SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Geberstrukturen in der Entwicklungspolitik: Reformansätze für die Steuerung und Koordinierung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Brombacher, Daniel

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Brombacher, D. (2009). *Geberstrukturen in der Entwicklungspolitik: Reformansätze für die Steuerung und Koordinierung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.* (SWP-Studie, S 27). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-261337

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Studie
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Daniel Brombacher

Geberstrukturen in der Entwicklungspolitik

Reformansätze für die Steuerung und Koordinierung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

S 27
Oktober 2009
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.
Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

Die Studie gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5 **Problemstellung und Empfehlungen**

7 **Geberstrukturen im Blickpunkt der Wirksamkeitsdebatte**
7 EZ zwischen Legitimitätskrise und Aufgabenausweitung
8 Bessere Geberstrukturen, mehr Wirksamkeit?

9 **Entwicklungspolitische Steuerung und Koordinierung in der Praxis**
9 Kohärenz in der Entwicklungspolitik
9 *Der entwicklungspolitische Kohärenzbegriff*
9 *Außen- als Entwicklungspolitik oder Entwicklungs- als Außenpolitik*
10 Kohärenz und Wirksamkeit durch Koordinierung
10 *Internationale Geberkoordinierung*
11 *Regierungsinterne Koordinierung*
12 *Politischer Wille ersetzt keine Strukturen*

13 **Die Organisation von Entwicklungszusammenarbeit in OECD-Staaten**
13 Faktor 1: Steuerung und Koordinierung nationaler Entwicklungspolitik
13 *Kabinettsrang der Entwicklungspolitik ist kein Garant für Koordinierungsfähigkeit und Kohärenz*
14 *Hin zur Eigenständigkeit: Großbritannien*
16 *Das Ende der Eigenständigkeit: Frankreich*
17 *Integration der Ressorts: Niederlande*
18 Faktor 2: Integrierte Durchführungsorganisationen vs. Durchführungspluralismus
18 *Vor- und Nachteile des Durchführungspluralismus*
19 *Die Macht des Monopols: Schweden*
20 *Viele Köche, verdorbener Brei: USA*
22 Faktor 3: Dezentralisierung der EZ
22 *Verbesserte Koordinierung und Partnerausrichtung*
22 *Delegierte Verantwortung: Dänemark*

24 **Entwicklungspolitik zwischen Kohärenzgebot und Eigenständigkeit. Reformansätze**
24 Reformansatz I: Eigenständigkeit mit ressortübergreifender Leitungskompetenz
24 *Beibehaltung der Eigenständigkeit des entwicklungspolitischen Ressorts und dessen Ausstattung mit umfangreichen interministeriellen Leitungs- und Koordinationsbefugnissen*
25 Reformansatz II: Ressortbündelung und Ressortintegration
25 *Eingliederung des entwicklungspolitischen Ressorts in das Außenministerium und Integration der Häuser*
25 Reformansatz III: EZ-Koordinierung durch einen Kabinettsausschuss
25 *Erhalt des Status quo und Gründung eines Bundesentwicklungsrates als Kabinettsausschuss*
26 Reformansatz IV: Umgestaltung der Durchführungsorganisationen
26 *Fusion der FZ mit TZ und Stärkung der Leitungskompetenz des zuständigen Ministeriums*
26 Reformansatz V: Dezentralisierung der Verantwortlichkeiten
26 *Dezentralisierung von Planungs-, Umsetzungs- und Mittelvergabeautorität an die Auslandsvertretungen*

27 **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

28 **Abkürzungen**

Daniel Brombacher ist Stipendiat bei der Institutsleitung der Stiftung Wissenschaft und Politik

Geberstrukturen in der Entwicklungspolitik Reformansätze für die Steuerung und Koordinierung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Der Anspruch an die Leistungsfähigkeit von Entwicklungspolitik ist hoch wie nie zuvor. In den letzten Jahren wurde ein neuer globaler entwicklungspolitischer Referenzrahmen entwickelt. Eckpunkte sind die Verabschiedung der Millennium-Entwicklungsziele (MDG) im Jahr 2000, die Zusagen über eine Erhöhung der Entwicklungshilfezahlungen bis 0,7% des Bruttoinlandsprodukts der Geber sowie die Pariser Erklärung von 2005 über die Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit (EZ). In diesem Rahmen wurden hohe Ziele für die Gebergemeinschaft formuliert. Dabei reicht es vielen nicht aus, klassische Entwicklungspolitik zu betreiben. Bi- und multilaterale Geber verfolgen Zwecke, die weit über den engeren entwicklungspolitischen Rahmen hinausgehen. Dazu zählen Terrorismusbekämpfung und die Eindämmung des Klimawandels.

Die Forderung nach sicht- und messbaren Ergebnissen der EZ wirft die Frage auf, welche leistungsfähigen Organisationsmodelle Geberregierungen wählen können, um die steigenden finanziellen Ressourcen für EZ effizient zu kanalisieren. Es geht also darum, wie Entwicklungspolitik wirksamer gemacht werden kann. Mit der Pariser Erklärung (2005) haben die Mitgliedstaaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) den Fokus der Debatte deshalb auf die Struktur – also die organisatorisch-administrativen Aspekte – des entwicklungspolitischen Systems gelenkt. Die Wirksamkeitsdebatte in Deutschland dreht sich im Kern ebenfalls um die entwicklungspolitische Organisationsstruktur, der von Experten und Vertretern politischer Parteien regelmäßig grundlegender Reformbedarf attestiert wird. Auch das *Development Assistance Committee* (DAC) der OECD übte in seinem Prüfbericht zur deutschen Entwicklungspolitik (2005) unmissverständlich Kritik am deutschen EZ-System. Im Koalitionsvertrag vom 11. November 2005 war eine Reform der deutschen Durchführungsorganisationen vereinbart worden. Herzstück war die Fusion der technischen (TZ) mit der finanziellen Zusammenarbeit (FZ). Diese Reform ist gescheitert. Damit bleibt die fragmentierte Struktur der deutschen EZ weiterhin Stein des Anstoßes. Zu den Vorwürfen, die in der

öffentlichen Debatte erhoben werden, gehören mangelnde Führungsstärke des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) sowie Ineffizienz und grobe Koordinierungsmängel des deutschen EZ-Systems, das vielen als unreformierbar gilt.

Eine Verbindung zwischen EZ-Strukturen auf der Geberseite und EZ-Wirksamkeit auf der Partnerseite ist schwer nachzuweisen. Die Frage nach dem richtigen Organisationsmodell ist nur ein Element unter mehreren, die über den Erfolg von EZ entscheiden. Es gibt kein ideales Modell dafür, wie EZ national aufgebaut sein soll. Dennoch können aus dem Vergleich mit den entwicklungspolitischen Organisations- und Verwaltungsstrukturen anderer OECD-Staaten Reformanstöße für das deutsche EZ-System gewonnen werden. Drei Bereiche sind entscheidend für eine kohärente und effiziente EZ: (a) die regierungsinterne Gestaltung der ministeriellen Leitung und Koordinierung der entwicklungspolitisch relevanten Politikfelder, (b) die Struktur der Durchführungsorganisation(en) und (c) der Dezentralisierungsgrad der Planung und Implementierung von Entwicklungspolitik. Alle drei Faktoren bilden zurzeit neuralgische Punkte des deutschen EZ-Systems.

Der Vergleich der EZ-Systeme verschiedener OECD-Staaten zeigt:

(1) Ein eigenständiges Entwicklungsministerium beizubehalten ist dann sinnvoll, wenn es mit Leitungs- und Koordinationskompetenz gegenüber den übrigen EZ-relevanten Ressorts ausgestattet ist.

(2) Das EZ-Ministerium in das Außenministerium zu integrieren ist dann ratsam, wenn damit entwicklungspolitische Interessen nicht außenpolitischen untergeordnet werden. Das entwicklungspolitische Ressort sollte allerdings nicht auf mehrere Leitungsministerien aufgeteilt werden, weil damit Koordinierungskosten steigen und Kohärenz abnimmt.

(3) Es ist wenig zweckmäßig, die entwicklungspolitische Federführung einem Kabinettsausschuss zuzuweisen. Inzwischen beanspruchen nahezu alle Ministerien EZ-Aufgaben, so dass es immer schwerer wird, sich untereinander abzustimmen.

(4) Eine einheitliche Durchführungsagentur für FZ und TZ ist dann wünschenswert, wenn das Leitungsministerium mit ausreichend Ressourcen ausgestattet ist, um die politische Steuerungskompetenz gegenüber einer solchen Großorganisation aufrechtzuerhalten.

(5) Die Koordinierung nationaler und internationaler EZ-Akteure sowie mit den Partnerorganisationen wird erleichtert, wenn die Botschaften in den Empfängerländern mehr Verantwortung für Planung, Durchführung und Mittelvergabe erhalten.

Geberstrukturen im Blickpunkt der Wirksamkeitsdebatte

Die Millenniumsziele setzen hohe Leistungsmaßstäbe für Entwicklungspolitik. Früher sah man vor allem die EZ-Empfängerländer in der Bringschuld, die zur Verfügung gestellten Mittel wirksamer zu investieren. Heute dagegen stehen die Geber selbst in dieser Verantwortung. Ineffiziente EZ-Verwaltungssysteme und die mangelnde Abstimmung unter den Gebern gelten heute als Hauptursachen dafür, dass diese bislang nur einen bescheidenen Beitrag zur Entwicklung der armen Staaten leisteten. Die entwicklungspolitischen Aufgaben weiten sich aus und immer mehr Mittel für EZ werden bereitgestellt. Der Druck auf die Geber wächst daher, sichtbare Erfolge nachzuweisen. Aus diesen Gründen bedarf es effizienterer EZ-Organisationssysteme.

EZ zwischen Legitimitätskrise und Aufgabenausweitung

Mit der Verabschiedung der MDG und den folgenden Deklarationen zur internationalen EZ-Architektur ist Entwicklungspolitik als globales Gestaltungsinstrument aufgewertet worden. Die Gebergemeinschaft hat sich eine Reihe ambitionierter Ziele gesetzt, allen voran die extreme Armut bis 2015 zu halbieren.[1] Jedes der acht MDG ist mit eindeutigen Leistungsindikatoren verbunden. Zudem wurden klare Finanzierungsziele formuliert. 2002 sicherten die Geber zu, bis 2015 0,7% ihres BIP für Entwicklungshilfe aufzuwenden. Das Prinzip der Ergebnisorientierung (*managing for results*)[2] wurde in die Pariser Deklaration über Wirksamkeit der EZ (2005) aufgenommen. Damit ist es ein Grundpfeiler für die künftige Ausrichtung der internationalen EZ geworden. Der steigende Druck auf die Geber, Resultate zu präsentieren, wird durch eine international wie in Deutschland geführte Debatte um die Wirksamkeit und damit Legitimität von Entwicklungspolitik zusätzlich erhöht. »Die mit wachsender Skepsis beurteilte Wirksamkeit der EZ wurde zu einer entwicklungspolitischen Gretchenfrage.«[3] Besonders nachdrücklich haben die Unterzeichner des Bonner Aufrufs »Eine andere Entwicklungspolitik!«[4] für ein radikales Umdenken in der deutschen EZ geworben.[5]

Infolge der terroristischen Attentate des 11. September 2001 und durch das neue Weltklimaregime sind der Entwicklungspolitik neue Funktionen zugewachsen – trotz ihrer Legitimitätskrise. Entwicklungspolitik als globale Strukturpolitik wird auf Geberseite zunehmend sicherheits- und auch klima- und umweltpolitisch gedeutet. Dass das BMZ 1998 in den Bundessicherheitsrat aufgenommen wurde, bestätigt diesen Trend.[6] Auch andere OECD-Regierungen interpretieren Entwicklungspolitik heute als »vorsorgende Sicherheitspolitik«.[7] Neben *diplomacy*

1 Die acht Ziele sind: 1) extreme Armut und Hunger reduzieren, 2) universelle Primarschulbildung gewährleisten, 3) Geschlechtergerechtigkeit schaffen, 4) Kindersterblichkeit senken, 5) Gesundheitsversorgung für Mütter verbessern, 6) AIDS/HIV, Malaria und andere schwere Krankheiten bekämpfen, 7) ökologische Nachhaltigkeit von Entwicklung sichern, 8) eine globale Partnerschaft für Entwicklung aufbauen. Den Zielen sind insgesamt 60 Indikatoren zugeordnet. Vgl. UN General Assembly, *UN Millennium Declaration*, New York, 18.9.2000.

2 Die fünf Prinzipien der Pariser Deklaration über Wirksamkeit der EZ sind: 1) ownership, 2) alignment, 3) harmonisation, (4) managing for results, (5) mutual accountability. Vgl. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Development Assistance Committee (DAC), *Better Aid. Managing Aid. Practices of DAC Member Countries*, Paris 2009, S. 75–81.

3 Franz Nuscheler, *Die umstrittene Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit*, Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), 2008 (INEF-Report 93/2008), S. 5.

4 Vgl. *Bonner Aufruf »Eine andere Entwicklungspolitik!«*, Bonn, September 2008, <http://www.bonner-aufruf.eu/index.php?seite=aufruf> (eingesehen am 23.7.2009).

5 Ähnlich auch William Easterly, *The White Man's Burden. Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done so Much Ill and so Little Good*, New York 2006, S. 37–60; ders. »The Poor Man's Burden«, in: *Foreign Policy*, (Januar/Februar 2009), S. 77–81; ders., »The Ideology of Development«, in: *Foreign Policy*, (Juli/August 2007), S. 30–35; Dambisa Moyo, *Dead Aid. Why Aid Is Not Working and How There is Another Way for Africa*, New York 2009; Jeffrey Sachs, *The End of Poverty. Economic Possibilities for Our Time*, New York 2005; für Deutschland zuletzt Volker Seitz, *Afrika wird armregiert oder Wie man Afrika wirklich helfen kann*, München 2009.

6 Vgl. Günther Maihold, »Die sicherheitspolitische Wendung der Entwicklungspolitik. Eine Kritik des neuen Profils«, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, (2005) 4, S. 30–48 (31).

7 Uschi Eid, *Entwicklungspolitik als vorsorgende Sicherheitspolitik. Konsequenzen des Terrors: Verändern sich die entwicklungspolitischen*

und *defence* wird *development* in den USA seit 2002 offiziell als dritte Säule der nationalen Sicherheit geführt.[8]

Bessere Geberstrukturen, mehr Wirksamkeit?

Entwicklungspolitiker und EZ-Organisationen sehen sich der Erwartung ausgesetzt, mit entwicklungspolitischen Instrumenten zur Lösung zahlreicher globaler Probleme beizutragen. Die Geber müssen sich fragen lassen, wie EZ kohärenter und effektiver gestaltet werden und ihre anspruchsvollen Aufgaben erfüllen kann. Es gibt keinen Konsens darüber, womit sich erfolgreich nachhaltige Entwicklung gewährleisten und Armut reduzieren lässt.[9] Seit den 1990er Jahren drehte sich die Wirksamkeitsdiskussion zunächst vor allem um strukturelle Aspekte der *Official-Development-Assistance* (ODA)-Empfängerländer: Diese sollten auf den Pfad der Entwicklung gebracht werden, indem man ihnen makroökonomische Strukturanpassungsmaßnahmen verordnete und sie dazu anhielt, die Prinzipien guter Regierungsführung umzusetzen. Die internationalen Finanzinstitutionen (IFI) und bilaterale Geber knüpften Hilfszahlungen seither an die Bedingung, dass die Regierungen von Drittweltstaaten ernsthaft entsprechende Reformen angehen. Mittlerweile setzt sich allerdings die Einsicht durch, dass *governance* nicht nur auf Nehmer-, sondern auch auf Geberseite eine wichtige Rolle spielt. Deshalb richtet man das Augenmerk auf die Geber: auf Strukturen und Prozesse der Entscheidungsfindung und Politikformulierung bis hin zu deren Verwaltung sowie finanziellen, technischen und personellen Implementierung. Die organisatorischen und administrativen Aspekte der EZ sind insbesondere im Zuge der Pariser Deklaration (2005) in den Mittelpunkt der Reformbemühungen gerückt.[10] Vor allem geeignetere Organisations- und Verwaltungsstrukturen sollen dafür sorgen, dass die eingesetzten Mittel wirksamer verwendet werden.[11]

Konstanten?, Beitrag zu »Wege in der Krise«, Kongress der Heinrich-Böll-Stiftung, Stuttgart, 19.–20.4.2002.

8 Susan B. Epstein/Connie Veillette, *Foreign Aid Reform. Issues for Congress and Policy Options*, Washington, D.C.: Congressional Research Service (CRS), 17.7.2008 (CRS Report for Congress), S. 7.

9 Vgl. Clemens Six/Margarita Langthaler/Michael Obrovsky, *Die Pariser Erklärung und ihre bisherige Umsetzung. (Irr-)Wege zu mehr Wirksamkeit in der EZA*, Wien: Österreichische Forschungsstiftung für internationale Entwicklung (ÖFSE), Mai 2007 (ÖFSE Working Paper 17/2007), S. 7.

10 Vgl. Nuscheler, *Die umstrittene Wirksamkeit* [wie Fn. 3], S. 10–13; OECD-DAC, *Better Aid* [wie Fn. 2], S. 12f.

11 Vgl. mit neueren Versuchen zur Korrelierung von Geberstrukturen bzw. politischer Ausrichtung der Geber und EZ-Leistungen Jörg Faust, *Are More Democratic Donor Countries More Development Oriented? Domestic Institutions and External Development Promotion in OECD-Countries*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), 2006 (DIE Discussion Paper 12/2006); Matteo Bobba/Andrew Powell, *Aid and Growth. Politics Matters*, Washington, D.C.: Inter-American Development Bank (IDB), Januar 2007 (IDB Working Paper 601/2007). Mit einer ähnlichen Problemverortung innerhalb der Geberstrukturen Paul Collier, *The Bottom Billion. Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done about It*, New York 2007, S. 12f, sowie Nancy Birdsall, »Seven Deadly Sins. Reflections on Donor Failings«, Washington, D.C.: Center for Global Development (CGD), 2004 (CGD Working Paper 50/2004).

Entwicklungspolitische Steuerung und Koordinierung in der Praxis

Wie hängen EZ-Organisationsdesign und entwicklungspolitische Wirksamkeit zusammen? Nicht das entwicklungspolitische Ressort allein, sondern nur ein kohärentes Zusammenwirken aller EZ-relevanten Politiken erzeugt mehr Wirksamkeit in den Empfängerländern. Um eine kohärente Gesamtpolitik zu betreiben, müssen die Geberregierungen also über angemessene entwicklungspolitische Steuerungs- und Koordinierungsmechanismen verfügen. Damit kann die Arbeit der einzelnen mit EZ befassten Regierungsstellen besser aufeinander abgestimmt werden. Auch die internationale Geberkoordinierung und die Ausrichtung nach Empfängerbedürfnissen können so erleichtert werden.

Kohärenz in der Entwicklungspolitik

Der entwicklungspolitische Kohärenzbegriff

Der Begriff der Kohärenz in seiner entwicklungspolitischen Dimension bedeutet, dass die Politikentscheidungen anderer Ressorts entwicklungspolitische Ziele unterstützen oder sie zumindest nicht konterkarieren sollten.[12] Damit sind entwicklungsrelevante Sektoren wie Handels-, Landwirtschafts- oder Migrationspolitik gemeint. Typische Inkohärenzen treten etwa dann auf, wenn Waffenexporte Konfliktpräventionsbemühungen zunichte machen oder wenn Importbeschränkungen von Geberregierungen die Exportdiversifizierung der Entwicklungsländer erschweren. Experten sprechen von einer »Silo-Mentalität«[13] der einzelnen Ressorts, die eine stimmige Entwicklungspolitik verhindere. Kohärenz dagegen erfordert mehr politische Steuerung und Koordinierung der einzelnen EZ-relevanten Politikfelder. Seit Beginn der 1990er Jahre ist die Kohärenzforderung auf der internationalen Entwicklungsagenda verankert: durch zivilgesellschaftliche Organisationen und das DAC der OECD. Mittlerweile findet sich der Verweis auf das Kohärenzgebot in den meisten internationalen EZ-Rahmendeklarationen.[14] Auch in die Verträge von Maastricht 1992 und Amsterdam 1997 fand es Eingang: Die EU verpflichtet sich dort zu Kohärenz, Komplementarität und Koordinierung der gemeinschaftlichen und einzelstaatlichen Außen-, Sicherheits-, Wirtschafts- und Entwicklungspolitiken. Zahlreiche OECD-Deklarationen enthalten diese Verpflichtung ebenfalls.[15]

Außen- als Entwicklungspolitik oder Entwicklungs- als Außenpolitik

Mit der Forderung nach einem »Primat des kohärenten Denkens«[16] nimmt Entwicklungspolitik für sich in Anspruch, anderen Politikfeldern übergeordnet zu sein.[17] Mit demselben Recht könnten auch andere Ressorts verlangen, die gesamtstaatliche Politik möge sich nach ihren Maximen richten, doch die meisten europäischen Regierungen haben sich die entwicklungspolitische Kohärenzforderung auf die Fahnen geschrieben. Insbesondere die nordeuropäischen Staaten haben sie zu einem Grundprinzip ihrer Außenpolitik erhoben. Auch die Bundesregierung hat sich zu einer kohärenten Politik gegenüber Entwicklungsländern bekannt: mit dem Aktionsprogramm 2015 zur Armutsbekämpfung und im Vertrag der

12 Vgl. OECD-DAC, *Synthesis Report on Policy Coherence for Development*, Paris, 21.10.2008, S. 10.
13 Simon Maxwell u.a., »Vier vor zwölf. Klima, Armut, Krise: Bis zum Jahresende wird das Drehbuch der Weltpolitik neu geschrieben«, in: *Die Zeit*, 10.9.2009.

14 OECD-DAC, *Policy Coherence. Vital for Global Development*, Paris, Juli 2003 (Policy Brief), S. 2.
15 Vgl. Maurizio Carbone, »Mission Impossible. The European Union and Policy Coherence for Development«, in: *Journal of European Integration*, 30 (2008) 3, S. 323–342 (330); OECD-DAC, *Synthesis Report* [wie Fn. 12], S. 11–16, sowie OECD Ministerial Council, *Ministerial Declaration on Policy Coherence for Development 2008*, Paris, 4.6.2008. Seit 2007 veröffentlicht die Europäische Kommission alle zwei Jahre Berichte zu Fortschritten bei der Herstellung entwicklungspolitischer Kohärenz im EU-Rahmen. Vgl. Stephen Dearden, *EU Development Policy. Delivering Aid Effectiveness*, University of Miami 2008 (Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series, Vol. 8, No. 10), S. 7.
16 Maxwell u.a., »Vier vor zwölf« [wie Fn. 12].
17 Vgl. Guido Ashoff, *Der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch. Begründung, Anerkennung und Wege zu seiner Umsetzung*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), 2005 (DIE Studies 6/2005), S. 23–25.

großen Koalition von 2005.[18] Andere OECD-Staaten dagegen wie die USA und Frankreich ordnen die Entwicklungspolitik weiter gefassten außenpolitischen Maßgaben unter. Entwicklungspolitik diene nicht nur dazu, die MDG zu erreichen, sondern auch, nationale Sicherheitsinteressen zu wahren und globalen Einfluss zu sichern.[19]

Interessendiversität und damit Potentiale für Inkohärenz staatlicher Politik liegen im Pluralismus der demokratischen Staatsform begründet. Trotzdem schneiden demokratische Geber sehr unterschiedlich ab, wenn die Kohärenz ihrer Politik gegenüber Entwicklungsländern bewertet wird. Der *Commitment to Development Index* (CDI) des Washingtoner Think Tanks *Center for Global Development* (CGD) versucht zu messen, inwieweit Geberpolitiken sich an den Bedürfnissen der Empfängerstaaten ausrichten. Anhand dieses Verfahrens wird im Grunde auch die Kohärenz dieser Politiken beurteilt.[20] Die Unterschiede zwischen den Gebern sind groß und bestätigen die häufig kolportierte Meinung, kleine und wohlhabende Geber wie die skandinavischen Staaten und die Niederlande leisteten besonders partnerländerfreundliche, also auch besonders kohärente Entwicklungspolitik.[21] Große Industrienationen wie Deutschland, Frankreich oder die USA liegen eher im Mittelfeld oder im unteren Drittel der Rangliste.[22]

Dass die OECD-Staaten so unterschiedlich bewertet werden, hat zum einen politische Gründe: Die französische und die amerikanische Regierung wollen mit entwicklungspolitischen Instrumenten nicht nur Entwicklungsziele erreichen, sondern verfolgen auch machtpolitische Zwecke. Die skandinavischen Staaten wiederum besetzen mit ihrer Entwicklungspolitik eine Nische, in der sie trotz ihres geringen internationalen Gewichts Akzente setzen können. Zum anderen variieren die Bewertungen, weil die Geberregierungen unterschiedliche Organisationsmodelle anwenden, um ihre für EZ verantwortlichen Stellen zu steuern und zu koordinieren. Deshalb sind sie mehr oder minder erfolgreich bei ihren Versuchen, Kohärenz zu erzielen. Vor allem dem zweiten Aspekt gilt das Interesse in dieser Studie.

Kohärenz und Wirksamkeit durch Koordinierung

Internationale Geberkoordinierung

Der Begriff der Koordinierung wird in internationalen entwicklungspolitischen Foren und Dokumenten verwendet, um die Versuche zu beschreiben, die einzelstaatlichen Geberaktivitäten zu harmonisieren. »Harmonisierung« ist eines der fünf Prinzipien der Pariser Erklärung (2005). Auf seiner Grundlage soll ein Missstand des »alten Regimes«[23] der internationalen EZ behoben werden, nämlich der Wildwuchs von Gebern und Ansätzen in Empfängerländern und deren mangelhafte Anpassung aneinander. Die Pariser Erklärung sieht vor, dass die Geber sich auf deutlich weniger Länder und Sektoren konzentrieren und zugunsten einer Arbeitsteilung fortan besser abstimmen sollen, etwa mit sogenannten *joint assistance strategies*.[24] Die Bundesregierung reduzierte daher von

18 Vgl. *Aktionsprogramm 2015. Armut bekämpfen. Gemeinsam handeln. Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut*, Berlin, April 2001, (BMZ-Materialien 106), <http://www.bmz.de/de/service/infothek/fach/materialien/ap2015_kurz.pdf> (eingesehen am 28.7.2009), S. 2, 17; *Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD*, 11.11.2005, S. 161.

19 Vgl. OECD-DAC, *Peer Review France 2004*, Paris 2004, S. 10, 20; Sheila Herrling/Steve Radelet, »Modernizing U.S. Foreign Assistance for the Twenty-First Century«, in: Nancy Birdsall (Hg.), *The White House and the World. A Global Development Agenda for the Next U.S. President*, Washington, D.C.: Center for Global Development, 2008, S. 273–298 (276).

20 Vgl. Center for Global Development (CGD), *Commitment to Development Index 2008*, <http://www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi/> (eingesehen am 30.7.2009). Der Commitment to Development Index (CDI) bewertet Geberstaaten jährlich nach ihrer Politik gegenüber Entwicklungsländern in sieben Feldern: Entwicklungshilfezahlungen, Handel, Investitionen, Migration, Umwelt, Sicherheit und Technologie. An der Spitze der Rangliste 2008 stehen die Niederlande, Schweden, Norwegen und Dänemark. Kritisiert wird der CDI vor allem wegen seiner relativ willkürlichen Bestimmung der Bewertungsindikatoren. Vgl. zur Nutzung des CDI zur Kohärenzmessung Carbone, »Mission Impossible« [wie Fn. 15], S. 328.

21 Vgl. mit ähnlichen Ergebnissen Anke Hoeffler/Scott Gates, *Global Aid Allocation. Are Nordic Donors Different?*, Oxford: Centre for the Study of African Economies, 2004 (Working Paper Series, 34/2004).

22 Vgl. CDI 2008 [wie Fn. 20]. Von 22 Gebern rangiert Deutschland auf Platz 13, Frankreich auf Platz 16, gefolgt von den USA auf Platz 17. Unter den großen Industrienationen steht Großbritannien auf Platz 6 (hinter den Niederlanden, Schweden, Norwegen, Dänemark und Irland) am besten da.

23 Jörg Faust/Dirk Messner, *Organization Challenges for an Effective Aid Architecture. Traditional Deficits, the Paris Agenda and Beyond*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE) 2007 (DIE Discussion Paper 20/2007), S. 10.

24 Zu *joint assistance strategies* siehe Johannes F. Linn, *Aid*

1998 bis 2009 die Zahl ihrer Partnerländer von 120 auf 58.[25]

Auf diese Weise versuchen die OECD-Regierungen die hohen Reibungsverluste und Duplizierungskosten einzudämmen, die durch die EZ-Bemühungen einer »hochgradig fragmentierten Gebergemeinschaft«[26] entstehen. Dazu soll auch der europäische Verhaltenskodex zur Arbeitsteilung in der EZ beitragen, der 2007 unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft angenommen wurde.[27] Wenn jedoch Regierungen ihr Engagement in Empfängerländern besser aufeinander abstimmen möchten, müssen sie vorher schon intern ihre mit Entwicklungspolitik befassten Regierungsstellen effizienter steuern und koordinieren.

Regierungsinterne Koordinierung

Viele Studien haben gezeigt, dass Kohärenz vom entwicklungspolitischen Entscheidungs-, Verwaltungs- und Umsetzungsprozess auf nationaler Ebene maßgeblich beeinflusst wird. In einer Zusammenfassung der Ergebnisse zahlreicher periodisch publizierter Prüfberichte (*peer reviews*) zur Entwicklungspolitik der 23 DAC-Mitglieder nennt die OECD drei Bedingungen, die auf einzelstaatlicher Ebene erfüllt werden müssten, um entwicklungspolitische Kohärenz herzustellen. Erstens müssten Grundsatzpapiere und Leitlinien verabschiedet werden, die den Bezugsrahmen für eine entwicklungspolitisch kohärente Gesamtpolitik vorgeben. Sodann müssten zweitens die einzelnen Politiken und ihre Implementierung koordiniert und drittens schließlich evaluiert werden, um gegebenenfalls Fehlentscheidungen zu korrigieren oder künftig zu vermeiden.[28]

Kohärenz ist also nicht gleichbedeutend mit Koordinierung und effizienter Politikgestaltung allein. Es reicht nicht aus, wenn die einzelnen EZ-Akteure besser zusammenarbeiten. Immerhin erhöhen Steuerung und Koordinierung die Chancen für eine kohärente Gesamtpolitik einer Regierung gegenüber Entwicklungsländern und damit für eine wirksamere EZ.[29] Diese Steuerung obliegt für gewöhnlich einer federführenden Stelle, einem Ministerium, Ausschuss oder dem Regierungschef selbst.[30]

Insbesondere in Staaten wie Deutschland und den USA mit stark zersplitterten EZ-Zuständigkeiten sind Koordinierungsprobleme und damit Kohärenzverluste an der Tagesordnung.[31] In Deutschland gibt es rund 30 Organisationen, die EZ durchführen, das heißt ODA-Mittel der Bundesregierung umsetzen. In den USA sind sogar über 50 Organisationen und Programme mit EZ befasst, 26 Regierungsstellen zeichnen dort für ODA-Leistungen verantwortlich.[32] Das BMZ führt 19 Stellen auf, die 2008 in Bund und Ländern ODA-Gelder ausschütteten. Fast jedes Bundesministerium verwaltet heute EZ-anrechenbare Mittel.[33] Deshalb finden dieselben oder ähnliche Abläufe in

Coordination on the Ground. Are Joint Country Assistance Strategies the Answer?, Washington, D.C.: Brookings, 2009 (Wolfensohn Center for Development Working Paper 10/2009).

25 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), *Zahlen und Fakten zur deutschen Entwicklungspolitik 1998–2009*, <http://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/Presse/Bilanz_Zahlen_und_Fakten.pdf> (eingesehen am 20.8.2009), S. 3.

26 Nuscheler, *Die umstrittene Wirksamkeit* [wie Fn. 3], S. 5.

27 *EU Code of Conduct on Division of Labour in Development Policy*, Brüssel, 28.2.2007, <http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/COMM_PDF_COM_2007_0072_F_EN_DIVISION_TRAVAIL.PDF> (eingesehen am 15.5.2009). Auf Grundlage des Verhaltenskodex sind europäische Geber dazu angehalten, ihre Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern auf drei Sektoren pro Land zu reduzieren sowie die Gesamtempfängerliste zu kürzen. Damit werden maßgebliche Inhalte der Pariser Deklaration aufgegriffen.

28 Vgl. OECD-DAC, *Synthesis Report* [wie Fn. 12], S. 15–25; Ashoff, *Der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch* [wie Fn. 17], S. 34.

29 Vgl. Lael Brainard, »Organizing U.S. Foreign Assistance to Meet Twenty-First Century Challenges«, in: ders. (Hg.), *Security by Other Means. Foreign Assistance, Global Poverty, and American Leadership*, Washington, D.C.: Brookings, 2007, S. 33–67 (40); Ashoff, *Der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch* [wie Fn. 17], S. 14f.

30 In Österreich und Spanien wurde das Kohärenzgebot sogar in der Gesetzgebung verankert. OECD-DAC, *Better Aid* [wie Fn. 2], S. 25.

31 Vgl. Dirk Messner, »Entwicklungspolitik als globale Strukturpolitik«, in: Thomas Jäger/Alexander Höse/Kai Oppermann (Hg.), *Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen*, Wiesbaden 2007, S. 393–420 (398).

32 Vgl. OECD-DAC, *Peer Review Germany*, Paris 2005, S. 12; dass., *Peer Review United States*, Paris 2006, S. 11; Brainard, »Organizing U.S. Foreign Assistance« [wie Fn. 29], S. 34; Richard Brand, »Mehr Worte als Taten? Der deutsche Beitrag zur Erfüllung der Millennium-Entwicklungsziele«, in: Franz Nuscheler/Michèle Roth (Hg.), *Die Millennium-Entwicklungsziele. Entwicklungspolitischer Königsweg oder ein Irrweg?*, Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden, 2006, S. 61–80 (76–78).

33 Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), *Mittelherkunft der bi- und multilateralen ODA 2007–2008*, <www.bmz.de/de/zahlen/imDetail/Mittelherkunft_der_bi-_und_multilateralen_ODA_2007-2008.pdf> (eingesehen am 9.9.2009).

Planung, Durchführung und Evaluation überflüssigerweise oft mehrfach statt.[34] Hinzu kommt, dass diese beiden Länder keine einzelne entwicklungspolitische Außenvertretung, sondern deren viele haben. Dies macht es noch schwieriger, die jeweilige Entwicklungspolitik in einer immer unübersichtlicheren internationalen Geberlandschaft zu koordinieren. Aus diesen Gründen gelten das deutsche und das amerikanische EZ-System unter Experten als stark reformbedürftig und die regierungsinterne Steuerungs- und Koordinierungsfähigkeit der für EZ zuständigen Leitungsministerien als ungenügend.[35]

Politischer Wille ersetzt keine Strukturen

Ob eine Regierungsstelle – ein Ministerium, eine Behörde, ein Ausschuss – die nationalen EZ-Bemühungen tatsächlich besser koordinieren und kohärenter gestalten kann, hängt von zwei Faktoren ab: von ihrer Ausstattung mit Leitungs- und Entscheidungskompetenz und davon, wie viel politisches Gewicht und Willen der Amtsinhaber für entwicklungspolitische Belange aufbringt. Als Beispiel für energisches Engagement wird oft die Labour-Entwicklungsministerin Clare Short genannt, die von 1997 bis 2003 im Amt war und wegen der britischen Beteiligung am Irakkrieg zurücktrat. Mit persönlichem Einsatz könne der im Regierungsgefüge traditionell schwachen EZ mehr Gehör verschafft werden, lautet eine verbreitete Vorstellung.[36] Dies gilt allerdings nur eingeschränkt. Wie viel politischen Einfluss jemand in die Waagschale werfen kann und wie entschlossen er oder sie für Entwicklungspolitik eintritt, hängt sehr von den betreffenden Personen ab. Es liegt jedoch in der Natur der Sache, dass politische Amtsinhaber häufig wechseln. Wichtiger als individueller Elan sind daher strukturelle Steuerungsmechanismen, die Personen und Amtszeiten überdauern.

34 Vgl. Axel Borrmann/Reinhard Stockmann, *Evaluation in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit*, Bd. 1: *Systemanalyse*, Münster u.a. 2009, S. 17. Nach Auffassung der Autoren leidet das Evaluierungssystem der deutschen EZ unter »enormer institutioneller, konzeptioneller, terminologischer und methodischer Heterogenität«.
35 Vgl. Jörg Goldberg, »Baustelle Entwicklungspolitik«, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, (2006) 8, S. 1006–1013 (1008); Faust/Messner, *Organizational Challenges* [wie Fn. 23], S. 13–15.
36 Vgl. OECD-DAC, *Synthesis Report* [wie Fn. 12], S. 15; Collier, *The Bottom Billion* [wie Fn. 11], S. 184.

Die Organisation von Entwicklungszusammenarbeit in OECD-Staaten

Wie können diese strukturellen Mechanismen gestaltet werden, um entwicklungspolitische Leitungs- und Koordinierungskompetenz in einem Regierungsgefüge zu verankern und damit weniger abhängig von persönlichen Präferenzen zu machen? Um diese Frage anzugehen, bietet sich ein Vergleich mit Steuerungs- und Koordinierungsmodellen an, die in anderen OECD-Staaten erprobt wurden.

Die neben organisatorisch-administrativen Aspekten weiteren zwei Grundbedingungen des DAC für mehr entwicklungspolitische Kohärenz – politische Grundlagen und Evaluierung – werden hier allerdings nur am Rande gestreift. Der Vergleich konzentriert sich auf drei organisatorisch-administrative Fragestellungen, die im genannten OECD-Prüfbericht und etlichen Einzeluntersuchungen zum deutschen EZ-System enthalten sind:

- Welchen Rang nimmt Entwicklungspolitik im Regierungsgefüge ein? Wie sind die Zuständigkeiten verteilt?
- Wie sind die Durchführungsorganisationen aufgebaut? Wie stark sind sie integriert?
- Wie stark ist die entwicklungspolitische Steuerung zentralisiert oder dezentralisiert?

Aus Sicht des DAC sind diese drei Teilbereiche zentral, um Entwicklungspolitik effizient zu steuern und zu implementieren sowie mehr entwicklungspolitische Kohärenz zu erzeugen. Mit dem Vergleich lassen sich Vor- und Nachteile alternativer Organisationssysteme für die nationalstaatliche EZ-Steuerung gegeneinander abwägen und Orientierungspunkte für künftige Reformbemühungen in Deutschland gewinnen.

Faktor 1: Steuerung und Koordinierung nationaler Entwicklungspolitik

Kabinettsrang der Entwicklungspolitik ist kein Garant für Koordinierungsfähigkeit und Kohärenz

Die Existenz eines eigenständigen Ministeriums für EZ wie in Deutschland oder Großbritannien wird häufig als kohärenz- und effizienzfördernd betrachtet und als Argument für die organisatorische Eigenständigkeit der Entwicklungspolitik benutzt. In den USA unterstützt derzeit eine breite Allianz aus Wissenschaftlern, EZ-Praktikern und Nicht-Regierungsorganisationen den Aufbau eines EZ-Ministeriums mit Kabinettsrang.[37]

Es ist indes ein Trugschluss, dass schon mit dem Kabinettsrang für das entwicklungspolitische Ressort allein die beklagten Missstände beseitigt werden können:[38] Entwicklungspolitik ist innerhalb des Kabinetts meist nachrangig, ihre Lobby vergleichsweise schwach und EZ-Minister können deshalb ihre Positionen kaum durchsetzen.[39] Wichtiger als der Rang des für EZ zuständigen Ministers – dies ist mitunter auch ein Außen- oder Finanzminister – scheint dessen Fähigkeit, die gemeinsame Politik der Regierung gegenüber Entwicklungsländern von der Planung bis zur Umsetzung zu steuern und zu koordinieren. Dies kann das Ressort Entwicklungspolitik allein nicht leisten, denn Außen-, Handels-, Landwirtschafts- oder Verteidigungspolitik betreffen andere Staaten ebenfalls unmittelbar. Auch das BMZ hat die Federführung lediglich für einen Teil dieser Politik: 2007 verwaltete es 53,3% der deutschen ODA-Leistungen. Andere Ressorts wie das Auswärtige Amt (AA) und das Bundesumweltministerium (BMU)

37 Vgl. exemplarisch Brainard, »Organizing U.S. Foreign Assistance« [wie Fn. 29], S. 58.
38 Wie häufig geschlussfolgert wird. Vgl. OECD-DAC-Prüfberichte (OECD-DAC, *Peer Review Germany 2005*, Paris 2005, S. 15, 47; OECD-DAC, *Peer Review United Kingdom 2006*, Paris 2006, S. 22, 48) und Ashoff, *Der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch* [wie Fn. 17], S. 74.
39 Vgl. Collier, *The Bottom Billion* [wie Fn. 11], S. 188; Carbone, »Mission Impossible« [wie Fn. 15], S. 327.

verzeichnen steigende Mittelzuweisungen für EZ.[40] Damit ist das BMZ zwar der mit Abstand größte Entwicklungshilfeverwalter in Deutschland, aber nicht zwingend größter Entwicklungshelfer. Es verfügt nur sehr begrenzt über die Federführung oder Mitzeichnungsrechte für die EZ-relevanten Politiken der anderen Ressorts. Dies ist ein Grundproblem des deutschen EZ-Systems, insbesondere angesichts der vielen EZ-Durchführungsakteure.[41] Die Streuung der EZ-Kompetenzen auf verschiedene Ministerien ist im OECD-Vergleich allerdings keineswegs ungewöhnlich und kaum vermeidbar.[42]

Besonders wichtig ist deshalb die Fähigkeit einer Regierungsinstitution, die Politiken anderer Ressorts mit entwicklungspolitischen Leitungsvorgaben zu steuern und zu kontrollieren sowie Ressortkonflikte zu schlichten. Dies kommt insbesondere dann zum Tragen, wenn Querschnittsaufgaben wie *statebuilding* bereits vielen Ministerien, nachgeordneten Behörden und Umsetzungsinstanzen zugewiesen wurden.[43] Die Bundesregierung hat erkannt, dass die einzelnen Ressorts besser zusammenarbeiten und koordiniert werden müssen. Beispiel hierfür ist der ressortübergreifende »Aktionsplan zivile Krisenprävention«.[44] Dem damit formulierten Bedarf an politischen und administrativen Koordinierungsinstanzen folgten jedoch bislang keine grundlegenden Reformen, die klare Strukturen für eine bessere entwicklungspolitische Steuerung geschaffen hätten.[45]

Die in Artikel 65 GG festgeschriebene Richtlinienkompetenz des deutschen Bundeskanzlers gilt selbstverständlich auch für entwicklungspolitische Fragestellungen. In den OECD-Prüfberichten zu Deutschland wird die Fähigkeit der Spiegelreferate im Bundeskanzleramt jedoch offenbar überbewertet, die deutschen Positionen gegenüber Entwicklungsländern abzustimmen, um eine kohärente Gesamtpolitik zu erreichen. Dazu stehen dem Kanzleramt keine ausreichenden Kapazitäten und Expertise zur Verfügung, weder sektoral noch im Hinblick auf die zahlreichen Empfänger deutscher ODA-Leistungen.[46] Deshalb vertreten die einzelnen Ministerien und das Kanzleramt bisweilen divergierende außen- und entwicklungspolitische Auffassungen. Auf diese Weise geht eine gemeinsame deutsche Position verloren.[47]

Großbritannien, Frankreich und die Niederlande besitzen drei unterschiedliche EZ-Systeme, die allesamt vom deutschen abweichen. Während sich in Frankreich mehrere Ministerien das EZ-Ressort teilen, ist in den Niederlanden ausschließlich das Außenministerium für Entwicklungspolitik zuständig. Dem deutschen Beispiel eines eigenständigen EZ-Leitungsministeriums am ähnlichsten scheint auf den ersten Blick das britische Modell.

Hin zur Eigenständigkeit: Großbritannien

Mit der Reform des britischen EZ-Systems wurde ein Entwicklungsministerium (*Department of International Development,* DFID) neu geschaffen. Es wurde mit Leitungs- und Koordinierungskompetenz gegenüber den übrigen EZ-relevanten Ressorts ausgestattet.[48] Hierin unterscheidet sich das britische maßgeblich vom deutschen Modell. Unter Margaret Thatcher hatte die britische Regierung 1979 die *Overseas Development*

40 Vgl. BMZ, *Mittelherkunft der bi- und multilateralen ODA 2007–2008* [wie Fn. 33]; Jennifer Moreau/Alexander von Kap-Herr, *Öffentliche Entwicklungshilfe in Deutschland und Frankreich – ein Vergleich*, Berlin: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), Dezember 2008 (DGAP-Analysen 10/2008), S. 10.

41 Vgl. bezüglich der Koordinierungsschwächen deutscher Afrikapolitik Stefan Mair/Denis M. Tull, *Deutsche Afrikapolitik. Eckpunkte einer strategischen Neuausrichtung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2009 (SWP-Studie 10/2009), S. 44.

42 So ist in allen OECD-Staaten das Außenministerium in kleinerem oder größerem Maß für ODA-Leistungen verantwortlich. Vgl. OECD-DAC, *Better Aid* [wie Fn. 2], S. 30.

43 Vgl. Ulrich Schneckener, *Internationales Statebuilding. Dilemmata, Strategien und Anforderungen an die deutsche Politik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2007 (SWP-Studie 10/2007), S. 23.

44 Bundesregierung, *Aktionsplan »Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung«*, Berlin, 12.5.2004, <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/Krisenpraevention/Downloads/Aktionsplan-De.pdf> (eingesehen am 28.7.2009); dies., *Aktionsprogramm 2015* [wie Fn. 18], S. 2, 17.

45 Einige Geber in der OECD – wie Österreich oder Spanien – haben entwicklungspolitische Kohärenz gesetzlich als Gesamtaufgabe der Regierung festgeschrieben. In Deutschland wurde die Verabschiedung eines EZ-Gesetzes zwar debattiert, jedoch wieder verworfen. Vgl. OECD-DAC, *Peer Review Austria 2004*, S. 42f; OECD, *Peer Review Spain 2007*, S. 26.

46 Vgl. OECD-DAC, *Peer Review Germany 2005* [wie Fn. 38], S. 46f.

47 Vgl. hierzu zuletzt Wolfgang Ischinger, »Disharmonische Außenpolitik«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 5./6.9.2009; Seitz, *Afrika wird armregiert* [wie Fn. 5], S. 173.

48 Damit folgte Großbritannien den Empfehlungen der *Britain in the World Policy Commission* (1994–1996). Vgl. Owen Barder, »Reforming Development Assistance. Lessons from the U.K. Experience«, in: Brainard (Hg.), *Security by Other Means* [wie Fn. 29], S. 277–320 (290).

Administration in das Außenministerium eingegliedert und der Leitung eines Staatsministers unterstellt. Mit dem DFID verhalf die neue Labour-Regierung unter Premierminister Tony Blair 1997 der Entwicklungspolitik erneut zu Kabinettsrang.

Auf Grundlage des Konzepts eines *joined-up government* soll das DFID ausdrücklich für entwicklungspolitische Kohärenz sorgen. Es erhielt umfangreiche formelle Mitzeichnungsrechte, unter anderem für die Politikfelder Handel, Konfliktmanagement und Außenpolitik, außerdem Sitz in mehreren interministeriellen Koordinationsausschüssen, die EZ-verwandte Politikfelder wie Umwelt, Drogen, Gesundheit oder Exportkredite bearbeiten. Damit verbunden baute das DFID eigene Expertise und personelle Kapazitäten für Querschnittsthemen auf und konnte sich damit gegenüber den jeweils federführenden Ministerien immer besser positionieren.[49] Was Krisenprävention betrifft, gelten die beiden 2001 eingerichteten *conflict prevention pools* (einer für Afrika, einer für globale Aufgaben) als erfolgreiche Beispiele dafür, wie alle relevanten Akteure in einem Sektor besser zusammenwirken.[50] Mit Hilfe der beiden *pools* sollten die Ressourcen des Außen-, des Verteidigungs- und des Entwicklungsministeriums zusammengelegt werden, um Konflikte kohärent zu bearbeiten. Ein Komitee der drei zuständigen Minister steht den *pools* vor.[51]

Obwohl andere Ministerien der neuen Behörde DFID anfangs skeptisch bis ablehnend gegenüberstanden, scheint sich die interministerielle Abstimmung inzwischen erheblich verbessert zu haben. Die Folge ist offenbar mehr Kohärenz: Von allen großen Industrienationen schneidet Großbritannien im *Commitment to Development Index* 2008 mit Abstand am besten ab.[52] Kompetenzstreitigkeiten und Reibungen zwischen DFID und den für Äußeres, Verteidigung, Finanzen und Handel zuständigen Ministerien sind inzwischen weitgehend guten Arbeitsbeziehungen gewichen. Hier wirkt sich positiv aus, dass das DFID formell für die Koordinierung der EZ zuständig ist, und zwar in den interministeriellen Arbeitsgremien wie dem Unterausschuss für Handelsfragen und dem *Ministerial Committee on Foreign Affairs and Defence* sowie im Rahmen der *conflict prevention pools*.[53] Zur besseren Abstimmung haben auch die *joint public service agreements* beigetragen, in denen die einzelnen Ressorts gemeinsam Politikziele und die zugehörigen Indikatoren festlegen.[54] Mit dem Außenministerium beschloss das DFID 2004 zudem einen *Action Plan for Collaborative Working*. Damit konnten die beiden Häuser ihre Zusammenarbeit bei Informationsaustausch, Sicherheit, Logistik und Liegenschaften im Ausland verbessern.[55] Das DFID ist nicht nur für Politikentwicklung, sondern auch für die Durchführung der EZ verantwortlich. Deshalb ist die enge Verzahnung mit den britischen Botschaften besonders wichtig.

Weil es gelungen ist, den sogenannten *joined-up-government*-Ansatz für EZ zu verwirklichen und das DFID mit Federführung oder Mitzeichnungsrechten für alle wichtigen EZ-Querschnittsthemen auszustatten, gilt es weithin als eine Art Idealmodell eines modernen Entwicklungsministeriums, das die Forderung nach wirksamer und kohärenter EZ besser erfüllen kann als die Regierungen vieler anderer OECD-Staaten. Zudem verfügt die britische Regierung mit dem DFID nun über eine starke einheitliche Stimme und ist damit in vielen internationalen entwicklungspolitischen Foren und Debatten tonangebend.[56] Klar ist aber auch, dass diese starke Stellung – die Aufwertung der EZ im britischen Kabinettsgefüge, die verbesserte Koordinierung und kohärentere britische Politik gegenüber Entwicklungsländern – sich nicht allein dem Kabinettsrang der EZ verdankt. Entscheidend war, dass das DFID überdies mit weitreichenden Mitspracherechten in allen EZ-relevanten Politikfeldern ausgestattet wurde.[57] Auch die Bundesregierung hat sich bemüht, entwicklungspolitische Kohärenz in Deutschland strukturell zu stärken. So wurde 1998 das BMZ in den Bundessicher-

49 Vgl. Ashoff, *Der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch* [wie Fn. 17], S. 53f.
50 Vgl. Greg Austin, »Evaluation of the Conflict Prevention Pools«, London: Department for International Development (DFID), 2007 (DFID Reports, EVSUM EV647), S. 1.
51 Vgl. Barder, »Reforming Development Assistance« [wie Fn. 48], S. 288–296.
52 Vgl. CDI 2008 [wie Fn. 20]. Großbritannien rangiert auf Platz 6 von 22 beurteilten Gebern.
53 Die Labour-Regierung schuf zudem eine *Inter-Departmental Working Group on Development* unter Vorsitz des DFID. Die Arbeitsgruppe soll ebenfalls die Koordinierungs- und Kohärenzbemühungen des DFID unterstützen, wird jedoch nur selten einberufen.
54 Vgl. OECD-DAC, *Peer Review United Kingdom* [wie Fn. 38], S. 48; Ashoff, *Der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch* [wie Fn. 17], S. 55. Das DFID besitzt *joint agreements* mit den Ministerien für Verteidigung, Äußeres, Handel und Wirtschaft.
55 Vgl. Barder, »Reforming Development Assistance« [wie Fn. 48], S. 298f.
56 Vgl. Brainard, »Organizing U.S. Foreign Assistance« [wie Fn. 29], S. 41.
57 Vgl. OECD-DAC, *Better Aid* [wie Fn. 2], S. 18. Der vergleichende Befund des DAC bestätigt diese Annahme.

heitsrat aufgenommen, 2000 die gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien neu gefasst und 2004 der Ressortkreis Zivile Krisenprävention eingerichtet.[58] Diese Schritte haben indes nicht zu ähnlichen Erfolgen geführt wie die britische Reform, da die Befugnisse des BMZ gegenüber den anderen Ministerien weiterhin beschränkt blieben.

Das Ende der Eigenständigkeit: Frankreich

In Frankreich fand ebenfalls eine Reform der politischen Zuständigkeiten für EZ statt, die jedoch im Vergleich zu Großbritannien in die entgegengesetzte Richtung ging: 1999 wurde das EZ-Ressort in den Geschäftsbereich des Außenministeriums eingegliedert. Das Kooperationsministerium war von 1960 bis 1999 eigenständig und vor allem für die bilaterale Entwicklungspolitik gegenüber den frankophonen Staaten Afrikas verantwortlich. Mit seiner Integration in das Außenministerium als Generaldirektion für internationale Zusammenarbeit und Entwicklung sollte die komplexe EZ-Struktur innerhalb der französischen Regierung vereinfacht werden. Die Mehrheit der EZ-relevanten Leistungen sollte fortan von nur noch zwei Abteilungen verwaltet werden, dem EZ-Generaldirektorat im Ministerium für Äußeres und Europa (MAEE) und der Finanzabteilung im Ministerium für Wirtschaft, Finanzen und Beschäftigung (MINEFE). Hauptdurchführungsorganisation für beide Häuser sollte die *Agence Française de Développement* (AFD) sein. Damit sollte die fragmentierte französische Entwicklungspolitik besser koordiniert und effizienter gemacht werden. Ein Staatsminister (*Ministre Délégué*) für EZ und die *Frankophonie* im MAEE leitet nunmehr einen Großteil der bilateralen EZ. Das MINEFE hingegen ist für die FZ, das Schuldenmanagement gegenüber Entwicklungsländern und die Beziehungen zu den IFI zuständig. Zudem wurde 2007 unter Präsident Nicolas Sarkozy ein Ministerium für Einwanderung, Integration, nationale Identität und solidarische Entwicklung (MIIIDS) geschaffen. Damit kam ein dritter Leitungsakteur für EZ mit Kabinettsrang hinzu. Ähnlich wie in Deutschland vergibt außerdem rund ein Dutzend weiterer Ministerien kleinere ODA-Leistungen.[59] Für mehr als 80% der französischen ODA-Leistungen zeichnen jedoch Außen- und Finanzministerium sowie AFD gemeinsam verantwortlich.

1998 wurde das *Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement* (CICID) gegründet. Im Regierungsgefüge fungiert es seither als zentrale Planungs- und Koordinierungsinstanz für die französische EZ. Das Sekretariat des CICID, dem der Premierminister vorsitzt, wird gemeinsam vom Außenministerium und dem MINEFE gestellt. Seit 2007 ist auch das MIIIDS im CICID vertreten. Im Gegensatz zu den meisten anderen OECD-Staaten hat also nicht ein Leitungsministerium die Federführung für Entwicklungspolitik – wie DFID oder BMZ –, sondern ein interministerielles Gremium: Das CICID gibt die sektorale und geographische Ausrichtung der französischen EZ vor. Diese ist für die drei zentralen mit EZ befassten Ministerien und die AFD verbindlich. Weiterhin soll das CICID die Kohärenz der französischen Politik gegenüber Entwicklungsländern sichern und bewerten, ob die gesteckten Ziele erreicht worden sind.[60] Seit das CICID geschaffen wurde, hat sich die Abstimmung der einzelnen Ressorts offenbar verbessert. Die mit EZ verbundenen Ziele, Programme und Projekte sind jedoch nach wie vor breit gestreut, auch weil mehrere Ministerien federführend für EZ zuständig sind. Statt an einem entwicklungspolitischen Grundkonsens orientiert sich Entwicklungspolitik stärker als in anderen westeuropäischen Staaten an den Oberzielen der einzelnen mit Außenpolitik und EZ befassten Ministerien.[61] Solidarität vor allem mit Afrika und Sicherung des französischen Einflusses stehen dabei in einem gewissen – politisch gewollten – Zielkonflikt. Mit den Reformen Ende der 1990er Jahre wurde die Entwicklungspolitik in Frankreich zwar aufgewertet, weil sie zwischen zwei der mächtigsten Ministerien aufgeteilt wurde. Dies hat aber auch zur Folge, dass die Interessenvielfalt nicht ausreichend reguliert wird, was zu Kohärenzverlusten führt. Außerdem fehlt eine »unified vision«[62] in der französischen Entwicklungspolitik. Das CICID kommt für gewöhnlich nur einmal pro Jahr zusammen und ist kein Arbeitsgremium im eigentlichen Sinne, auch

58 Mit der neuen gemeinsamen Geschäftsordnung hat das jeweils zuständige Ministerium – so auch das BMZ – ein Prüfrecht für parlamentarische Gesetzesvorlagen erhalten, die Auswirkungen auf das eigene Ressort haben.
59 Vgl. OECD-DAC, *Peer Review France 2004* [wie Fn. 19], S. 55.
60 Moreau/Kap-Herr, *Öffentliche Entwicklungshilfe* [wie Fn. 40], S. 5–9; OECD-DAC, *Better Aid* [wie Fn. 2], S. 18.
61 In einem Weißpapier zur Entwicklungspolitik wurden 2002 die Grundlinien der Arbeit von MAEE und MINEFE definiert. Es wurde jedoch national wie international kaum verbreitet und spielte keine Rolle bei der strategischen Neuausrichtung der französischen EZ.
62 OECD-DAC, *Peer Review France 2004* [wie Fn. 19], S. 10.

wenn ihm Arbeitsgruppen zu Querschnittsthemen unterstellt sind. Außerdem verfügt das CICID-Sekretariat nur über begrenzte Ressourcen, um außerhalb der Sitzungsperiode für eine bessere Abstimmung der Ressorts zu sorgen.[63]

Weil EZ in der Rangordnung des Kabinetts zumeist nur geringes politisches Gewicht besitzt und überdies Querschnittscharakter hat, spricht auf den ersten Blick einiges dafür, sie bei einem Kabinettsausschuss anzusiedeln. Australien und Japan sind nach diesem Modell verfahren, um die Koordinierung der einzelnen entwicklungsrelevanten Politiken möglichst hochrangig zu sichern.[64] Ein solcher *whole-of-government*-Ansatz für EZ wurde auch, ähnlich dem Modell des Bundessicherheitsrates, für die Bundesregierung vorgeschlagen.[65] Die französischen Ministerien arbeiteten in der Vergangenheit jedoch meist nur dann kohärent zusammen, wenn durch Initiative des Präsidenten einzelne Themen, etwa die Handelspolitik gegenüber Afrika oder HIV/AIDS, ganz oben auf der Regierungsagenda platziert wurden.[66] Eine kohärente französische Politik gegenüber Entwicklungsländern hängt also davon ab, ob sie von höchster Stelle unterstützt wird. Dies ist ein deutliches Zeichen dafür, dass in Frankreich vor allem die Pluralität der Zuständigkeiten für EZ eine stimmigere Entwicklungspolitik behindert.

Zwar hat die Eingliederung des EZ-Ressorts in das Außenministerium dazu geführt, dass entwicklungspolitische Fragen im Regierungsgefüge heute ernster genommen werden. Dennoch gibt es im Gegensatz zum britischen Modell immer noch hohe Reibungsverluste, weil die zwei zentralen EZ-Ressorts auf der einen und AFD auf der anderen Seite sich ständig abstimmen müssen.[67] Dass das Außenministerium heute unter anderem auch für EZ verantwortlich ist, ist also nicht das Problem. Schwerer wiegt, dass mit der Reform 1998/99 kein einzelnes Leitungsministerium für Entwicklungspolitik geschaffen wurde und das CICID die ihm zugedachte Lenkungsrolle nicht ausfüllt.

63 Vgl. OECD-DAC, *Peer Review France 2004* [wie Fn. 19], S. 14–20, 58–60.
64 Vgl. OECD-DAC, *Synthesis Report* [wie Fn. 12], S. 18; OECD-DAC, *Better Aid* [wie Fn. 2], S. 37.
65 Vgl. Ashoff, *Der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch* [wie Fn. 17], S. 7.
66 Collier (*The Bottom Billion* [wie Fn. 11], S. 188) schlägt ebenfalls vor, EZ-Verantwortung generell direkt beim Regierungschef anzusiedeln, um damit ihrem Querschnittscharakter Rechnung zu tragen.
67 Vgl. OECD-DAC, *Peer Review France 2004* [wie Fn. 19], S. 52–54.

Integration der Ressorts: Niederlande

Ein drittes Modell, das sich zwischen den EZ-Organisationsstrukturen Frankreichs und Großbritanniens verorten lässt, ist das EZ-System der Niederlande. Entwicklungspolitik wird dort vom Außenministerium betrieben, das mehr als 80% der niederländischen ODA-Mittel vergibt. Dem Ministerium steht eine Dreifachspitze vor: Außen-, Entwicklungs- und Europapolitik werden jeweils von einem Minister mit Kabinettsrang geleitet. Gleichzeitig ist die Verwaltungsstruktur im Außenministerium integriert: Politische, europäische und EZ-Belange sind auf Arbeitsebene in denselben Abteilungen und Referaten angesiedelt. Eines von vier Generaldirektoraten, das *Directorate-General for International Cooperation* (DGIS), ist federführend für bilaterale EZ zuständig. Die Trennung zwischen politischer und EZ-Abteilung wurde in den Niederlanden bereits 1994 aufgehoben. Mit der sogenannten *de-compartmentalisation* des Ministeriums wurden regionale und thematische Abteilungen geschaffen, die unterschiedlichen Generaldirektoraten zugeordnet sind, je nach thematischem Bereich auch mehreren. So unterstehen einige Abteilungen und Referate gleichzeitig dem DGIS sowie dem *Directorate-General for Political Affairs* (DGPZ). Auch die ehemals eigenständigen Personalrotationssysteme sind inzwischen im Ministerium zusammengelegt. Die Mitarbeiter können also zwischen den üblichen diplomatischen und konsularischen Verwendungen einerseits und entwicklungspolitischen andererseits wechseln. Auf diese Weise ergab sich eine breitere Streuung von EZ-Expertise im Ministerium. Die integrierte Ministerialstruktur der Niederlande, ähnlich den gegenwärtig in Dänemark und Schweden angewandten Modellen, gilt Entwicklungsexperten heute als besonders effizient. Außerdem lässt sich mit Hilfe der integrierten Struktur die Kohärenzforderung leichter umsetzen, da entwicklungs- und außenpolitische Ziele im Ministerium weitgehend gleichberechtigt sind. So wird die Gefahr eingedämmt, dass langfristig angelegte entwicklungspolitische Zielvorgaben von eher kurzfristigen außenpolitischen und wirtschaftlichen Interessen vereinnahmt werden.[68]

68 Vgl. Hyun-sik Chang/Arthur M. Fell/Michael Laird, *A Comparison of Management Systems for Development Co-operation*

Was Koordinierung, Kohärenz und Umsetzung der internationalen EZ-Rahmenkonventionen betrifft, schneiden die Niederlande in den Evaluierungen des DAC und des CDI hervorragend ab.[69] Durch die integrierte Struktur des Ministeriums und dessen weitgehende Monopolisierung der EZ können sektorale wie geographische Politiken gut abgestimmt werden, auch wenn auf Leitungsebene zwischen den beiden Ministern für EZ und Äußeres und den dafür zuständigen Generaldirektoren gelegentlich Meinungsverschiedenheiten auftreten. Konflikte entstehen, weil der EZ-Minister mehr als 80% des Budgets des Außenministeriums verwaltet, der Außenminister aber über mehr politisches Gewicht verfügt.[70] Da das Außenministerium eine starke Rolle gegenüber den anderen für Entwicklungsländer relevanten Ressorts besitzt, lässt sich der EZ im Kabinett mehr Geltung verschaffen. Dies hat in den Niederlanden eine kohärentere Ausrichtung der Gesamtpolitik gegenüber Entwicklungsländern ermöglicht. Zudem unterstützt eine kleine *Policy Coherence Unit* (PCU) in der DGIS die Kohärenzbemühungen der Regierung, indem sie Politikentscheidungen anderer Ministerien und der EU auf ihre Entwicklungsrelevanz überprüft. Die PCU nutzt die Ergebnisse interministerieller Arbeitsgruppen und verfasst für viele Politikfelder sogenannte Kohärenzdossiers. Ähnlich den in Deutschland üblichen gemeinsamen Richtlinien mehrerer Ministerien liefern sie die Basis für die sektorale Abstimmung der einzelnen Ressorts.[71]

Faktor 2: Integrierte Durchführungsorganisationen vs. Durchführungspluralismus

Vor- und Nachteile des Durchführungspluralismus

Im DAC-Prüfbericht zur deutschen Entwicklungspolitik von 2005 wurde bemängelt, das System der über 30 deutschen Durchführungsorganisationen sei zu fragmentiert. Dies erschwere nicht nur die politische Steuerung der deutschen EZ, sondern überfordere auch die Partner vor Ort. Insbesondere die Trennung von TZ und FZ sei »zunehmend künstlich«[72] und entspreche nicht mehr der entwicklungspolitischen Praxis, in der die beiden Teilbereiche längst vermischt seien. Ein erster Erfolg hin zur Vereinfachung der unübersichtlichen deutschen EZ-Landschaft wurde erzielt, als man die Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (InWEnt) schuf, indem die Carl-Duisberg-Gesellschaft mit der Deutschen Stiftung für internationale Entwicklung fusionierte.[73] Trotzdem scheiterte das Kernstück der Reform des deutschen Durchführungssystems: Die im Koalitionsvertrag 2005 angekündigte Fusion der GTZ mit der KfW Entwicklungsbank[74] wurde bis Ende der Legislaturperiode 2009 nicht konkretisiert, obwohl Modelle dafür schon 2006 im Auftrag des BMZ von der Unternehmensberatung PricewaterhouseCoopers entwickelt und geprüft worden waren[75] und auch der Bundesrechnungshof 2007 in einem Gutachten die Fusion nachdrücklich befürwortete. Die fehlgeschlagene Reform hat Zweifel

in OECD/DAC Members, Paris: OECD 1999, S. 31; OECD-DAC, *Better Aid* [wie Fn. 2], S. 36.

69 Vgl. CDI 2008 [wie Fn. 20]; OECD-DAC, *Peer Review Netherlands*, Paris 2006, S. 11–14.

70 Zum Vergleich: Im Bundeshaushalt 2009 verfügt das BMZ über einen Etat von rund 5,8 Mrd. Euro, das AA über etwa 3 Mrd. Euro. Vgl. Bundesregierung, »Bundeshaushalt 2009 in Milliarden Euro«, Berlin, 28.11.2008, <http://www.bundesregierung.de/nn_1264/ Content/DE/Artikel/2008/11/Bilder/2008-11-28-infobox-haushalt-bundeshaushalt-2009-ministerien-bkamt.html> (eingesehen am 26.8.2009).

71 Vgl. OECD-DAC, *Peer Review Netherlands* [wie Fn. 69], S. 12–14, 44–46.

72 Vgl. OECD-DAC, *Peer Review Germany 2005* [wie Fn. 38], S. 56.

73 Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), *Harmonisierung und Koordinierung von Geberpraktiken in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit*, Bonn 2004, S. 6f; dass., *Zahlen und Fakten* [wie Fn. 25], S. 3.

74 Vgl. *Koalitionsvertrag 2005* [wie Fn. 18], S. 163; OECD-DAC, *Peer Review Germany 2005* [wie Fn. 38], S. 57.

75 Vgl. PricewaterhouseCoopers, *Studie zur zukünftigen Gestaltung der Durchführungsstrukturen im Bereich der staatlichen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit, im Auftrag des BMZ,* Juni 2006, <http://www.bmz.de/de/textarchiv/20060707_pwc1/studie_bewertung_modelle.pdf> (eingesehen am 23.5.2009), S. 3. Drei der sieben von PwC entwickelten Fusionsmodelle kamen in die engere Auswahl: (1) Eigenständige EZ-Agentur: GTZ und KfW sollen als GmbH zusammengeführt werden; (2) EZ-Agentur als KfW-Tochter: Die KfW wird alleinige Besitzerin der fusionierten EZ-Agentur; (3) Vollfusion in der KfW: Die GTZ wird in die KfW Entwicklungsbank eingegliedert, die in der KfW Bankengruppe verbleibt.

an der Steuerungskompetenz des BMZ gegenüber den zahlreichen deutschen halb- und nichtstaatlichen Durchführungsorganisationen genährt, die naturgemäß wenig daran interessiert sind, dass ihre Zahl reduziert wird. Besonders Großorganisationen wie die GTZ leisten Widerstand gegen einen Zusammenschluss.[76] Allerdings hat eine Pluralität der Implementierungsagenturen auch Vorteile, denn damit steht einer Regierung für gewöhnlich auch eine breite Palette an EZ-Instrumenten zur Verfügung.[77] Vermutlich würde kaum jemand die Vorzüge der Vielfalt deutscher politischer Stiftungen in Frage stellen oder gar Fusionen unter ihnen fordern.

Die Trennlinien zwischen TZ und FZ in Deutschland sind allerdings längst verwischt. Deshalb gibt es keinen Grund mehr, ihre organisatorische Eigenständigkeit beizubehalten. Das Argument, damit müsse der Pluralismus der Instrumente gewahrt werden, ist nicht stichhaltig. Die Diversität von Implementierungsorganisationen auf Seiten der Geberregierung erfordert einen hohen Koordinierungs- und Steuerungsaufwand, der wichtige personelle Kapazitäten bindet.[78] Schon dass sich so viele internationale Geber engagieren, strapaziert die Möglichkeiten der Partnerländer: Schwer überschaubare Berichts- und Rechenschaftspflichten und ein ausufernder Koordinierungsbedarf überfordern die Empfängerregierungen.[79] Dieses Problem verschärft sich, wenn einzelne Geber gleich mit mehreren Durchführungsorganisationen in einzelnen Empfängerländern auftreten. Im genannten DAC-Prüfbericht zu Deutschland wird denn auch die »unnötige Belastung« der Partner bemängelt.[80] Der Durchführungspluralismus konterkariert Prinzipien der Pariser Deklaration: Die Abstimmung mit anderen Gebern (*harmonisation*) und die Anpassung an die organisatorischen Gegebenheiten der Partner (*alignment*) werden erschwert, die Entscheidungsfindungsprozesse und Kompetenzzuweisungen für die Empfängerländer (*mutual accountability*) sind kaum nachvollziehbar.

Das deutsche Modell mit einem eigenständigen EZ-Ministerium und einer Vielzahl von Durchführungsorganisationen lässt sich im OECD-Vergleich zwischen dem schwedischen und dem US-amerikanischen Beispiel verorten. In Schweden steht ein integriertes Außenministerium einem Durchführungsmonopolisten gegenüber. In den USA dagegen gibt es keine dem BMZ vergleichbare Steuerungsinstanz, die auch nur im Ansatz die Gesamtheit der amerikanischen EZ-Implementierungsagenturen koordinieren könnte.

Die Macht des Monopols: Schweden

Länder wie Schweden, die den Großteil ihrer bilateralen FZ und TZ über eine einzige zentrale staatliche Organisation abwickeln, sind in einer besseren Ausgangsposition, um die Prinzipien der Pariser Deklaration zu erfüllen. Sie kennen Koordinierungsprobleme nicht in dem Maße wie etwa Deutschland oder die USA. Das schwedische Außenministerium, das ähnlich wie in den Niederlanden das entwicklungspolitische Ressort verwaltet, kanalisierte 2008 mehr als 80% seiner ODA-Leistungen durch die *Swedish International Development Cooperation Agency* (SIDA). Drei kleinere staatliche Umsetzungsorganisationen teilen den Rest der ODA-Zahlungen des Außenministeriums unter sich auf.[81] Außerdem verzeichnen die Ministerien für Finanzen und Verteidigung geringe EZ-relevante Ausgaben.[82]

Die SIDA war 1995 aus der Fusion von vier Implementierungsagenturen hervorgegangen. Eine weitgehend monopolisierte EZ-Implementierung birgt indessen auch Gefahren, wie die schwedische Erfahrung zeigt. So geht durch die Verschmelzung mehrerer Implementierer die Vielfalt der Instrumente verloren. Außerdem ist eine Großorganisation wie SIDA – ähnlich der deutschen GTZ – schwierig zu steuern, da sie über mehr Expertise, mehr Personal und mehr Feldpräsenz als das zuständige Ministerium verfügt. Während die SIDA heute rund 900 Personen beschäftigt, davon 600 in Stockholm, sind nur rund 80 Ministeriumsmitarbeiter ausschließlich mit

76 Vgl. etwa Tarik Ahmia, »Deutsche Entwicklungspolitik. Willkommen im Dschungel«, in: *die tageszeitung*, 15.1.2008; Gordon Repinski, »Entwicklungshilfe. Reform in der Sackgasse«, in: *Der Spiegel*, 11.1.2008; Franz Nuscheler, »Plädoyer für eine ›German Development Agency‹«, in: *eins Entwicklungspolitik*, 17 (2006), S. 25–27.

77 Vgl. ähnlich Mair/Tull, *Deutsche Afrikapolitik* [wie Fn. 41], S. 44.

78 Vgl. OECD-DAC, *Peer Review Germany 2005* [wie Fn. 38], S. 12.

79 Vgl. Birdsall, »Seven Deadly Sins« [wie Fn. 11], S. 9.

80 Vgl. OECD-DAC, *Peer Review Germany 2005* [wie Fn. 38], S. 12.

81 Die Swedish Agency for Development Evaluation (SADEV), das Nordic Africa Institute und die Folke Bernadotte Academy.

82 Vgl. OECD-DAC, *Peer Review Sweden 2009*, S. 50–53.

EZ-Themen betraut.[83] Für gewöhnlich übermittelt das schwedische Außenministerium jährlich Leitlinien an die SIDA, in denen die entwicklungspolitischen Ziele und Schwerpunkte für das kommende Haushaltsjahr verbindlich definiert sind. Bis vor kurzem hat jedoch nicht das Leitungsministerium, sondern faktisch die SIDA selbst die meisten entwicklungspolitischen Vorgaben verfasst.

In Frankreich ist ähnlich wie in Schweden das Verhältnis zwischen der AFD und dem Außenministerium von gegenseitigen Kompetenzüberschreitungen geprägt. Im Zuge der Reform 1999 sollte die AFD zur zentralen Durchführungsagentur umgestaltet werden. Doch statt einer Arbeitsteilung hat sich eher ein Wettstreit zwischen Außenministerium und AFD eingestellt. Die AFD beansprucht manche Planungsfunktionen, die an sich dem Ministerium obliegen, während das Generaldirektorat für EZ im MAEE auch operative Tätigkeiten ausübt.[84] In Schweden hatte die SIDA immer mehr Leitungs- und Planungsaufgaben übernommen. Dieser Praxis wurde mittlerweile ein Riegel vorgeschoben, da die zweifelhafte Arbeitsteilung zwischen Ministerium und SIDA 2005 in einer Evaluation des schwedischen EZ-Systems bemängelt worden war. Nun ist wieder allein das Außenministerium dafür zuständig, politische Vorgaben zu definieren. Diese klare Trennung der Verantwortlichkeiten wird vom Parlament überwacht. Gleichwohl wird die SIDA auch weiterhin eng in den Politikentwicklungsprozess eingebunden.[85]

Viele Köche, verdorbener Brei: USA

Präsident John F. Kennedy schuf 1961 die *United States Agency for International Development* (USAID), die ähnlich der schwedischen SIDA aus der Fusion zahlreicher kleiner EZ-Agenturen und Programme entstand. Damit sollte der Fragmentierung und mangelnden Koordinierung der US-amerikanischen Entwicklungspolitik entgegenwirkt werden. Die Reform fußte auf dem neu verabschiedeten *Foreign Assistance Act*, einem Gesetz, das seither zwar viele Male erweitert, aber nie neu gefasst wurde. Heute enthält es ein Sammelsurium entwicklungspolitischer Ziele und Instrumente, während sich EZ-Akteure seit dem letzten Konzentrationsversuch 1961 erneut »pilzartig«[86] ausgebreitet haben.[87] Fast alle grundlegenden Reformversuche des EZ-Systems scheiterten seither.[88] Besonders wichtige Aufgaben wurden nicht innerhalb des bestehenden Systems formuliert und an die USAID delegiert, sondern stattdessen EZ-Agenturen zugewiesen, die erst zu diesem Zweck gegründet wurden. Neuere Beispiele dafür sind das Amt des globalen HIV-Koordinators 2003 und das *Millennium Challenge Account* (MCC) 2004, die unter Präsident George W. Bush außerhalb der USAID geschaffen wurden. Zudem verwaltet heute das US-Verteidigungsministerium mehr als 20% der amerikanischen ODA-Mittel, größtenteils für Wiederaufbau- und Stabilisierungsmaßnahmen in Afghanistan und im Irak und weitgehend mit eigenem Personal und Sachmitteln.[89] Die USAID hat ihre einst zentrale Rolle als wichtigste Durchführungsorganisation eingebüßt. Das Personal der Agentur wurde seit 1990 um die Hälfte gekürzt, während immer mehr operative Tätigkeiten an externe Dienstleister vergeben werden.[90]

Die damalige Außenministerin Condoleezza Rice (2005–2009) hob 2006 im Rahmen eines Reformversuchs das neue Amt des *Director of Foreign Assistance* (DFA) aus der Taufe. Als Stellvertretender Außenminister im *State Department* soll er die EZ-Programme der US-Regierung im Blick behalten und steuern sowie in Personalunion auch die USAID leiten. Allerdings besteht die Vielfalt der Zuständigkeiten im US-System weiter fort: USAID und das *State Department* verwalteten 2006 gemeinsam nur knapp 60% der bi- und multilateralen ODA-Mittel. Deshalb wird die Steue-

83 Vgl. für den Fall der deutschen Afrikapolitik Mair/Tull, *Deutsche Afrikapolitik* [wie Fn. 41], S. 45. Die GTZ ist heute in 87 Ländern vertreten und beschäftigt rund 13 000 Mitarbeiter, davon knapp 1000 in Eschborn. Im BMZ hingegen arbeiten an den Dienstsitzen Bonn und Berlin etwa 600 Personen.

84 Vgl. OECD-DAC, *Peer Review France 2004*, S. 14, 56.

85 Vgl. OECD-DAC, *Peer Review Sweden 2009*, S. 51.

86 Brainard, »Organizing U.S. Foreign Assistance« [wie Fn. 29], S. 36.

87 Vgl. Herrling/Radelet, »Modernizing U.S. Foreign Assistance« [wie Fn. 19], S. 282–284.

88 Vgl. Larry Nowels, »Foreign Aid Reform Commissions, Task Forces, and Initiatives. From Kennedy to the Present«, in: Brainard (Hg.), *Security by Other Means* [wie Fn. 29], S. 255–257 (256).

89 Vgl. Stewart Patrick/Kaysie Brown, *The Pentagon and Global Development. Making Sense of the DoD's Expanding Role*, Washington, D.C.: Center for Global Development (CDG), 2007 (CDG Working Paper 131/2007), S. 5. Zum Vergleich: Das Bundesverteidigungsministerium verwaltete 2008 0,1% der deutschen ODA-Zahlungen. Vgl. BMZ, *Mittelherkunft der bi- und multilateralen ODA 2007–2008* [wie Fn. 33].

90 Vgl. Brainard, »Organizing U.S. Foreign Assistance« [wie Fn. 29], S. 38–47; Herrling/Radelet, »Modernizing U.S. Foreign Assistance« [wie Fn. 19], S. 284.

rungskompetenz des DFA mit seinem Stab von rund hundert Mitarbeitern weithin bezweifelt.[91] Der DFA ist gegenüber den meisten anderen wichtigen EZ-Akteuren – einschließlich der neuen Großinitiative MCC und des Pentagons – weder weisungsbefugt noch in deren Berichterstattungssysteme eingebunden. Auch die beiden im *State Department* angesiedelten Stellen – das Büro des HIV-Koordinators und das *Office for Reconstruction and Stabilization* – fallen nicht in den Geschäftsbereich des DFA.[92] Es gibt im US-Regierungsgefüge daher kein Amt oder keine Stelle, die alle EZ-Aktivitäten steuern oder zumindest kontrollieren könnte und der alle staatlichen EZ-Agenturen berichtspflichtig wären.[93] Die Zersplitterung des Systems hat also mehrere negative Folgen. So können die unzureichenden Mittel der EZ in den Empfängerländern nur begrenzte Wirkung entfalten. Darüber hinaus sind Kohärenzverluste zu verzeichnen. Die USA sind zwar der weltweit größte Geber, doch ihr tatsächlicher Einfluss auf die globale Entwicklungsagenda ist deutlich geringer, als er sein könnte.[94]

Auch die *Policy Co-ordination Committees* unter dem Nationalen Sicherheitsrat, insbesondere das *Sub-policy Co-ordination Committee on Aid Effectiveness*, können offenbar nichts daran ändern, dass es zu viele EZ-Akteure und damit ein unüberschaubares Geflecht von Zuständigkeiten gibt. Schon früher scheiterten institutionelle Initiativen, mit denen die Abstimmung der amerikanischen EZ-Akteure verbessert werden sollte. Das 1973 gegründete *Development Coordination Committee* und die 1979 ins Leben gerufene *International Development Cooperation Agency* konnten diese ihnen zugedachte Aufgabe nicht erfüllen und wurden nach Jahren der Agonie wieder aufgelöst.[95]

Deutschland als derzeit zweitgrößter Geber kennt ähnliche Schwierigkeiten: Kleinstreformen können nicht verdecken, dass die Probleme des deutschen EZ-Systems nicht im Detail, sondern in dessen fragmentierter und schwer handhabbarer Grundstruktur angelegt sind. Das deutsche EZ-System ist, ähnlich dem amerikanischen, weitreichenden Reformen gegenüber nahezu resistent. Dies liege, so gewöhnlich der Vorwurf, im institutionellen Eigeninteresse der mit Entwicklungspolitik befassten Stellen begründet, die vor allem ihre Organisationen erhalten und sich staatliche Aufträge sichern wollten. Diese Bestrebungen widersprechen naturgemäß den Interessen der Partnerländer an einer effizienteren EZ.[96]

»Endlose Koordinierungsrunden«[97], wie sie seit der Pariser Deklaration (2005) zwischen Geberländern stattfinden, spielen sich in den USA wie in Deutschland auf nationaler Ebene zusätzlich innerhalb des Planungs- und Durchführungssystems für EZ ab – noch bevor man sich mit anderen Gebern überhaupt um Koordinierung bemühen kann. Wie das amerikanische Beispiel jedoch zeigt, führt das Streben nach mehr Koordination nicht zwingend zu mehr Kohärenz. Mehr Koordinierungsdruck beseitigt keine überflüssigen Stellen, die mit ODA-Leistungen und EZ-Implementierung befasst sind. Zu einer ähnlichen Schlussfolgerung gelangten auch die Verfasser des DAC-Prüfberichts zu Deutschland von 2005.[98] Außerdem besteht die Gefahr, dass Akteure sich unter mehr Abstimmungszwang womöglich nur auf den kleinsten gemeinsamen Nenner einigen und damit grundlegende entwicklungspolitische Zielvorgaben auf der Strecke bleiben.[99]

Im April 2009 wurde der Gesetzesentwurf HR 2139 in den US-Kongress eingebracht. Die Initiative soll die Weichen für eine grundlegende Reform des amerikanischen EZ-Systems und eine Neufassung des *Foreign Assistance Act* stellen.[100] Zahlreiche Nicht-Regierungsorganisationen und Wissenschaftler pochen darauf, dass alle zentralen US-Durchführungsagenturen in einer Großbehörde zusammengeführt und möglichst mit Kabinettsrang versehen werden sollen.[101] Vorbild

91 Vgl. Epstein/Veillette, *Foreign Aid Reform* [wie Fn. 8], S. 28.
92 Vgl. Larry Nowels/Connie Veillette, *Restructuring U.S. Foreign Aid. The Role of the Director of Foreign Assistance*, Washington, D.C.: CRS, 16.6.2006 (CRS Report for Congress), S. 3.
93 Vgl. *New Day, New Way. U.S. Foreign Assistance for the 21st Century. A Proposal from the Modernizing Foreign Assistance Network*, Washington, D.C.: Center for Global Development, 1.6.2008, S. 4; Brainard, »Organizing U.S. Foreign Assistance« [wie Fn. 29], S. 41, 52.
94 Vgl. *New Day, New Way* [wie Fn. 93], S. ii–3; Brainard, »Organizing U.S. Foreign Assistance« [wie Fn. 29], S. 41, 52.
95 Vgl. Epstein/Veillette, *Foreign Aid Reform* [wie Fn. 8], S. 28f.
96 Vgl. ähnlich Seitz, *Afrika wird armregiert* [wie Fn. 5], S. 155–160.
97 Vgl. Faust/Messner, *Organizational Challenges* [wie Fn. 23], S. 2–10; Nuscheler, *Die umstrittene Wirksamkeit* [wie Fn. 3], S. 14.
98 Vgl. OECD-DAC, *Peer Review Germany 2005* [wie Fn. 38], S. 12.
99 Vgl. Günther Maihold, »›Alles ist Aussenpolitik‹. Entwicklungspolitik in der Kohärenzfalle – Anmerkungen zu den Folgen der Entgrenzung eines Politikfeldes«, in: *Welt-Sichten*, (2007) 0, S. 36–39 (37).
100 Vgl. Eric Young, »U.S. Churches Rally Support for Foreign Assistance Reform«, in: *The Christian Post*, 20.5.2009.
101 Vgl. etwa Herrling/Radelet, »Modernizing U.S. Foreign Assistance« [wie Fn. 19], S. 275f, 287–292; *New Day, New Way* [wie Fn. 93], S. 8; Epstein/Veillette, *Foreign Aid Reform* [wie Fn. 8], S. 20–29.

ist das britische DFID, das politisches Leitungsministerium und Umsetzungsagentur in einem ist.

Faktor 3: Dezentralisierung der EZ

Verbesserte Koordinierung und Partnerausrichtung

Die Wirksamkeitsdebatte und die gestiegene Aufmerksamkeit gegenüber geeigneten Geberstrukturen für die Vergabe und Durchführung von EZ haben ihre Spuren hinterlassen. Dies zeigt sich auch darin, dass das DAC dezentrale Planung und Steuerung als wichtiges Instrument für eine effektivere Entwicklungspolitik betrachtet: EZ-Verantwortlichkeiten sollen weg von den ministeriellen Haupthäusern hin zu den Vertretungen in den Partnerländern delegiert werden. Damit könnten, so wird angenommen, die Prinzipien der Pariser Deklaration (2005) am ehesten verwirklicht werden.[102] Das betrifft vor allem die Anpassung an die Partnerstrategien, -strukturen und -prozesse (*alignment*), die Harmonisierung der Geber (*harmonisation*) und die Planungsautorität der Empfängerregierungen (*ownership*). Von dezentralisierten Geberstrukturen erhofft man sich schnellere Entscheidungen und eine passgenauere Ausrichtung an aktuellen Partnerbedürfnissen.

Die meisten OECD-Staaten haben seit Mitte der 1990er Jahre EZ-Verantwortlichkeiten dezentralisiert. Allerdings unterscheiden sich die OECD-Staaten erheblich darin, ob und in welchem Umfang ihre Botschaften etwa ermächtigt sind, eigenverantwortlich Mittel zu vergeben. Das Spektrum reicht von unbegrenzter bis keinerlei finanzieller Entscheidungsbefugnis. Weiterhin weichen die EZ-Systeme voneinander ab, wenn es um die Dezentralisierung der entwicklungspolitischen Sektoren geht: Über Not- und Wiederaufbauhilfe sollen relativ häufig die Vertretungen vor Ort entscheiden, wie es etwa das US-Verteidigungsministerium handhabt. Dagegen können nur wenige Botschaften über ODA-Leistungen wie Schuldenerlasse und multilaterale EZ-Zahlungen befinden.

Auch die Ausstattung der Botschaften mit EZ-Personal variiert im OECD-Vergleich stark. Deutschland entsendet für gewöhnlich nicht mehr als jeweils einen EZ-Referenten an seine Botschaften. Großbritannien dagegen baute im Zuge der DFID-Gründung ganze *Development Divisions* in seinen Auslandsvertretungen auf. Dezentralisierung kommt häufig vor allem deshalb nicht recht voran, weil die Kompetenzen nicht geklärt sind: zwischen Feld und Zentrale, zwischen EZ- und Außenministerium sowie zwischen Ministerium und Durchführungsakteuren. Oft fehlt es der EZ im Feld an Geld, Personal und ausgereiften Verwaltungssystemen.[103]

Diese Schwierigkeiten treten auch im stark zentralisierten deutschen EZ-System auf. Für einen Vergleich bietet sich das weitgehend dezentralisierte dänische EZ-Modell an. Weil es einen Gegenentwurf zum deutschen System bildet, lassen sich die Vorzüge einer Aufwertung der Botschaften daran klarer ablesen als an der häufig gemischten zentral-dezentralen Praxis anderer OECD-Regierungen.

Delegierte Verantwortung: Dänemark

In Dänemark ist ähnlich wie in den Niederlanden und Schweden das Außenministerium federführend für EZ verantwortlich. Die ursprünglich eigenständige *Danish International Development Agency* (DANIDA) firmiert heute als sogenannte Südabteilung im dänischen Außenministerium und verwaltet den Großteil der dänischen bi- und multilateralen EZ. Wie in Schweden und den Niederlanden gibt es im Außenministerium einen eigenen EZ-Minister, der vom DANIDA-*Board* beraten wird.[104]

Im Jahr 2003 wurde die dänische EZ grundlegend reformiert und dezentralisiert. Umfangreiche Planungs-, Entscheidungs- und Implementierungsverantwortlichkeiten wurden von der Zentrale an die 71 dänischen Botschaften und acht Vertretungen bei internationalen Organisationen delegiert. Die Botschaften sind heute maßgeblich daran beteiligt, Länderstrategien zu entwickeln und über Mittelvergabe zu bestimmen. Zwar behalten Parlament und Leitungsebene des Außenministeriums die Grundverantwortung für politische Leitlinien und die Entscheidung über die Verwendung von ODA-Mitteln. Jedoch spielen die Botschaften eine Schlüsselrolle bei der Entwicklung der einzelnen Länderprogramme sowie

102 OECD-DAC, *Better Aid* [wie Fn. 2], S. 13, 34.

103 Vgl. OECD-DAC, *Better Aid* [wie Fn. 2], S. 35; Chang/Fell/Laird, *A Comparison of Management Systems for Development Co-operation* [wie Fn. 68], S. 47.

104 Das seit 1971 bestehende DANIDA-Board setzt sich aus neun Persönlichkeiten aus Privatsektor, Zivilgesellschaft und Forschung zusammen. Es überwacht die EZ-Umsetzung und die Zielerreichung und berät den Minister in strategischen wie technischen Fragen. Vgl. OECD-DAC, *Peer Review Denmark*, Paris 2007, S. 39.

neuer Strategien, wofür die Vor-Ort-Vertretungen eine Art Initiativrecht besitzen. Wenn die Zentrale ein Länderprogramm akzeptiert hat, können die Botschaften es weitgehend in Eigenregie umsetzen. Dazu dürfen sie bis zu 10% der Gelder für das Projekt eigenverantwortlich umwidmen. Damit ist dänische Entwicklungspolitik sehr flexibel im täglichen Umgang mit Partnern und kann EZ-Projekte und Programme an sich wandelnde Bedingungen vor Ort anpassen. Botschafterkonferenzen, die zweimal jährlich in Kopenhagen stattfinden, sollen dafür sorgen, dass die Kohärenz der Arbeit zwischen der Zentrale und einzelnen Ländervertretungen gewahrt bleibt. Das Personal verfügt wie seine niederländischen Kollegen über sehr gute Expertise, da die Mitarbeiter zwischen diplomatischen, konsularischen und entwicklungspolitischen Verwendungen rotieren können. Nach Einschätzung des DAC erleichtert die Dezentralisierung der EZ-Befugnisse es, die Kohärenzforderung und die Wirksamkeitsagenda der Pariser Deklaration von 2005 umzusetzen.[105]

Die deutschen Botschaften verfügen dagegen über vergleichsweise geringe personelle Ressourcen, Steuerungsmöglichkeiten und Entscheidungskompetenzen. Diese verbleiben größtenteils zentralisiert im BMZ oder im AA. Die Bundesregierung hat indessen bereits versucht, mehr Verantwortung ins Feld zu verlagern. Das BMZ entsendet heute mehr EZ-Referenten an Botschaften als früher, insgesamt derzeit rund 40 weltweit. Trotzdem vertritt auch weiterhin häufig das Personal des AA nach Generalistenprinzip die EZ-Belange vor Ort. Im Gegensatz zu Dänemark, dessen EZ-Personal zu 44% im Ausland stationiert ist, ist der Anteil deutscher BMZ-Vertreter im Feld immer noch gering. Nur rund 10% der BMZ-Mitarbeiter sind nach Angaben des Ministeriums ins Ausland abgestellt. Das Personal der deutschen Durchführungsorganisationen mitzuzählen, wie in DAC-Publikationen üblich, verzerrt das eigentliche Bild.[106]

Mit dem Leitmotiv einer »Entwicklungszusammenarbeit aus einem Guss«[107] versucht das BMZ zu erreichen, dass die deutsche EZ insgesamt in den Empfängerländern einheitlicher auftritt. Bundesregierung und Implementierungsagenturen entwickeln dafür inzwischen gemeinsame Länderstrategien. Länderteams, zusammengesetzt aus Personal des AA, des BMZ und der Durchführungsorganisationen, sollen die operativen Tätigkeiten besser koordinieren. Dieselbe Wirkung erhofft sich das BMZ davon, dass es die deutschen Durchführungsagenturen in mittlerweile 42 sogenannten Deutschen Häusern in den Entwicklungsländern zusammenführt. Mit diesen Maßnahmen sollen die Partner vor Ort entlastet, eine bessere Abstimmung mit anderen internationalen Gebern ermöglicht und die Koordinationskosten zwischen den zahlreichen deutschen EZ-Akteuren gesenkt werden.

Das DAC signalisierte der Bundesregierung 2005, die Verantwortlichkeiten zwischen Feld und Zentrale, BMZ und AA sowie den Ministerien und den Durchführungsorganisationen müssten klarer gefasst werden, um wirkungsvoller zu dezentralisieren. Das an Botschaften abgestellte Personal solle weiter verstärkt und deren Entscheidungsbefugnisse für Planung und Mittelvergabe erweitert werden.[108] Ähnliche Vorschläge enthielt der im September 2008 veröffentlichte Bonner Aufruf »Eine andere Entwicklungspolitik!«. Dessen Unterzeichner fordern, »die Entscheidungsbefugnis über bilaterale Entwicklungszusammenarbeit auf die deutschen Botschaften zu übertragen, die personell entsprechend ausgestattet werden.«[109] Nur so könnten die zahlreichen deutschen EZ-Akteure hinreichend koordiniert werden, Deutschland in internationalen Debatten energischer auftreten und die Bedürfnisse der Partner besser berücksichtigt werden.

105 Vgl. ebd., S. 40–43.

106 Vgl. BMZ, »Aufbau und Organisation«, <http://www.bmz.de/de/ministerium/aufbau/index.html> (eingesehen am 19.8.2009); OECD-DAC, *Better Aid* [wie Fn. 2], S. 40f, 45.

107 Vgl. BMZ, *Harmonisierung und Koordinierung* [wie Fn. 73], S. 11. In einigen Ländern übernimmt die GTZ die Koordinierung der deutschen Durchführungsorganisationen mit dem BMZ und anderen Gebern.

108 Vgl. OECD-DAC, *Peer Review Germany 2005* [wie Fn. 38], S. 14–16, 55–58.

109 Vgl. *Bonner Aufruf »Eine andere Entwicklungspolitik!«* [wie Fn. 4]; ähnlich Seitz, *Afrika wird armregiert* [wie Fn. 5], S. 173f.

Entwicklungspolitik zwischen Kohärenzgebot und Eigenständigkeit. Reformansätze

Kritikern scheint das deutsche EZ-System in seiner gegenwärtigen Struktur nicht gewappnet, die gestiegenen Erwartungen an Leistungsfähigkeit und Wirksamkeit von Entwicklungspolitik zu erfüllen und die stetig steigenden ODA-Mittel effizient einzusetzen. Die Kleinstreformen der Legislaturperiode 2005–2009 können nicht verdecken, dass das deutsche EZ-Modell grundlegend umgestaltet werden muss. Die Reformdebatte wird daher auch in Zukunft anhalten. Organisatorisch-administrative Überlegungen, wie sie hier im Mittelpunkt stehen, werden in der von politischen Erwägungen und Koalitionsarithmetik bestimmten Diskussion selten angestellt. Sollten die politischen Rahmenbedingungen für eine gründliche Reform gegeben sein, werden folgende Fragen jedoch auch in Zukunft im Zentrum der Reformdiskussion stehen:

(a) Welchen regierungsinternen Stellenwert soll das entwicklungspolitische Ressort besitzen?

(b) Wie sollen die Durchführungsorganisationen aufgebaut sein?

(c) Wie dezentral können Planung und Implementierung von EZ sein?

Vertreter politischer Parteien sowie zivilgesellschaftlicher und internationaler Organisationen haben der deutschen Politik erheblichen Reformbedarf in allen drei Punkten attestiert. Welche Optionen für eine Neuordnung des deutschen EZ-Systems bieten sich an? Aus dem Vergleich mit den entwicklungspolitischen Organisationsmodellen anderer OECD-Staaten lassen sich zu allen drei Fragen potentielle Reformansätze ableiten, die miteinander kombiniert werden können.

Reformansatz I: Eigenständigkeit mit ressortübergreifender Leitungskompetenz

Beibehaltung der Eigenständigkeit des entwicklungspolitischen Ressorts und Ausstattung mit umfangreichen interministeriellen Leitungs- und Koordinationsbefugnissen

Wie der Vergleich mit dem britischen und dem niederländischen EZ-Modell zeigt, ist es für eine koordinierte, kohärente und an Wirksamkeit orientierte Entwicklungspolitik nicht entscheidend, ob es ein eigenständiges entwicklungspolitisches Ressort gibt. Wichtiger ist es, das für EZ federführend zuständige Ministerium – ein Entwicklungs- oder das Außenministerium – mit Steuerungs- und Koordinierungskompetenzen auszustatten. Dies ist notwendig, um entwicklungsrelevante Politiken anderer Ressorts zu koordinieren, an ihrer Gestaltung durch Mitzeichnung mitzuwirken und potentielle Konflikte zwischen den einzelnen Ministerien zugunsten entwicklungspolitischer Kohärenz zu lösen. Das britische DFID verfügt über formelle Mitwirkungsrechte in den meisten EZ-relevanten Politikfeldern und unterscheidet sich darin maßgeblich vom deutschen BMZ, obwohl beide Häuser Kabinettsrang besitzen.

Die EZ hat im Regierungsgefüge nur geringes politisches Gewicht. Deshalb muss die für Steuerung und Mitwirkung aller EZ-relevanten Ressorts nötige Autorität formell abgesichert sein: entweder über verbriefte Einspruchs- und Kontrollrechte oder mit gemeinsamen politischen Richtlinien, etwa wie den britischen *joint public service agreements* oder den niederländischen Kohärenzdossiers. Weil die anderen Bundesministerien immer mehr ODA-wirksame Leistungen verwalten, muss auch in Deutschland mittelfristig eine solche formell mandatierte Koordinierungsinstanz auf politischer Ebene etabliert werden. Grundsätzlich könnte das Kanzleramt diese Funktion übernehmen, verfügt jedoch gegenwärtig weder über geeignete Expertise noch über ausreichend Ressourcen.

Reformansatz II: Ressortbündelung und Ressortintegration

Eingliederung des entwicklungspolitischen Ressorts in das Außenministerium und Integration der Häuser

Um die französische EZ besser zu koordinieren und kohärenter zu gestalten, wurde das EZ-System 1998 reformiert und das Entwicklungsministerium ins Außenministerium eingegliedert, wo es als Generaldirektorat fortexistiert. Die Reform hat allerdings ihren Zweck verfehlt. Außen- und Finanzministerium teilen sich weitgehend das entwicklungspolitische Ressort, zuletzt auch ansatzweise mit dem neuen Integrationsministerium. Das interministerielle CICID-Gremium ist zwar mit dem Mandat, doch nicht mit den Ressourcen ausgestattet, um eine übergreifende Koordinierungsrolle zu übernehmen. Das niederländische und das schwedische Beispiel zeigen aber, dass eine gemeinsame Verwaltung mehrerer Ressorts unter dem Dach des Außenministeriums erfolgreich sein kann. Die befürchtete politische oder wirtschaftliche Instrumentalisierung der EZ ist dort nicht eingetreten.[110]

Dem deutschen politischen System ist das Modell eines Ministeriums mit mehreren Ministern mit Kabinettsrang fremd. Der französische *Ministre Délégué* für EZ ist allerdings dem Amt eines Staatsministers im AA recht ähnlich, durch die thematische Festlegung am ehesten dem des Staatsministers für Europa. Diese Option böte sich daher an, sollten die politischen Zuständigkeiten für das EZ-Ressort neu geordnet werden. Eine Zusammenführung des AA mit dem BMZ unter der Leitung eines Staatsministers für Entwicklung erschiene jedoch nur dann sinnvoll, wenn die Verantwortlichkeiten der beiden Häuser auch tatsächlich integriert würden. Länder- und sektorale Referate müssten also, ähnlich dem niederländischen Modell, gleichzeitig für politische und EZ-Aufgaben zuständig sein. Wenn die EZ-Belange auf Leitungs- und Arbeitsebene gleichberechtigt behandelt werden, ließe sich die befürchtete Unterordnung der EZ unter außenpolitische Maßgaben möglicherweise vermeiden. In den Niederlanden und in Dänemark wurden die Personalrotationssysteme zusammengeführt. Damit konnte entwicklungspolitische Kompetenz breiter gestreut werden. Auf diese Weise könnte auch in Deutschland mittel- und langfristig der Expertisemangel an den Botschaften beseitigt werden.

Das AA besäße ausreichend Gewicht, um entwicklungspolitischen Positionen mehr Geltung gegenüber anderen Ressorts zu verschaffen, deren EZ-relevante Tätigkeiten mitzugestalten und zu koordinieren. Dass entwicklungspolitische Aufgaben und ODA-Leistungen in den übrigen Ministerien zunehmen, ist nicht zu vermeiden. Diese Tendenz kann man auch in den meisten anderen OECD-Staaten beobachten. Umso notwendiger ist es, eine entsprechend mandatierte Koordinierungsinstanz zu schaffen. Aus demselben Grund sollte vermieden werden, das entwicklungspolitische Ressort auf mehrere Ministerien aufzuteilen, da damit das ohnehin nicht ausgeschöpfte Koordinierungspotential des BMZ verloren ginge.

Reformansatz III: EZ-Koordinierung durch einen Kabinettsausschuss

Erhalt des Status quo und Gründung eines Bundesentwicklungsrates als Kabinettsausschuss

Beide obengenannten Modelle können nur bei günstigen politischen Ausgangsbedingungen verwirklicht werden, da die Leitungszuständigkeiten für das entwicklungspolitische Ressort im Kabinett grundlegend umgestaltet werden müssten. Ohne tiefgreifende Reformen dagegen könnte ein Kabinettsausschuss für Entwicklungspolitik, eine Art Bundesentwicklungsrat, geschaffen werden. Dieser könnte unter der Leitung des Bundeskanzleramts die EZ-relevanten Tätigkeiten der einzelnen Bundesressorts ähnlich dem französischen Modell aufeinander abstimmen. Da heute nahezu jedes Ministerium ODA-relevante Leistungen verwaltet, müssten sich allerdings sämtliche Ressorts an einem solchen Rat beteiligen. Der Mehrwert eines solchen Gremiums abseits der üblichen Kabinettssitzungen könnte daher nur noch durch die thematische Festlegung auf Entwicklungspolitik erbracht werden. Die Vielzahl der involvierten Ministerien könnte zudem dazu führen, dass man sich nur auf den kleinsten gemeinsamen Nenner einigen kann.

110 Zuletzt forderte Seitz (*Afrika wird armregiert* [wie Fn. 5], S. 173) eine Fusion von AA und BMZ.

Reformansatz IV: Umgestaltung der Durchführungsorganisationen

Fusion der FZ mit TZ und Stärkung der Leitungskompetenz des zuständigen Ministeriums

Die Diskussion um die in der Legislaturperiode 2005–2009 gescheiterte Reform der deutschen Durchführungsorganisationen wird anhalten, unabhängig davon, wie die Leitungsverantwortung des entwicklungspolitischen Ressorts künftig gestaltet werden wird. Nach wie vor fordern deutsche wie internationale Akteure, die Trennung von TZ und FZ zu beseitigen. Gewiss sollte der Durchführungspluralismus in Deutschland grundsätzlich erhalten werden, da damit der deutschen Politik differenziertere entwicklungspolitische Instrumente zur Verfügung stehen als anderen OECD-Staaten. Bleiben TZ und FZ jedoch weiterhin getrennt und werden die autonomen Großorganisationen GTZ und KfW Entwicklungsbank beibehalten, sind hohe Koordinierungskosten und Duplizierungseffekte die Folge, die Partner werden überfordert und Deutschland gibt die Möglichkeit aus der Hand, einheitlich aufzutreten. Vor allem sind GTZ und KfW nur zwei von rund 30 Durchführungsorganisationen, der wünschenswerte instrumentelle Pluralismus wäre von einer Fusion also kaum berührt. 2008 entfielen 33% der bilateralen deutschen EZ auf GTZ und KfW. Würde man diese vereinigen, entstünde also kein Durchführungsmonopolist wie etwa die schwedische SIDA, die 2008 rund 80% der ODA des Landes verwaltete. Wie GTZ und KfW zusammengeführt werden könnten, hat bereits 2006 die Unternehmensberatung PricewaterhouseCoopers in drei Modellen entwickelt.[111]

Ein Zusammenschluss der beiden Organisationen zu einer Art »German Development Agency«[112] birgt allerdings auch Gefahren. Sie könnte die derzeit ohnehin schwache Führungsrolle des BMZ weiter untergraben, sofern die politischen Leitungszuständigkeiten für das EZ-Ressort in der Bundesregierung unverändert bleiben. Die finanziellen und personellen Ressourcen von GTZ und KfW übersteigen bereits jetzt die des BMZ um ein Vielfaches. Aus diesem Grunde ist eine Fusion nur dann sinnvoll, wenn auch die Kapazitäten des zuständigen Leitungsministeriums ausgebaut werden. Weil in Schweden die SIDA immer mehr Einfluss auf die Entwicklung politischer Leitungsvorgaben für die EZ nahm, wacht dort inzwischen das Parlament darüber, dass die Leitungsaufgaben beim Außenministerium verbleiben. Ähnlich könnte in Deutschland der Bundestag die Steuerungshoheit des für EZ zuständigen Leitungsministeriums künftig stärker kontrollieren.

Reformansatz V: Dezentralisierung der Verantwortlichkeiten

Dezentralisierung von Planungs-, Umsetzungs- und Mittelvergabeautorität an die Auslandsvertretungen

Nicht nur die Unterzeichner des »Bonner Aufrufs« vom September 2008 fordern, die deutschen EZ-Verantwortlichkeiten an die Botschaften zu delegieren. Auch das DAC rät der Bundesregierung, Planungs-, Umsetzungs- und Mittelvergabekompetenzen stärker zu dezentralisieren. Geschieht dies nicht, dürften sich die Prinzipien der Pariser Deklaration (2005), nämlich *alignment*, *ownership*, *harmonisation*, *managing for results* und *mutual accountability*, kaum umsetzen lassen. Vor allem Dänemark, aber auch die anderen nordischen Geber haben hierbei Vorreiterrollen eingenommen. Immerhin entsendet das BMZ heute mehr EZ-Referenten an Botschaften als früher. Die gemeinsamen Länderstrategien und -teams sorgen für ein stimmigeres Auftreten in den Partnerländern. Nach wie vor sind jedoch die Entscheidungsbefugnisse der Auslandsvertretungen beschränkt, insbesondere bei Planung und Mittelvergabe. Außerdem ist nicht an allen Botschaften in Empfängerländern BMZ-Personal tätig. Nur durchschnittlich 10% der BMZ-Mitarbeiter befinden sich in Auslandsverwendungen. Sollen also mehr Kompetenzen an die Ländervertretungen delegiert werden, müsste das EZ-Personal dort deutlich aufgestockt werden.

111 Vgl. PricewaterhouseCoopers, *Studie zur zukünftigen Gestaltung der Durchführungsstrukturen* [wie Fn. 75], S. 3.
112 Nuscheler, »Plädoyer für eine ›German Development Agency‹« [wie Fn. 76], S. 25.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Bundesregierung und ihre OECD-Partner stehen unter hohem Druck, ihre entwicklungspolitischen Organisations- und Verwaltungsmodelle zu reformieren. Die Erwartung der Öffentlichkeit, dass Entwicklungspolitik sichtbare Erfolge präsentiert, ist gestiegen, der entwicklungspolitische Tätigkeitsbereich greift auf andere Politikfelder über und für EZ werden immer mehr Mittel zur Verfügung gestellt. Angesichts dieser Tatsachen haben die meisten OECD-Regierungen begonnen, ihre antiquierten EZ-Modelle den neuen Aufgaben und Erwartungen anzupassen. Für die Bundesregierung und viele ihre Partner besteht Reformbedarf in den drei Teilbereichen (a) politische Steuerung der Entwicklungspolitik, (b) Gestaltung der Durchführungsorganisationen und (c) Dezentralisierung der EZ. Einige OECD-Regierungen haben grundlegende Reformversuche unternommen:

(a) In Großbritannien wurde das 1997 neu geschaffene Entwicklungsministerium DFID mit umfangreichen Steuerungs- und Koordinierungskompetenzen gegenüber den anderen Ressorts ausgestattet. Seither gilt die britische EZ als effizienter und kohärenter als zuvor. In Frankreich dagegen war die Eingliederung des Entwicklungsministeriums in das Außenministerium weniger erfolgreich, da sich das Außenministerium die Leitung des EZ-Ressorts weiterhin mit dem Finanz- und seit kurzem auch mit dem Integrationsministerium teilen muss. Der Entwicklungsausschuss des Kabinetts (CICID) verfügt über zu wenig Ressourcen, um den dadurch entstehenden Steuerungsbedarf zu decken. In den Niederlanden wiederum obliegt die Federführung für EZ einem Entwicklungsminister, der im Außenministerium angesiedelt ist. Dort bildet EZ auf Arbeitsebene eine Querschnittsaufgabe. Entwicklungspolitische Kohärenz ist eine politische Leitlinie des Hauses und wird durch eine eigene Kohärenzabteilung überwacht.

(b) Der Durchführungspluralismus in den USA erzeugt einen hohen Koordinierungsbedarf, den derzeit keine einzelne Regierungsstelle erfüllen kann. Außerdem fehlt es der US-Entwicklungspolitik an Kohärenz. In Schweden dagegen erwies sich der 1995 gegründete Durchführungsmonopolist SIDA als leistungsstarke Agentur, die allerdings die politische Leitungskompetenz des Außenministeriums zunehmend unterwanderte, so dass diese neu geordnet werden musste.

(c) Dänemark gewährt seinen Ländervertretungen seit 2003 weitreichende Handlungsspielräume für die Planung und Umsetzung von EZ. Die DANIDA wurde in das Außenministerium integriert und ein Personalrotationssystem wurde eingeführt, das politische, konsularische und EZ-Vertretungen umfasst. Mit diesen Maßnahmen konnte wichtige EZ-Expertise im Ministerium aufgebaut werden.

Aus dem Vergleich lassen sich fünf mögliche Ansätze zur Reform des deutschen EZ-System ableiten. Die Reformvorschläge für die drei Teilbereiche politische Steuerung, Durchführung und Dezentralisierung lassen sich miteinander kombinieren.

(1) Soll das BMZ eigenständig bleiben, müsste es auf politischer Ebene mit mehr Steuerungs- und Koordinierungskompetenzen gegenüber den wichtigsten übrigen EZ-relevanten Ressorts ausgestattet werden.

(2) Wird die Entwicklungspolitik künftig im Geschäftsbereich des AA angesiedelt und der Leitung eines Staatsministers für Entwicklung unterstellt, müssten die mit politischen und EZ-Aufgaben betrauten Abteilungen und Referate integriert werden. Ansonsten liefe die Bundesregierung Gefahr, dass entwicklungspolitische Zielvorgaben von politischen oder anders gearteten Interessenlagen überdeckt würden. Die EZ aufzuspalten und das entwicklungspolitische Ressort auf mehrere Ministerien aufzuteilen wäre wenig sinnvoll, da damit Koordinierungskosten stiegen und die entwicklungspolitische Kohärenz abnähme.

(3) Behält man den *Status quo* der politischen Leitung bei, könnte ein Kabinettsausschuss für Entwicklung (Bundesentwicklungsrat) unter Leitung des Bundeskanzleramts eingerichtet werden, mit dem sich die politische Abstimmung der einzelnen Ministerien verbessern ließe. Weil aber nahezu sämtliche Ressorts mit EZ-relevanten Tätigkeiten befasst sind, ist es zweifelhaft, ob Koordinierungsgewinne oberhalb des kleinsten gemeinsamen Nenners erzielt werden könnten.

(4) Die Bundesregierung plante in der Legislaturperiode 2005–2009, das System der deutschen Durchführungsorganisationen zu reformieren. Kernstück

sollte eine Fusion der GTZ mit der KfW Entwicklungsbank sein. Dies ist dann sinnvoll, wenn das zuständige Leitungsministerium – BMZ oder AA – mit zusätzlichen Kapazitäten gegenüber dem entstehenden Durchführungsgiganten ausgestattet wird, um die politische Steuerungshoheit der Bundesregierung zu sichern.

(5) Die Prinzipien der Pariser Deklaration (2005) für mehr Wirksamkeit der EZ können nur umgesetzt werden, wenn die Botschaften vor Ort stärker in entwicklungspolitische Planung, Durchführung und Mittelvergabeprozesse eingebunden werden. Im Ansatz ist das BMZ dieser Maßgabe nachgekommen. Dennoch muss mehr BMZ-Personal an die Botschaften entsandt werden. Außerdem müssen die Vertretungen vor Ort größere Entscheidungsbefugnisse erhalten. Mit diesen Maßnahmen könnte die Bundesregierung gegenüber Partnern und anderen Gebern einheitlicher auftreten.

Abkürzungen

AA	Auswärtiges Amt
AFD	Agence Française de Développement
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CDI	Commitment to Development Index
CGD	Center for Global Development
CICID	Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement (Frankreich)
CRS	Congressional Research Service (USA)
DAC	Development Assistance Committee (OECD)
DANIDA	Danish International Development Agency
DFA	Director of Foreign Assistance (USA)
DFID	Department for International Development (Großbritannien)
DGAP	Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik
DGIS	Directorate-General for International Cooperation (Niederlande)
DGPZ	Directorate-General for Political Affairs (Niederlande)
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GG	Grundgesetz
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
IDB	Inter-American Development Bank
IFI	Internationale Finanzinstitutionen
INEF	Institut für Entwicklung und Frieden
InWEnt	Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH
IWF	Internationaler Währungsfonds
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
MAEE	Ministère des Affaires Étrangères et Européennes (Frankreich)
MCC	Millennium Challenge Corporation (USA)
MDG	Millennium Development Goals
MIIIDS	Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité Nationale et du Développement Solidaire (Frankreich)
MINEFE	Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi (Frankreich)
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
ÖFSE	Österreichische Forschungsstiftung für internationale Entwicklung
PwC	PricewaterhouseCoopers
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency
TZ	Technische Zusammenarbeit
UNO	United Nations Organization
US	United States
USAID	United States Agency for International Development