



Nachlese zum 118. Entwicklungspolitisches Fachgespräch, 02.06.2016

**Entwicklungshilfe für Despoten:  
Wie sieht internationale Zusammenarbeit mit autokratisch regierten Ländern aus?**

mit Dr. Hans-Joachim Preuß, Vorstandsmitglied der GIZ

**Vortrag**

Im Kontext der internationalen Zusammenarbeit stellt sich die Frage, wie mit nicht-demokratisch regierten Partnerländern umzugehen ist. Der Referent stellt eine Reihe von Punkten vor, die zur Beantwortung dieser Fragestellung relevant sind:

Es lässt sich beobachten, dass die Einhaltung von Prinzipien von Demokratie und guter Regierungsführung die sozioökonomische Entwicklung eines Landes fördert und dass mehr und mehr Länder es durch die Anwendung dieser Prinzipien schaffen, den Status als Entwicklungsland gemäß der DAC-Liste abzulegen.

In der Konsequenz steigt der Anteil der Autokratien, fragilen Staaten oder Bürgerkriegsländer an der Gruppe der verbleibenden Entwicklungsländer. Wie deutsche EZ auf diese Herausforderung reagiert, hat in der jüngeren Vergangenheit vermehrte Aufmerksamkeit in der öffentlichen Debatte erlangt.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass deutsche EZ werteorientiert und das Verbreiten dieser Werte eines ihrer angestrebten Ziele ist. Nicht alle dieser Werte werden von Partnerregierungen geteilt. Deutsche EZ ist ebenfalls interessenorientiert und soll einen Beitrag zur Bewältigung globaler Risiken leisten, wie z. B. ökologische Herausforderungen, grenzüberschreitende Wanderungsbewegungen, oder die Bekämpfung der Ursachen von Terrorismus.

Die Alternative, entsprechende Staaten und Regime sich selbst zu überlassen bzw. internationalen Sanktionsregimen zu unterstellen und von jeglicher Unterstützung abzuschneiden, trägt weder zur Besserung der jeweiligen politischen oder humanitären Situation bei, noch wird ein Beitrag zur Lösung globaler Probleme geleistet. Es geht also nicht um das Ob, sondern um das Wie der Zusammenarbeit mit autokratisch regierten Ländern.

Im Kontext der internationalen Zusammenarbeit stellt sich die Frage, welche Möglichkeiten der Einflussnahme auf autokratische Regime bestehen. Hier gibt es eine große Bandbreite von sog. *Soft Power*- (vorrangig politische, einschließlich EZ) und *Hard Power*- (vorrangig militärische) Maßnahmen. Diese bedürfen jedoch der internationalen Kooperation und ihre

Wirksamkeit im Sinne der Förderung demokratischer Werte ist nicht immer einfach zu beurteilen.

Zuletzt wurden Kriterien für die Durchführung von EZ in solchen Situationen intensiv um die Jahrtausendwende diskutiert und Konzepte hierfür entwickelt, die vorrangig auf die Kooperation mit nichtstaatlichen Akteuren setzten. Jedoch sind auch solche Maßnahmen letztendlich auf die Duldung, wenn nicht gar Förderung, durch die jeweiligen Regierungen angewiesen. Vor diesem Hintergrund ist eine der Lernerfahrungen, die EZ-Akteure bei ihrer Arbeit in autokratischen Kontexten gemacht haben die, dass nach Möglichkeit die Kooperation mit ausgewählten staatlichen Stellen aufrechterhalten werden sollte. Durch ein längerfristiges Engagement besteht zudem die Chance, Kontakt zu Reformkräften und fortschrittlichen Eliten aufzubauen und diese im geeigneten Moment unterstützen zu können. Denn solche Netzwerke erst im Falle einer demokratischen Öffnung spontan aufzubauen, ist nicht nur sehr schwierig, sondern ohne tiefere Kenntnisse der Akteure vor Ort auch unmöglich.

Eine der Hauptaufgaben von EZ ist es jedoch, in den Partnerländern positive Veränderungen anzustoßen, wobei zu den genutzten Instrumenten Kooperation und Dialog gehören. Dabei sind EZ-Akteure zwar zu politischer Neutralität verpflichtet. Hinsichtlich der vertretenen Werte verstehen sich deutsche EZ-Akteure und insbesondere auch die GIZ aber als explizit Handelnde. Dies schlägt sich nieder in der Art und Weise wie Ziele formuliert, Inhalte von Vorhaben gestaltet, und die Verfahren zur Bestimmung von Zielen und Aktivitäten partizipativ mit Partnern und Zielgruppen umgesetzt werden. Des Weiteren werden nicht zuletzt durch das persönliche Beispiel der Mitarbeiter Werte weitergegeben. Das ist nicht immer von unmittelbaren Erfolgen gekrönt, aber langfristig ein besserer Weg als härtere bzw. *Hard Power*- Maßnahmen, um Regierungen zu Wohlverhalten zu zwingen.

## Diskussion

### **Publikum: Wie ist in diesem Kontext die Kommunikation und das Verhältnis der GIZ zum politischen Entscheidungsträger, dem BMZ?**

Preuß: Das Verhältnis zum BMZ ist dreifach gegliedert: Die GIZ befindet sich zu 100 Prozent im Eigentum der Bundesrepublik Deutschland. Das BMZ ist somit zum einen Vertreter der Bundesregierung als Gesellschafterin. Des Weiteren werden etwa 85 Prozent der Einnahmen der GIZ durch die Aufträge des BMZ erzielt; dieses ist somit auch der Hauptauftraggeber. Daneben werden Aufträge von anderen Ministerien und Akteuren wie der Europäischen Kommission umgesetzt. Zudem liegt der Vorsitz im Aufsichtsrat der Gesellschaft ebenfalls beim BMZ. Rechtlich wird das bilaterale Verhältnis durch einen sog. Generalvertrag ausgestaltet. Das BMZ setzt allein die politischen Richtlinien der deutschen EZ; die Gestaltung der Technischen Zusammenarbeit ist Aufgabe der GIZ.

**Es heißt in den Statuten der GIZ, dass diese die Bundesregierung zu Fragen der EZ berate. Inwieweit ist dies tatsächlich der Fall? Wie groß ist der Einfluss der GIZ? Dies auch angesichts der ausgeprägten und langfristig erworbenen Expertise der GIZ.**

Die Bundesregierung und das BMZ haben das Recht, Beratung durch die GIZ einzufordern, können aber nicht gezwungen werden, dies auch zu tun. In Fällen, bei denen die eigene Expertise der Bundesregierung ausreichend ist, ist dies auch nicht angezeigt. Viele der bilateral vereinbarten Aktivitäten zwischen der Bundesrepublik und anderen Staaten entstehen auf der Ebene von Regierungskonsultationen. Hier wird die GIZ im Rahmen der Vorbereitungen herangezogen. Ein Großteil der Projektbudgets wird zudem aus Sonderinitiativen gespeist, die allein vom BMZ entschieden werden. Darüber hinaus entsendet das BMZ seit einigen Jahren Referenten an deutsche Botschaften im Ausland. Diese sind für die Koordination der EZ in den jeweiligen Ländern verantwortlich; wohingegen die fachliche Verantwortung vorrangig bei Mitarbeitern der KfW oder der GIZ liegt.

#### **Stellungnahmen aus dem Publikum:**

**In der Frage des Umgangs mit autoritären Regierungen muss anerkannt werden, dass hier die Expertise der GIZ sicherlich geringer ist als auf dem Gebiet der technischen Zusammenarbeit und zum anderen, dass die Bundesrepublik politische Entscheidungen nicht alleine trifft, sondern andere Verbündete eingebunden sind.**

**Weiterhin ist festzustellen, wer eigentlich als Autokrat gilt und ob vorhandene Regeln immer in aller Konsequenz angewendet werden, oder vielmehr abhängig von politischen Großwetterlagen sind. Die alleinige Betrachtung dieser Probleme aus einer Menschenrechtsperspektive greift sicherlich zu kurz.**

**Frage: Hat die GIZ die Möglichkeit, Aufträge abzulehnen, beispielsweise, weil diese zwar politisch gewollt oder sinnvoll sind, jedoch zur Aufrechterhaltung von Unrechtsregimen beitragen?**

Nein, dies ist in aller Regel nicht der Fall. Die politische Ausgestaltung der deutschen EZ obliegt allein der demokratisch legitimierten Bundesregierung. Sie entscheidet auch, welche ihrer Durchführungsorganisationen sie beauftragt, ob dies die GIZ ist oder beispielsweise die Bundeswehr. Die Frage nach der ethischen Bewertung einzelner politischer Vorhaben stellt sich für die GIZ nicht. Grenzfälle sind solche Beispiele, bei denen durch geplante Maßnahmen potentiell die Sicherheit von GIZ-Mitarbeitern gefährdet würde. Hier können durchaus Konflikte mit der Auftraggeberin über die konkrete Ausgestaltung der Aktivitäten auftreten.

**Gibt es Beispiele, bei denen deutsche EZ oder anderes Engagement internationaler Akteure tatsächlich zu entscheidenden Veränderungen in autokratischen Systemen beigetragen hat?**

Mit Sicherheit trägt deutsche EZ zu Veränderungen und Verbesserungen in nicht-demokratischen Systemen bei. Dies sind jedoch langsame Prozesse, bei denen die Ergebnisse selten unmittelbar erkennbar und Wirkungsmessungen schwierig sind. Zudem tritt die GIZ im Verbund der gesamten internationalen Gebergemeinschaft auf, zu der auch Nicht-OECD-Akteure gehören. Der Einzelbeitrag deutscher EZ ist also nur schwer messbar. Bei der Frage, um welche Staaten es sich dabei handelt, orientiert sich die GIZ auch am Transformationsindex der Bertelsmann-Stiftung, der die Ausprägung von Autokratie und Autoritarismus abbildet und auch Veränderungen im Zeitverlauf aufzeigt.

Eine andere Möglichkeit zur Messung von Transformationsprozessen ist die Bestimmung des Governance-Niveaus eines Staats von hoch bis niedrig. Geht man davon aus, dass autokratische Staaten auf dieser Skala meist niedrig angesiedelt sind, wird erkennbar, dass Projekte in klassischen EZ-Themenfeldern, wie Förderung sozialer Grunddienste, Stärkung rechtsstaatlicher Prinzipien und Budgettransparenz, Schutz bzw. Unterstützung von Minderheiten und anderen gefährdeten Bevölkerungsteilen, wie auch die Unterstützung von Zivilgesellschaft und NRO, langfristig zur Stärkung demokratischer Elemente beiträgt.

**Für Länder wie China spielt der Grad von Demokratie oder Autokratie in einem Partnerland oft keine Rolle. Inwieweit hat dies Einfluss auf westliche/deutsche EZ-Akteure?**

In vielen Fällen ist der Einfluss westlicher Akteure auf Regierungen von Entwicklungs- oder Transformationsländern rückläufig. Dies hat nicht nur mit dem Auftreten neuer Akteure (neben China auch die Golfstaaten) im EZ-Bereich, sondern vor allem auch mit der wirtschaftlichen Entwicklung zu tun. Durch Transferzahlungen von Migranten und eigene Entwicklung ist die Abhängigkeit der meisten Länder von EZ oder Budgethilfe stark gesunken. Somit ist EZ auch kaum mehr ein Mittel der politischen Steuerung.

**Ein wichtiger Aspekt, der zum Gelingen von EZ(-Maßnahmen) in autokratischen oder konflikthaften Staaten beiträgt ist, inwieweit die Ziele der Geber- und der Empfängerseite übereinstimmen. Auch despotische Regime können Entwicklungsziele verfolgen!**

Derzeit erscheint es so, dass der Anteil autokratisch regierter Staaten an der Gruppe der DAC-Länder in Relation zur abnehmenden Gesamtzahl zunimmt. Daher stellt sich die Frage der Zusammenarbeit mit solchen Regimen mit einer gewissen Dringlichkeit.

**Ist Demokratie wirklich das einzige Mittel, um wirtschaftliches Wachstum zu schaffen? Oder sollte westliche EZ nicht vielleicht "gemäßigte" Diktaturen tolerieren, solange diese zur Kooperation bereit sind? Wäre dies nicht besser, als bewaffnete Konflikte zu erleben oder Demokratisierung um jeden Preis forcieren zu wollen?**

Der Zusammenhang zwischen Demokratisierung und wirtschaftlicher Entwicklung ist kein zwingender, aber zeigt wohl einen globalen Trend auf. Dabei muss jedoch auch hinterfragt werden, was genau unter Demokratie zu verstehen ist. Im Kern geht es dabei um Partizipation, deren Sicherstellung sollte angestrebt werden. Dem stehen sowohl Menschenrechtsverletzungen, als auch wirtschaftliche Verteilungsungerechtigkeit entgegen und diese werden, zumindest auf lange Sicht, zu gesellschaftlichen Spannungen führen. Diese Elemente funktionieren in der Regel in Demokratien besser. Ebenso die Teilhabe breiter Bevölkerungsteile an wirtschaftlicher Entwicklung und ihren Folgen.