

d·i·e

Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik



German Development
Institute

Weniger ist mehr!

Warum das BMZ die Zahl der Partnerländer reduzieren will

Von Stephan Klingebiel,
*Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik (DIE)*

Die aktuelle Kolumne

vom 15.10.2018

Warum das BMZ die Zahl der Partnerländer reduzieren will

Bonn, 15.10.2018. Bundesentwicklungsminister Gerd Müller hat angekündigt, die Zahl der Partnerländer zu reduzieren: „Wir können nicht das Geld nach dem Gießkannensystem in 85 Ländern der Welt ausgeben“, sagte er vor wenigen Wochen im Deutschen Bundestag. Diese Absicht ist sinnvoll. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) ist in vielerlei Hinsicht zu zersplittert: Die Vielzahl an Partnerländern, die Vielzahl an Schwerpunkten, die Zahl an beteiligten Akteuren und die nachlassende Dynamik gebergemeinschaftliche Ansätze (z.B. Budgethilfen) zu nutzen, haben dazu geführt, dass Fragmentierung eines der Kernprobleme nicht nur deutscher, sondern vieler EZ-Geber ist.

Gleichwohl ist ein „Eindampfen“ der Länderliste keine leichte Aufgabe. Der Wunsch, die Zahl der Partnerländer deutscher EZ zu begrenzen, ist dabei nicht neu. „Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) will nicht mehr ‚Gießkannenentwicklungshilfe‘ betreiben, sondern gezielt helfen“, hieß es bereits in einem Zeitungskommentar von vor fast 50 Jahren. Für die (west-) deutsche Außenpolitik war immer ein breites Netzwerk an Staaten wichtig. So können Anliegen – angefangen von der Aufnahme beider deutscher Staaten in die UN (1973) bis hin zur jüngsten Wahl als (nichtständiges) UN-Sicherheitsratsmitglied – durch gute Kooperationsbeziehungen mit möglichst vielen Staaten befördert werden; hier spielte EZ häufig eine unterstützende Rolle. Hinzu kommt, dass jede Leitung des BMZ ein eigenes Profil schaffen möchte – hierbei erscheint die Aufnahme oder Intensivierung entwicklungspolitischer Beziehungen mit einem bestimmten Land vielfach als ein probates Vorgehen. Im Ergebnis wird die Liste der Kooperationsländer dann oft länger.

Verschiedene weitere Aspekte sind für die Überarbeitung der Länderliste von Bedeutung. Die Art und Weise, wie Mittel des BMZ eingesetzt werden, ist in den letzten Jahren komplexer geworden. Die Frage nach der Verteilung der Haushaltsmittel auf Partnerländer bleibt von zentraler Bedeutung. Allerdings werden auch in Deutschland thematische Budgets – nicht zuletzt über die Sonderinitiativen des BMZ – wichtiger. Dabei wird zunächst der inhaltliche Schwerpunkt festgelegt, dann erst werden die Partner (Länder, Regionalorganisationen etc.) identifiziert, in beziehungsweise mit denen diese Mittel eingesetzt werden.

Der Anteil des BMZ an den deutschen EZ-Gesamtleistungen nimmt ab, da andere Ministerien zunehmend entwicklungspolitisch aktiv sind und Leistungen jenseits der Haushaltsmittel des BMZ relevant sind. Für die vergangenen Jahre spielten die Aufwendungen für in Deutschland aufgenommene Flüchtlingen, der Einsatz von Marktmitteln in der Finanziellen Zusammenarbeit und die wachsenden EZ-Leistungen anderer Ministerien wesentliche Rollen. 2016 führten daher China, Syrien und Indien die deutsche Liste der Hauptempfänger an. Im Ergebnis hat das BMZ nur einen begrenzten Einfluss auf

die Hauptempfänger deutscher EZ-Gesamtleistungen.

Eine deutliche Konsolidierung der Liste der deutschen EZ-Partnerländer ist daher einerseits zu begrüßen, andererseits jedoch kein leichtes Unterfangen. Folgende Anhaltspunkte sollten bei der Überarbeitung herangezogen werden:

Insgesamt sollte die Liste noch stärker als in der Vergangenheit Kriterien-basiert sein. Der Aspekt der „Bedürftigkeit“ (im Sinne von Einkommensgruppe oder des Indexes menschlicher Entwicklung) sollte hohe Priorität haben. Bislang erfüllt Deutschland nicht das UN-Ziel, mindestens 0,15% des Bruttoinlandsproduktes für die am wenigsten entwickelten Länder bereitzustellen. Eine neue Länderliste sollte die Erreichung dieses Zieles vorsehen.

Das vom BMZ entwickelte Konzept der „Reformpartnerschaften“ sollte integraler Bestandteil einer Länderliste sein; hier kommt der Aspekt zum Tragen, dass leistungs- und entwicklungsorientierte Partner besondere Unterstützung erhalten sollten nach dem Grundsatz „Fördern und Fordern“.

Die Kooperation mit Gestaltungsmächten wie China und Indien bleibt ein wichtiger Ansatzpunkt, da Länder dieser Gruppe selbst weiterhin enorme Entwicklungs Herausforderungen aufweisen und zugleich für die Umsetzung von globalen Entwicklungserfolgen in anderen Regionen eine zentrale Rolle spielen. Die Art der Kooperation sollte sich zu anderen Partnerländern unterscheiden, aber eine grundsätzliche Beendigung der EZ mit diesen Ländern ist nicht sinnvoll.

Zunehmend ist es wichtig, EZ-Mittel nicht primär für einzelne Partnerländer, sondern im Sinne globaler öffentlicher Güter beziehungsweise einzelner Nachhaltigkeitsziele (SDGs) vorzusehen. Hier ist es wichtig, dass thematische und auf Länder bezogene Programmierungsverfahren (Regierungsverhandlungen etc.) eng aufeinander bezogen sind.

EZ kann in fragilen Kontexten oft relevante Beiträge leisten. Geber wie die Weltbank oder Großbritannien haben eigene thematische Budgetlinien für fragile Staaten. Auch das BMZ könnte den Weg beschreiten, gesonderte Mittel für die Unterstützung besonders fragiler beziehungsweise konfliktbetroffener Staaten auszuweisen.

Die Überarbeitung der Länderliste bietet einen guten Einstieg, um im Ressortkreis eine engere Abstimmung deutscher EZ-Leistungen zu beraten; das BMZ sollte hier noch stärker koordinierend tätig werden.

Schließlich sollte die Länderliste des BMZ eng im Geberkreis abgestimmt sein, damit Probleme wie die „Überförderung“ (aid darlings) und „Unterförderung“ (aid orphans) vermieden werden. Insbesondere im Kreis der Europäischen Union und vor allem mit Frankreich sollte eine enge Arbeitsteilung angestrebt werden.