

VENRO-Stellungnahme zur Länderkonzentration und Schwerpunktbildung des BMZ

Hintergrund

Im Zuge der drastischen Kürzung des BMZ-Etats hatte Entwicklungsministerin Wieczorek-Zeul im August 1999 angekündigt, dass die Liste der vom BMZ geförderten Länder überprüft werde. Im Juni 2000 legte das BMZ daraufhin ein Papier mit dem Titel "Schwerpunktsetzung in der Entwicklungszusammenarbeit" vor, das eine Reduzierung in der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) Deutschlands von derzeit 118 Ländern auf zukünftig 70 Länder vorsieht. Von den 70 Ländern werden 38 Länder als "Schwerpunktpartnerländer" bezeichnet, in denen die bilaterale EZ auf drei sektorale Schwerpunkte konzentriert werden soll; die anderen 32 Länder sind "Partnerländer", in denen die Arbeit auf einen Schwerpunkt konzentriert werden soll. Die neue Länderliste ist verbindlich für die staatlichen Durchführungsorganisationen; den NRO soll sie lediglich als "Orientierung" dienen.

Das BMZ begründet die Reduzierung der Kooperationsländer damit, dass "eindeutigere Prioritäten" als bisher gesetzt werden müssen. Die knappen finanziellen und personellen Ressourcen müssten auf Bereiche konzentriert werden, in denen ein entwicklungspolitisches Engagement aufgrund der Ziele und Interessen Deutschlands besonders erforderlich sei und gleichzeitig die Erfolgsaussichten günstig seien. In dem o.g. Papier heißt es: "Unser Ziel ist es, die Signifikanz und Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit durch eine bessere Verzahnung der bilateralen, multilateralen und der EU-Entwicklungspolitik zu steigern". Inhalt und Zielsetzung der BMZ-Länderkonzentration wurden von Prof. Dr. Bohnet, BMZ-Abteilungsleiter, Anfang Mai im Rahmen einer VENRO-Diskussionsveranstaltung zu diesem Thema erläutert.

Allgemeine Einschätzung

Die Konzentration der bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit auf Kooperationsländer und die sektorale Schwerpunktbildung des BMZ wird von VENRO im Sinne der Effizienz-Steigerung in der bilateralen EZ grundsätzlich begrüßt. Auch die Bündelung von Einzelprojekten zu Programmen und die Intensivierung des sektorpolitischen Dialogs sind als positive Schritte zu bewerten. Viele Einzelheiten dieser neuen Strategie sind allerdings noch

nicht präzisiert. Ohne Klärung der offenen Fragen ist das gesamte Konzept der Länderkonzentration und Schwerpunktbildung des BMZ aus der Sicht entwicklungspolitischer Nicht-Regierungsorganisationen nicht akzeptabel.

Mangelnde Transparenz der Kriterien

Es ist nicht klar ersichtlich, nach welchen Kriterien die Listen für Schwerpunktpartner- bzw. Partnerländer aufgestellt worden sind. Ein Vergleich mit der UN-Liste der LDCs zeigt, dass von den 48 am wenigsten entwickelten Ländern (LDC) 26 Staaten fehlen bzw. von den 40 hochverschuldeten armen Ländern 18 (vgl. Anhang). Die Tatsache, dass 26 der ärmsten Staaten bzw. 18 der hochverschuldeten armen Länder nicht mehr berücksichtigt werden sollen, wirft die Frage nach der grundsätzlichen Orientierung der deutschen EZ auf, insbesondere nach der Bedeutung der öffentlich vom BMZ immer wieder herausgestellten Orientierung an der Armutsbekämpfung und an der Sicherung der Ernährung. Es ist außerdem fraglich, ob und wie die neue Strategie umgesetzt wird, denn bereits in der Vergangenheit klaffte im Hinblick auf die entwicklungspolitischen Kriterien ein Abgrund zwischen Theorie und Praxis. Aus entwicklungspolitischer Sicht gilt auch für die neue BMZ-Länderlisten: Warum ist Chile ein Kooperationsland des BMZ, Argentinien aber nicht, und aus welchen Gründen sollte ein Land wie China zu den Schwerpunktpartnerländern deutscher Entwicklungszusammenarbeit gehören?

Ein weiterer Kritikpunkt an der Länderkonzentration ist, dass sich die Auswahl der Staaten nicht an den Bedürfnissen der Partnerländer orientiert. Das Dokument vom April 2000 weist eindeutig aus, dass die Auswahl von Schwerpunktpartner- bzw. Partnerländern von der "Erforderlichkeit der Zusammenarbeit im Hinblick auf *unsere* wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und politischen Gestaltungsziele und Interessen" ausgeht. Damit wird die Auswahl der Länder (und Sektoren) den außenpolitischen Interessen Deutschlands untergeordnet. Dies hat nichts mehr mit einer Orientierung an den Bedürfnissen der Partnerländer zu tun, die in den Entscheidungsprozess integriert werden sollten. Eine Sektor- und Länderorientierung der EZ, die sich in erster Linie an den Bedürfnissen der deutschen Außen- und Außenwirtschaftspolitik orientiert, ist für Nicht-Regierungsorganisationen untragbar.

In dem vom BMZ vorgelegten Papier fällt auf, dass eine politische Konzeption für diejenigen Länder, die nicht als Schwerpunktpartnerländer oder Partnerländer vorgesehen sind, völlig fehlt. Gibt es eine Abstimmung unter den EU-Mitgliedsstaaten oder fallen "problematische" Länder letztendlich europaweit aus der EZ heraus und werden ihrem Schicksal überlassen? Auch das Verfahren der "dynamischen Fortschreibung der Liste", wie es als Bestandteil des Konzeptes angekündigt wird, ist nicht dargestellt. VENRO fordert das BMZ daher auf, ein entwicklungspolitisches Konzept für die nicht-berücksichtigten Ländern vorzulegen.

Die Zweifel an der inhaltlichen Kohärenz der Listenbildung mit den allgemein verkündeten Zielsetzungen könnte durch eine Abstimmung des Vorgehens auf europäischer Ebene, sowohl mit der Europäischen Kommission einerseits, als auch mit anderen Geberländern in Europa andererseits, deutlich gemindert werden. Allerdings ist nichts bekannt, dass eine solche Abstimmung stattgefunden hat. Eine solche intensivere Geberabstimmung wird von VENRO seit Jahren gefordert. Außerdem gab es bei der Listenbildung keine Integration oder zumindest

eine Anhörung von Partnern in den Ländern des Südens. Dies ist gegen das Prinzip einer auf "ownership" abzielenden, partnerorientierten Entwicklungszusammenarbeit.

Mögliche Auswirkungen auf die Arbeit der NRO

Das Konzept der Schwerpunktpartner- und Partnerländer gilt unmittelbar nur für die staatliche EZ. Für die Arbeit von Nicht-Regierungsorganisationen (NRO) soll es als "Orientierungshilfe" dienen. Was dies in der Konsequenz meint, bleibt letztlich ebenfalls unklar. Es wird zu beobachten sein, in welche Richtung sich das Verhältnis Staat/NRO und das Zuwendungsverfahren an private und kirchliche Träger entwickelt und welche Konsequenzen sich daraus für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit ergeben werden. Es zeichnet sich aber bereits jetzt ab, dass trotz aller gegenteiliger Äußerungen mittelfristig die Länderkonzepte auch für NRO verpflichtend werden. Im „Zivilen Friedensdienst“ (ZFD), dem neuen Instrument des BMZ zur Krisenprävention, gibt es dazu bereits entsprechende Aussagen und Tendenzen im Rahmen der ZFD-Projektbewilligung.

Es ist deswegen zu befürchten, dass die Liste direkt oder indirekt auch bei der staatlichen Förderung von NRO-Vorhaben aus den dafür in Frage kommenden Haushaltstiteln mindestens eine faktische Rolle spielen wird. Das widerspräche eklatant der durchgängig partner- und armutsorientierten Tätigkeit der Nicht-Regierungsorganisationen. VENRO fordert das BMZ daher auf, verbindlich klar zu stellen, dass die Schwerpunktliste auf die Förderung von NRO-Vorhaben keinerlei Auswirkungen hat.

Eine Beteiligung von VENRO an der Fortschreibung und Kriteriensetzung für die neue Länderliste des BMZ ist daher ausgeschlossen. Dies stünde im scharfen Widerspruch zu dem der NRO-Arbeit zugrundeliegenden zentralen Prinzip der Partnerorientierung.

Darüber hinaus sind die Konsequenzen für die Länder zu erörtern, in denen deutsche Nicht-Regierungsorganisationen traditionell intensive Partnerbeziehungen haben, die aber nicht in der BMZ-Liste aufgenommen sind. Hier wird unter anderem bei den Schwerpunkten Armutsbekämpfung, Sicherung der Ernährung und Stärkung der Zivilgesellschaft auf die dort durch partnerschaftliche Zusammenarbeit tätigen deutschen NRO eine erhöhte Nachfrage – im Sinne einer Kompensation - zukommen. Dies ist trotz abweichender Zielsetzungen bzw. Partnerstrukturen von BMZ und den in VENRO zusammengeschlossenen NRO zu erwarten.

Das BMZ ist gefordert, die entsprechenden Auswirkungen auf die Zusammenarbeit zwischen BMZ und deutschen NRO zu erörtern und ggf. neue Förderkonzeptionen zu entwickeln, die beispielsweise die Erfahrungen aus den Niederlanden und Dänemark aufgreifen.

Bonn, 18. Oktober 2000

ANHANG

Einschlägige Kategorisierung der Entwicklungsländer

1. Liste der am wenigsten entwickelten Länder, LDC (*Least Developed Countries*):

Z. Zt. sind nach UN-Angaben 48 Entwicklungsländer als LDC eingestuft¹:

- **Afrika (34):** Angola, Äquatorial-Guinea, Äthiopien, Benin, Burkina Faso, Burundi, Demokratische Republik Kongo, Dschibuti, Eritrea, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Jemen, Kap-Verde, Komoren, Lesotho, Liberia, Madagaskar, Malawi, Mali, Mauretanien, Mosambik, Niger, Republik Kongo, Ruanda, Sambia, Sao Tomé und Príncipe, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Tansania, Togo, Tschad, Uganda, Zentralafrikanische Republik
- **Asien und Ozeanien (13):** Afghanistan, Bangladesch, Bhutan, Kambodscha, Kiribati, Laos, Malediven, Myanmar, Nepal, Salomonen, Samoa, Tuvalu, Vanuatu
- **Lateinamerika (1):** Haiti

1. Liste der hochverschuldeten armen Länder, HIPC (*Heavily Indebted Poor Countries*) nach Angaben des IWF:

40 Entwicklungsländer sind als HIPC eingestuft²:

- **Afrika (32):** Angola, Äthiopien, Benin, Burkina Faso, Burundi, Cote d'Ivoire, Demokratische Republik Kongo, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Kamerun, Kenia, Kongo, Liberia, Madagaskar, Malawi, Mali, Mauretanien, Mosambik, Niger, Ruanda, Sao Tomé und Príncipe, Senegal, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Tansania, Togo, Tschad, Uganda, , Zambia, Zentralafrikanische Republik
- **Asien und Ozeanien (4):** Jemen, Laos, Myanmar, Vietnam
- **Lateinamerika und Karibik (4):** Bolivien, Guyana, Honduras, Nicaragua

Länderliste nach der neuen BMZ-Strategie für eine regionale und sektorale Schwerpunktbildung (vgl. BMZ-Informationsvermerk vom 16.06.2000)

Nach der neuen BMZ-Strategie werden zukünftig folgende Länder gefördert:

Aktuelle Schwerpunktländer (37):

- **Asien und Ozeanien (9):** Bangladesch, China (VR), Indien, Indonesien, Kambodscha, Nepal, Pakistan, Philippinen, Vietnam;
- **Afrika südlich der Sahara (14):** Benin, Burkina Faso, Ghana, Kamerun, Kenia, Malawi, Mali, Mosambik, Namibia, Ruanda, Sambia, Südafrika, Tansania, Uganda;
- **Lateinamerika und Karibik (5):** Bolivien, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Peru;
- **Mittelmeer/Nah- und Mittelost (5):** Ägypten, Jemen, Marokko, Palästina, Türkei;
- **MOE / NUS (4):** Albanien, Bosnien-Herzegowina, Mazedonien, Georgien;

¹ BMZ: Journalisten-Handbuch. Entwicklungspolitik 1998, Bonn 1998

² International Monetary Fund: Debt initiative for the HIPC, 2000.

Aktuelle Partnerländer (33):

- **Asien u. Ozeanien (5):** Laos, Mongolei, Sri Lanka, Thailand, Osttimor;
- **Afrika südlich der Sahara (9):** Burundi, Cote d'Ivoire, Guinea, Lesotho, Madagaskar, Niger, Nigeria, Senegal, Tschad;
- **Lateinamerika und Karibik (10):** Brasilien, Costa Rica, Chile, Dom. Rep., Ecuador, Guatemala, Kolumbien, Kuba, Mexiko, Paraguay;
- **Mittelmeer/Nah- und Mittelost (4):** Algerien, Jordanien, Mauretanien, Tunesien;
- **MOE / NUS (5):** Armenien, Aserbaidshan, Kirgistan, Kasachstan, Usbekistan.

Vergleich zwischen Entwicklungsländern, die als LDC eingestuft wurden, aber keine Kooperationsländer des BMZ sind:

- **Afrika südlich der Sahara (18):** Angola, Äquatorial-Guinea, Äthiopien, Demokratische Republik Kongo, Dschibuti, Eritrea, Gambia, Guinea-Bissau, Kap Verde, Komoren, Liberia, Mauretanien, Sao Tomé und Príncipe, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Togo, Zentralafrikanische Republik.
- **Asien und Ozeanien (7):** Afghanistan, Bhutan, Malediven, Myanmar, Kiribati, Salomonen, Samoa.

Vergleich zwischen Entwicklungsländern, die als HIPC eingestuft wurden, aber keine Kooperationsländer des BMZ sind:

- **Afrika südlich der Sahara (15):** Angola, Äthiopien, Demokratische Republik Kongo, Guinea-Bissau, Guayana, Kongo, Liberia, Sao Tomé und Príncipe, Senegal, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Togo, Zambia, Zentralafrikanische Republik.
- **Asien und Ozeanien (2):** Laos, Myanmar.