



„Es besteht aber gegenwärtig die Gefahr eines tiefgreifenden Paradigmenwechsels in der deutschen Außen- und Entwicklungspolitik. Immer mehr wird die Werteorientierung der Außen- und Entwicklungspolitik überwölbt von Abschottung und Flüchtlingsabwehr.“

Die internationale Verantwortung Deutschlands

Bilanz und Perspektiven deutscher internationaler Politik und Entwicklungszusammenarbeit

VON BERND BORNHORST

„Die Welt ist aus den Fugen“ – so lautet eine immer öfter zu hörende Beschreibung der zahlreichen Krisen und Konflikte, die die Welt derzeit immer mehr prägen. Wachsender Nationalismus, zunehmende Abschottung in vielen Ländern der Welt verändern auch die Rahmenbedingungen der deutschen Außen- und Entwicklungspolitik – und dies nicht zum Guten.

Demgegenüber stehen mit der Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung und dem Pariser Klimaabkommen richtungsweisende politische Orientierungen, auf die sich die Weltgemeinschaft im Jahr 2015 verständigt hat. Allein es fehlt teils der Wille, teils die politische Durchsetzungsfähigkeit gegenüber mächtigen Interessengruppen, um diese auch umzusetzen.

Grundlage deutscher internationaler Politik muss ihre Werteorientierung sein. Die universellen Menschenrechte, das internationale Völkerrecht, international vereinbarte Abkommen wie die Agenda 2030 und das Pariser Klimaabkommen müssen die Basis allen außen-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Handelns bilden.

Es besteht aber gegenwärtig die Gefahr eines tiefgreifenden Paradigmenwechsels in der deutschen Außen- und Entwicklungspolitik. Immer mehr wird die Werteorientierung der Außen- und Entwicklungspolitik überwölbt von Abschottung und Flüchtlingsabwehr. Es besteht die Gefahr, dass die Entwicklungspolitik für innen- und sicherheitspolitische Interessen instrumentalisiert wird.

Derzeit ist viel über die gewachsene internationale Verantwortung Deutschlands die Rede. Worin besteht diese Verantwortung und wie wird sie wahrgenommen? Ich sehe die Verantwortung in erster Linie darin, die schädlichen Folgen zu minimieren, die wir durch unsere Wirtschaftsweise und unser Konsumverhalten in der Welt bewirken. Ich sehe sie in zweiter Hinsicht darin, unsere auswärtige Politik, unsere Handelspolitik und unsere Sicherheitspolitik konsequent an den Zielen der Agenda 2030 auszurichten. Und ich sehe sie drittens darin, andere Länder, vor allem die ärmeren, tatkräftig dabei zu unterstützen, ihre wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung nachhaltig zu gestalten. Wie ist vor diesem Hintergrund die deutsche internationale Politik zu beurteilen?

Humanitäre Hilfe stärken

Die Zahl der Menschen, die aufgrund von Konflikten, Klimaveränderungen oder wiederkehrenden Naturkatastrophen auf humanitäre Hilfe angewiesen sind, ist kontinuierlich auf mehr als 125 Millionen im Jahr 2017 gestiegen. Es gibt ein Recht für Menschen auf Hilfe in Not, wenn die Fähigkeit zur Selbsthilfe nicht ausreicht und die nationale Regierung keine Unterstützung leisten kann oder will. Im Sinne des „leave no one behind“ stellen sie eine große Gruppe dar, bei der es um das Überleben geht. Dies ist die Mindestvoraussetzung, um überhaupt weitere Schritte zur Erreichung der Ziele für nachhaltige

Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) wie den Zugang zu Gesundheitsversorgung und Bildung angehen zu können.

Zusammen mit der wachsenden Anzahl von Konflikten, Opfern, Vertriebenen und Flüchtlingen hat die politische Bedeutung humanitärer Hilfe auch für deutsche Außenpolitik stark zugenommen. Die Bundesregierung ist 2016 zum drittgrößten bilateralen humanitären Geber aufgestiegen und gestaltet die Reformdiskussion auf internationaler Ebene zunehmend mit. Die Integration der humanitären Hilfe innerhalb der Abteilung für Krisenprävention, Stabilisierung, Konfliktnachsorge und humanitäre Hilfe des Auswärtigen Amtes macht das Dilemma deutlich: Die Unabhängigkeit öffentlich finanzierter humanitärer Hilfe von außen- oder sicherheitspolitischen Interessen steht in Konfliktländern immer in Frage und muss immer wieder erneut nachgewiesen werden.

Der Weltgipfel für humanitäre Hilfe im Mai 2016 in Istanbul hat gezeigt, dass die traditionellen internationalen humanitären Akteure nicht in der Lage sind, den wachsenden Bedarf zu decken. Der Leitsatz lautet „So lokal wie möglich, so international wie nötig“, so die *Charter for Change*,¹ die bisher von 29 internationalen Nichtregierungsorganisationen unterschrieben worden ist. Das neue Miteinander muss auf einer konsequenten, langfristigen Stärkung lokaler Kapazitäten, einem Zugang zu flexibler Finanzierung, laufenden Koordinationsmechanismen, begleitenden Maßnahmen für Schutz und eine langfristige Begleitung lokaler Akteure und Diasporagemeinden durch erfahrene humanitäre Akteure aufbauen. Diese Aufgabe müssen das Auswärtige Amt, aber auch viele Nichtregierungsorganisationen erfüllen.

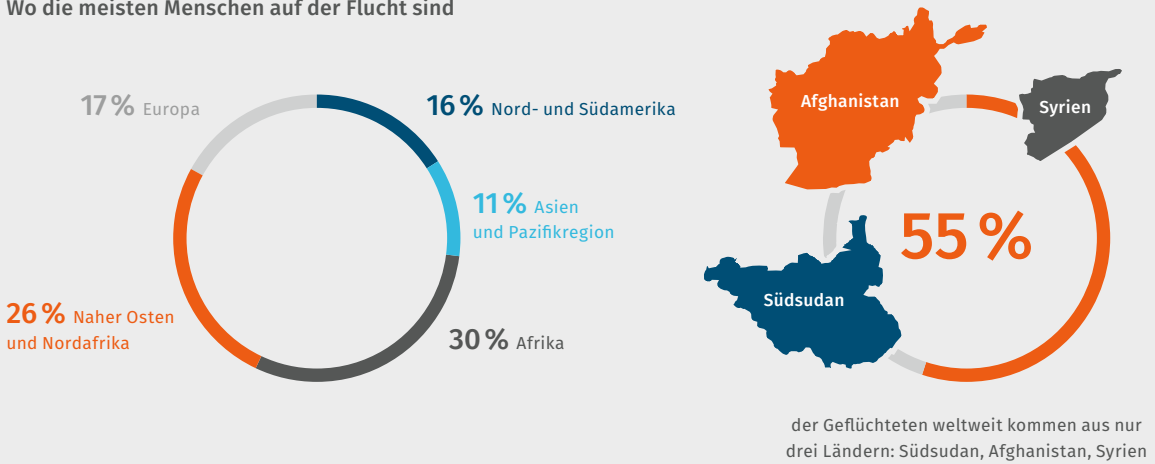
Andererseits wächst das Risiko, dass lang anhaltende humanitäre Hilfe die Verantwortung für alle beteiligten Staaten mindert, sich für eine Lösung der Konflikte und eine nachhaltige Perspektive für die Menschen einzusetzen. Die massiven Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts in aktuellen Konflikten wie in Syrien, dem Irak,

1 Siehe <https://charter4change.org/>.

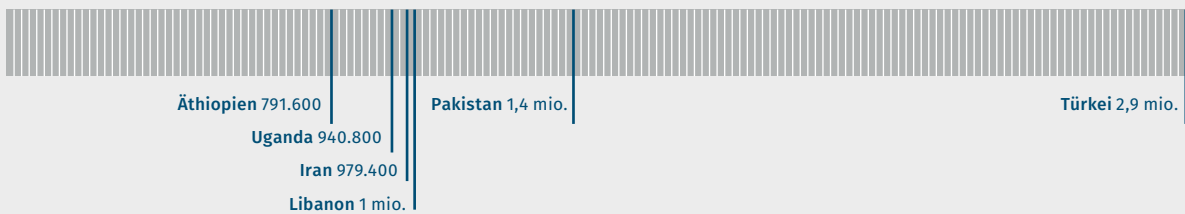
Abbildung 1.01.01
Flucht und Vertreibung global



Wo die meisten Menschen auf der Flucht sind



Hauptaufnahmeländer



Quelle: www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html, Stand 19. Juni 2017.

Jemen oder Südsudan müssen beantwortet werden. Hier braucht es neue Instrumente, auch außerhalb des UN-Sicherheitsrats. Die Bundesregierung muss sich z. B. noch stärker für die Weiterentwicklung von Untersuchungs- und Sanktionsmechanismen sowie für Instrumente internationaler Strafverfolgung einsetzen. Ohne eine stärkere Rechenschaftspflicht in den Bereichen des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte wird eine Umsetzung der SDGs nicht gelingen.

Dazu gehört auch, die Glaubwürdigkeit zu sichern, die deutsche Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik in einigen Konfliktregionen genießt. Leider gab es im letzten Jahr bei der Genehmigung von Rüstungsexporten insgesamt keine positive Entwicklung. Die Exporte haben bei den relevanten Kleinwaffen zugenommen, Genehmigungen in ausgesprochene Krisen- und Konfliktregionen bestehen weiter fort. Notwendig ist deshalb eine gesetzliche Grundlage, notwendig ist ein Rüstungsexportkontrollgesetz, das Ausfuhren in Krisen- und Konfliktländer sowie an menschenrechtsverletzende Regime vollständig untersagt.

Krisenprävention und zivile Konfliktbearbeitung ausbauen

Seit Herbst 2016 wurden Erfahrungen und Anforderungen mit zivilgesellschaftlichen Organisationen diskutiert und die neuen Leitlinien der Bundesregierung *Krisen verhindern, Konflikt bewältigen und Frieden fördern* in ressortinterner Abstimmung im Frühjahr 2017 verabschiedet. Der Anstoß zu den Leitlinien ging auch von der Zivilgesellschaft aus, die eine aktuelle strategische Orientierung zur Präambel des deutschen Grundgesetzes „dem Frieden in der Welt dienen“ forderte. Leider ist das wichtige SDG 16 („Friedliche und inklusive Gesellschaften für eine nachhaltige Entwicklung fördern“) nur unzureichend durch die Ziele und Indikatoren der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie abgedeckt. Die Aufgabe, Beiträge verschiedener Ressorts konfliktvorbeugend zu gestalten bzw. zu verhindern, dass die Beiträge Konflikte ungewollt verschärfen, bleibt ungelöst. Die Forderung nach Einrichtung eines „Nachhaltigkeits-TÜV“, der auch die Auswirkungen von Bundesgesetzen auf Konflikte umfasst, wurde leider in

den Leitlinien nicht aufgenommen. Trotz wichtiger Signale und Betonung vieler Instrumente wie der Rechtsstaatsförderung enthalten die Leitlinien kein deutliches Bekenntnis dazu, finanzielle Investitionen in Vorsorge und Friedensförderung auszubauen.

Die aktuelle Diskussion um die Erhöhung der Verteidigungsausgaben auf zwei Prozent des Bruttoinlandprodukts geht in eine völlig falsche Richtung. Die Absicht „Prävention, politische und zivile Ansätze [zu] stärken“ (so der ehemalige Außenminister Steinmeier in seinem Blogbeitrag für das Peace-Lab2016²) würde ohne finanzielle Perspektiven für diese Instrumente ad absurdum geführt.

Entwicklungszusammenarbeit bleibt widersprüchlich

Positiv ist zu bewerten, dass der BMZ-Etat in dieser Legislaturperiode einen stetigen Aufwuchs erfahren hat und im Jahr 2016 mit 7,4 Milliarden Euro einen bisherigen Höchststand erreichte. Die an den Entwicklungsausschuss der OECD gemeldeten Mittel der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit stiegen 2016 auf insgesamt 24,67 Milliarden US-Dollar. Ein Wermutstropfen ist dabei, dass die notwendigen Aufwendungen für Geflüchtete in Deutschland in Höhe von 6,2 Milliarden US-Dollar auf die Entwicklungszusammenarbeit angerechnet wurden und 25,2 Prozent der gesamten ODA-Quote ausmachen. Wenn nun Deutschland im Jahr 2016 erstmalig die Zielgröße von 0,7 Prozent Entwicklungsausgaben vom Bruttonationaleinkommen erreicht hat, so liegt dies wesentlich an den anrechenbaren Flüchtlingsausgaben im Inland.

Ohne diese Anrechnung hätte die Quote im vergangenen Jahr lediglich bei 0,52 Prozent gelegen. Auch die Klimafinanzierung, die zusätzlich zu den Entwicklungsgeldern erbracht werden muss, bleibt noch weit hinter den Anforderungen zurück. Eine deutliche Erhöhung der Haushaltsmittel für die Bekämpfung des Klimawandels und die Klimaanpassung

² Siehe www.peacelab2016.de/peacelab2016/debatte/friedensfoerderung/article/mut-zu-mehr-praevention-eine-zwischenbilanz-des-peacelab-prozesses/.

auf acht Milliarden Euro bis zum Jahr 2020 ist erforderlich. Damit würde Deutschland seinen fairen Beitrag am Versprechen der Industriestaaten leisten, bis zum Jahr 2020 Mittel für diesen Zweck in Höhe von 100 Milliarden US-Dollar zu Verfügung zu stellen.

Entwicklungsminister Gerd Müller hat in seiner Amtszeit viele Initiativen, Programme und Pläne auf den Weg gebracht. Doch wie steht es um deren Umsetzung? Unter großem Aufwand wurde im Jahr 2014 die *Zukunftscharta EINE WELT – Unsere Verantwortung* erarbeitet. Aber wer spricht heute noch davon und wer hält nach, was von den vielen begrüßenswerten Zielen umgesetzt wurde?

Das Verhältnis von Minister Müllers Ankündigungen und der realen Politik ist oft widersprüchlich. Beispiel: Minister Müller fordert „Fairen Handel statt freien Handel“. Gleichzeitig treibt er die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPAs) mit afrikanischen Staaten voran, die diesen erhebliche wirtschaftliche Nachteile bringen würden. Beispiel: Minister Müller hat das Textilbündnis ins Leben gerufen, um den menschenunwürdigen Arbeits- und Lebensbedingungen am Anfang der Lieferkette in Bangladesch und anderswo entgegenzutreten. Eine lobenswerte Initiative. Gleichzeitig verabschiedet die Bundesregierung einen zahnlosen nationalen Aktionsplan *Wirtschaft und Menschenrechte*, der keine wirksamen Sanktionsmechanismen gegenüber Unternehmen, die für Menschenrechtsverletzungen verantwortlich sind, beinhaltet.

Auch der aktuelle *Marshallplan mit Afrika* des BMZ wirft viele Fragen auf. Eine Erneuerung der Zusammenarbeit Deutschlands mit Afrika ist begrüßenswert, aber wie kann Minister Müller seine im Marshallplan formulierten Vorschläge in die Tat umsetzen, wenn diese nicht mit den anderen Ressorts abgestimmt sind? In den für eine Kooperation mit Afrika so wichtigen Bereichen der Wirtschafts-, Agrar- und Handelspolitik ebenso wie in der Migrationspolitik fehlen dem BMZ die Gestaltungsmöglichkeiten. Vielmehr wäre eine kohärente Politik auf europäischer Ebene notwendig, die ressortabgestimmte Ansätze der Bundesregierung voraussetzt.

Flucht und Migration erfordern kohärente Politik

Die Zahl von Geflüchteten und intern Vertriebenen nimmt weltweit zu: Mehr als 65 Millionen Menschen sind derzeit weltweit auf der Flucht und auf der Suche nach besseren Lebensumständen. Von der „Willkommenskultur“ des Jahres 2015 ist in der (Regierungs)politik nicht viel übrig geblieben. Vielmehr steigt der innenpolitische Druck und der politische Kurs geht immer mehr in Richtung Abschottung und Bekämpfung der Geflüchteten, nicht der Fluchtursachen. Dabei gerät besonders die Entwicklungszusammenarbeit in Gefahr, für sicherheitspolitische Abwehrmaßnahmen missbraucht zu werden. Entwicklungsgelder dürfen jedoch nicht dafür eingesetzt werden, Migrantinnen und Migranten und Menschen auf der Flucht zurückzuhalten. Der Einsatz von Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit für ein restriktives Migrationsmanagement ist eindeutig der falsche Weg. Die Zusammenarbeit mit repressiven Staaten wie Eritrea und Sudan, deren menschenrechtsverletzende Politik eine wesentliche Fluchtursache darstellt, darf für die deutsche Politik keine Option darstellen.

Vielmehr muss die Politik langfristige Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit so ausgestalten, dass Menschen in ihren Heimatländern Lebensperspektiven geboten werden. Dazu bedarf es einer stärkeren Kohärenz zwischen Entwicklungs-, Außen-, Handels-, Sicherheits- und Wirtschaftspolitik. Angesichts der hohen Zahlen der hier Schutzsuchenden und Migrant/innen brauchen wir zudem ein neues Einwanderungsgesetz, das über den Bedarf des eigenen Arbeitsmarkts hinaus entwicklungspolitische Ziele berücksichtigt. So darf es z. B. nicht sein, dass Ärztinnen und Ärzte aus Ländern angeworben werden, die durch eine starke medizinische Unterversorgung gekennzeichnet sind. Zudem muss es auch für geringer ausgebildete Menschen legale Einwanderungsmöglichkeiten geben. Grundsätzlich sollte ein ressortübergreifender Ansatz für die Steuerung der Einwanderung gewählt werden, so dass gewährleistet ist, dass Migration kohärent unter Einbezug der verschiedenen Perspektiven und auch der zivilgesellschaftlichen Akteure gesteuert wird.

Die Welt mag „aus den Fugen sein“, aber die Antwort darauf darf nicht aus Abschottung, Ausgrenzung und populistischen Vereinfachungen bestehen. Vielmehr brauchen wir eine kohärente, werteorientierte Politik „aus einem Guss“.



Bernd Bornhorst ist Vorstandsvorsitzender des Verbandes Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO).