

Véronique Faber

Entwicklungszusammenarbeit mit Wirkung

14 Empfehlungen an die Regierung

Der *Accord de Coalition 2018-2023* ist in gewisser Weise der Fahrplan der aktuellen Regierung, der festhält, welche Ziele sie sich für die nächsten fünf Jahre in den verschiedenen Bereichen gesetzt hat. Die politische Arbeitsgruppe des NRO-Dachverbands Cercle de coopération des ONGD hat nun eine Halbzeitbilanz des Bereiches der Entwicklungszusammenarbeit (EZA) gezogen und kommt zur Schlussfolgerung, dass auch wenn die Regierung ihr Engagement für die öffentliche Entwicklungshilfe einhält, sie trotzdem nicht immer eine klare Linie fährt, was sich negativ auf die Entwicklungsziele auswirken kann. Mit folgenden 14 Empfehlungen für die nächsten zwei Jahre könnte die Regierung den Kurs allerdings korrigieren.

Menschenrechte

Die Strategie der am Ministerium für auswärtige und europäische Angelegenheiten angesiedelten Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Angelegenheiten aus dem Jahr 2018, *En route pour 2030*¹, diente als Vorlage für das Koalitionsabkommen. Luxemburg werde „einen multidimensionalen Ansatz bei der Beseitigung der Armut und bei der nachhaltigen Entwicklung“ verfolgen und dies mit Fokus auf vier Schwerpunkte, „für die Luxemburg eine spezifische Expertise hat“, so das Koalitionsabkommen: Zugang zu qualitativ hochwertigen grundlegenden Sozialdienstleistungen, sozioökonomische Integration von Frauen und Jugendlichen, inklusives und nachhaltiges Wachstum,

sowie inklusive governance. Darüber hinaus werden drei bereichsübergreifende Prioritäten systematisch in den Maßnahmen der luxemburgischen Entwicklungszusammenarbeit berücksichtigt, nämlich Menschenrechte, Geschlechtergerechtigkeit und ökologische Nachhaltigkeit.²

Die Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Angelegenheiten hat dieses Jahr Querschnittsstrategien für die Gleichstellung der Geschlechter und für ökologische Nachhaltigkeit aus-

Es gibt bedauerlicherweise keine Pläne, eine Querschnittstrategie für Menschenrechte zu entwickeln.

gearbeitet. Aber es gibt bedauerlicherweise noch keine Pläne, eine Querschnittstrategie für Menschenrechte zu entwickeln; besonders jetzt, da Luxemburg zum ersten Mal Mitglied des UN-Menschenrechtsrates ist. Die Regierung möchte der Armut im Globalen Süden entgegenwirken und muss demnach die Ursachen angehen. Die Verletzung von Menschenrechten ist eine eben dieser Ursachen, und so ist die Verteidigung zur Einhaltung von Menschenrechten ein wesentlicher Bestandteil eines mehrdimensionalen Ansatzes zur Armutsbekämpfung und nachhaltigen Entwicklung.

1. Daher ist unsere erste Forderung, dass die Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Angelegenheiten eine bereichsübergreifende Menschenrechtsstrategie in Zusammenarbeit mit Organisationen der Zivilgesellschaft entwickelt und eine*n Referent*in für Menschenrechte, Menschenrechtsverteidiger*innen und für die Rechte von Bauern und Bäuerinnen innerhalb der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Angelegenheiten benennt.

2. Im gleichen Zuge wiederholen wir hier unsere Forderung, dass die Regierung eine verbindliche Menschenrechts- und umweltbezogene Sorgfaltspflicht in Luxemburg einführt.

Laut der *Global Witness*-Initiative werden mehr als ein Drittel der Menschenrechtsaktivist*innen im Zusammenhang mit der Ausbeutung von Ressourcen angegriffen. Die freiwilligen Maßnahmen funktionieren nicht. Und weil auch in Luxemburg Betriebe angesiedelt sind, die in Menschenrechtsverletzungen in anderen Ländern verwickelt sind, muss das Großherzogtum Verantwortung übernehmen.

Die luxemburgische Entwicklungszusammenarbeit möchte verstärkt mit dem Privatsektor kooperieren. Deswegen wäre ein nationales Gesetz, welches sicherstellt,

Véronique Faber ist verantwortlich für die politische Arbeit beim NRO-Dachverband Cercle de coopération des ONGD.

dass öffentliche Mittel nicht direkt oder indirekt zu Menschenrechtsverletzungen beitragen, von wesentlicher Bedeutung.

Landwirtschaft

Die Regierung möchte „Partnerschaften bevorzugen, welche die Bedürfnisse kleiner landwirtschaftlicher Strukturen sowie ökologische landwirtschaftliche Methoden respektieren“.³ Das Beispiel des Agri-Business Capital (ABC) Fund, in den die Luxemburger Entwicklungszusammenarbeit ebenfalls investiert, zeigt jedoch, dass das geförderte Modell der landwirtschaftlichen Entwicklung bei weitem nicht den Standards der Agrarökologie entspricht, weil die tatsächlichen Auswirkungen der Investitionen in die Bekämpfung der ländlichen Armut noch zu beweisen sind und der Finanzierungsbedarf der kleinen Familienbetriebe nicht gedeckt wird. Bauern und Bäuerinnen, die als Unternehmer*innen ihren Lebensunterhalt nachhaltig und ökologisch gestalten konnten, werden zu Saisonarbeiter*innen der Agrarindustrie, in der häufig entehrende Abhängigkeitsverhältnisse herrschen.

Im Rahmen der luxemburgischen Zusammenarbeit wurden im letztem Jahr 4,7 % der öffentlichen Entwicklungshilfe für den Agrarsektor verwendet. Die Länder der Afrikanischen Union verpflichteten sich in der Maputo-Erklärung, bis 2008 mindestens 10 % ihres Staatshaushalts für Investitionen in die Landwirtschaft bereitzustellen, um durch eine stärkere Landwirtschaft und Ernährungssicherheit gegen den Hunger vorzugehen. Die Luxemburger Zivilgesellschaft fordert die Regierung schon seit Jahren auf, diesen Prozentsatz in der öffentlichen Entwicklungshilfe anzupassen.

3. Wir fordern die Luxemburger Regierung auf, 10 % der öffentlichen Entwicklungshilfe mittelfristig für landwirtschaftliche Projekte und Programme zu mobilisieren und landwirtschaftlicher Familienarbeit und agrarökologischen Methoden den absoluten Vorzug zu geben, wie im Koalitionsvertrag angekündigt wurde.

4. Die Luxemburger Entwicklungshilfe soll in Zukunft ausschließlich Projekte und Fonds unterstützen, die auf die



Präsentation der 14 Empfehlungen des Cercle de coopération des ONGD am 8. November 2021 vor der Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile

Förderung der Agrarökologie ausgerichtet sind. Auswahlkriterien müssen berücksichtigt werden, wie zum Beispiel, dass solche Fonds Gelder an Empfänger*innen weitergeben, die eindeutig im Bereich der Agrarökologie tätig sind und an Projekte,

**Die luxemburgische Regierung
gibt seit 2009 mindestens 1 %
des BNE für die öffentliche
Entwicklungshilfe aus.
Dies ist bahnbrechend.**

die die Entwicklung von Wertschöpfungsketten für den lokalen und nationalen Verbrauch fördern.

Staatliche Entwicklungshilfe

Die luxemburgische Regierung kommt seit 2009 ihrem Versprechen nach, mindestens 1 % des Bruttonationaleinkommens (BNE) für die öffentliche Entwicklungshilfe auszugeben. Dies ist bahnbrechend und macht Luxemburg zu einem stabilen und verlässlichen Partner für seine Partnerländer und Organisationen.

Des Weiteren rechnet die Regierung internationale Klimafinanzierung und Mittel, die für die Aufnahme von Geflüchteten bereitgestellt werden, nicht als öffentliche Entwicklungshilfe, die ohnehin schon mehr als 40 % für die am wenigsten entwickelten Länder wie Niger, Burkina Faso und Mali zur Verfügung stellt.

2020 betrug die öffentliche Entwicklungshilfe 1,02 % des BNE – das sind rund 376 Millionen Euro. Das sind zwar im Totalvolumen 10,8 % (-23,8 Millionen) weniger als im Vorjahr, doch der Rückgang ist größtenteils auf die verlangsamte Durchführung von Projekten durch die globale Pandemie zurückzuführen, nicht auf ein fehlendes Engagement der Regierung.

5. Die Luxemburger Regierung soll weiterhin mindestens 1 % des BNE für die Entwicklungszusammenarbeit aufbringen, wobei eine absolute Mindestgrenze in Betracht zu ziehen ist, die aktiviert werden soll, falls das BNE wieder sinkt, um so die Fortführung der aktuellen Projekte zu gewährleisten.

Die Regierung bekräftigte mehrfach, dass die öffentliche Entwicklungshilfe in Form von Zuschüssen privilegiert wird, aber versteht Entwicklungshilfe ebenfalls als

Katalysator für die Mobilisierung zusätzlicher Mittel, besonders aus dem Privatsektor. Dies ist nur zum Teil im Sinne der Aktionsagenda von Addis Abeba, bei der die Rolle der Privatinvestitionen an Bedeutung gewann. Die Hypothese lautet, dass private Gelder benötigt werden, um fehlende öffentliche Gelder zu ergänzen. Zumindest seit der Pandemie, in der ein Großteil des Privatsektors auf öffentliche Gelder angewiesen war, müsste diese Hypothese etwas kritischer diskutiert werden.

6. Wir fordern die Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Angelegenheiten auf, das Volumen der öffentlichen Entwicklungshilfe, die zur Unterstützung des Privatsektors investiert wird, sowie das Volumen der – durch ihre Katalysatorfunktion – mobilisierten privaten Gelder für die Entwicklungszusammenarbeit transparent in ihrem Jahresbericht aufzuzeigen.

Der Jahresbericht der Luxemburger Entwicklungszusammenarbeit von 2020 hält fest, dass 88,68 % der öffentlichen Entwicklungshilfe, die im multilateralen Bereich (zum Großteil an EU- und UN-Institutionen) ausgegeben werden, als „nicht zugewiesen oder unspezifiziert“ einzustufen ist. Im Jahr 2019 waren dies 78,47 %.

Dies liegt in der Natur der multilateralen Hilfe begründet, die aus direkten Zuschüssen zum Gesamthaushalt der Agenturen besteht. Dennoch ist dies bedauerlich, denn es bedeutet, dass mehr als ein Viertel der öffentlichen Entwicklungshilfe (27,3 %) keinem bestimmten Sektor oder Bereich zugeordnet werden kann, was die Evaluation der Luxemburger Entwicklungszusammenarbeit erschwert.

7. Wir fordern die Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Angelegenheiten auf, die Ausgaben für multilaterale Hilfe so weit wie möglich spezifiziert in ihrem Jahresbericht aufzulisten, um eine echte qualitative Bewertung der öffentlichen Entwicklungshilfe vornehmen zu können.

Diese Forderung war interessanterweise ebenfalls eine Forderung im vorhergehenden Koalitionsabkommen.

Nichtregierungsorganisationen (NROs)

Den luxemburgischen NROs kommt eine spezielle Bedeutung in der Entwicklungszusammenarbeit zu. Im Koalitionsabkommen steht: „Die Komplementarität der dynamischen und diversifizierten Partnerschaften mit internationalen, nationalen und lokalen NROs wird beibehalten und verstärkt, besonders über Verträge für mehrjährige strategische Partnerschaften. So wird ermöglicht, spezifische Kompetenzen zu fördern und den komparativen Vorteil der NROs auf Ebene der lokalen Gemeinden und im Bereich der Förderung der good governance zu verstärken.“⁴

Die NROs und ihre lokalen Partnerorganisationen sollten verstärkt in die Ausarbeitung von entwicklungspolitischen Strategien und Programmen eingebunden werden.

Trotz einer geringfügigeren öffentlichen Entwicklungshilfe im Jahr 2020 stiegen die den NROs zugewiesenen Mittel um 2,5 Millionen Euro. Dies belegt, dass NROs ein wichtiger Partner der Luxemburger Entwicklungszusammenarbeit sind und durch ihre enge Zusammenarbeit mit lokalen Partnern selbst in Zeiten einer globalen Pandemie weiterhin ihre Aktivitäten anpassen, ausbauen und weiterführen konnten. Erwähnenswert ist ebenfalls, dass die Direktion für Entwicklungszusammenarbeit viel Flexibilität gezeigt hat, damit solche Anpassungen budgetär ermöglicht wurden.

Laut Aidwatch-Bericht 2021 erhalten NROs in den 27 EU-Ländern etwa 20,3 % an Kernfinanzierung. Eine solche Finanzierung macht es möglich, die Fähigkeit der NROs auszubauen, um den administrativen Aufwand von neuen Regulierungen zu stemmen sowie in den Ausbau von Kapazitäten und Digitalisierung zu investieren.

8. Wir fordern die Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Angelegenheiten auf, europäischen Standards für die Grundfinanzierung von

NROs anzustreben, um einen besseren Kapazitätsaufbau zu ermöglichen.

Eine echte politische Beteiligung der NROs beinhaltet die Möglichkeit, relevante Strategien und Referenzdokumente für die Umsetzung der Regierungspolitik mitgestalten zu können. Diese Rolle der Bündelung der kollektiven Intelligenz von zivilgesellschaftlichen und staatlichen Akteuren ist für die politische Beteiligung in einer Demokratie von zentraler Bedeutung.

Der Cercle de coopération und die NROs werden regelmäßig im Rahmen strategischer Reflexionsprozesse zur Politik der Entwicklungszusammenarbeit konsultiert. Der Austausch zwischen dem Cercle und der Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Angelegenheiten wird durch eine Arbeitsgruppe formalisiert.

In Anbetracht der Auswirkungen dieser Überlegungen auf die Arbeit der NROs und ihrer Partnerorganisationen wäre eine Konsultation zu weiteren Themen und in allen relevanten Prozessen erstrebenswert. Im Kontext der Indikativen Kooperationsprogramme (ICP) etwa, welche die Regierung mit den Partnerländern aushandelt, sind die in einem spezifischen Land tätigen NROs und lokale Partnerorganisationen nicht eingeladen, an der Ausarbeitung und Bewertung mitzuwirken. Ein solcher Ansatz würde es nicht nur ermöglichen, die Anliegen und Erfahrungen der Zivilgesellschaft einzubringen, sondern die verschiedenen Akteure einer wirksamen Entwicklungspolitik zu koordinieren.

9. Wir fordern die Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Angelegenheiten auf, die NROs und ihre lokalen Partnerorganisationen verstärkt in die Ausarbeitung von entwicklungspolitischen Strategien und Programmen einzubinden.

Die Entwicklungszusammenarbeit misst der Bewusstseinsbildung und der entwicklungspolitischen Bildung große Bedeutung bei. Geschultes Personal, das Aktivitäten für Schulen konzipiert, öffentliche Kampagnen organisiert und verschiedene Zielgruppen mobilisiert, ist nur ein Teil dieser Arbeit. Im Jahr 2020 lag der Anteil der öffentlichen Entwicklungshilfe, der für

entwicklungspolitische Bildung ausgegeben wurde, unter 1 %. Dies ist deutlich weniger als die 3 % der öffentlichen Entwicklungshilfe, die das United Nations Development Programme (UNDP) seit Mitte der 1990er Jahre empfiehlt.

10. Die Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Angelegenheiten soll mindestens 2 % der öffentlichen Entwicklungshilfe in entwicklungspolitische Bildung investieren.

Politikkohärenz für Entwicklungszusammenarbeit

Die Politikkohärenz für Entwicklungszusammenarbeit steht seit langem im Mittelpunkt der Ambitionen der luxemburgischen Regierung und wurde im geänderten Gesetzestext über die Entwicklungszusammenarbeit vom 9. Mai 2012 bestätigt. Der Cercle de coopération wird als aktiver Beobachter im Comité Interministériel pour la Coopération au Développement (CID) zu allen Fragen der Politikkohärenz für Entwicklungszusammenarbeit befragt. In den letzten Jahren bedeutete dies, dass der Cercle eingeladen wurde, wenn das Konzept der Politikkohärenz diskutiert wurde, nicht aber wenn entscheidende Kohärenzfragen – zu Themen wie bspw. Mikrofinanzen oder der Rolle des Privatsektors – auf der Tagesordnung standen. Der Eindruck bleibt, dass das CID seine Aufgabe als Forum für einen regelmäßigen Meinungsaustausch zur Politikkohärenz nicht erfüllt und so sein Potenzial als Multi-Stakeholder- und Multisektor-Plattform nicht nutzt.

11. Wir fordern die Regierung auf, ein Multi-Stakeholder-Gremium einzurichten, das den Auftrag hat, sich mit Fragen und Herausforderungen der Politikkohärenz zu befassen und Schlussfolgerungen zu ziehen.

Privatsektor

Luxemburg möchte auch in Zukunft in Partnerschaft mit dem Privatsektor innovative Mechanismen der Finanzierung fördern, darunter Garantien und Risikominderungsinstrumente sowie Investitionsfonds mit sozialer Wirkung. Eine Strategie, welche die Rolle des Privatsektors

in der Entwicklungszusammenarbeit klar umreißt, ist in Vorbereitung und sollte so schnell wie möglich mit der Einbindung verschiedener Akteure fertiggestellt werden, um sicherzustellen, dass entwicklungspolitische Ziele und das Prinzip des *Leave No One Behind* weiterhin die Agenda bestimmen.

12. Die Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Angelegenheiten soll eine Strategie für die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor mit klaren Definitionen und Garantien zum Schutz von Entwicklungszielen, Menschenrechten und Umwelt fertigstellen.

Eine fortschrittliche Entwicklungspolitik muss eine kritische und öffentliche Auseinandersetzung über ihre Ausrichtung zulassen.

13. Im Kontext des Sozialdienstleistungsbereichs, bei dem es sich um öffentliche Dienstleistungen und Güter handelt, sollen Privatisierungsansätze vermieden werden.

Klimakrise

Die Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Angelegenheiten behandelte die Frage des Klimawandels als Querschnittsthema mit einer spezifischen Strategie (2021). Die Klimakrise wirkt verheerend auf die Existenzsicherung der Menschen des Globalen Südens ein und führt zu Hungersnöten, Kriegen und Flucht in andere Regionen.

Luxemburg muss seinen Anteil an Verlusten und Schäden, die durch die Klimakrise weltweit verursacht wurden, zinslos zurückzahlen, und zwar gemäß des *pollueur payeur*-Prinzips – ein Prinzip, das der Globale Süden auf der COP26 erneut forderte. Es ist nicht vertretbar, dass die Luxemburger Regierung die Verschuldung der Länder des Globalen Südens durch eine nachhaltige Finanzierung mithilfe

von Krediten und anderen finanziellen Instrumenten im Rahmen einer Klimapolitik fördert, ohne zunächst seine eigenen Klimaschulden bei den Zielländern zurückzuzahlen.

14. Die Einführung zusätzlicher Schulden durch nachhaltige Finanzierung im Rahmen der Klimastrategie muss die Regierung und die Direktion für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Angelegenheiten vermeiden, und sie sollen das *pollueur payeur*-Prinzip beibehalten.

Die Kohärenz der Luxemburger Politik mit der Entwicklungspolitik ist in Zeiten von zunehmenden und sich intensivierenden Krisen und angesichts der begrenzten Ressourcen wichtiger denn je, wenn Luxemburg eine dauerhafte Veränderung der Existenzsicherheit der Menschen im Globalen Süden gewährleisten will.

Eine fortschrittliche Entwicklungspolitik muss eine kritische und öffentliche Auseinandersetzung über ihre Ausrichtung zulassen. NROs, die aus erster Hand die Auswirkungen der bisherigen Politik verstehen, sind hier wichtige Partner und erfüllen so zusätzlich in allen demokratischen Systemen die Aufgabe eines *Watchdogs*. Mit diesen 14 Empfehlungen sind wir dieser Aufgabe nachgekommen und haben hoffentlich zu einer nutzbringenden Reflexion über eine wirksame Entwicklungszusammenarbeit beigetragen. ♦

* Dies ist eine Zusammenfassung des Positionspapiers *En route pour 2023. Evaluation à mi-parcours de la politique de la coopération* des Cercle de coopération des ONGD mit einigen weiterführenden Kommentaren der Autorin. Das Papier kann hier heruntergeladen werden: <https://cercle.lu/ressources/> (letzter Aufruf: 18. November 2021).

1 <https://cooperation.gouvernement.lu/fr.html> (letzter Aufruf: 18. November 2021).

2 Koalitionsvertrag 2018-2023: <https://gouvernement.lu/de/publications/accord-coalition/2018-2023.html>, S. 193 (letzter Aufruf: 18. November 2021).

3 Ebd.

4 Ebd., S. 194.