationen und Vorstandsvorsitzende multinationaler Unternehmen standen auf einmal Schlange, um mit den ehemaligen Generälen, die sich jetzt in zivilem Outfit und als Vertreter einer „disziplinierten Demokratie“ präsentierten, in der neuen Hauptstadt Nay Pyi Taw über erfolgsversprechende Kooperationen zu sprechen. Während die marode Infrastruktur und die teilweise bis in die Kolonialzeit zurückreichenden Gesetze schnelle Investitionen von Wirtschaftsunternehmen erschwerten, entstand in Myanmar mit der Aufhebung der Sanktionen in kurzer Zeit ein paradiesischer Spielplatz für Akteure der Entwicklungszusammenarbeit. Jede Organisation im Bereich der EZ, die etwas auf sich hielt, entsandte Delegationen und Heerscharen von Beratern, um schnellstmöglich eine Repräsentanz in Myanmar aufzubauen. Überall war die idealisierte Vorstellung zu vernehmen, in Myanmar einen Unterschied ausmachen zu wollen und zu können. Bei einer internen Umfrage der Weltbank gaben 2013 80 Prozent der Angestellten an, dass Myanmar die erste Wahl für eine Stelle sei.¹

Diese Wahrnehmung führte zu einem regelrechten „Goldrausch“ unter den Akteuren der internationalen EZ.² Beobachter sprachen gar von einer „*donor invasion*“.³ Im *Multi-dimensional Review of Myanmar* der OECD wird unter anderem der rasante Anstieg der Zahlungsströme der Geberländer dargestellt.⁴ Allein Japan als größter bilateraler Entwicklungspartner Myanmars hat beispielsweise 2013 für die darauffolgenden Jahre mehr als eine Milliarde US-Dollar Entwicklungshilfe zugesagt.⁵ Deutschland sagte seit 2012 46,8 Millionen Euro zu.⁶ Großbritanniens direkte Entwicklungshilfe wuchs seit 2013 jährlich um ungefähr 30 Prozent.⁷

Vor diesem Hintergrund wurden schon früh kritische Fragen aufgeworfen. Kelley Currie äußerte bereits Anfang 2012 die Sorge, dass politische Kernthemen wie Menschenrechte, Demokratisierung und Frieden von anderen EZ-Prioritäten überlagert werden würden.⁸ Lex Rieffel stellte das rapide Anwachsen von EZ-Geldern in Frage und veröffentlichte 2013 zu diesem Thema einen viel beachteten Artikel mit dem Titel „Too Much, Too Soon?“.⁹ Auch das lokale zivilgesellschaftliche Forum *Paung Ku* (Myanmarisch für „Brücke“) bezeichnete die EZ in einem Eintrag auf seiner Facebook-Seite im März 2015 gar als „Myanmar’s newest extractive industry“.¹⁰

Der vorliegende Artikel verfolgt deshalb das Ziel, die aktuellen Herausforderungen und Implikationen der rasant wachsenden EZ in Myanmar darzulegen und zu analysieren. Zum besseren Verständnis der komplexen Situation in Myanmar soll zunächst der Reformprozess, in dem sich Myanmar seit 2011 befindet und mit dem die internationale EZ konfrontiert ist, näher betrachtet werden. Die darauffolgende Darstellung der Implikationen der wachsenden EZ im Land schließt mit einer Handlungsempfehlung für Akteure der EZ ab.

Myanmars drei Reformprozesse

Die internationale Gemeinschaft schenkt dem tiefgreifenden Öffnungsprozess in My-

anmar große Beachtung. Die Berichterstattung unterschlägt dabei jedoch oft die Komplexität der Reformen, denn in der Realität handelt es sich um mindestens drei parallel laufende und sich gegenseitig beeinflussende Reformprozesse.

Zunächst ist der politisch-administrative Reformprozess von einer Militärdiktatur zu einer zivilen Regierung zu nennen. Dieser Prozess ist stark mit dem eingeleiteten Friedensprozess zwischen der burmesischen Armee *Tatmadaw* und den bewaffneten Gruppen der ethnischen Minderheiten verbunden. Gleichzeitig befindet sich Myanmar auch in einer tiefgreifenden ökonomischen Transformation von einer weitgehend isolierten und geschlossenen zu einer regional und international integrierten Volkswirtschaft.

Der politisch-administrative Reformprozess begann in der Theorie bereits 2003, als der spätere Geheimdienstchef und Premierminister General Khin Nyunt einen Sieben-Punkte-Plan zur Wiedereinführung der Demokratie präsentierte. Dieser sah unter anderem die Verabschiedung einer neuen Verfassung vor und sollte damit enden, dass gewählte Politiker die demokratische Zukunft des Landes gestalten. Mit der neuen Verfassung, die im Jahr 2008 kurz nach dem verheerenden Zyklon Nargis per fragwürdigem Volksentscheid in Kraft trat, und den von Unregelmäßigkeiten geprägten nationalen Wahlen 2010 war der Sieben-Punkte-Plan aus Regierungssicht weitgehend abgeschlossen.

Tatsächlich begann die politisch-administrative Transformation jedoch erst mit dem Amtsantritt von Präsident U Thein Sein im März 2011. In den ersten zwei Jahren der Regierung unter U Thein Sein waren beeindruckende Reformfortschritte zu beobachten. Diese politischen Reformen fanden ihren Höhepunkt in der Änderung des Wahlgesetzes und dem Erdrutschsieg der *National League for Democracy* (NLD) bei den Nachwahlen¹¹ im April 2012, bei denen die Partei der Friedensnobelpreisträgerin Aung San Suu Kyi 43 der 45 zu vergebenden Parlamentsmandate gewann. Gemeinsam mit der

weitgehenden Aufhebung der Pressezensur und der Freilassung der meisten politischen Gefangenen ist das Ergebnis der Nachwahlen das sichtbarste politische Resultat des bisherigen politisch-administrativen Reformprozesses. Die Hoffnungen auf tiefergreifende Reformen, für die jedoch Verfassungsänderungen notwendig gewesen wären, wurden im Juni und Juli 2015 enttäuscht. Nach einem parlamentarischen Prozess, der über ein Jahr andauerte und zahlreiche Vorschläge für mögliche Verfassungsänderungen hervorbrachte, machte das Militär von seinem faktischen Vetorecht Gebrauch und ließ alle relevanten Verfassungsänderungen scheitern.¹² Dies setzte unter anderem den Hoffnungen ein Ende, dass Daw Aung San Suu Kyi nach den Wahlen am 8. November 2015 zur Präsidentin gewählt werden kann.¹³

Parallel zum politisch-administrativen Reformprozess verläuft der Friedensprozess. Dieser soll die seit 60 Jahren andauernden bewaffneten Konflikte zwischen den ethnischen Minderheiten und der burmesischen Bevölkerungsmehrheit nachhaltig beenden. Auch hier weckten schnelle Erfolge zu Beginn der Amtszeit von Präsident U Thein Sein große Hoffnungen. Exemplarisch dafür steht der historische Waffenstillstand mit der *Karen National Union* (KNU) im Januar 2012. Dieser beendete den Bürgerkrieg zwischen der Karen-Minderheit und der *Tatmadaw*, der als längster andauernder interner Konflikt der Welt galt. Das erklärte Ziel eines nationalen Waffenstillstands, der alle bewaffneten ethnischen Gruppen einbezieht, schien im März 2015 zum Greifen nah. In einer weltweit beachteten Zeremonie wurde ein erster Entwurf eines nationalen Waffenstillstandsabkommens von Regierungsvertretern und ethnischen Anführern unterzeichnet. Jedoch fordern die ethnischen Minderheiten weiterhin konkrete politische Zusagen vonseiten der Zentralregierung sowie ein klares Bekenntnis zu föderalen Reformen, die den ethnischen Minderheiten mehr Eigenständigkeit zugestehen würden.¹⁴ Mit konkreten politischen Zusagen tut sich jedoch insbesondere das Militär

schwer, wie die Verfassungsdiskussion um die Ernennung der *Chief Minister* (Ministerpräsidenten der Staaten und Regionen Myanmars)¹⁵ zeigte. Nahezu alle demokratischen Kräfte, inklusive der Mehrheit innerhalb der Regierungspartei *Union Solidarity and Development Party* (USDP), hatten eine Wahl der *Chief Minister* durch die Staats- und Regionalparlamente befürwortet.¹⁶ Das Militär blockierte jedoch die dazu notwendige Änderung von Artikel 261 der Verfassung, sodass es weiterhin dem Präsident vorbehalten bleibt, die *Chief Minister* der Staaten und Regionen Myanmars zu ernennen. Die Wahl der *Chief Minister* durch die subnationalen Parlamente stellt aber eine Schlüsselforderung der ethnischen Minderheiten dar und gilt als erster Schritt zu umfassenderen föderalen Reformen.¹⁷ Momentan finden vor diesem Hintergrund Verhandlungen für ein nationales Waffenstillstandsabkommen statt, welches noch vor den Wahlen am 8. November 2015 unterzeichnet werden soll.

Die politischen Reformen und der eingeleitete Friedensprozess gingen mit einer wirtschaftlichen Öffnung einher. Es gibt nahezu keinen Bericht über Wachstumsmärkte, in dem Myanmar nicht als Land mit enormem Potenzial gepriesen wird. Allerdings stellen die marode Infrastruktur, veraltete Gesetze und zunehmende Proteste gegen Megaprojekte wie Dämme und Kraftwerke eine große Herausforderung für potenzielle Investoren dar. Hinzu kommen das von Klientelismus und Patronage durchsetzte Wirtschaftsumfeld und die Schwierigkeit, qualifizierte Arbeitskräfte zu finden. Aus diesen Gründen investieren noch viele ausländische Firmen nur vorsichtig in Myanmar, auch wenn es einige vielversprechende Erfolgsmeldungen zu verzeichnen gibt. Nachdem beispielsweise die Regierung im Jahr 2014 das jahrzehntelange Monopol von *Myanmar Post and Telecommunications* (MPT) im Telekommunikationssektor aufhob, vergab das *Ministry of Communication and Information Technology* (MoCIT) zwei Lizenzen an das norwegische Unternehmen *Telenor* und *Ooredoo* aus Katar. Dieser Li-

beralisierungprozess hatte enorme Auswirkungen auf die Menschen in Myanmar. Während Anfang des 21. Jahrhunderts SIM-Karten ungefähr 5.000 US-Dollar kosteten und auch noch 2014 kurz vor der Liberalisierung für circa 200 US-Dollar über die Ladentheke gingen, sind SIM-Karten heute für einen Großteil der Bevölkerung erschwinglich (ungefähr 1,50 US-Dollar).¹⁸ Trotz dieser beispielhaften Erfolgsgeschichte konzentrieren sich die bisherigen Investitionen noch immer überwiegend im Rohstoff- und Immobiliensektor, wovon bisher letztlich nur die reiche Oberschicht Myanmars profitiert. Die große Herausforderung für die mittel- und langfristige Zukunft Myanmars wird sein, die wirtschaftliche Entwicklung auf ein armuts- und breitenwirksames Wachstum zu konzentrieren.

Das Verständnis der drei beschriebenen Reformprozesse ist elementar, um die Herausforderungen und die Implikationen der wachsenden EZ in Myanmar in den richtigen Kontext zu setzen. Im folgenden Abschnitt sollen nun vier Probleme, die mit der rasant wachsenden EZ in Myanmar verbunden sind, diskutiert werden.

Implikationen der wachsenden EZ in Myanmar

- Der politisierte Kontext der EZ in Myanmar
- Die Abwanderung von qualifizierten Arbeitskräften zu internationalen EZ-Akteuren
- Die eigenen Agenden und Prioritäten von EZ-Akteuren
- Der problematische Immobilienmarkt in Yangon

Der politisierte Kontext der EZ in Myanmar

Der Kontext, in dem EZ in Myanmar stattfindet, ist noch immer stark politisiert. Vor 2011 war durch die internationalen Sanktionen nahezu jegliche offizielle Unterstützung der Regierung unmöglich. Internationale Finanzinstitutionen, wie die Weltbank oder der Internationale Währungsfonds, waren nicht im Land aktiv und die Vereinten

Nationen arbeiteten nur unter einem sehr restriktiven Mandat. Akteure der EZ sahen sich einer mächtigen Lobby von Exilburmesen und politischen Flüchtlingen sowie der Opposition um Daw Aung San Suu Kyi ausgesetzt, die regelmäßig eine Verschärfung der Sanktionen forderten und jegliche Kooperation mit der myanmarischen Regierung ablehnten.¹⁹ Der Großteil der begrenzten EZ im myanmarischen Kontext kam kleinen ethnischen Organisationen in den Konfliktregionen, insbesondere in der Grenzregion zu Thailand, zugute.²⁰ Die Empfängerorganisationen dieser Art von EZ waren meist in irgendeiner Weise mit bewaffneten ethnischen Gruppen verbunden, was wiederum das Misstrauen vonseiten der Regierung gegenüber EZ-Akteuren verstärkte.

Diese Form von EZ veränderte sich seit 2011 rasant. Durch die eingeleiteten Reformen war es nicht mehr verwerflich, mit der Regierung zu kooperieren. Ganz im Gegenteil. Wie in der Einleitung beschrieben, kam es bald zu einem regelrechten „Goldrausch“ der EZ in Myanmar. Wie jedoch in der Darstellung der Reformprozesse bereits deutlich aufgezeigt, sind die Reformen sehr stark von einem *top-down*-Verständnis geprägt. Dies birgt Risiken für EZ-Akteure. Donald Share prägte für Reformen, die von einem Regime selbst in Gang gesetzt werden, den Begriff „transition through transaction“.²¹ Einher mit einer solchen „transition through transaction“ geht die Annahme, dass die politischen Eliten willens und fähig sind Reformen umzusetzen.²² Jedoch treiben die politischen Eliten Reformen nur dann voran, wenn sie sicherstellen können, dass der Reformprozess nicht zur Gefahr für sie selbst wird. In einem solchen Kontext ist die Gefahr groß, dass EZ-Akteure zur Steigerung der Legitimation des eingeschlagenen Reformprozesses instrumentalisiert werden.²³

In Myanmar ist diese Gefahr vor allem in den (Post-) Konfliktregionen aktuell. Die myanmarische Regierung hat ein großes Interesse daran, insbesondere in Gebieten der ethnischen Minderheiten die zentralstaatlichen Strukturen und Kapazitäten zu stärken. Dies deckt sich mit der heute gän-

gigen Vorstellung, dass Armut und Unterentwicklung in erster Linie auf institutionelle Schwächen zurückzuführen sind.²⁴ Von dieser Vorstellung ausgehend, wurde in der Erklärung der Entwicklungspartnerschaft von Busan 2012 insbesondere postuliert, nationale Institutionen unter der Führung der jeweiligen Regierungen der Entwicklungsländer zu stärken.²⁵ In den (Post-) Konfliktregionen in Myanmar ist jedoch die Zentralregierung ein wesentlicher Teil des Konflikts. Wenn nun internationale EZ-Akteure in (Post-) Konfliktregionen die myanmarische Regierung dabei unterstützen, zentralstaatliche Institutionen in ethnischen Minderheitsgebieten auszubauen, kann dies den Friedensprozess konterkarieren.

Der Ausbau von staatlichen Kapazitäten wird aufgrund der Konflikthistorie von den ethnischen Minderheiten als potenzielle Gefahr für ihre angestrebte Selbstbestimmung wahrgenommen. Die *Asia Foundation* führte 2014 im Rahmen einer Forschungsreihe Interviews mit ethnischen Vertretern in (Post-) Konfliktregionen, wie die sozialen Dienstleistungen in ihren Gebieten verbessert werden können. Dabei zeigten sich die Ängste der ethnischen Minderheiten deutlich. Diese betrachten die Entwicklungsvorhaben der EZ-Akteure als Kontrollinstrumente der myanmarischen Zentralregierung.²⁶ Explizit äußerten ethnische Vertreter ihr Misstrauen gegenüber internationalen Nicht-Regierungsorganisationen (INGOs), die aus ethnischer Sicht zu eng mit der Regierung verbunden seien.²⁷ Der Programmdirektor des *Local Resource Center*, welches die Aktivitäten lokaler zivilgesellschaftlicher Organisationen koordiniert, beklagt in diesem Kontext auch das mangelnde Verständnis von internationalen Akteuren hinsichtlich der Balance zwischen den rasant wachsenden EZ-Geldern und den seit 2014 weitgehend stagnierenden politischen Reformen.²⁸

Auch gegenüber wirtschaftlichen Entwicklungsvorhaben haben viele ethnische Vertreter eine kritische Haltung eingenommen. Exemplarisch hierfür steht ein Zitat eines führenden Vertreters der Zivilgesellschaft im Shan-Staat:

*„We have not been fighting against the Tatmadaw for sixty years in order to lose our land and watch our children become slaves on some industrial farm that benefits our rich neighbors and their friends in Naypyidaw“.*²⁹

Für Akteure der internationalen EZ, die in Myanmar (Post-) Konfliktregionen aktiv sind, ist es eine immense Herausforderung, einerseits offizielle Kooperationen mit der Regierung einzugehen und den Aufbau funktionierender staatlicher Institutionen zu fördern und andererseits den Bedenken der ethnischen Minderheiten Rechnung zu tragen. Ein detailliertes Verständnis des komplexen myanmarischen Kontexts ist hierfür unumgänglich. Gleichzeitig sind für die Planung und Durchführung von Entwicklungsprojekten inklusive Konsultationsprozesse auf lokaler Ebene, die alle relevanten Akteure einbeziehen, notwendig. Dies ist ein sehr arbeits- und zeitaufwendiger Prozess. In Gebieten, in denen jedoch seit mehr als zwei Generationen Konflikte zum Alltag gehören, ist eine inklusive Vorgehensweise die einzige Möglichkeit, langsam Vertrauen aufzubauen.

Abwanderung von qualifizierten Arbeitskräften zu internationalen EZ-Akteuren

Nicht nur aufgrund des politisierten Kontexts in den (Post-) Konfliktregionen Myanmar sind die Bedingungen für effektive EZ herausfordernd. Während EZ-Akteure immer wieder die scheinbar unbegrenzten Möglichkeiten zur Entwicklung in Myanmar anpreisen, liegen durch das rasante Anwachsen der EZ Tendenzen vor, die genau diese angestrebten Entwicklungsfortschritte erschweren.

Eine direkte Folge des „EZ-Goldrauschs“ in Myanmar seit 2011 ist die Knappheit von qualifizierten Fachkräften. Aufgrund der jahrzehntelangen Vernachlässigung des Bildungssektors und der Migration von talentierten jungen Leuten infolge von politischer Verfolgung gibt es nur wenige gut ausgebildete Fachkräfte in Myanmar. Um diese we-

nigen qualifizierten lokalen Angestellten ist ein enormer Wettbewerb entbrannt. Kelley Currie stellte bereits 2012 fest, dass seit 2011 jede myanmarische Arbeitskraft, die ein akzeptables Englisch spricht, zu einem begehrten Gut geworden sei.³⁰ Die Gehälter von qualifizierten lokalen Fachkräften stiegen in den letzten Jahren rapide. Für lokale Übersetzer (Englisch – Myanmar) werden inzwischen beispielsweise Honorare von bis zu 900 US-Dollar gezahlt – pro Tag. Für ein Land, welches gerade über die Einführung eines Tagesmindestlohns von umgerechnet ungefähr 3,20 US-Dollar diskutiert, ist das eine ungeheure Summe.

Internationale Akteure, die mit EZ-Geldern ausgestattet sind, können weit höhere Gehälter zahlen, als lokale Organisationen. Die Folge ist ein *brain drain* von lokalen Organisationen zu internationalen EZ-Akteuren.³¹ Dies betrifft Ministerien und andere staatliche Organisationen, ebenso wie Verbände und zivilgesellschaftliche Gruppierungen. Das besonders Dramatische an dieser Situation ist die Tatsache, dass sich internationale EZ-Akteure in Myanmar regelmäßig über die begrenzten Kapazitäten ihrer lokalen Partner beschwerten. Das Nichterreichen von Projekt(teil)zielen wird vermehrt darauf zurückgeführt, dass die lokalen Partnerorganisationen nicht die notwendige Expertise und Kapazität aufbringen. Dass jedoch erst die Abwanderung der qualifizierten Kräfte zu internationalen Organisationen diese Situation entstehen ließen oder zumindest mitverursachten, verschweigen die meisten.

EZ-Akteure haben eigene Prioritäten und Agenden

Die Beziehung zwischen den internationalen Akteuren der EZ und lokalen myanmarischen Organisationen ist nicht nur hinsichtlich dieses *brain drains* ambivalent. Vermehrt wehren sich lokale myanmarische Organisationen gegen den Einfluss von internationalen Organisationen auf die entwicklungspolitische Agenda im Land.³² Die 2013 mit dem Ramon-Magsaysay-Preis aus-

gezeichnete myanmarische zivilgesellschaftliche Aktivistin Lahpai Seng Raw wandte sich diesbezüglich in einem bemerkenswerten Interview im Juli 2015 an die Öffentlichkeit:³³

„Too often local NGOs and community-based organizations are approached by big donors to implement their own pre-formulated programs according to their own agendas and foreign policies. These practices effectively exclude the local organizations and undercut local initiatives. [...] Frankly, as a person from an ethnic minority group, I never thought that we would have to fight for equality with our international donors, when, after all, they are the champions of democracy.“³⁴

Entwicklungsprojekte werden von internationalen Organisationen und deren Beratern formuliert. Lokale Organisationen spielen dabei in der Regel eine untergeordnete Rolle und werden allenfalls als lokale Partner zur Implementierung der konkreten Projekte herangezogen. Dieses *top-down*-Verständnis von Entwicklungspolitik resultiert in erster Linie in einem Abhängigkeitsverhältnis der lokalen Organisationen und verhindert lokale Trägerschaft der Projekte. Die Folge ist, dass Projekte oft an den lokalen Realitäten vorbeigehen. Exemplarisch deutlich wird das an einem Beispiel im Kayah-Staat. Im Jahr 2012 unterzeichneten die *Tatmadaw* und die im Kayah-Staat aktive *Karenni National Progressive Party* (KNPP) ein Waffenstillstandsabkommen. Finnland und Norwegen finanzierten daraufhin ein Projekt, um Flüchtlinge dabei zu unterstützen, in ihre Dörfer zurückzukehren. Die lokale NGO *Karenni Civil Society Network* (KCSN) äußerte jedoch heftige Kritik an diesem Projekt. Finnland, Norwegen und andere Geberländer hätten den Waffenstillstand als Vorwand genutzt, um gut aussehende und in ihre jeweiligen Portfolios passende Entwicklungsprojekte ins Leben zu rufen. Dabei würden die Geber jedoch die immer noch angespannte Sicherheitssituation vor Ort ignorieren.³⁵ Anstatt Flüchtlinge zu ermuti-

gen, in ihre Dörfer zurückzukehren bevor sich die Sicherheitssituation verbessert hat, sollten sich laut KCSN die EZ-Akteure besser dafür einsetzen, dass die Rechte der betroffenen Personen gewahrt würden.³⁶ Der Sprecher von KCSN bemängelte auch die unzureichenden Konsultationen mit der lokalen Bevölkerung und lokalen Organisationen im Vorfeld des Vorhabens.³⁷

Die durch dieses Beispiel verdeutlichte Problematik wird durch die zunehmende Überlagerung der EZ-Agenda durch außen- und wirtschaftspolitische Interessen der Geber-Länder oft noch verstärkt. Bestes Beispiel in diesem Zusammenhang ist der Wandel der norwegischen Entwicklungspolitik in Myanmar. Mit der Vergabe des Friedensnobelpreises an Daw Aung San Suu Kyi 1991 und der umfassenden Unterstützung des Radiosenders *Democratic Voice of Burma* sowie von Flüchtlingen entlang der thailändischen Grenze hatte sich Norwegen in der Vergangenheit den Ruf als größter Unterstützer der demokratischen Kräfte in Myanmar erarbeitet.

Dies hat sich jedoch in den letzten Jahren stark verändert. Ein ehemaliger Berater des norwegischen Außenministeriums stellte in einem Gespräch zu Jahresbeginn 2015 fest, dass sich Norwegens Politik gegenüber Myanmar seit 2011 von einem kompromisslosen Unterstützer der Opposition und der ethnischen Minoritäten zu einem Fokus auf wirtschaftliche Interessen gewandelt habe.³⁸ Dieser politische Wandel zahlte sich für norwegische Staatsunternehmen in Form von lukrativen Lizenzen aus. Wie bereits erwähnt, gewann das norwegische Unternehmen Telenor eine der zwei Telekommunikationslizenzen in Myanmar. Der Konzern Statoil, welcher ebenfalls mehrheitlich dem norwegischen Staat gehört, ergatterte außerdem die Rechte an einem 9.000 Quadratkilometer großen Gebiet vor der myanmarischen Küste. Während die Ausschreibungsverfahren für beide genannten Lizenzen liefen, ging der damalige Außenminister Espen Barth Eide so weit, die burmesische Regierung in ihrem

Standpunkt zu verteidigen, der muslimischen Minderheit der Rohingya staatsbürgerliche Rechte und Freiheiten vorzuenthalten.³⁹ Die myanmarische Regierung in Nay Pyi Taw nahm dies natürlich wohlwollend zur Kenntnis, da sie sich sonst regelmäßig internationaler Kritik hinsichtlich der Verfolgung der muslimischen Minderheit ausgesetzt sieht.

Auch der Wechsel einiger norwegischer Topdiplomaten in die Privatwirtschaft ist Gegenstand von teilweise heftiger Kritik. Katja Nordgaard war zwischen 2010 und 2014 Norwegens Botschafterin in Myanmar. In diese Zeit fällt der bemerkenswerte Politikwandel Norwegens gegenüber Myanmar. Nordgaard brachte 2012 erstmals eine Telenor-Delegation nach Myanmar und ermöglichte der Delegation den Kontakt zu hochrangigen myanmarischen Regierungsvertretern. 2014 erfolgte ihr Wechsel zu Telenor als *Head of Corporate Affairs*. Der Direktor von *Burma Campaign UK* Mark Farmaner kommentiert dies mit den folgenden Worten:

„Now we see an ambassador who played a key role in reversing Norway’s policy of prioritizing human rights also reaping the financial benefits of cozying up to the Burmese government.“⁴⁰

Neben den ethischen Bedenken sendet ein solcher Wechsel auch fragwürdige Signale an die stark unterbezahlten myanmarischen Beamten.⁴¹ Insbesondere, da Nordgaard kein Einzelfall ist. Der ehemalige norwegische Vizeaußenminister Torgeir Larsen war während seiner Amtszeit mehrfach in Myanmar. In diese Zeit fielen auch hochrangige Treffen zwischen Statoil und dem später wegen Korruptionsvorwürfen vom Amt entbundenen myanmarischen Energieminister U Than Htay. Heute ist Larsen als *Specialist for Government Relations and Public Affairs for International Operations* für Statoil tätig.⁴²

Auch andere Geberländer vermischen ihre entwicklungspolitischen Ziele mit wirt-

schaftspolitischen Erwägungen. Das norwegische Beispiel zeigt jedoch besonders deutlich, wie die EZ-Agenda von anderen Prioritäten überlagert werden kann. Die internationalen EZ-Akteure bringen ihre eigenen Agenden und administrativen Prozesse mit nach Myanmar und sind zudem oft noch an die außen- und wirtschaftspolitische Prioritätensetzung der jeweiligen Regierungen der Geber-Länder gebunden.

Der problematische Immobilienmarkt in Yangon

Wenn Akteure der internationalen EZ in Myanmar aktiv werden, bringen sie im Handgepäck nicht nur ihre eigenen Agenden mit, sondern benötigen auch geeigneten Büro- und Wohnraum für sich und ihre Angestellten. Aufgrund fehlender Investitionen in den vergangenen Jahrzehnten gibt es allerdings nur sehr wenig Büro- und Wohnkapazitäten, die für internationale Akteure geeignet sind. Mit der in der Einleitung beschriebenen „*donor invasion*“ explodierten seit 2011 die Preise für Immobilien in Myanmars ehemaliger Hauptstadt Yangon. Zwischen 2012 und 2014 verfünffachten sich die Preise für Mieten und Land in Yangon.⁴³ Selbstverständlich ist dieser Anstieg nicht alleine auf das Anwachsen der EZ zurückzuführen, jedoch spielen die zahllosen EZ-Akteure, die seit 2011 ins Land kamen, unzweifelhaft eine Rolle bei dieser Entwicklung.

Besonders dramatisch an dieser Entwicklung ist die Tatsache, dass genau jene Personen von dieser Preisexplosion profitieren, die hauptverantwortlich für den Entwicklungsrückstand Myanmars sind. Schätzungen zufolge befinden sich 60 Prozent von Yangons Immobilien im Besitz einiger weniger Individuen, die eng mit dem herrschenden Regime der Vergangenheit verbunden sind.⁴⁴ Diese Ausgangslage hat dazu geführt, dass Myanmars alte Eliten nun die ersten sind, die vom „Goldrausch“ profitieren.

Dass es auch Alternativen gibt, zeigen Vorschläge von zivilgesellschaftlichen Ver-

tretern in Yangon. Der politische Analyst U Kyaw Lin Oo schlägt beispielsweise vor, dass internationale EZ-Akteure die seit dem Umzug der Hauptstadt nach Nay Pyi Taw weitgehend verlassenen Ministerialgebäude nutzen könnten. Die internationalen Organisationen könnten auf eigene Kosten die Gebäude renovieren und daraufhin langfristige Verträge zu sehr günstigen Konditionen bekommen. Dies würde laut U Kyaw Lin Oo sowohl den internationalen Organisationen die exorbitanten und moralisch fragwürdigen Mieten ersparen als auch der Regierung die Gelegenheit geben, die alten Ministerialgebäude aufzuwerten.⁴⁵

Projekte der HSS

Seit 1994 ist die HSS in Myanmar in der Entwicklungszusammenarbeit aktiv und konnte 2012 als erste deutsche politische Stiftung ein Büro in Yangon eröffnen. Die Projektziele umfassen die Förderung von rechtsstaatlichen und demokratischen Verfahren und Institutionen, sowie die Unterstützung für eine gerechte und nachhaltige Wirtschaftsentwicklung. Drittes Projektziel ist die Förderung der ASEAN-Integration Myanmars.

Im Rahmen der Stärkung demokratischer Prozesse kooperiert die HSS unter anderem mit der zivilgesellschaftlichen Vereinigung *Myanmar People Forum Working Group (MPFWG)*. Gemeinsam mit der MPFWG organisiert die HSS lokale Foren für zivilgesellschaftliche Akteure. Diese Foren finden auf subnationaler sowie auf nationaler Ebene statt. Den Teilnehmern wird mit den Foren eine Plattform geboten, um Herausforderungen unter den Oberthemen Demokratisierung, Friedensförderung, nachhaltige Wirtschaftsentwicklung und Menschenrechte zu diskutieren. Die Ergebnisse der Foren werden dann in konkrete Politikempfehlungen zusammengefasst, die dann mit der myanmarischen Regierung (bzw. den Staatsregierungen) diskutiert werden.

Mehr zu unserer aktuellen Arbeit unter:
www.hss.de/myanmar/en

Schlussfolgerung und Empfehlung

Der vorliegende Artikel verfolgte das Ziel, die aktuellen Herausforderungen und Implikationen der rasant wachsenden EZ in Myanmar darzustellen und zu analysieren. Dafür wurde der Kontext beschrieben, in dem EZ in Myanmar aktuell stattfindet und vier Probleme aufgegriffen, die mit der wachsenden EZ einhergehen.

Die Konzentration auf die Probleme mag den Eindruck einer Universalkritik an der EZ in Myanmar erweckt haben. Dies ist allerdings keineswegs der Fall. Der Fokus auf die Herausforderungen und Negativbeispiele sollte nicht von der Tatsache ablenken, dass es viele erfolgreiche Projekte im Land gibt und dass gute und effektive EZ in Myanmar unbedingt notwendig ist. Erste Schritte zu einer effektiveren EZ in Myanmar sind bereits getan. So findet seit 2013 ein jährliches Entwicklungsforum zur besseren Koordination der EZ statt. Die myanmarische Regierung lädt hierbei die Entwicklungspartner ein und stellt im Dialog mit den EZ-Akteuren ihre entwicklungspolitischen Prioritäten, Ziele und Herausforderungen vor. Auch werden mindestens alle sechs Monate sektorspezifische Entwicklungsforen organisiert. Diese Mechanismen tragen dazu bei, die Aktivitäten der Geber zu koordinieren, Dopplungen zu vermeiden und Synergien zu nutzen. Auch unterstützen die Entwicklungsforen die myanmarische Regierung in ihrem Bemühen, selbst die Entwicklungsagenda für das Land zu bestimmen.

Dies ist im Einklang mit dem ersten Prinzip der *Paris Declaration on Aid Effectiveness*, welches verstärkte lokale Trägerschaft von EZ-Projekten fordert. Lokale Trägerschaft im myanmarischen Kontext kann jedoch nicht allein heißen, dass die Regierung ihre eigenen entwicklungspolitischen Prioritäten benennt. Dies haben die Ausführungen zum politisierten Kontext in Myanmar deutlich gemacht. Es kommt auf einen inklusiven Prozess an, der myanmarische Akteure auf lokaler Ebene bei der Formulierung, Vorbereitung, Durchführung und Evaluation von

Entwicklungsprojekten einbezieht. Um beispielsweise den herausfordernden und politisierten Kontext in Myanmar (Post-) Konfliktregionen zu meistern, ist es zunächst notwendig, bei lokalen Akteuren Vertrauen aufzubauen. Dies ist nur mit einer inklusiven Vorgehensweise möglich (siehe Abschnitt „Der politisierte Kontext der EZ in Myanmar“).

Konsultationen mit lokalen Akteuren können sicherstellen, dass sich EZ-Vorhaben wirklich an den lokalen Bedürfnissen orientieren und nicht schlicht eine vorgegebene Agenda von internationalen Akteuren implementieren (siehe Abschnitt „Abwanderung von qualifizierten Arbeitskräften zu internationalen EZ-Akteuren“). Des Weiteren kann eine offene Kommunikation zwischen den relevanten Akteuren verhindern, dass es zu einem weiteren *brain drain* von lokalen Organisationen zu internationalen EZ-Akteuren kommt. Hierzu gehört auch ein Stopp des Abwerbens von qualifizierten lokalen Kräften aus dem myanmarischen öffentlichen Dienst oder von anderen lokalen Organisationen (siehe Abschnitt „EZ-Akteure haben eigene Prioritäten und Agenden“). Inwieweit eine inklusivere Vorgehensweise der Problematik hinsichtlich des Immobilienmarktes Einhalt gebieten kann, ist fraglich. Jedoch könnten von lokalen Akteuren vorgeschlagene Alternativen zumindest in Betracht gezogen werden (siehe Abschnitt „Der problematische Immobilienmarkt in Yangon“).

Lokale Trägerschaft bedeutet insbesondere auch, dass die myanmarische Zivilgesellschaft befähigt wird, sowohl die myanmarische Regierung als auch die internationalen EZ-Akteure für ihre Aktivitäten zur Rechenschaft zu ziehen. Dafür ist eine Interaktion auf Augenhöhe zwischen lokalen Organisationen und den internationalen Gebern notwendig. Nur bei einer Interaktion auf Augenhöhe kann es ein Geben und Nehmen in der Entwicklungszusammenarbeit geben. In diesem Sinne stimmen die Autoren mit der bereits zitierten Ramon-

Magsaysay-Preisträgerin Lahpai Seng Raw überein:

„It is time for international agencies to acknowledge the local NGOs and work hand in hand with them on joint strategies and in mutual recognition“.⁴⁶

|| Achim Munz

Büroleiter Myanmar

|| Michael Siegner

Programmkraft Myanmar

ANMERKUNGEN

- 1 Vgl. Rieffel, Lex/ Fox, James W. (2013): Too Much, Too Soon? - The Dilemma of Foreign Aid to Myanmar/Burma, Arlington, Vereinigte Staaten von Amerika, S. 3.
- 2 Vgl. Alluri, Rina M. et al. (2014): Working in and on Myanmar: reflections on a „light footprint“ approach, Bern, Schweiz, S. 6.
- 3 McCarty, Adam (2012): Managing the donor invasion, in: The Myanmar Times, 13.2.2012, URL <http://www.mmtimes.com/index.php/opinion/1080-managing-the-donor-invasion.html?start=2> [07.07.2015].
- 4 Vgl. OECD (2014): Multi-dimensional Review of Myanmar: Volume 2. In-depth Analysis and Recommendations, Paris, S. 151ff.
- 5 Vgl. Ebd. S. 154.
- 6 Vgl. BMZ (2015): Situation und Zusammenarbeit; URL http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/laender_regionen/asien/myanmar/zusammenarbeit/index.html [09.09.2015].
- 7 Vgl. Solomon, Feliz (2015): UK to Increase Aid Amid „Worrying“ Human Rights Concerns, in: The Irrawaddy, 13.03.2015, URL <http://www.irrawaddy.org/burma/uk-to-increase-aid-amid-worrying-human-rights-concerns.html> [07.07.2015].
- 8 Vgl. Currie, Kelley (2012): Burma in the Balance: The Role of Foreign Assistance in Supporting Burma's Democratic Transition, S. 71, URL http://project2049.net/documents/burma_in_the_balance_currie.pdf [07.07.2015].
- 9 Vgl. Rieffel/ Fox: (2013).
- 10 Desmond, Matt via Paung Ku Facebook Forum (2015): Donor-civil society consultation as Myanmar's newest 'extractive industry', URL <https://www.facebook.com/PaungKu/posts/834228623315178> [07.07.2015].
- 11 Die Nachwahlen wurden notwendig, da Abgeordnete aus 46 Wahlkreisen in Regierungspositionen aufgerückt waren und laut myanmarischer Verfassung ein Parlaments- und Regierungsmandat unvereinbar sind und daher die Mandate neu vergeben werden mussten.
- 12 Laut der geltenden Verfassung von 2008 sind 25 Prozent der Sitze im Nationalen Parlament dem Militär vorbehalten (vgl. Artikel 109 und 141). Durch die Tatsache, dass für eine Verfassungsänderung neben einem Vetorecht bei Verfassungsänderungen (vgl. Artikel 436a).
- 13 Laut Artikel 59f der Verfassung werden Präsidentschaftskandidaten, deren Eltern, Ehepartner oder Kinder eine ausländische Staatsbürgerschaft halten, disqualifiziert. Sowohl der verstorbene Ehemann von Daw Aung San Suu Kyi als auch ihre Söhne sind (bzw. waren) britische Staatsbürger.
- 14 Auf einem Gipfeltreffen der bewaffneten ethnischen Minderheiten in Law Khee Lar (Kayin State) im Juni 2015 forderten die Delegierten einige Veränderungen am ursprünglichen Entwurf des nationalen Waffenstillstandsabkommens. Insbesondere wollen die Minderheiten kein Waffenstillstandsabkommen unterzeichnen, welches einzelne bewaffnete Gruppen außen vor lässt. Dagegen sträubt sich die Regierung, weswegen ihr Vertreter der ethnischen Minderheiten eine „Teile und Herrsche“-Strategie vorwerfen (siehe hierzu auch: Lone, Wa; Lwin, Ei Ei Toe (2015): Fresh blow to ceasefire prospects, in: The Myanmar Times, 09.06.2015, URL <http://www.mmtimes.com/index.php/national-news/14937-fresh-blow-to-ceasefire-prospects.html> [07.07.2015].).

- 15 Auf der subnationalen Ebene in Myanmar gibt es Staaten und Regionen. Diese unterscheiden sich lediglich vom Namen her. Staaten werden jene subnationalen Einheiten genannt, die mehrheitlich von ethnischen Minderheiten bewohnt werden. Dagegen heißen jene Gebiete Regionen, die mehrheitlich von der burmesischen Bevölkerungsmehrheit (den Bamar) besiedelt sind.
- 16 Vgl. Snaing, Yen (2015): Charter Push for Decentralization, Stronger Parliament Falters, in: *The Irrawaddy*, 09.06.2015, URL <http://www.irrawaddy.org/burma/charter-push-for-decentralization-stronger-parliament-falters.html> [07.07.2015].
- 17 Für eine ausführliche Diskussion zu den Positionen der unterschiedlichen Akteure hinsichtlich föderaler Reformen, vgl. Munz, Achim/ Siegner, Michael (2013): *Federalism in Myanmar: Status Quo, Positions and Outlook*, in: *Federalism in Asia and Beyond: The Wildbad Kreuth Federalism Days 2012 - Models, Best Practices and New Challenges*, hrsg. Bühler, Hanns/Hegemer, Christian J., München, S.291ff.
- 18 Für eine Darstellung der Liberalisierung des Telekommunikationssektors in Myanmar, siehe Hook, David/Ninh, Kim N.B./ Than, Tin Maung (2015): *Conceptualizing Public Sector Reform in Myanmar*, Yangon, Myanmar, The Asia Foundation, S. 37.
- 19 Vgl. Igboemeka, Adaeze (2005): *Aid Effectiveness in Burma/Myanmar: Study on Development Agency Perceptions*, S. 11, URL <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk> und URL www.dfid.gov.uk/mdg/aid-effectiveness/newsletters/burma-report.pdf [07.07.2015].
- 20 Vgl. Jollife, Kim (2014): *Ethnic Conflict and Social Services in Myanmar's Contested Regions*, Yangon, Myanmar, The Asia Foundation, S. 23.
- 21 Share, Donald (1987): *Transitions to Democracy and Transition through Transaction in: Comparative Political Studies 4/1987*, S. 525–548.
- 22 Vgl. Ebd. S. 533.
- 23 Vgl. Currie, Kelley (2012): S. 43.
- 24 Vgl. Acemoglu, Daron/ Robinson, James A. (2012): *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*, New York.
- 25 Vgl. Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness (2011): *Busan Partnership for Effective Development Cooperation*, URL <http://www.oecd.org/development/effectiveness/49650173.pdf> [07.07.2015].
- 26 Vgl. Jollife, Kim (2014): S. 27.
- 27 Vgl. Ebd.
- 28 Vgl. Patteran, Dani (2014): *Foreign aid in Myanmar: a precarious balance*, URL <https://www.devex.com/news/foreign-aid-in-myanmar-a-precarious-balance-83521>, [07.07.2015].
- 29 Currie, Kelley (2012): S. 45.
- 30 Vgl. Ebd. S. 58.
- 31 Vgl. Alluri, Rina M. et al. (2014): S. 9.
- 32 Vgl. Rosenkranz, Rolf; Santos, Lean Alfred, (2015): *Charting Myanmar's development future*, URL <https://www.devex.com/news/charting-myanmar-s-development-future-85439> [07.07.2015].
- 33 Der Ramon-Magsaysay-Preis gilt als der asiatische Friedensnobelpreis. Er wurde nach dem ehemaligen philippinischen Präsidenten Ramon Magsaysay benannt und wird in den Kategorien "Government Service" (GS), "Public Service" (PS), "Community Leadership" (CL), "Journalism, Literature, and the Creative Communication Arts" (JLCCA), "Peace and International Understanding" (PIU) und seit 2001 auch für "Emergent Leadership" (EL) verliehen.
- 34 Raw, Lahpai Seng (2015): *Doing Aid Better*, in: *The Irrawaddy* 06/2015: S.22-24.
- 35 Vgl. Martov, Seamus (2015a): *Finland Defends Controversial Aid Project in Karenni State*, in: *The Irrawaddy*, 09.01.2015.
- 36 Vgl. Ebd.
- 37 Vgl. Ebd.
- 38 Vgl. Interview der Autoren, durchgeführt im Februar 2015 (der Gesprächspartner bestand auf Vertraulichkeit).
- 39 Vgl. Martov, Seamus (2015b): *Former Norway Envoy's Telenor Move Raises Eyebrows*, in: *The Irrawaddy*, 02.06.2015, URL <http://www.irrawaddy.org/business/former-norway-envoys-telenor-move-raises-eyebrows.html> [07.07.2015].
- 40 Ebd.
- 41 Beispielsweise verdient ein Director General im myanmarischen öffentlichen Dienst seit einer signifikanten Gehaltserhöhung im März 2015 umgerechnet monatlich ungefähr 390 Euro (vgl. Hook et al. 2015: S. 26). Die Position des Director Generals ist direkt unter dem eines Vizeministers angesiedelt und ist die höchste unpolitische Position in Myanmar's öffentlichem Dienst.
- 42 Vgl. Martov, Seamus (2015b).
- 43 Vgl. Wharton University of Pennsylvania (2014): *Myanmar: Has the „Frontier‘ Economy's Time Finally Arrived?*, 22.07.2014, URL <http://knowledge.wharton.upenn.edu/article/rushing-myanmar-will-foreign-investments-pay/> [07.07.2015].
- 44 Vgl. Zaw, Aung (2014): *Trickle down*, in: *The Irrawaddy*, 13.08.2014, URL <http://www.irrawaddy.org/magazine/trickle-town.html#gallery/page/2> [07.07.2015].
- 45 Interview mit U Kyaw Lin Oo, Juni 2015.
- 46 Raw, Lahpai Seng (2015): S. 22.

VERANTWORTLICH

Dr. Susanne Luther

Leiterin des Instituts für Internationale Zusammenarbeit, Hanns-Seidel-Stiftung, München

HERAUSGEBER

Dr. Susanne Luther

Leiterin des Instituts für Internationale Zusammenarbeit, Hanns-Seidel-Stiftung, München

Argumente und Materialien der Entwicklungszusammenarbeit

Die „Argumente und Materialien der Entwicklungszusammenarbeit“ werden parallel zur Druckfassung auch als PDF-Datei auf der Homepage der Hanns-Seidel-Stiftung angeboten: www.hss.de/mediathek/publikationen.html. Sie können sich gerne für den Publikations-Newsletter des IIZ unter iiz@hss.de anmelden, der Sie über neuerschienene Publikationen und Berichte informiert.

- Nr. 1 Entwicklungspolitischer Dialog in Europa
- Nr. 2 Deutscher Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung der Mongolei
- Nr. 3 Internationale Migration – Zwischen Braindrain, Entwicklungshilfe und Steuerungsversuchen
- Nr. 4 Nachhaltige Entwicklung ländlicher Räume in Bayern und Shandong
- Nr. 5 Security and Development in Africa – Strengthening Conflict Prevention, Resolution and Management
- Nr. 6 Aktuelle Beiträge zur Arbeit der Hanns-Seidel-Stiftung in Südafrika
- Nr. 7 Die Arbeit der Hanns-Seidel-Stiftung in der DR Kongo
- Nr. 8 Die weltweite Situation der christlichen Minderheiten
- Nr. 9 Frauen brauchen Demokratie, Demokratie braucht Frauen
- Nr. 10 Polizei und Entwicklung – Community Policing als Ansatz in der Entwicklungszusammenarbeit
- Nr. 11 Die Millenniumsentwicklungsziele – Zwischen Anspruch, Wirklichkeit und dem Post-2015 Prozess
- Nr. 12 Stadt, Land, Fluss – Hauptstädte – Motor der Entwicklung?
- Nr. 13 Grenzen – In Stein gemeißelt oder in Auflösung begriffen?
- Nr. 14 Wasser – Kooperationen und Konflikte um die Ressource der Zukunft
- Nr. 15 Entwicklungszusammenarbeit – Zwischen Geben und Nehmen

Hanns-Seidel-Stiftung e.V.

Institut für Internationale Zusammenarbeit

Leiterin des Instituts: Dr. Susanne Luther

Lazarettstraße 33 | 80636 München

E-Mail: iiz@hss.de | Online: www.hss.de

Tel.: +49(0) 89 12 58-0 | Fax: +49(0) 89 12 58-359

Kürzlich erschienen in der Reihe

mit QR-Code zum schnellen Lesen und Bestellen:



AMEZ 12: **Stadt, Land, Fluss**

Hauptstädte – Motor der
Entwicklung?



AMEZ 13: **Grenzen**

In Stein gemeißelt oder in
Auflösung begriffen?



AMEZ 14: **Wasser**

Kooperationen und Konflikte um
die Ressource der Zukunft