



Rechtsstaatsförderung in Zeiten von Covid-19

Nr. 1:

Auswirkungen der Pandemie auf die deutsche Rechtsstaatsförderung

Mai 2020

Inhalt

- I. Einleitung
- II. Auswirkungen auf laufende RSF-Vorhaben
- III. Auswirkungen auf die Durchführungsorganisationen
- IV. Auswirkungen auf die Rechtsstaatsförderung insgesamt
- V. Mitwirkende

I. Einleitung

Die Covid-19-Pandemie stellt Gesundheitssysteme, Ökonomien und Zivilgesellschaften auf der ganzen Welt auf eine harte Probe. Auch die Rechtsstaatsförderung (RSF) sieht sich mit großen Herausforderungen konfrontiert. Im Rahmen eines per Videochat geführten Fachgesprächs mit deutschen Durchführungsorganisationen wurden die Auswirkungen der Pandemie sowohl auf laufende RSF-Vorhaben (II.) als auch auf die Durchführungsorganisationen selbst (III.) erörtert. Abschließend wurden Überlegungen zu möglichen langfristigen Auswirkungen auf die Rechtsstaatsförderung insgesamt angestellt (IV.).

II. Auswirkungen auf laufende RSF-Vorhaben

Mit den durch die Covid-19-Pandemie einhergehenden Einschränkungen sind die Durchführungsorganisationen gezwungen, kreative Möglichkeiten bei der Umsetzung laufender RSF-Vorhaben zu finden und Ad-hoc-Maßnahmen zu treffen. Viele Maßnahmen können aber auch weiter wie bisher durchgeführt werden. So können etwa rechtliche Gutachten und rechtsvergleichende Studien ohne Einschränkungen weiter erstellt werden. Auch die Beratung bei laufenden Gesetzesvorhaben kann weitgehend unverändert weiter betrieben werden. Der Austausch erfolgt unproblematisch per E-Mail, Tele- oder Videokommunikation. Solche Maßnahmen, für die die Durchführungsorganisationen nicht vor Ort sein müssen, dienen jetzt als wichtige Überbrückung der Krise sowie der Aufrechterhaltung des Dialogs mit den Partnern.

Probleme im Zusammenhang mit der Pandemie stellen sich insbesondere im Bereich der Fortbildungs- und Lehrangebote. Aufgrund der Kontakt- und Ausgangsbeschränkungen sind Reisen von und Präsenzveranstaltungen mit Expert:innen in den Partnerländern nicht mehr möglich. Man geht deshalb dazu über – soweit möglich – E-Learning-Konzepte zu entwickeln. Indem Kursmaterialien und im Voraus aufgezeichnete Seminare digital bereitgestellt werden, wird versucht, Verzögerungen oder sogar Zwangspausen von Projekten in diesen Bereichen zu vermeiden.

Aber auch hier ist man mit verschiedenen Hindernissen konfrontiert. Moderne Kommunikation ist nicht überall gleichermaßen gut einsetzbar, was zum einen an fehlender IT-Ausstattung und einer – gerade in fragilen Partnerländern – schwachen Internetanbindung liegt. Die Max-Planck-Stiftung, die jetzt verstärkt auf E-Learning-Konzepte in ihren Fortbildungsprojekten setzt, prüft neue Ansätze zur Überwindung des Zugangsproblems. Eine Überlegung ist, Lehr- und Fortbildungsangebote über niedrigschwellige Übertragungsmittel wie das Radio anzubieten.

Auch der soziale Status und das Alter der zu Unterrichtenden scheint eine Rolle zu spielen; so lassen sich Richter:innen an Verfassungs- und Berufungsgerichten nur ungern auf digitale Formate ein. Schließlich können sensible und vertrauliche Themen wie Verfassungsreformen oder die Abschaffung der Todesstrafe unter anderem aus Sicherheitsgründen kaum virtuell digital erörtert werden.

Auch junge Dialoge und Projekte scheinen besonders betroffen. Die IRZ hatte nach einer diplomatischen Zwangspause erst Anfang des Jahres den deutsch-vietnamesischen Rechtsstaatsdialog wieder aufgenommen. In Folge der Pandemie mussten dann aber sämtliche Maßnahmen wieder ausgesetzt werden, auch weil die vorgeschlagene Umstellung auf digitale Angebote von vietnamesischer Seite mangels fehlender IT-Ausstattung abgelehnt wurde. Erst nach mehreren Wochen konnten – so wie mit den Kooperationspartnern in anderen Ländern – einzelne Webinare als Ersatz für die Präsenzveranstaltungen durchgeführt werden.

Weitere Komplikationen resultieren aus der Abhängigkeit von den Beschränkungen in den jeweiligen Partnerländern. So wurde beispielsweise der universitäre Lehrbetrieb in vielen Ländern eingestellt. Das Tanzanian-German Centre for Eastern African Legal Studies, dessen Projekte auf Partnerschaften mit lokalen Hochschulen basieren, fehlt es nun sowohl an Dozent:innen als auch an Studierenden, da diese in ihre Heimatregionen zurückgekehrt sind. Daraus ergeben sich weitreichende Folgeprobleme, zum Beispiel müssen Stipendien ausgesetzt werden, da durch den Ausfall des Lehrbetriebs der Förderzweck momentan nicht verfolgt werden kann; auch eine Verschiebung ist aufgrund des weithin geltenden Jährlichkeitsprinzips der Mittelverwendung problematisch.

Insgesamt wird jedoch versucht, an den Projektzielen weitgehend festzuhalten und alternative Wege zu finden, um die Maßnahmen auf andere Weise umzusetzen, auch wenn das möglicherweise einen Qualitätsverlust bedeute. Einige Projektfinanzierer sähen die Situation bisher eher gelassen und akzeptierten den „On-hold“-Status, andere drängten jedoch auf Antworten, wie nun auf die Auswirkungen der Pandemie reagiert werde. Im Fall der von Großbritannien finanzierten Projekte der GIZ in Bangladesch und Sri Lanka wurden konkrete Umsteuerungsvorgaben gemacht. Hier sollte ein Anteil von 65 % der Fördergelder in neue, Covid-19-bezogene Bereiche wie etwa die Strafjustiz, den Strafvollzug oder den Schutz von Frauen und Kindern, insbesondere vor häuslicher Gewalt, investiert werden. Die Max-Planck-Stiftung musste ihrerseits Gelder für Projekte zurückmelden, die nun von April auf Oktober verschoben wurden. Auch hier stellt sich die Problematik des Jährlichkeitsprinzips.

Darüber hinaus stellen sich die Durchführungsorganisationen aber auch grundsätzlichere Fragen: Stimmt die ursprünglich angestellte *theory of change* noch? Müssen Kontextanalysen angepasst werden? Ergeben sich durch die Corona-Pandemie für die Projektumsetzung jetzt möglicherweise auch nicht-intendierte negative Wirkungen?

III. Auswirkungen auf die Organisationen

Auch die Durchführungsorganisationen selbst sehen sich strukturellen Herausforderungen gegenübergestellt.

Im Hinblick auf die personelle Situation der deutschen Durchführungsorganisationen lassen sich unterschiedliche Herangehensweisen feststellen. Zu unterscheiden ist dabei zwischen festem bzw. freiem und internationalem bzw. lokalem Personal. Die in Deutschland tätigen Mitarbeiter:innen befinden sich zum Großteil entweder dauerhaft im Home Office oder arbeiten nach dem Wechselmodell schichtweise von zu Hause und in den Büros. Meetings werden via Video- oder Telefonkonferenzen abgehalten, wodurch ein nicht zu unterschätzender organisatorischer Aufwand entsteht. Andererseits wurde die weitgehende Umstellung auf Heimarbeit aber auch als positiver Nebeneffekt wahrgenommen, da dies zuvor nicht in allen Durchführungsorganisationen ermöglicht wurde. Die lokalen Projektpartner richten sich nach den Vorgaben ihres Landes, weshalb lokale Mitarbeiter:innen teilweise weiterhin in den Projektbüros arbeiten. Auslandsmitarbeiter:innen sind demgegenüber überwiegend weiterhin vor Ort. Das ZIF hat beispielsweise ca. 160 Expert:innen in internationale Organisationen sekundiert, von denen rund 25 im Bereich Rule of Law im weiteren Sinne tätig sind. Etwa die Hälfte der Sekundierten sind zu Beginn der Pandemie aus den Einsatzländern ausgereist, wobei Beratungstätigkeiten soweit wie möglich aus dem Home Office fortgesetzt werden. Für alle Durchführungsorganisationen gelten die Empfehlungen, die in Deutschland ausgesprochen werden, aber auch die Vorgaben der jeweiligen Länder und, im Kontext von Friedenseinsätzen, diejenigen der mandatierenden internationalen Organisationen. So versuchen die EU oder die OSZE ihre verbleibende Präsenz in Friedenseinsätzen durch eine Unterscheidung zwischen *essential* und *non-essential staff* zu regulieren.

Akute finanzielle Probleme bestehen bisher nicht, da die RSF-Akteure entweder aus dem Bundeshaushalt finanziert werden oder Rücklagen gebildet haben, auf deren Grundlagen zunächst weitergearbeitet werden kann. Momentan stellt sich daher eher die Frage, wie die bewilligten Mittel sinnvoll eingesetzt werden können. Mittelfristig besteht aber Sorge um die finanzielle Planungssicherheit.

Auch die weitere Projektplanung gestaltet sich schwierig. Vor allem die Reisebeschränkungen beeinflussen sie enorm. Die kurzfristige Projektplanung scheint sich hingegen kaum verändert zu haben. Mittel- oder gar langfristige Planungen sind demgegenüber kaum möglich. Man fahre „auf Sicht“, da nicht abzusehen sei, wie lange die Reiseeinschränkungen bestehen bleiben, wann die Arbeit vor Ort wieder möglich sein wird und inwieweit Drittmittel verfügbar sein werden.

IV. Auswirkungen auf die Rechtsstaatsförderung insgesamt

Die langfristigen Folgen der Covid-19-Pandemie sind vom heutigen Standpunkt aus schwer einzuschätzen, dennoch zeichnen sich gewisse Tendenzen ab.

Zunächst bildet die Umstellung der Implementation vieler Maßnahmen auf digitale Technologien auch Chancen. So sah etwa Democracy Reporting International darin auch die Gelegenheit, darüber nachzudenken, ob nicht mehr Projektaktivitäten dauerhaft auf diese Weise umgesetzt werden können. Immerhin spare die digitale Umsetzung Reisekosten, führe zu einer geringeren Umweltbelastung und sei zudem in gewisser Weise auch demokratischer, da dann der Teilnehmerkreis z. B. von Capacity-building-Maßnahmen, weniger limitiert werden müsse.

In finanzieller Hinsicht muss damit gerechnet werden, dass Debatten über die Verteilung staatlicher Gelder in Zukunft vermutlich sehr viel härter geführt werden. Muss man in Zeiten, in denen das Geld knapp ist, Rechtsstaatlichkeit in anderen Ländern fördern? Wären nicht zum Beispiel Investitionen in Gesundheitssysteme sinnvoller? Die Gesprächsteilnehmer:innen waren sich einig, dass das jetzige Bewusstsein genutzt werden sollte, um Standpunkte und Argumente zu entwickeln, die verdeutlichen, wie wichtig und essentiell Rechtsstaatsförderung gerade in Zeiten von weltweiten Krisen ist.

V. Mitwirkende

Dieses Impulspapier basiert auf dem Fachgespräch „Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die deutsche Rechtsstaatsförderung“, das am 14. Mai 2020 online stattgefunden hat. Für den RSF-Hub haben Tilmann J. Röder (Moderation), Johannes Socher und Ingrid Sinell teilgenommen. Der RSF-Hub dankt allen Expert:innen, die bei der Erarbeitung dieses Impulspapiers mitgewirkt haben:

Annika Hansen, Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF)
Carolin Herzog, Tanzanian-German Centre for Eastern African Legal Studies
Johannes Krusemark-Camin, Max-Planck-Stiftung für Internationalen Frieden und Rechtsstaatlichkeit
Elisabeth Leiss, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)
Michael Meyer-Resende, Democracy Reporting International
Angela Schmeink, Deutsche Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit

Über den RSF-Hub

Als Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Praxis unterstützt der RSF-Hub durch Forschungs-, Beratungs- und Netzwerkarbeit das Engagement des Auswärtigen Amtes in der Rechtsstaatsförderung und der damit eng verbundenen Vergangenheitsarbeit („Transitional Justice“). Im Rahmen der Netzwerk- und Beratungsarbeit organisiert der RSF-Hub Runde Tische und Fachgespräche, die im Nachgang zusammengefasst und in Form von Berichten und Impulspapieren veröffentlicht werden. Für mehr Informationen über die Aktivitäten des Hubs siehe <https://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/rsf-hub>.

Kontakt

Allgemein:

Prof. Dr. Matthias Kötter und Dr. Gregor Walter-Drop

Postalisch: Freie Universität Berlin • Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft (OSI)

Arbeitsstelle Transnationale Beziehungen, Außen- und Sicherheitspolitik (ATASP)

Ihnestraße 26 • D-14197 Berlin

Für die Fachgespräche:

Dr. Tilmann J. Röder • E-Mail: tilmann.roeder@fu-berlin.de

Zitiervorschlag

RSF-Hub: *Auswirkungen der Pandemie auf die deutsche Rechtsstaatsförderung*. Covid-19-Papier Nr. 1, Mai 2020.

Disclaimer

Die in dieser Publikation dargelegten Informationen und Ansichten sind die der Autoren und spiegeln nicht unbedingt die offizielle Auffassung des Auswärtigen Amtes wider. Die Verantwortung für die in diesem Papier geäußerten Informationen und Ansichten liegt allein bei den Autor:innen.