

*Tobias Debiel*<sup>1</sup>

## **Krisen ohne Ende? Zur Erosion der liberalen Weltordnung**

Vortrag, gehalten am 14. Januar 2019 beim Ökumenischen Neujahresempfang von Brot für die Welt / EZE und Misereor / KZE im Haus der Evangelischen Kirche (Bonn).

Was wird uns das Neue Jahr 2019 bringen, wenn wir Demokratie, Frieden und Entwicklung in den Blick nehmen?

## **Die Krise der Demokratie und die Erosion der multilateralen Weltordnung**

### *Grassierender Rechtspopulismus*

Wenn wir auf den Jahresbeginn schauen, dann sehen wir nur bedingt Gutes:

- Pünktlich zum 1. Januar wurde Jair Bolsonaro vereidigt. Er sieht sich als brasilianischer Vertreter der Trumpschen „My nation first“-Politik. In Brasilien, einem politisch liberalen und kulturell diversen Land, drohen Intoleranz und Diskriminierung wieder hoffähig zu werden. Die zwei Jahrzehnte währende Militärdiktatur preist der neue Präsident und verhöhnt damit die Opfer. International stellt er die multilaterale Orientierung in Frage, die von den Vorgängerregierungen unter Lula da Silva und Dilma Rousseff verfolgt wurde. Die brasilianische Mitwirkung bei der Umsetzung des Klimaschutzes steht zur Disposition und wir wissen nicht, was aus der proaktiven Unterstützung Brasiliens für die Friedenssicherung der Vereinten Nationen wird.
- Brasilien ist kein Einzelfall. Vielmehr stehen die Wahl und Amtseinführung Jair Bolsonaros für einen Trend, der in atemberaubender Geschwindigkeit die Welt erfasst hat. Er verbindet einen in den 1990er und 2000er Jahren längst obsolet geglaubten Nationalismus mit rechtspopulistischer Rhetorik und Mobilisierungsstrategien, die sich auf Ausgrenzung und Polarisierung gründen. Wie ein Infekt greift er um sich und hat auch die Noch-Weltmacht Nr. 1, die USA unter Donald Trump erfasst. Neben Brasilien umfasst er weitere zwei der fünf BRICS-Staaten, die als Herausforderer der westlichen Weltordnung angesehen werden: Indien unter dem hindu-nationalistischen Narendra Modi und, mit durchaus diktatorischer Komponente, auch Russland unter Vladimir Putin. Zudem praktizieren auch aufstrebende Staaten der „Next 11“, wie Rodrigo Duterte mit einem militanten Rechtspopulismus auf den Philippinen, oder Recep Erdogan mit einem zunehmend islamistischen Nationalismus in der Türkei, Spielarten des Populismus. Der wichtigste BRICS-Staat und künftige Hegemon, die VR China, scheint zwar vor dem Populismus gefeit. Doch baut die Führung in Beijing mit ihrem sozialen Kreditierungssystem derzeit eine digitale Diktatur auf, für die selbst George Orwell mit seiner weitsichtigen Dystopie „1984“ die Phantasie gefehlt hätte.
- In Europa schließlich hat der Rechtspopulismus nicht nur Ungarn unter Präsident Viktor Orbán erfasst, auch Tschechien, Polen und jüngst Italien sind betroffen. Orbán hat das Paradoxon der „illiberalen Demokratie“ geschaffen, das vornehmlich eine Camouflage für einen autoritär-repressiven Populismus darstellt. In Frankreich steht

---

<sup>1</sup> Tobias Debiel ist Professor für Internationale Beziehungen und Entwicklungspolitik an der Universität Duisburg-Essen. Dort ist er zugleich auch Direktor des Instituts für Entwicklung und Frieden (INEF) und Co-Direktor des Käte Hamburger Kollegs/ Centre for Global Cooperation Research. E-Mail: tobias.debiel@uni-due.de.

der liberale Europäer Emmanuel Macron durch die Gelbwesten unter Druck und Marie Le Pens Rassemblement National befindet sich im Wartestand. In Deutschland bleibt es eine offene Frage, ob die sogenannte Alternative für Deutschland unter der 20%-Marke zu halten ist. Mit Dänemark, Finnland und Schweden hat der Trend zum Rechtspopulismus mittlerweile auch traditionelle Bastionen des sozialdemokratisch geprägten Wohlfahrstaates erreicht.

### *Das Ende der „Friedensdividende“: Kriege auf Rekordniveau*

Der grassierende Rechtspopulismus steht für die Erosion der liberalen Weltordnung. Sie wird nicht allein durch aufstrebende Mächte in Frage gestellt, sondern wird von innen her ausgehöhlt und damit in ihrem Kern bedroht. Dies ist nicht nur aus demokratietheoretischer und menschenrechtlicher Perspektive zutiefst beunruhigend, sondern auch in friedens- und entwicklungspolitischer Hinsicht prekär. Kants These, die er in seiner Schrift zum „Ewigen Frieden“ entwickelte, lautete: Demokratien verbunden mit einem multilateralen System, dem föderativen Staatenbund, sind die beste Garantie für den Frieden und weltweiten Wohlstand. Auch wenn wir mittlerweile wissen, dass die Gemengelage empirisch komplizierter ist und Demokratien gegenüber Nicht-Demokratien durchaus aggressiv auftreten können (so etwa die USA im Irak-Krieg 2003) und auch Wachstumskrisen erleiden, so gilt doch: Demokratie und Multilateralismus waren die Säulen der liberalen Weltfriedensordnung, die sich nach dem Zerfall des Ost-Blocks und der Sowjetunion in den 1990er Jahren etablierte und zwar mit großem Erfolg. War infolge internationaler Destabilisierung die Zahl der Kriege zwischen 1989 und 1992 noch von 41 auf 51 gestiegen, so erlebte der Globus zwischen 1994 und 2003 schließlich eine Halbierung kriegerischer Konflikte auf 26 – und damit den Stand von 1965, laut Daten des Center for Systemic Peace.<sup>2</sup> Der Ost-West-Konfrontation nach zeitweiser Zunahme der Kriege folgte also ab 1994 eine Dekade, die vom Rückgang organisierter bewaffneter Gewalt geprägt war.

Die Gründe sind vielschichtig, aber selbst diejenigen, die liberalen Friedenskonzepten skeptisch gegenüberstehen, werden nicht leugnen können, dass dies genau die Hochzeit von Demokratisierung und Multilateralismus war. So überstieg 1989 erstmals die Anzahl der Demokratien die Zahl der Autokratien, und letztere wurden in der Folgezeit zunehmend zum Auslaufmodell. Zahlreiche interne und externe Demokratiebestrebungen drückten sich zudem im rasanten Anstieg sogenannter „hybrider Regime“ aus, die irgendwo zwischen Demokratie und Autokratie zu verorten sind. Multilateral war die UNO gestärkt – und es gab einen Boom internationaler Mediationsbemühungen. Allein zwischen 1988 und 1998 gab es 38 Abkommen zur Kriegsbeendigung (z.B. Mosambik, Namibia, Bosnien-Herzegowina, Kambodscha, Nepal, etc.) Außerdem fallen in diese Zeit die Ottawa-Konvention zum Verbot von Landminen (1997) und die Etablierung des Internationalen Strafgerichtshofes (1998) – zwei Abkommen, die ohne den massiv wachsenden Einfluss transnational agierender, zivilgesellschaftlicher NGOs kaum denkbar gewesen wären.

Ab 2004 war dann ein Sättigungspunkt erreicht. Die Zahl der Kriege stieg wieder an, wenn auch langsam. Besonders verlustreich waren die Kriege in Afghanistan und im Irak. Einen Einschnitt bildete das Jahr 2011. Der demokratische Aufbruch im Nahen und Mittleren Osten löste zunächst Euphorie aus. Würden sich hier die Revolutionen aus Europa – die Rosenrevolution in Georgien und die orangefarbene Revolution in der Ukraine – wiederholen? Schnell war, in Anlehnung an den Aufstand in Prag von 1968, von einem

<sup>2</sup> Vgl. <http://www.systemicpeace.org/inscrdata.html>.

„Arabischen Frühling“ die Rede. Eine grobe Fehleinschätzung! Der Westen hatte auf die sozialen Bewegungen in Nordafrika und im Nahen, bzw. Mittleren Osten unvorbereitet und ohne Strategie reagiert. Vor allem aber schlugen die Autokratien brutal gegen die aufbegehrenden BürgerInnen zurück. Der arabische Aufstand mündete in allen betroffenen Ländern mit Ausnahme von Tunesien in eine Spirale von Gewalt und Repression.

Anstatt systematisch politischen Druck auszuüben, Wege zur Verschränkung von sozialen Bewegungen und politischer Transformation zu suchen und hierfür auch eine Interessensabstimmung mit der Russischen Föderation und der VR China anzustreben, setzte der Westen auf die militärische Karte. Eine von den USA, Großbritannien und Frankreich geführte Koalition überdehnte die Resolution 1973 zu Libyen und nutzte das unerwartete Mandat des UN-Sicherheitsrates, das sich auf den militärischen Schutz der Zivilbevölkerung beschränkte, für weitergehende Zwecke aus. Das Resultat war ein „regime change“, der das Land in ein noch größeres Chaos stieß. Aber nicht nur Libyen, sondern die ganze Region, mit Ausnahme von Tunesien und Jordanien, wurde erschüttert. Außerdem wurden zunehmend Gewaltakteure Ansprechpartner der westlichen Mächte, wie das von den USA über Jahrzehnte gepöpelte Militär in Ägypten oder auch djihadistische Gruppen, wie die Freie Syrische Armee (FSA). Die Sorge der russischen Führung, es ginge dem Westen auch darum, Russland aus der Region zu vertreiben und zur „Regionalmacht“ zu degradieren, schien sich zu bestätigen. Die russische Krim-Annexion von 2014 tat dann ihr Übriges und löste zwischen Russland und dem Westen eine Eiszeit aus. Auch wenn beide Seiten zurzeit nicht vor einer vergleichbaren nuklearen Eskalation stehen, so sind die Fronten doch, wie jüngst die Krise um den INF-Vertrag zeigt, so verhärtet, dass man durchaus von einem erneuten „Kalten Krieg“ sprechen kann.

### *Erosion der liberalen Weltfriedensordnung<sup>3</sup>*

Nicht nur die multilaterale Verständigung geriet zunehmend in die Krise. Gleichzeitig erodierten die Grundlagen der liberalen Friedensordnung, die in den 1990er Jahren geschaffen wurden. Besonders drastisch kam dies in der zunehmenden Kritik afrikanischer Staaten am Internationalen Strafgerichtshof zum Ausdruck, der für die Verrechtlichung der internationalen Beziehungen von hoher und auch symbolischer Bedeutung ist. Zudem sind auch jenseits des grassierenden Rechtspopulismus weltweit liberal-demokratische Kräfte in die Defensive geraten, und zivilgesellschaftliche Freiräume, journalistische Unabhängigkeit und rechtsstaatliche Kontrolle gezielten Angriffen ausgesetzt – selbst in Mitgliedsstaaten der EU. TransformationsforscherInnen haben in den vergangenen Jahren eine globale Demokratiekrise ausgemacht, die sie als demokratische Stagnation oder gar Rezession diskutieren. Während die Welt seit Mitte der 1970er Jahre eine stetige Ausbreitung von Demokratie erlebte, stagniert die globale Demokratisierung seit 2012 bzw. ist in den vergangenen Jahren sogar leicht rückläufig, wie das renommierte Varieties of Democracies-Projekt<sup>4</sup> feststellt.

Der im März 2018 erschienene Bertelsmann Transformationsindex (BTI)<sup>5</sup> bestätigt diesen Trend eindrücklich. Der politische und ökonomische Wandel in 129 Transformations- und Schwellenländern ist seit 2006 ins Stocken geraten: Während vor zwölf Jahren noch jedes sechste Land demokratische Wahlen in vorbildlicher Weise

<sup>3</sup> Dieser Abschnitt stützt sich maßgeblich auf: Felix Bethke/Tobias Debiel/Christof Hartmann/Annika Poppe/Jan Schablitzki/Jonas Wolff 2018: Liberal-demokratische Friedenskonzepte unter Druck, in: Friedensgutachten 2018. Münster; Hamburg: Lit-Verlag, S. 65-83 (hier: S. 69-70).

<sup>4</sup> Vgl. <https://pol.gu.se/english/research/research-areas/varieties-of-democracy>.

<sup>5</sup> Vgl. <https://atlas.bti-project.org/>.

abhielt, galt dies für den aktuellen Untersuchungszeitraum des BTI (Februar 2015 bis Januar 2017) nur noch für jeden 14. Staat. Die Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit nahm ebenso wie die Meinungsfreiheit ab. Besonders auffällig waren die Verschlechterungen in den letzten zwei Untersuchungsjahren: In 24 Ländern untergrub die Exekutive die Gewaltenteilung, besonders systematisch in der Türkei; nur sieben Länder wiesen Fortschritte in Richtung Trennung der Gewalten auf. Zunehmend sind es nicht nur Autokratien, sondern auch die Regierungen von Demokratien mit funktionalen Defekten, die Rechtsstaatlichkeit und politische Beteiligung einschränken.

Die Rückschläge im Demokratieniveau wirken sich unmittelbar auf die Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit aus. Originäre bürgerliche Freiheitsrechte, sowie die Handlungsspielräume zivilgesellschaftlicher Akteure werden immer mehr eingeeengt („shrinking spaces“).<sup>6</sup> Wie die angesehene Political Terror Scale<sup>7</sup> der Universität North Carolina, Asheville, feststellt, ist zudem die Zahl der Länder, die bei der Beachtung der Menschenrechte besonders schlecht abschneiden, von acht Staaten im Jahr 2007 auf dreizehn Staaten im Jahr 2016 gestiegen.

Von dem Negativtrend sind neben den Ländern im Nahen und Mittleren Osten teilweise auch Staaten in Lateinamerika, Asien und Subsahara-Afrika betroffen. In Westeuropa und Nordamerika ist die Qualität von Demokratien immer noch sehr hoch. Negativ schlägt aber zu Buche, dass die US-amerikanische Gesellschaft zunehmend durch Polarisierung geprägt ist, und zudem die Wahlen dort inzwischen für Manipulationen anfällig sind.

### **Denkbar schlechte friedenspolitische Lage**

Die Verschlechterung von Demokratiequalität und Einhaltung der Menschenrechte geht Hand in Hand mit zahlreichen friedenspolitischen Rückschlägen. Zwischen 2012 und 2015 schnellte die Anzahl von (oftmals internationalisierten) Bürgerkriegen laut Uppsala Conflict Data Program<sup>8</sup> von 32 auf 51. Seitdem verbleibt sie, bei leichtem Rückgang, auf diesem Rekordniveau, dem höchsten seit Ende des Zweiten Weltkriegs. Dementsprechend hat das Jahr 2019 auch nicht nur mit einer Krise der Demokratie begonnen, auch friedenspolitisch gibt es düstere Nachrichten:

- In Syrien tobt mittlerweile im achten Jahr der zurzeit verheerendste Krieg der Welt. Mehr als 400.000 Menschen sollen ums Leben gekommen sein. Gemeinsam mit dem Nachbarland Irak sind dort drei Viertel der weltweiten Todesopfer in Kriegen zu beklagen. Und Syrien stellt mit 10 Mio. Flüchtlingen und Binnenvertriebenen ein Siebtel der 68, 5 Mio. geflohenen Menschen auf dieser Erde.
- Im Jemen erlebt die Welt sehenden Auges die größte Cholera-Epidemie der Geschichte mit. Schätzungsweise mehr als eine Millionen Menschen sind betroffen, unter ihnen in großer Zahl Kinder, die verwundbarste Bevölkerungsgruppe. Und während NGOs und UN-Hilfsorganisationen mit Impfkampagnen und Nahrungsmittelhilfe dem Schlimmsten entgegenzuwirken versuchen, hat sich die deutsche Regierung über Jahre nicht gescheut, einen der Hauptverantwortlichen für die skandalöse Krise, den ‚Stabilitätsanker‘ Saudi-Arabien, mit Rüstungsgütern zu versorgen. Erst die grausame Ermordung des saudischen Journalisten Kashoggi in der Türkei hat dem vorerst, wenn auch nur vorübergehend, Einhalt geboten (die Exporte wurden ja nur „ausgesetzt“).

<sup>6</sup> Vgl. Brot für die Welt / CIVICUS, Atlas der Zivilgesellschaft, Berlin 2018, [https://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/2\\_Downloads/Fachinformationen/Atlas\\_d\\_zivilgesellschaft/Brot\\_fuer\\_die\\_Welt\\_Atlas\\_der\\_Zivilgesellschaft.pdf](https://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/2_Downloads/Fachinformationen/Atlas_d_zivilgesellschaft/Brot_fuer_die_Welt_Atlas_der_Zivilgesellschaft.pdf).

<sup>7</sup> Vgl. <http://www.politicalterroryscale.org/>.

<sup>8</sup> Vgl. <https://ucdp.uu.se/>.

Die Ermordung war ein berechtigter wenn auch letztlich falscher Grund, dem bösen Treiben der saudischen Führung Einhalt zu gebieten, denn die Luftkriegsführung der saudisch moderierten Staatenallianz steht seit Jahren in eklatantem Widerspruch zu humanitärem Völkerrecht und hätte längst eine konsequente und restriktive Rüstungsexportpraxis gefordert. Des Weiteren fällt Saudi-Arabien seit Jahren notorisch durch die Unterstützung djihadistischer Gruppen in der Region auf.

- Syrien, Irak, Jemen, Libyen zeigen, wie wenig das Willy-Brandtsche Diktum an Relevanz verloren hat: „Frieden ist nicht alles. Aber ohne Frieden ist alles nichts“. Zum Teil hochentwickelte Gesellschaften sind zerstört und im Jemen, dem Armenhaus des Nahen und Mittleren Ostens, kann man nicht mehr nur von einem Blick in den Abgrund sprechen, es ist der Abgrund. Doch nicht nur ohne Frieden ist alles nichts. Es gilt auch: „Entwicklung ist nicht alles. Aber ohne Entwicklung ist alles nichts“. Dies wird nicht nur deutlich, da das Ausbleiben von Entwicklung Menschen in Not und Hoffnungslosigkeit stürzt, vielmehr ermöglicht Armut am Genauesten die Vorhersage staatlicher Fragilität und der Kriegsgefahr für ein Land. Der britische Ökonom und Entwicklungsforscher Paul Collier hat dies einmal berechnet und kam vor über 10 Jahren zu dem Schluss: Marginalisierte Entwicklungsländer mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen, schlechter Regierungsführung und hoher Abhängigkeit von Primärgütern, die KEINEN Krieg erleben, sind eher die Ausnahme. Ansonsten sind derart arme Staaten mit einer Art von „russischem Roulette“ konfrontiert, denn irgendwann kommt der Gewaltkonflikt. Und das Spiel wiederholt sich sogar, denn viele Nachkriegsländer sind in der „Konfliktfalle“ gefangen, die sich durch soziale, ethnopolitische und religiöse Spannungen auszeichnet. Der nahende Klimawandel verschärft den Druck auf fragile Staaten, und viele Gesellschaften vermögen nach einem Kriege nicht, einen Prozess der Friedenskonsolidierung zu erreichen, sondern fallen regelmäßig in den organisierten Gewaltaustrag zurück.
- Dieser Zusammenhang lässt sich besonders drastisch für Subsahara-Afrika nachweisen. Es ist die Region, die am wenigsten an den Fortschritten der Millennium Development Goals (MDGs) bzw. Sustainable Development Goals (SDGs) partizipiert hat, die regelmäßig die Liste der fragilsten Staaten anführt und nach 1945 die meisten Kriege zu verzeichnen hat. Nüchtern müssen wir feststellen, dass jahrzehntelange westliche Entwicklungshilfe es nicht vermocht hat, diese Situation nachhaltig zu ändern. Es gibt durchaus nennenswerte Erfolge: dank der MDGs und SDGs haben sich zahlreiche Indikatoren verbessert und nicht zuletzt haben heute mehr Länder zumindest teildemokratische Systeme, anders als es noch vor drei Jahrzehnten der Fall war. Auch gibt es eine Vielzahl von Projekterfolgen in der Entwicklungszusammenarbeit und sektorale Verbesserungen. Jedoch dürfen wir uns davon nicht täuschen lassen, denn trotzdem gibt es auf quantitativer empirischer Ebene keine robuste Evidenz, dass mittel- bis langfristig staatlich finanzierte Entwicklungszusammenarbeit nennenswert zu Wohlfahrtssteigerungen beiträgt. Vielmehr ist klar: Es bedarf politischer Fähigkeiten und politischen Willens vor Ort und funktionsfähiger und rechtstaatlicher Institutionen, um ein Land nachhaltig zu transformieren. Dazu können aber auch von außen Beiträge geleistet werden. Wenn es rechtsstaatliche Bedingungen gibt, steigt vermutlich auch das Potenzial für entwicklungspolitische Erfolge. Aber diese externe Unterstützung muss zielgerichtet und wohldosiert erfolgen, ansonsten läuft sie Gefahr, Parallelstrukturen zum Staat aufzubauen und trägt im schlechtesten Fall zu Misswirtschaft und Korruption bei.

## **Herausforderungen für die deutsche Politik**

Ist die düstere Aussicht zu Beginn des Jahres 2019 vielleicht eine Täuschung? Trübt der kritische friedens- und entwicklungspolitische Blick den Blick auf erzielte Erfolge? Folgen wir damit denjenigen Auguren, die sich in jährlich wiederkehrenden Kassandrarufer gefallen? Ich denke nicht, denn die Zeiten waren nicht immer so. Vielmehr haben wir seit Ende des Ost-West-Konflikts gerade friedenspolitisch enorme Wellenbewegungen erlebt. Die in den vergangenen Jahren kontinuierlich zunehmende Bereitschaft von Staaten, substanzieller zu Entwicklung und Nachhaltigkeit beizutragen, indem sie einen bestimmten Anteil ihrer Wirtschaftskraft dafür aufwenden, ist durchaus ein Indiz für einen positiven längerfristigen Wandel. Dieser steht allerdings derzeit auf der Kippe. Die Erosion der liberalen Weltordnung ist schon recht weit fortgeschritten. Wir stehen vor der vielleicht größten Krise der vergangenen drei Jahrzehnte.

Friedens- und Entwicklungspolitik muss heute auf etwa 50 Kriege reagieren. Das entspricht in etwa dem Niveau nach Ende des Ost-West-Konflikts. Das politische Klima ist jedoch wieder rauer geworden, sowohl auf der internationalen Bühne als auch innerhalb der europäischen Gesellschaften und auch hierzulande. Die Grenzen des Sagbaren verschieben sich, gerade auch mit Blick auf Fremdenfeindlichkeit, die Abwertung von Minderheiten oder das historische Erinnern. Konflikte und Trends überschreiten in einer sich herausbildenden Weltgesellschaft zunehmend die staatlichen Grenzen. Friedens- und Entwicklungspolitik im "Normalbetrieb" sind nicht mehr möglich.

Wie aber kann auf die geschilderten Herausforderungen angemessen reagiert werden?

### *Kein Kassandrarufer*

Zunächst einmal ist klar: Die beschriebenen Phänomene sind nicht einfach vorübergehender Natur. Nein, in den Wellenbewegungen seit der 1991 von George W. Bush sr. ausgerufenen „Neuen Weltordnung“ stehen wir vor einem Umschwung, bei dem sich weltweit innenpolitische Konfliktlinien und Mobilisierungen verschieben und außenpolitisch der Multilateralismus neu bestimmt wird. Ich halte diese Einschätzung nicht für einen Kassandrarufer, sondern für ein Ergebnis nüchterner Betrachtung und Faktenanalyse – auch wenn allseits das postfaktische Zeitalter ausgerufen wird. Doch diesen Trend zu konstatieren heißt nicht, ihm hilf- und wehrlos gegenüber zu stehen. Wichtig wäre, dass liberale und multilaterale Akteure die Zeichen der Zeit erkennen und auch entsprechende Kräfte mobilisieren um dem entgegenzusteuern. Das Ringen um die „Global Governance“ unseres Globus ist mit Konflikten behaftet, und um diese zu bewältigen, sind Akteure auf allen politischen Ebenen gefordert, bis hin zur Lokalpolitik. Was aber kann die Bundesregierung tun?

Bei aller Kritik gilt zuvörderst: Im internationalen Vergleich steht die Bundesregierung gar nicht schlecht dar. Deutschland ist – gerade auch mit Bezug auf seine Größe – nach wie vor ein bemerkenswert multilaterales Land und widersteht weitgehend unilateralen Versuchungen. Die Zeichen der Zeit zu erkennen erfordert aber heute mehr: Anstrengungen zur aktiven Verteidigung des Multilateralismus, auch gegen den lange Jahre wichtigsten Verbündeten, die USA. Die Auseinandersetzungen um den Iran-Deal haben darauf einen Vorgeschmack gegeben. Doch der Ton könnte in einem Moment, da US-Präsident Trump die übliche Partnerschafts- und Freundschaftsrhetorik hinter sich gelassen hat, auch von deutscher Seite deutlicher werden.

### *Defizite im deutschen Multilateralismus*

Damit Deutschland aber auch stärker Klartext redet, muss es multilaterale Verpflichtungen nicht nur mittragen, sondern auch konsequent umsetzen. Hier weist deutsche Politik jedoch gravierende Defizite auf. So schneidet Deutschland im jüngsten Commitment to Development Index<sup>9</sup> (CDI) des Center for Global Development zwar mit Platz 3 hervorragend ab, aber nicht in den Bereichen Nachhaltigkeit und Multilateralismus. Klimapolitisch ist Deutschland von einem Vorreiter zu einem Nachzügler geworden. Die Energiewende wird zunehmend verschleppt und der Ausstieg aus der Kohle nur mühsam bewältigt. Das ist ein strategischer Fehler in einer Phase, in welcher Deutschland mit der VR China neue multilaterale Allianzen in diesem Bereich bauen könnte.

Auch im Feld der Sicherheit bewegt sich Deutschland im unterdurchschnittlichen Feld des CDI. Dies ist u.a. auf zwei Faktoren zurückzuführen: Obwohl Deutschland jüngst mit seiner Beteiligung an MINUSMA in Mali seine Beteiligung an UN-geführten Blauhelmissionen erhöht hat, bleibt sein Engagement bei den UN-Friedensoperationen defizitär. Eine Stärkung der UN bedeutet aber auch die Bereitschaft, entsprechende Truppen, Polizeikräfte und zivile ExpertInnen zur Verfügung zu stellen. Der CDI verweist zudem auf das wohl größte friedenspolitische Manko der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik: Deutschland zählt nach wie vor zu den größten Rüstungsexporteurern weltweit und ist auch hinsichtlich der Empfängerländer nicht besonders wählerisch. Die Unterstützung Saudi-Arabiens ist der Extremfall. Aber auch die Waffenexporte an die Türkei, die völkerrechtswidrig im nordsyrischen Afrin einmarschiert ist, gehört auf den Prüfstand. Deutschland hat gerade im Nahen und Mittleren Osten ein großes Potenzial, auch bei Konfliktvermittlungen mitzuwirken – dafür darf es aber nicht selbst zunehmend zum Konfliktbeteiligten werden.

### *Menschenrechtsorientierte Entwicklungspolitik<sup>10</sup>*

Menschenrechtliche Kriterien haben es momentan generell schwer, als Richtlinien für politische Entscheidungen anerkannt zu werden. Zwar setzt sich die deutsche Bundesregierung bilateral und auch im Rahmen der EU häufig für akut bedrohte Menschenrechtsverteidiger ein, so z.B. über den Notfallfonds des European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR) und die Finanzierung von ProtectDefenders.eu – einer Organisation, die einen Notruf für bedrohte MenschenrechtsverteidigerInnen unterhält, lokale Organisationen unterstützt und auch die zeitweise Verlagerung des Lebensortes für bedrohte AktivistInnen ermöglicht.

Wenn es jedoch um außen-, wirtschafts- oder sicherheitspolitisch relevante Staaten geht, überlagern regelmäßig andere Prioritäten den Anspruch der Bundesregierung auf eine „werteorientierte“ Politik. Dies zeigt sich besonders im Rahmen der sogenannten Fluchtursachenbekämpfung. Diese verfolgt zum Teil sehr sinnvolle Ziele, wie etwa die Unterstützung von Flüchtlingslagern in Jordanien, dem Libanon oder Kenia. Es gibt aber auch eine sehr zwiespältige Zusammenarbeit mit wichtigen „Herkunfts- oder Transitländern“. Ein paradigmatisches Beispiel ist Ägypten, wo es Massenverhaftungen gegeben hat, Menschen verschwinden, Häftlinge gefoltert und misshandelt werden. Das Land zählt dennoch zu den wichtigsten Empfängern deutscher Entwicklungshilfe (Official Development Assistance, ODA) und im August 2017 vereinbarten die beiden Regierungen

<sup>9</sup> Vgl. <https://www.cgdev.org/commitment-development-index-2018>.

<sup>10</sup> Dieser Abschnitt stützt sich maßgeblich auf Felix Bethke et al. 2018 (FN 3), S. 74-77.

eine Vertiefung der „migrationspolitischen Zusammenarbeit“. Auch Äthiopien und Ruanda erhalten nennenswerte Förderung. Internationale Geber betrachten sie als „Stabilitätsanker“, obgleich Proteste das äthiopische Regime seit längerem von innen her herausfordern und Ruanda zur Destabilisierung der Demokratischen Republik Kongo maßgeblich beigetragen hat.

Wer den Zusammenhang zwischen Demokratie sowie Menschenrechten, Frieden und Entwicklung ernst nimmt, kann nicht aufgrund von Wirtschafts- und Lobbyinteressen (z.B. bei den Rüstungsexporten) oder aufgrund innenpolitischer Konflikte (etwa in Folge des Zuzugs von Geflüchteten) mit Ländern kooperieren, die friedenspolitisch und menschenrechtlich versagen und stattdessen auf Militarisierung und Repression setzen. Das ist nicht nur eine Frage der Glaubwürdigkeit, sondern ganz maßgeblich auch eine Frage der Wirksamkeit der Maßnahmen.

Das Plädoyer, das ich an dieser Stelle für eine stärkere Berücksichtigung von Demokratie und Menschenrechten halten möchte, gilt natürlich nicht nur einer veränderten Politik in Bezug auf Rüstungsexporte und Fluchtursachenbekämpfung. Auch die Entwicklungszusammenarbeit selbst muss diese Dimensionen systematischer berücksichtigen und kann dies maßgeblich durch die Demokratieförderung tun. Hier ist die Bundesregierung eigentlich gut aufgestellt: So haben wir für den Untersuchungszeitraum 2009-2016 ermittelt, dass ein Großteil der für Entwicklung aufgewandten Mittel in die Förderung von „Rechts- und Justizsystemen“ sowie der „Demokratischen Partizipation der Zivilgesellschaft“ fließt, was wir für sinnvoll erachten. Ein weiterer Befund ist aber wichtiger: Die Einzelausschüttungen an die Partnerländer sind extrem ungleich verteilt, die Spitzenreiter überraschen zum Teil. So liegt über den untersuchten Zeitraum hinweg regelmäßig Afghanistan mit weitem Abstand vorn. Dieses Land erhielt beispielsweise 2016 mehr als dreißigmal (!) so viel Mitteln (96,9 Mio. US\$) wie der Durchschnitt der anderen Partnerländer (2,9 Mio. US\$). Man muss sich fragen, ob ein solcher Mitteleinsatz in einem Land sinnvoll ist, in dem es kaum noch Absorptionsfähigkeiten für diese Gelder sowie ein hohes Maß an Korruption gibt.

Darüber hinaus ergab unsere Forschung, dass sich die absolute Summe der deutschen Demokratieförderung in den letzten acht Jahren zwar wenig verändert hat, dass aber der relative Anteil der Demokratieförderung an den bilateralen ODA-Zahlungen in allen Sektoren abgenommen hat, auch weil die Gesamt-ODA-Leistungen deutlich gestiegen sind. Lag der Anteil in 2010 noch bei knapp sieben Prozent, so erreichte er 2016 nur noch gut drei Prozent, ein klarer Bedeutungsverlust, der in anderen G7-Staaten noch drastischer ausfällt. Dies ist in Zeiten einer globalen Demokratiekrise genau der falsche Weg. Das verdeutlicht, dass es nicht einfach nur darum geht, die Beträge für die EZ zu erhöhen, sondern sich um einen zielgerichteten Einsatz zu bemühen, der neben Armutsbekämpfung, Ernährung, Bildung und Gesundheit auch Demokratieförderung mit in den Blick nimmt.

### *Empfehlungen*

Welche Empfehlungen lassen sich abschließend aus dieser Bestandsaufnahme ableiten? Die weltpolitische Situation ist unübersichtlicher, rauer und auch für unsere Arbeit ungemütlicher geworden und das wird auch eine Zeitlang vermutlich so bleiben. Doch kann dies nicht Anlass dafür sein, die Hände in den Schoß zu legen. Vielmehr geht es um die Verteidigung einer liberalen Weltfriedensordnung und die Verstärkung menschenrechtsbasierter Entwicklungsanstrengungen. Die Bundesrepublik ist dabei konzeptionell gut aufgestellt, doch werden in der Praxis Leitwerte (wie sie z.B. in den



Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“<sup>11</sup> (2017) fixiert wurden, oft nur mangelhaft umgesetzt. Dies gilt in besonderem Maß für Demokratie und Menschenrechte. Da es mächtige Interessen gibt, die einer menschenrechtsbasierten Politik entgegenwirken, bedarf es zivilgesellschaftlichen Drucks und klarer Ansagen. Die Kirchen und kirchlichen Hilfswerke sind erfahren in der Menschenrechtsarbeit vor Ort, sie nehmen wahr, wie dünn die Luft für demokratische Kräfte und MenschenrechtsverteidigerInnen geworden ist. Umso wichtiger ist es, dass sie auch in Deutschland aktiv als Advokaten der Bedrängten und als „watchdogs“ staatlichen Handelns auftreten. Diese Rolle haben sie bereits in Bezug auf Flucht und Migration erfolgreich ausgefüllt. Aber es gilt, hier konsequent und auch öffentlichkeitswirksam am Ball zu bleiben, denn wenn sich in Deutschland die innenpolitischen Koordinaten so verschieben sollten, dass auch hierzulande Multilateralismus und liberale Grundwerte in Frage gestellt werden, wäre das ein weiterer Markstein im globalen Negativtrend. Auf dessen Umkehr sollte die Bundesregierung aktiv hinwirken und sie kann dafür durchaus einen nennenswerten Beitrag leisten.

---

<sup>11</sup>Vgl. <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/1213498/d98437ca3ba49c0ec6a461570f56211f/krisen-verhindern-data.pdf>.