

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

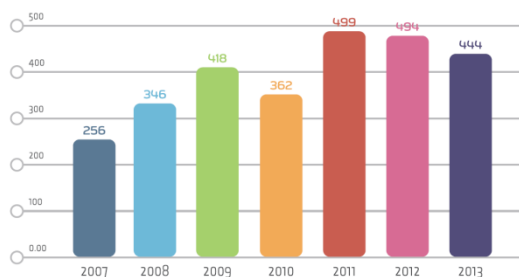
Nahezu alle relevanten Akteure der Entwicklungszusammenarbeit, darunter auch die PoS, wurden nach dem Ende der Sowjetunion und dem Warschauer Pakt in Osteuropa aktiv und nahmen die Herausforderung an, ihre entwicklungspolitische Kompetenz in einer Region einzubringen, zu der ihnen der Zugang bis dahin 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_WEB_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 vorangeschritten 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].