

Der EU-Verhaltenskodex zu Komplementarität und Arbeitsteilung in der Entwicklungspolitik

Konsequenzen für die NRO-Arbeit aus Sicht von VENRO

Vorwort

Eines der wesentlichen Ergebnisse der deutschen EU-Ratspräsidentschaft war die Verabschiedung des EU-Verhaltenskodex zu Komplementarität und Arbeitsteilung in der Entwicklungspolitik im Mai 2007 durch den Rat der Europäischen Union. Die Stoßrichtung lässt sich auf folgenden Nenner bringen: Zukünftig sollen weniger Geber pro Land und Sektor aktiv sein. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat inzwischen die Zahl der Partnerländer von 95 auf 58 reduziert.

Die NRO fordern mehr Effizienz durch die Umsetzung der drei „Ks“ – Koordination, Komplementarität und Kohärenz – des Maastrichter Vertrages von 1993. Auch im Europäischen Konsens zur Entwicklungspolitik (2006) spielen Arbeitsteilung und das entwicklungspolitische Kohärenzgebot eine prominente Rolle.

Die im Verhaltenskodex festgehaltene Länder- und Sektorenkonzentration, die durchaus positive Aspekte im Hinblick auf die Entlastung von Partnerländern hat, birgt Risiken für die Eigenständigkeit und Unabhängigkeit von NRO-Arbeit.

Diese Risiken sind vor allem auch im Zusammenhang mit anderen Entwicklungen der internationalen Hilfsarchitektur wie mehr Budgetfinanzierung und der Verschlechterung der politischen Rahmenbedingungen für die NRO-Arbeit auf europäischer Ebene zu sehen. Dies verdeutlicht die sich ausbreitende Nutzung des undifferenzierten Begriffs „non-state actors“ als Bezeichnung für zivilgesellschaftliche Akteure durch die Europäische Kommission.

Die VENRO-Mitglieder haben den Verhaltenskodex diskutiert und Konsequenzen für die NRO-Arbeit bewertet.

1. Wirksamkeit nicht ohne Kohärenz

Grundsätzlich begrüßt wird die Zielsetzung des Verhaltenskodexes zu mehr Effizienz in der Entwicklungszusammenarbeit, durch verstärkte Arbeitsteilung zwischen den Gebern beizutragen. Doppelarbeit in der Länder- und Sektorenkonzentration zu vermeiden, entlastet die Partnerländer und spart Transaktionskosten. Positiv zu bewerten gegenüber früheren Initiativen zu mehr Arbeitsteilung ist auch die Öffnung des Verhaltenskodexes für nicht EU-Mitglieder.

Aus Sicht der NRO sind die Armutsreduzierung und die Umsetzung der Millenniumsentwicklungsziele (MDG) Maßstab der Wirksamkeit staatlicher Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Der Verhaltenskodex setzt dies als Bezugsrahmen.

Mehr Wirksamkeit in der EZ kann aber nicht ohne eine verbesserte Kohärenz erreicht werden. Die NRO bewerten in dieser Hinsicht kritisch, dass sich der Verhaltenskodex auf Fragen der Arbeitsteilung konzentriert und in seiner Ausrichtung eher technisch angelegt ist. Bei der Umsetzung des politischen Kohärenzgebotes ist jedoch in erster Linie politischer Wille gefragt. Hier sind nur verfahrensmäßig Fortschritte erkennbar (laufendes Arbeitsprogramm und halbjährlicher Bericht der Europäischen Kommission zur Umsetzung des Kohärenzgebotes). Fortschritte bei der Auswahl und Reduzierung von Länderschwerpunkten können daher nicht unbedingt auf eine bessere Koordinierung und eine Abschätzung komparativer Vorteile zurückgeführt werden, sondern können auch anderen, zum Beispiel rein außenpolitischen und außenwirtschaftlichen Interessen, folgen und nicht der Armutsreduzierung dienen. Aktuell verdeutlicht dies der Vorstoß der französischen Präsidentschaft, die Bereiche Migration und Entwicklung stärker zu verkoppeln und die EZ auf solche Staaten zu konzentrieren, aus denen besonders viele Migrantinnen und Migranten stammen.

Außerdem bleibt unklar, wie „Entwicklungswaisenkinder und -liebhaber“ vermieden werden können. Der Verhaltenskodex klärt nicht, wer im Konfliktfall entscheidet. Gleiches gilt auch für die Sektorenkonzentration. Aus Sicht der Zivilgesellschaft kommt hierbei der Wille der Partnerländer zu kurz.

Forderung

Bei Initiativen zur Arbeitsteilung und Koordinierung sollen Kohärenzaspekte im Sinne einer armutszentrierten Entwicklungspolitik eine wichtige Rolle spielen. Es muss sichergestellt werden, dass der Prozess der Arbeitsteilung nicht durch sicherheits-, wirtschafts- und handelspolitische Interesse dominiert wird.

2. Demokratische „ownership“ erfordert Mitgestaltung der Zivilgesellschaften

Positiv ist das Ziel des Verhaltenskodexes, dass die Partnerländer federführend den Prozess gestalten sollen.

Hier gibt es jedoch zwei Risiken: Zum einen besteht die Gefahr, dass der Prozess aufgrund mangelnder Kapazitäten der Partnerländer von Europa aus gesteuert wird. Zum anderen deutet die mangelnde Einbindung der Parlamente in den Partnerländern, aber auch der Zivilgesellschaften in Nord und Süd darauf, dass es sich um einen „TOP-Down“ Ansatz handelt.

Der Verhaltenskodex, der im Rahmen der Umsetzung der Paris Deklaration zu sehen ist, richtet sich wie letztere an die Regierungen der Geber- und Empfängerländer und bezieht Beiträge und Auswirkungen von und auf deren zivilgesellschaftliche Akteure nicht ein. Armutsmindernde Entwicklungsstrategien erfordern jedoch Basisnähe und können nicht ohne die Mitgestaltung der Zivilgesellschaften in Nord und Süd umgesetzt werden.

Zudem fehlt im Verhaltenskodex, wie die Querschnittsthemen Gender, Menschenrechte, Nachhaltigkeit, und Zivilgesellschaft inhaltlich, programmatisch und projektbezogen umgesetzt werden sollen.

Forderung:

Die Ziele des Verhaltenskodexes sind ehrgeizig, die Umsetzung basiert jedoch auf Freiwilligkeit. Um eine stärkere Ausrichtung auf die Armutsreduzierung sicherzustellen und zu gewährleisten dass der Verhaltenskodex NRO nicht einschränkt, sondern positiv aufgreift, fordert VENRO mehr Transparenz bei der Umsetzung und eine verbesserte Information und Einbindung von Nord- und Süd-NRO. Dies betrifft insbesondere auch das Monitoring- und die Evaluationsprozesse.

3. Initiativrecht, Unabhängigkeit von NRO wahren

Das BMZ betont, dass der Verhaltenskodex zur Arbeitsteilung keine direkten Auswirkungen auf die NRO-Arbeit habe. So wird zugesichert, dass NRO auch in Ländern gefördert werden, die nicht auf der Länderliste stehen. Hier darf jedoch nicht nur die deutsche nationale Ebene herangezogen werden.

In diesem Zusammenhang ist zu bedenken, dass die Rahmenbedingungen für Nord und Süd-NRO in ihrem jeweiligen Land sehr unterschiedlich sind. Die aktuellen Entwicklungen in Äthiopien oder Simbabwe, die die Tätigkeit von lokalen und internationalen NRO sehr stark einschränken, verdeutlichen dies. Auch in verschiedenen süd- und osteuropäischen Ländern, vor allem den neuen EU-Mitgliedern, hat die Zivilgesellschaft oft einen schwächeren Stand.

Insbesondere die Mittelvergabepraxis der Europäischen Kommission beschneidet den Handlungsspielraum von NRO. Das Initiativrecht der NRO wurde in den letzten Jahren im Rahmen des „call for proposal“ Verfahrens eingeschränkt. Die Delegationen in den Partnerländern legen Sektoren und Regionen fest. Mit dem neuen thematischen Programm „non state actors and local authorities“ haben die europäischen NRO weiter an Handlungsspielraum verloren und sind ein Stück mehr zu Erfüllungsgehilfen europäischer

Politik geworden. Besonders problematisch ist der Begriff „non-state actors“, der undifferenziert nicht nur gemeinnützige soziale Organisationen umfasst, sondern auch Unternehmensverbände und Beratungsfirmen.

Forderung:

Die Länder- und Sektorenkonzentration dürfen nicht zu einer weiteren Einschränkung der Arbeit der NRO führen. Das Initiativrecht und die Unabhängigkeit von NRO muss gewahrt, akzeptiert und gewürdigt werden.

4. Pluralität als Gut zivilgesellschaftlicher Entwicklungszusammenarbeit

NRO arbeiten mit Partnerorganisationen zusammen. Ihr Gegenüber sind nicht die Regierungen. Ausdruck einer funktionierenden Demokratie ist eine pluralistische und heterogene Zivilgesellschaft. Kriterien der Arbeitsteilung auf staatlicher Ebene können darum nicht auf die Zivilgesellschaft angewendet werden. Eine erhöhte Wirksamkeit zivilgesellschaftlicher EZ wird im Vorfeld des „Accra High Level Meetings“ und auch darüber hinaus von den NRO global diskutiert und vorangetrieben.

Forderung:

Es gilt anzuerkennen, dass die Kriterien des Verhaltenskodexes nicht auf die NRO-Arbeit übertragbar sind. Pluralität und Heterogenität sind als Gut wert zu schätzen und zu akzeptieren.

Bonn, 24. Juli 2008

**Verband Entwicklungspolitik
deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V.
(VENRO)
Kaiserstr. 201
53113 Bonn
Tel.: 0228/ 9 46 77 - 0
Fax: 0228/ 9 46 77 99
E-Mail: sekretariat@venro.org
Internet: www.venro.org**

VENRO ist ein freiwilliger Zusammenschluss von 116 deutschen Nichtregierungsorganisationen, die als Träger der privaten oder kirchlichen Entwicklungszusammenarbeit, der Nothilfe sowie der entwicklungspolitischen Bildungs-, Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit tätig sind.