

Ashoff, Guido

Research Report

Institutioneller Reformbedarf in der bilateralen staatlichen deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Analysen und Stellungnahmen, No. 8/2009

Provided in Cooperation with:

German Institute of Development and Sustainability (IDOS), Bonn

Suggested Citation: Ashoff, Guido (2009) : Institutioneller Reformbedarf in der bilateralen staatlichen deutschen Entwicklungszusammenarbeit, Analysen und Stellungnahmen, No. 8/2009, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/199915>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Institutioneller Reformbedarf in der bilateralen staatlichen deutschen Entwicklungszusammenarbeit

2005 hatte die jetzt scheidende Bundesregierung die bessere Verknüpfung von Finanzieller und Technischer Zusammenarbeit (FZ und TZ) angekündigt, um die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) effizienter und wirksamer zu machen. Die Ankündigung wurde nicht umgesetzt.

Die deutsche Entwicklungspolitik weist institutionelle Stärken und Schwächen auf. Stärken sind u. a. ihr Kabinettsrang sowie die Existenz eines eigenen Ministeriums (BMZ) und erfahrener Durchführungsorganisationen (DO). Zu den Schwächen gehören Kapazitätsprobleme des BMZ, die institutionelle Komplexität von FZ und TZ, welche von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)

wiederholt als reformbedürftig bezeichnet wurde, Defizite in der Vertretung der deutschen EZ in den Partnerländern sowie Abstimmungsprobleme mit anderen Bundesministerien, die zunehmend eigene bilaterale EZ-Maßnahmen finanzieren.

Die neue Bundesregierung sollte die genannten Probleme zum Anlass für Reformen nehmen. Dabei sollte es nicht nur um die Zusammenführung von FZ und TZ gehen, sondern auch darum, Aufgaben des BMZ zu konzentrieren und teilweise zu delegieren, die Vertretung der deutschen EZ in den Partnerländern zu stärken und das bilaterale EZ-Engagement anderer Ressorts besser abzustimmen, um die Leistungsfähigkeit des deutschen EZ-Systems insgesamt zu erhöhen.

Im November 2005 hatte die jetzt scheidende Bundesregierung in ihrem Koalitionsvertrag erklärt: *"Unser zentrales Anliegen ist eine hohe Wirksamkeit unserer Entwicklungspolitik. (...) Zur Steigerung der Effizienz und Verbesserung der Strukturen der deutschen Entwicklungspolitik sind weitere Straffungen notwendig. Dies gilt insbesondere für eine bessere Verknüpfung von Technischer und Finanzieller Zusammenarbeit."*

Diese Ankündigung war nicht die erste ihrer Art. Bereits die Koalitionsvereinbarung der Bundesregierung von 1998 sah vor, *"die staatliche Entwicklungszusammenarbeit (zu) straffen und die Zusammenlegung verschiedener Durchführungsorganisationen (zu) prüfen"* und führte 2002 zur Fusion der Carl-Duisberg-Gesellschaft (CDG) und der Deutschen Stiftung für Internationale Entwicklung (DSE) zur Internationalen Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (InWEnt).

Bemerkenswerterweise wurde die Ankündigung von 2005 trotz ihres im Vergleich zu 1998 klareren Auftrages nicht umgesetzt. Sie hat zwar, angestoßen durch ein vom BMZ 2006 in Auftrag gegebenes Gutachten der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft *PriceWaterhouseCoopers*, eine lebhafte Debatte ausgelöst, in deren Verlauf auch der Bundesrechnungshof Stellung bezog. Die mit dem Koalitionsvertrag politisch eröffnete Reformchance blieb jedoch ungenutzt.

Die neue Bundesregierung sollte den Faden wieder aufnehmen. Der Blick sollte dabei jedoch nicht wie in der bisherigen Debatte allein auf das horizontale Verhältnis von FZ und TZ gerichtet werden. Vielmehr sollten neben der Zusammenführung von FZ und TZ auch Aufgaben des BMZ konzentriert und teilweise delegiert, die Vertretung der deutschen EZ in den Partnerländern gestärkt und die deutlich gewachsene bilaterale EZ einiger anderer Ressorts besser abgestimmt werden, um die Leistungsfähigkeit des deutschen EZ-Systems insgesamt zu erhöhen. Worum geht es?

Herausforderungen der Entwicklungspolitik

Die Entwicklungspolitik der Bundesregierung ist Teil ihrer auf globale Struktur- und Friedenspolitik ausgerichteten Gesamtpolitik und leistet im Einklang mit der Millenniumserklärung der Vereinten Nationen von 2000 Beiträge zu vier Zielen: Armut bekämpfen, Umwelt und Klima schützen, Frieden sichern und Demokratie fördern, Globalisierung gerecht gestalten (BMZ 2008, 15–19). Dazu engagiert sie sich auf drei Ebenen: Sie fördert die Verbesserung der Lebensbedingungen in den Partnerländern durch EZ, sie wirkt mit an der entwicklungsorientierten Gestaltung der globalen Rahmenbedingungen, und sie setzt sich im Inland für mehr Kohärenz zwischen Entwicklungspolitik und anderen Politiken ein, denn: *"Maßnahmen aller deutschen Politikbereiche sollten sich entwicklungsfördernd auswirken"* (ebenda, 15). Diese Agenda ist anspruchsvoll und verlangt erhebliches Engagement und Strategiekompetenz der Entwicklungspolitik.

Nicht minder ambitiös ist die Umsetzung der internationalen Vereinbarungen zur Verbesserung der Wirksamkeit der EZ. Das internationale EZ-System hat durch die steigende Zahl von Gebern mit häufig unterschiedlichen Prioritäten, Konzepten und Verfahren eine Komplexität erreicht, die die Partner zunehmend belastet und die Effizienz und Wirksamkeit der EZ beeinträchtigt. Die 2005 von den meisten bi- und multilateralen Gebern und über 90 Partnerländern angenommene Paris-Erklärung zur Wirksamkeit der EZ definiert fünf Prinzipien wirksamer EZ, darunter Harmonisierung der Geberbeiträge, konkretisiert diese in Form von 56 Verpflichtungen, von denen 12 mit messbaren Indikatoren und Zielvorgaben bis 2010 versehen sind. Der Accra-Aktionsplan von 2008 hat die Paris-Erklärung weiterentwickelt und ruft die Geber u. a. zu ausreichender Dezentralisierung ihrer EZ durch Übertragung von Kompetenzen auf ihre Länderbüros auf.

Die deutsche Entwicklungspolitik begegnet den konzeptionellen und verfahrensmäßigen Herausforderungen mit einem System, das Stärken und Schwächen aufweist.

Institutionelle Stärken der deutschen EZ

Kabinettsrang und eigenes Ministerium

Entwicklungspolitik hat in Deutschland Kabinettsrang, d. h. sie ist mit einem(r) eigenen Minister(in) in der Bundesregierung vertreten, und verfügt über ein eigenes Ministerium (BMZ). Beides erleichtert es der Entwicklungspolitik, ihre komplexe Aufgabe im Kontext der Gesamtpolitik und der Außenpolitik eigenständig und profiliert wahrzunehmen und für mehr Entwicklungsorientierung anderer Politiken (entwicklungspolitische Kohärenz) einzutreten.

Erfahrene Durchführungsorganisationen

Die deutsche EZ besitzt im Gegensatz zu vielen anderen Gebern eigene Durchführungsorganisationen (DO), die über ein beträchtliches länderbezogenes sowie sektorales und thematisches Know-how verfügen und deren Erfahrungen international anerkannt sind. Wichtigste DO der FZ ist die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) mit der KfW Entwicklungsbank als Teil der KfW Bankengruppe. DO der TZ sind die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), InWEnt, der Deutsche Entwicklungsdienst (DED) und das Centrum für internationale Migration und Entwicklung (CIM).

Institutionelle Schwächen der deutschen EZ

Kapazitätsprobleme des BMZ

Die Anforderungen an das BMZ bezüglich Politikformulierung, Planung, Steuerung sowie nationale und internationale Koordination sind infolge der konzeptionellen und verfahrensmäßigen Veränderungen in der internationalen EZ erheblich gestiegen. Gleichzeitig muss das BMZ wie die anderen Ressorts seit 1993 bis heute Stellenkürzungen (bis 2005 jährlich 1,5 %, danach weniger, 2009: 0,6 %) verkraften ("schlanker Staat"). Die Kluft zwischen Aufgabenzuwachs und Stellenkürzungen vergrößert sich weiter, wenn die Stellenkürzungen anhalten und Deutschland seine international erklärte Verpflichtung einlöst, den Anteil seiner EZ-Leistungen am Bruttonationaleinkommen (ODA-Quote), die 2008 0,38 % betrug, auf 0,51 % 2010 und 0,7 % 2015 zu erhöhen.

Das BMZ hat auf die wachsende Kluft u. a. mit dem Einsatz von Personal aus den DO im BMZ in Beratungsfunktionen, Aufgabenkritik, Anpassungen des Personalmanagements und Verfahrensänderungen reagiert. Dennoch sehen viele Angehörige des BMZ Probleme, die Steuerung des deutschen EZ-Systems, die Abstimmung mit anderen Ressorts zwecks verbesserter Kohärenz sowie die intensivere Koordination mit den Partnerländern und anderen Gebern adäquat wahrzunehmen (Ashoff et al. 2008, 61–64).

Komplexe Durchführungsstruktur

Die institutionelle Struktur der deutschen FZ und TZ ist komplex (KfW Entwicklungsbank, GTZ, InWEnt, DED, CIM). Die institutionelle Vielfalt spiegelt sich auch in getrennten Haushaltstiteln im Etat des BMZ wider, die die "Versäulung" des FZ-/TZ-Systems noch begünstigt. Folgen sind zum einen Doppelarbeit v. a. bei Länder-, Sektor- und thematischen Analysen und Dialogen, zum anderen Koordinierungsprobleme, die auch durch "Vorfeldoptimierung" nicht einfach überwunden wurden. Das an sich richtige Bemühen um den

abgestimmten Einsatz der verschiedenen Instrumente ("EZ aus einem Guss") hat durch Bildung von Länderteams (in Deutschland und in den Partnerländern), Thementeams und Themennetzwerken, in denen sich BMZ und DO abstimmen, einen beträchtlichen Koordinierungsaufwand nach sich gezogen. Der Entwicklungshilfesausschuss der OECD (DAC) sieht innerhalb der bestehenden Struktur kaum noch Potenzial für Effizienzsteigerungen (OECD 2006, 12).

Die institutionelle Trennung von FZ und TZ ist im Geberkreis untypisch, erschwert die Einordnung der FZ und TZ in gemeinsame Programme der Partner und Geber und wurde vom DAC in seinen Prüfberichten zur deutschen EZ wiederholt, zuletzt 2006, als "zunehmend künstlich" und inadäquat kritisiert (OECD 2006, 64). Auch eine Evaluierung der Umsetzung der Paris-Erklärung durch das deutsche EZ-System hat gezeigt, dass die Harmonisierung mit anderen Gebern durch die institutionelle Vielfalt der deutschen DO erschwert wird (Ashoff et al. 2008, 66, 73).

Schwächen der Vertretung der deutschen EZ in den Partnerländern

Die deutsche EZ ist in den Partnerländern auf zwei Ebenen vertreten: durch (meist vom BMZ entsandte) Referenten für EZ in den Deutschen Botschaften und durch Büros der DO. BMZ und DO haben ihre Präsenz und Koordination in den Partnerländern deutlich verstärkt (gestiegene Zahl von EZ-Referenten und Büros von GTZ und KfW, Einführung von Länderteams und Schwerpunktkoordinatoren vor Ort). Dennoch entspricht die Vertretung der deutschen EZ in den Partnerländern aus drei Gründen nicht immer den Anforderungen, die sich aus den zunehmend vor Ort stattfindenden Dialog-, Planungs- und Entscheidungsprozessen ergeben.

Erstens reicht die Kapazität der EZ-Referenten für die adäquate Beteiligung am Policy-Dialog mit den Partnern und anderen Gebern nicht immer aus, so dass diese Funktion öfters von den DO wahrgenommen wird. *Zweitens* sind die DO jeweils mit eigenen Büros vertreten und reproduzieren dadurch die institutionelle Vielfalt der deutschen FZ und TZ vor Ort gegenüber den Partnern und anderen Gebern. *Drittens* besteht ein Missverhältnis zwischen der zentralisierten Aufsicht durch das BMZ und der partiellen Dezentralisierung der DO (bei der GTZ stärker als bei der KfW) (OECD 2006, 63).

Mangelnde Abstimmung des zunehmenden EZ-Engagements anderer Bundesministerien

Einige Ressorts finanzieren zunehmend eigene bilaterale EZ. Das gilt besonders für das Auswärtige Amt (AA; neben Nothilfe und auswärtiger Kulturpolitik 2009 ca. 285 Mio. € für Krisenprävention, die Stabilitätspakte Afghanistan und Südosteuropa, den G8-Aktionsplan für Afrika und für regionale Zusammenarbeit mit Nordafrika, Nahost, Asien), das Umweltministerium (BMU; 2009: 120 Mio. € für Klimaschutz in Entwicklungsländern aus dem Emissionshandel) und das Forschungsministerium (BMBF; 2008: 57,6 Mio. €).

Problematisch an diesem Engagement ist, dass es inhaltlich und verfahrensmäßig mitunter wenig Abstimmung mit dem BMZ gibt und die Prinzipien der Paris-Erklärung kaum Beachtung finden. Die Zahl der deutschen EZ-Akteure nimmt für die Partner und anderen Geber noch weiter zu. Die Gefahr ist, dass Synergiepotenziale zu wenig genutzt und Lernprozesse, die die EZ früher gemacht hat, von anderen Ressorts wiederholt statt abgekürzt werden.

Konsequenzen für die bilaterale deutsche EZ

Stärkung des BMZ durch Konzentration und Delegation von Aufgaben

Die Möglichkeiten, deutliche Kapazitätsgewinne durch verbessertes Personalmanagement zu erzielen, sind angesichts bereits durchgeführter Reformen begrenzt. Hohe Personalzuwächse erscheinen vorerst wenig wahrscheinlich, und der Einsatz von Beratern aus den DO im BMZ findet seine Grenze dort, wo es um hoheitliche Aufgaben geht. Zu Entlastungen können allerdings die folgenden Wege beitragen.

Länderkonzentration: Um die Wirksamkeit der deutschen EZ zu erhöhen, hat das BMZ die hohe Zahl von Partnerländern reduziert: Ende der 1990er Jahre von rund 120 auf 70–75 und 2008 auf 58 Länder. Diese Konzentration, vorausgesetzt sie wird auch bei Erhöhung der ODA-Quote beibehalten, entlastet das BMZ durch Reduktion seines Planungs-, Steuerungs- und Koordinierungsaufwandes. Allerdings tritt der Entlastungseffekt erst mittelfristig ein, da zugesagte und laufende Vorhaben nicht abrupt beendet werden können. Auch die im EU-Verhaltenskodex zur Komplementarität und Arbeitsteilung in der EZ von 2007 vereinbarte ländermäßige Arbeitsteilung der EU-Geber schreitet nur langsam voran.

Themenkonzentration: Der Koalitionsvertrag von 2005 enthielt den Auftrag, neben der Reduzierung der Länderliste auch die Reduzierung der Schwerpunkte zu prüfen. Das BMZ hat bisher versucht, die Themenkonzentration nicht inhaltlich, sondern verfahrensmäßig zu erreichen. Es hat 75 Themen identifiziert, bei denen es davon ausgeht, dass das deutsche EZ-System für die Programmgestaltung der bilateralen EZ und die Beteiligung an internationalen Diskussionen "sprechfähig" sein muss. Diese Liste wurde nicht reduziert, sondern nach Bearbeitungszuständigkeit differenziert: 23 Themen gelten als solche mit hohem politischen Gestaltungsbedarf, die eine intensive Befassung des BMZ verlangen. Weitere 30 Themen sollen ebenfalls schwerpunktmäßig im BMZ bearbeitet werden. Nur bei 22 Themen soll die Bearbeitungszuständigkeit in erster Linie bei den DO liegen.

Eine Entlastung des BMZ kann dadurch erreicht werden, dass entweder die Themenbreite der deutschen EZ verringert wird, wie dies einige andere Geber getan haben, oder, wenn dies nicht gewünscht wird, ein größerer Teil der Themen von den DO bearbeitet wird, die im Zuge der unten vorgeschlagenen Fusion sektorale und thematische Doppelarbeit verringern und dadurch Kapazitäten freisetzen können.

Maßnahmenkonzentration: In der Paris-Erklärung haben Geber und Partner vereinbart, den Anteil der EZ in Form programmbasierter Ansätze bis 2010 auf 66 % zu steigern (Deutschland 2007: 24 %), um die Zersplitterung der EZ in viele Projekte und damit die Transaktionskosten zu verringern. Dieser Weg erfordert zwar einen intensiven Geber-Partner-Dialog, führt aber im Ergebnis zu Entlastungen, weil der projektbezogene Planungs-, Genehmigungs-, Steuerungs- und Koordinierungsaufwand sinkt.

Vorfeldkonzentration: Die nachstehend vorgeschlagene Fusion von KfW Entwicklungsbank, GTZ, DED, InWEnt und CIM zu einer dem BMZ nachgeordneten Deutschen Entwicklungsagentur (*German Aid Agency*) und der DO-Länderbüros zu gemeinsamen Deutschen Entwicklungsvertretungen (*German Aid Missions*) senkt den Steuerungs- und Koordinierungsaufwand des BMZ bezüglich der Durchführungsebene.

Delegation von Aufgaben (Kasten): Sie ist teilweise schon im Rahmen der bestehenden Strukturen möglich, wird aber durch die Fusion von FZ und TZ deutlich erleichtert. Teilweise erfordert sie eine stärkere Dezentralisierung insbesondere von BMZ-Befugnissen (siehe weiter unten).

- Bearbeitung von mehr Themen: → DO (schon jetzt möglich) bzw. vorgeschlagene Entwicklungsagentur.
- Erarbeitung (über)sektoraler Konzepte, die eher fachlich-technischer Art sind (z. B. Berufsbildung): → DO (schon jetzt möglich) bzw. Entwicklungsagentur. Für Konzepte mit hohem politischen Gestaltungsanspruch wäre weiterhin das BMZ zuständig.
- Erarbeitung der Schwerpunktstrategiepapiere (SSP), die die in den Länderkonzepten festgelegten Schwerpunkte in Abstimmung mit den Partnern und anderen Gebern inhaltlich ausfüllen: → EZ-Referenten in den Botschaften zusammen mit Entwicklungsvertretung vor Ort + Entwicklungsagentur (erfordert Dezentralisierung).
- Auswahl der EZ-Maßnahmen (außer Budgethilfe wegen ihrer besonderen Bedeutung): → EZ-Referenten vor Ort mit den Partnern auf der Basis der Prüfberichte von Entwicklungsagentur + Entwicklungsvertretung vor Ort (erfordert Dezentralisierung).
- Steuerung und Kontrolle der einzelnen Vorhaben der bilateralen deutschen EZ: → Entwicklungsvertretung vor Ort + Entwicklungsagentur; bei Abweichungen von der Konzeption: Entscheidung des EZ-Referenten (erfordert Dezentralisierung).
- Bisher in BMZ-Verantwortung durchgeführte Evaluierungen: → unabhängiges Evaluierungsinstitut (berührt nicht die Evaluierungsverantwortung der DO).

Diese Entlastung sollte das BMZ nutzen, um konzeptionell-strategisch wirksamer auf folgenden Ebenen zu agieren: (i) Systemsteuerung und -abstimmung der staatlichen deutschen EZ; (ii) Verbesserung der entwicklungsbezogenen Politikkohärenz; (iii) Mitgestaltung der internationalen entwicklungspolitischen Agenda; (iv) Mitgestaltung der EZ der EU und der multilateralen Organisationen.

Institutionelle Zusammenfügung von FZ und TZ

Hierfür sprechen eine Reihe von Gründen (Kasten). Das Gutachten von *PriceWaterhouseCoopers* hat verschiedene Modelle vorgestellt, zum einen eine Entwicklungsagentur im Besitz des Bundes (Vorsitz im Aufsichtsrat: BMZ), zum anderen mehrere Modellvarianten unter dem Dach der KfW.

- Institutionelle Umsetzung des vom BMZ seit den 1990er Jahre erhobenen Anspruchs einer "EZ aus einem Guss".
- Das länder- und sektorspezifische und weitgehend auch das entwicklungspolitische Planungs-Know-how der DO unterscheidet sich nicht grundlegend und sollte daher im Sinne von Synergien zusammengeführt werden.
- Senkung des trotz bisheriger "Vorfelddoptimierung" nach wie vor beachtlichen Koordinierungsaufwandes seitens des BMZ und zwischen den DO.
- Die verschiedenen Instrumente der bilateralen deutschen EZ sollen sich nach der Paris-Erklärung in gemeinsame, mit den Partnern und anderen Gebern abgestimmte Programme einordnen. Diese externe Harmonisierung wird durch mangelnde interne Harmonisierung erschwert.
- Die institutionelle Zusammenführung erlaubt auch die einheitliche Vertretung der deutschen EZ vor Ort.
- Schließlich erbringt die Fusion der DO eine Rendite in Form freier werdender Stellen, die zur Verstärkung der Vertretung der deutschen EZ vor Ort genutzt werden kann.

Die deutsche FZ umfasst neben Zuschüssen auch Darlehen. Vor diesem Hintergrund ist gegen die Entwicklungsagentur eingewandt worden, dass sie einer Banklizenz bedarf, die die KfW besitzt, die Agentur aber kaum erhalten würde. Mit dem

Argument hat der Bundesrechnungshof als ersten Schritt die Fusion nur von GTZ, InWEnt, DED und CIM als Möglichkeit genannt. Richtig ist, dass die Vergabe von FZ-Darlehen (und die Aufnahme von Marktmitteln für die Mischung mit BMZ-Mitteln zu FZ-Entwicklungskrediten) Bankgeschäfte sind, die einer entsprechenden Lizenz bedürfen. Daraus folgt aber nicht zwangsläufig eine Fusion nur unter KfW-Dach (Kasten).

- Es ist rechtlich möglich, der Entwicklungsagentur die Banklizenz zu erteilen, wenn die Bedingungen des § 32 Kreditwesengesetz erfüllt sind und die Agentur über das notwendige Anfangskapital verfügt (Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages).
- Ein beachtlicher Teil der FZ besteht aus Zuschüssen (Ø 2003–2008 rund 46 % der als EZ anrechenbaren Zusagen), für deren Vergabe es keiner Bank bedarf.
- Die Eingliederung der umfangreichen deutschen TZ in eine Bank entspricht nicht unbedingt dem zunehmenden internationalen Konsens, dass es in der EZ mit vielen Partnerländern nicht mehr in erster Linie auf vergünstigte Finanzierung als solche, sondern auf umfassendes *Capacity Development* ankommt, bei dem vergünstigte Finanzmittel nur eine Komponente bzw. das Vehikel sind.
- Schließlich sind die politischen Anforderungen an eine Fusion von FZ und TZ unter dem Dach der KfW zu bedenken. Den Vorsitz im KfW-Verwaltungsrat führen alternierend Bundesfinanz- und Bundeswirtschaftsministerium, das BMZ ist eines von 37 Mitgliedern. Entsprechend der Federführung des BMZ für Entwicklungspolitik wäre es unverzichtbar, dass das BMZ den Vorsitz im Aufsichtsorgan einer fusionierten DO für EZ unter dem Dach der KfW hat.

Die Zusammenführung von TZ sowie FZ-Darlehen und FZ-Zuschüssen in einer Entwicklungsagentur ist letztlich eine politische Entscheidung. Dies zeigt auch das Beispiel Japan, das im Oktober 2008 die Vergabe von FZ-Darlehen von der *Japan Bank for International Cooperation* (JBIC) auf die zuvor nur für TZ zuständige *Japan International Cooperation Agency* (JICA) übertragen hat. Die neue JICA ist für TZ, FZ-Zuschüsse und FZ-Darlehen zuständig.

Stärkung der Vertretung der deutschen EZ vor Ort

Die Fusion von FZ und TZ erlaubt spiegelbildlich auch die Fusion der DO-Büros in den Partnerländern zu gemeinsamen Deutschen Entwicklungsvertretungen (*German Aid Missions*) und damit einen einheitlichen Auftritt vor Ort.

Die vom BMZ entsandten EZ-Referenten in den Deutschen Botschaften sollten in wichtigen Ländern durch mehr Personal in die Lage versetzt werden, den entwicklungspolitischen Dialog mit Partnern und anderen Gebern besser zu führen.

Darüber hinaus sollte die deutsche EZ, wie vom DAC empfohlen (OECD 2006, 63), stärker dezentralisiert werden, insbesondere durch die Übertragung von Befugnissen vom BMZ auf die EZ-Referenten in den Botschaften. Das BMZ hat in vier Ländern einen Dezentalisierungsversuch durchgeführt. Dabei wurden den EZ-Referenten folgende Aufgaben übertragen: Erstellung der Länderkonzepte und SSP, Vorbereitung der Rahmenplanung für die Mittelallokation, Benennung der Schwerpunktkoordinatoren und Weiterentwicklung des Projektportfolios mit Hilfe der Fonds für Studien. Übertragen wurden damit Prozesszuständigkeiten, aber keine Entscheidungs- und (mit Ausnahme der Studienfonds) keine Budgetkompetenzen. Andere Geber sind hier weiter.

Die Erfahrungen des im März 2008 abgeschlossenen Versuchs waren positiv, allerdings hat sich das BMZ bisher nicht zur inhaltlichen und/oder geographischen Ausweitung der Dezentralisierung entschlossen (im Gespräch ist die Entfristung der Testphase in den vier Pilotländern). Hauptgrund ist die Sorge, mit der weitergehenden Übertragung von Befugnissen auf die EZ-Referenten die Zuständigkeit des Auswärtigen Amtes (AA) zu erweitern, da die EZ-Referenten den Botschaftern unterstellt sind. Hier bedarf es einer Verständigung zwischen BMZ und AA (OECD 2006, 19).

Bessere Abstimmung der bilateralen EZ anderer Ressorts

Das zunehmende EZ-Engagement anderer Ressorts erhöht die Akteursvielfalt auf deutscher Seite und erschwert eine "EZ aus einem Guss". Die wiederholt geforderte Konzentration im BMZ sollte unter sachlichen Gesichtspunkten geprüft werden. Nothilfe und auswärtige Kulturpolitik sind aus guten Gründen im AA angesiedelt, und bei manchen sehr speziellen EZ-Vorhaben des BMBF liegt das Know-how kaum im BMZ. In den anderen oben genannten Fällen dürfte die Ansiedlung im BMZ dagegen eher angebracht sein. Aber auch ohne eine solche sind die bessere Abstimmung mit dem BMZ und die Beachtung der von Deutschland unterzeichneten Paris-Erklärung und des Accra-Aktionsplans wichtig.

Fazit

Die Umsetzung der Reformvorschläge erfordert zweifellos einen Kraftakt, wäre aber auch ein großer Wurf. Sie würde bedeuten, dass Deutschland (seit 2007 der zweitwichtigste bilaterale Geber nach den USA und damit in der internationalen EZ ein bedeutender Akteur) nicht unter seinen Möglichkeiten für eine zeitgemäße effiziente und wirksame EZ und die prononcierte Mitgestaltung der internationalen EZ bleiben würde. Die Gebergemeinschaft erwartet von den Partnerländern regelmäßig weitreichende institutionelle Reformen und versucht, diese über konditionierte EZ gegen Widerstände durchzusetzen. Wie steht es um die Reformfähigkeit und -bereitschaft des deutschen EZ-Systems?



Dr. Guido Ashoff

Wissenschaftlicher Mitarbeiter und Leiter der Abteilung "Bilaterale und multilaterale Entwicklungspolitik" im DIE

Literatur

- Ashoff, Guido et al. (2008): Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration: Case Study Germany, Bonn: BMZ (Evaluation Reports 032)
- BMZ (2008): Weißbuch zur Entwicklungspolitik: 13. Entwicklungspolitischer Bericht der Bundesregierung, Berlin
- OECD (2006): Prüfbericht über die Entwicklungszusammenarbeit Deutschlands, Paris