

---

Gemeinsame Konferenz  
Kirche und Entwicklung

---



---

**Eigenständig und gemeinsam:  
Die Beiträge der Ressorts der  
Bundesregierung zur Entwicklungs-  
politik**

Achter GKKE-Bericht zur kohärenten Armutsbekämpfung in der deutschen Entwicklungspolitik

---

Schriftenreihe der  
Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)

---

## **Heft 48**

*In der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) arbeiten der Evangelische Entwicklungsdienst (EED) und die Deutsche Kommission Justitia et Pax (katholisch) zusammen. Zu ihren Aufgaben gehören die Erarbeitung gemeinsamer Stellungnahmen und der Dialog mit Politik und gesellschaftlichen Organisationen zu den Fragen der Nord-Süd-Politik.*

## **Eigenständig und gemeinsam: Die Beiträge der Ressorts der Bundesregierung zur Entwicklungspolitik**

---

Achter GKKE-Bericht zur kohärenten Armutsbekämpfung in der deutschen Entwicklungspolitik.

Redaktion: Gertrud Casel / Dr. Jürgen Hambrink

Schriftenreihe der GKKE 48

ISBN 978-3-940137-23-4 (Deutsche Kommission Justitia et Pax)

Bonn/Berlin, Juni 2009

---

### **Bezug:**

#### **GKKE, Evangelische Geschäftsstelle**

Charlottenstraße 53/54, 10177 Berlin  
Tel.: 030 - 20355-307 / FAX: -250

E-mail: J.Hambrink@GKKE.org  
Internet: www.GKKE.org

#### **GKKE, Katholische Geschäftsstelle**

Kaiserstr. 161, 53113 Bonn  
Tel.: 0228 - 103-217 / FAX: -318

E-Mail: Justitia-et-Pax@dbk.de  
Internet: www.Justitia-et-Pax.de

# Inhalt

<b>Vorwort</b>	5
<b>1. Aktuelle Trends der deutschen Entwicklungspolitik</b>	7
1.1 Mehr Hilfe	7
1.2 Wirksamere Hilfe	11
1.3 Globale Strukturpolitik	12
<b>2. Neuere Entwicklungen in den Ressorts</b>	15
2.1 Entwicklungspolitische Strategien des Auswärtigen Amtes	15
2.2 Sicherheits- und Entwicklungspolitik: Das BMVg und die zivil-militärische Zusammenarbeit in Afghanistan	21
2.3 Klimaschutz in Schwellen- und Entwicklungsländern – die Politik des BMU	23
2.4 Der deutsche Beitrag zur globalen Wissensgesellschaft durch das BMBF	27
2.5 Das entwicklungspolitische Engagement des BMELV	30
2.6 Zwischenbilanz: Stärkung der internationalen Kooperation	34
<b>3. Ansätze kohärenter Politikgestaltung</b>	37
3.1 Relevanz ressortübergreifender Konzepte	37
3.2 Abstimmung durch interministerielle Arbeitsgruppen und Ausschüsse	40
3.3 Die Herausforderung: eine integrierte politische Agenda	42
<b>4. Resümee</b>	45
<b>Anhang</b>	48



## Vorwort

Der nunmehr 8. Bericht der GKKE zur kohärenten Armutsbekämpfung in der deutschen Entwicklungspolitik befasst sich mit einer neuen entwicklungspolitischen Konstellation in der Bundesregierung. Seit zwei Jahren ist zu beobachten, dass Haushaltsmittel für entwicklungspolitische Aufgaben zunehmend auch Ressorts neben dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) zur Verfügung gestellt werden.

Ausgehend vom G8-Gipfel in Heiligendamm, haben vor allem das Auswärtige Amt, das Umwelt- und das Forschungsministerium deutliche finanzielle Zuwächse erfahren. Das Wachstum ist rasant: Gegenüber 2007 haben sich die verfügbaren Mittel in anderen Ressorts als dem BMZ auf annähernd eine Milliarde € verdoppelt. Diese Veränderungen sind für die GKKE Anlass gewesen, nach den damit verbundenen Konsequenzen für eine schlüssige Entwicklungspolitik unter dem Oberziel der Armutsbekämpfung zu fragen, für die die GKKE seit vielen Jahren eintritt. Zerfranst die Entwicklungspolitik oder erschließt sie sich neue Kompetenzen?

Grundsätzlich hält die GKKE die Einbeziehung weiterer Ressorts angesichts globaler Problemlagen für richtig und zukunftsweisend. Die Betrachtung der gegenwärtigen Praxis in den verschiedenen Ressorts zeigt jedoch, dass es erheblichen Handlungsbedarf innerhalb der Regierung gibt, um den gleichen entwicklungspolitischen Grundsätzen und Verfahren in allen beteiligten Ressorts Geltung zu verschaffen. Nur dann können die zusätzlichen finanziellen und fachlichen Ressourcen für eine größere Wirksamkeit der Entwicklungspolitik genutzt werden.

Die neue Situation fordert nicht nur die Regierung, sondern auch das Parlament. Der Bundestag muss sich eine Arbeitsweise erschließen, die die bisherige Begrenzung ressortbezogener Kontrolle überwindet. Auf den 17. Bundestag kommen damit neue Aufgaben zu. Der mögliche Zugewinn durch die Beteiligung weiterer Ressorts an entwicklungspolitischen Aufgaben muss zügig sichergestellt werden.

Berlin/Bonn, im Juni 2009



# **1. Aktuelle Trends der deutschen Entwicklungspolitik**

Mehr Hilfe, größere Wirksamkeit und globale Strukturpolitik sind Kernthemen der aktuellen entwicklungspolitischen Diskussion. Während die Forderung nach Erhöhung der Entwicklungshilfe bis in die Siebzigerjahre zurückreicht und in ihrer Umsetzung seitdem ein lebhaftes Auf und Ab verzeichnet, ist die Forderung nach größerer Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit vor allem mit der Paris Declaration on Aid Effectiveness und nachfolgend dem Accra Plan of Action aktuell geworden. Fragen der globalen Strukturpolitik drängen umso stärker nach vorn, als weltweite Herausforderungen wie der Klimawandel, die Welternährungskrise, Bekämpfung extremer Armut, Migration und Gefährdung des Friedens durch Terrorismus ins öffentliche Bewusstsein gelangen.

Die zunehmende Differenzierung in der so genannten Dritten Welt, insbesondere das wachsende wirtschaftliche und politische Gewicht der Schwellenländer sowie die Notwendigkeit ihrer Beteiligung an internationalen Krisenlösungen verlangen nach neuen Strategien in entwicklungspolitisch relevanten Handlungsfeldern. Eine verstärkte Mobilisierung der finanziellen und fachlichen Ressourcen einschlägiger Ministerien legt sich daher nahe. Die Vergrößerung des Kreises der Akteure beinhaltet Chancen, sie kann zu neuen Akzenten und innovativen Lösungen beitragen. Sie enthält jedoch auch Risiken. Diese können vor allem darin liegen, dass es zu Dopplungen oder gar zu einer Zerfransung der Entwicklungspolitik kommt, indem sich ressortspezifische Interessen und Sichtweisen durchsetzen, die zu Lasten der wirksamen Förderung der armen und ärmsten Länder gehen und die Wirksamkeit des deutschen Entwicklungsbeitrags mindern.

## **1.1 Mehr Hilfe**

Die Verständigung der Staatengemeinschaft in der UN-Generalversammlung im Jahre 2000 auf die Millenniums-Erklärung und die bis zum Jahre 2015 zu erreichenden Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) konnte nicht ohne Konsequenzen für weitere finanzielle Zusagen an die Entwicklungsländer bleiben. Auf der UN-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung in Monterrey im Jahre 2002 verpflichteten sich die Industrieländer,

das alte 0,7%-Ziel der UN bis zum Jahr 2015 zu erreichen. Bestätigt wurde diese Zielsetzung dann im Rahmen eines Stufenplans auch auf den G8-Gipfeltreffen in Gleneagles und erneut in Heiligendamm 2007. Einen wichtigen Beitrag zur Entschuldung und damit finanziellen Entlastung der Entwicklungsländer hatten die Industrieländer und die Internationalen Finanzinstitutionen IWF und Weltbank bereits mit der auf dem Kölner G8-Gipfel beschlossenen HIPC - Initiative eingeleitet.

Auch die deutsche Bundesregierung verpflichtete sich in der Koalitionsvereinbarung von 2005 zur kontinuierlichen Aufstockung ihrer Entwicklungsleistungen: „Den Zuwachs unserer Mittel für öffentliche Entwicklungszusammenarbeit haben wir festgeschrieben und im Rahmen eines Stufenplans der EU vereinbart. Demnach werden wir bis 2006 0,33% und bis 2010 mindestens 0,51% unseres Bruttonationaleinkommens für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit aufbringen und das VN-Ziel von 0,7% spätestens bis 2015 erfüllen. Dazu tragen die Erhöhung der Haushaltsmittel, Entschuldung der Entwicklungsländer und innovative Finanzierungsinstrumente bei.“

Kirchen und Nichtregierungsorganisationen haben bereits seit vielen Jahren die Erfüllung des 0,7%-Zieles von der jeweiligen Bundesregierung eingefordert. Verbunden war dies mit der Erwartung, innovative Finanzierungsinstrumente zu entwickeln, um durch die Generierung zusätzlicher Finanzmittel auch die finanziellen Handlungsspielräume als Voraussetzung für eine substantielle Erhöhung der ODA-Mittel zu schaffen. Gedacht war dabei u.a. an eine administrativ leicht umsetzbare Flugticketabgabe, wie sie von Frankreich eingeführt worden ist, oder eine Devisentransaktionssteuer. Größere Erwartungen richten sich aktuell auf steigende Auktionserlöse des Emissionshandels von CO<sub>2</sub>-Zertifikaten.

Wenn von Maßnahmen der Entwicklungspolitik die Rede ist, richtet sich die Aufmerksamkeit sogleich auf das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Das Ministerium führt die Regierungsverhandlungen über die Zusammenarbeit mit Partnerländern, die Leitung des Hauses spricht für die deutsche Entwicklungspolitik in internationalen Konferenzen und legt gegenüber Bundestag und Öffentlichkeit Rechenschaft ab.

Aber das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung ist nicht der einzige Akteur in der Entwicklungspolitik. Der Einzelplan 23, der Haushalt des BMZ, steht im Mittelpunkt der Haushaltsberatungen zur Entwicklungspolitik; in der Tat trägt er den größten Teil zur Berechnung der Entwicklungsleistungen bei, die an die OECD gemeldet werden und dann - bezogen auf das Bruttonationaleinkommen - als ODA-Quote ihren Weg in die Debatte finden. Der Anteil des BMZ an den gesamten ODA - Leistungen liegt im langjährigen Schnitt nur knapp über 60 Prozent. Umfangreich, wenn auch entwicklungspolitisch nicht unproblematisch, sind als Quellen die Haushalte der Bundesländer, die vor allem Leistungen für Studierende aus Entwicklungsländern geltend machen, sowie der Kommunen, die Aufwendungen für Asylbewerber anrechnen lassen, und schließlich das Bundesvermögen, seitdem Entwicklungsländer in größerem Umfang entschuldet werden.

Innerhalb der Bundesregierung setzen auch andere Ressorts Haushaltsmittel für Entwicklungsvorhaben ein. Die Leistungen verteilen sich (in Millionen €) im Jahr 2007 – die statistischen Daten zu den Leistungen einzelner Ressorts im Jahr 2008 werden nach Auskunft der Bundesregierung erst im Spätsommer 2009 verfügbar sein – wie folgt:

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)	4.839,3
Auswärtiges Amt (AA)	359,9
BM für Bildung und Forschung (BMBF)	52,2
Der Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien	45,8
BM für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV)	25,4
BM für Gesundheit (BMG)	21,6
BM der Finanzen (BMF)	16,4
BM für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU)	15,6
BM der Verteidigung (BMVg)	9,2
BM des Innern (BMI)	7,9
BM für Wirtschaft und Technologie (BMWVI)	7,1
BM für Arbeit und Soziales (BMAS)	3,0
BM für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)	2,4
BM der Justiz (BMJ)	1,9
BM für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)	0,6

Die Bundesministerien werden in diesem Bericht mit den angegebenen Abkürzungen genannt.

Anrechenbar auf die ODA-Quote sind alle Entwicklungsleistungen, die von der öffentlichen Hand erbracht werden. Die Quote ist ein relativer Wert: sie benennt den Anteil der Entwicklungsleistungen am Bruttonationaleinkommen. Die Quote kann also selbst dann steigen, wenn die Leistungen gleich bleiben, das Bruttonationaleinkommen aber sinkt. Im Gegenzug kann die Quote sogar sinken, wenn die Entwicklungsleistungen zwar steigen, aber in geringerem Maße als das Bruttonationaleinkommen. Neben die international anerkannte Referenzgröße der ODA-Quote ist deshalb zu Recht die Diskussion über die tatsächlichen Transferleistungen getreten, also die absolute Höhe dessen, was mit finanzieller und technischer Hilfe an Programmen in Entwicklungsländern unterstützt wird. Hier richtet sich der Blick dann wieder auf das Budget des BMZ und die Haushalte der weiteren Ministerien, die Entwicklungsländern Mittel zur Verfügung stellen. Bei dieser Betrachtung stellt sich das Gewicht des BMZ deutlich anders dar: das BMZ erbringt annähernd 90 Prozent der Gesamtleistungen der Bundesregierung.

Die Einbeziehung weiterer Ressorts der Bundesregierung ist lange in absoluten Zahlen gering geblieben: 2003 belief sich das Volumen ODA-fähiger Leistungen aus anderen Ressorts als dem BMZ auf rund 395 Millionen €, 2004 auf 407 Millionen €. Das war gegenüber dem Haushalt des BMZ in Höhe von jeweils rund 3,7 Milliarden € eine eher bescheidene Summe, die auch 2007 mit einem Volumen von rund 560 Millionen € gegenüber 4,9 Milliarden € des BMZ noch in diesem Rahmen blieb. Für 2008 aber und noch mehr für 2009 verschieben sich die Gewichte. Insbesondere ist es der absolute Aufwuchs in einzelnen Ressorts, der die Frage nach der entwicklungspolitischen Gestaltung aufkommen lässt. Das Auswärtige Amt und das Bundesumweltministerium verfügen über beträchtliche Mittel, ebenso das Bundesministerium für Bildung und Forschung und traditionell das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Auch das Verteidigungsministerium hat finanzielle Mittel zur Verfügung, die als ODA-Leistungen anrechenbar sind. Sie alle, die auch schon bisher im internationalen Kontext tätig waren – es gibt kein Ministerium ohne ein Referat oder eine Abteilung für internationale Angelegenheiten – haben nun vermehrte Handlungschancen. Damit stellt sich die Frage nach der kohärenten Verwendung der Mittel. Gibt es eine verbindliche Verpflichtung aller Ressorts auf entwicklungspolitische Grundsätze und Verfahren

oder geht die Entwicklungspolitik auf eine Praxis ressortspezifischer Entwicklungszusammenarbeit zu?

## 1.2 Wirksamere Hilfe

Parallel zum Prozess der Steigerung der ODA-Leistungen wird im Rahmen von OECD/DAC auch eine Diskussion über die Steigerung der Wirksamkeit und Effizienz der Hilfe geführt. Ausgangspunkt dafür waren die ganz offensichtlich hohen administrativen Transaktionskosten für Nehmer- und Geberländer, die mit den vielfältigen bilateralen Geberbeziehungen und der Durchführung von einzelnen Programmen und Projekten verbunden sind. Beispiel dafür war die Überflutung der Ministerien in den Entwicklungsländern mit zahllosen Regierungs-, Gutachter- und Evaluierungsmissionen. Dies mündete dann in der Verabschiedung der „Paris Declaration on Aid Effectiveness“ im März 2005. Weiter präzisiert in der Accra Agenda for Action im Jahr 2008, enthält sie als wesentliche Elemente die Stärkung der Eigenverantwortung und Handlungsfähigkeit der Entwicklungsländer sowie die Verpflichtung der Geber, ihre Verfahren und Maßnahmen zu harmonisieren und an den Bedürfnissen der Partnerländer auszurichten.

Die Frage nach der Wirksamkeit der Hilfe durchzieht auch die DAC-Prüfberichte der deutschen Entwicklungspolitik. Schon 2002 und noch deutlicher 2005 wurde der deutschen Entwicklungspolitik die Gefahr einer Zersplitterung attestiert. Der Bericht von 2005 verweist auf die Reformbedürftigkeit des deutschen Systems der Entwicklungszusammenarbeit, „um es besser den sich verändernden internationalen Erfahrungen anzupassen, organisatorische Überschneidungen zu vermeiden und die Transaktionskosten zu senken“. Nicht nur das bis heute ungelöste Nebeneinander finanzieller und technischer Zusammenarbeit spricht der Bericht an, sondern auch die Beteiligung einer Mehrzahl von Bundesministerien gerät hier in den Blick. Der DAC-Prüfbericht billigt der deutschen Politik noch zu, durch die Förderung einer gemeinsamen strategischen Vision zentrifugalen Tendenzen entgegen zu wirken. Das damit gemeinte Aktionsprogramm 2015 als programmatische Vorgabe der gesamten Bundesregierung hat inzwischen jedoch deutlich an Prägekraft verloren, in der Koalitionsvereinbarung von 2005 wird es nicht einmal mehr erwähnt. Damit gewinnt die Frage nach gemeinsamer inhaltlicher Ausrichtung an Dringlichkeit.

Ein kurzer Blick in die Historie deutscher Entwicklungspolitik zeigt, dass die Sorge um programmatische Bündelung und konzeptionelle Schlüssigkeit von Anfang an die Debatte geprägt hat. Entwicklungspolitik sollte ein eigenständiges Politikfeld mit einem eigenen Ressort sein. Weder Außenpolitik noch Wirtschaftspolitik sollte sie - bei aller Überlappung - sein, sondern ein eigenständiges Politikfeld. Der Antrag der SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag vom 22. Februar 1956 auf die Budgetierung von 50 Millionen DM für Entwicklungszwecke, der gemeinhin als Geburtsstunde der deutschen Entwicklungspolitik benannt wird, bahnte dafür gemeinsam mit zwei Folgeanträgen aus dem gleichen Jahr den Weg. Es war dann bei wachsendem Mittelvolumen nur konsequent, die Mühen der Abstimmung in interministeriellen Ausschüssen durch die Einrichtung eines eigenständigen Ministeriums zu überwinden. Fortan liest sich die institutionelle Geschichte deutscher Entwicklungspolitik wie eine Folge von Ausweitungen der Kompetenzen und Zuständigkeiten des Entwicklungsministeriums: 1961 gegründet, sah sich das Ministerium noch 1963 einer Situation gegenüber, in der 231 Referate in 16 verschiedenen Ministerien eine entwicklungspolitische Zuständigkeit für sich reklamierten. Mit dem Bundeskanzlererlass von 1964 erhielt das BMZ die Zuständigkeit für Grundsätze und Programme der Technischen Zusammenarbeit; 1972 die für die multilaterale und bilaterale Finanzielle Zusammenarbeit. 1998 wurde ihm die Federführung für die Entwicklungspolitik der Europäischen Union übertragen und ebenfalls seit 1998 verfügt das BMZ über Sitz und Stimme im Bundessicherheitsrat.

Diese ständige Aufwertung des BMZ korrespondiert mit dem wachsenden Verständnis von Entwicklungspolitik als globaler Strukturpolitik. Ihr Beitrag zur globalen Zukunftssicherung verweist umso mehr auf einen entwicklungspolitischen Kohärenzanspruch, als internationale Politikverflechtungen immer sichtbarer werden. Eine Konsequenz u.a. daraus ist, dass das BMZ gehalten ist, eine Entwicklungsverträglichkeitsprüfung von Gesetzen durchzuführen.

### **1.3 Globale Strukturpolitik**

Die ressortübergreifende Rolle der Entwicklungspolitik sowie ihr Querschnittscharakter wird deutlich, wenn die einzelnen Bereiche der globalen

Strukturpolitik betrachtet werden. Gewöhnlich werden fünf Kernbereiche der globalen Strukturpolitik unterschieden; in allen nimmt die Entwicklungspolitik unverzichtbare Aufgaben wahr:

- Schaffung eines fairen Welthandels verbunden mit der Herausbildung einer verbindlichen Wettbewerbsordnung,
- Schaffung einer Weltwährungs- und Finanzordnung, die einen stabilen und verlässlichen Rahmen für die internationalen Wirtschaftsbeziehungen setzt,
- Schaffung einer Weltsozialordnung, die die u.a. Rechte von Arbeitnehmern, Minderheiten und Migranten verbindlich festlegt, die Diskriminierung sanktioniert und einen ausreichenden sozialen Schutz und soziale Sicherheit für alle ermöglicht,
- Schaffung einer Weltökologieordnung, die das menschliche Überleben und Gedeihen im globalen und regionalen Kontext sichert und einem exzessiven Ressourcenverzehr den Riegel vorschiebt,
- Herausbildung einer Weltfriedensordnung, die Mechanismen und Strukturen zur Krisen- und Konfliktprävention sowie zur Bewältigung von Konflikten schafft und dem internationalen Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität (z.B. dem Drogenhandel) Einhalt gebietet.

Verschiedene Handlungsebenen und Akteure sind an der Schaffung einer Global Governance-Struktur beteiligt: Die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen, Regionale Integrationsprojekte, Zivilgesellschaft (insbesondere als Nichtregierungsorganisationen), Lokalpolitik und in besonders verantwortlicher Rolle die Nationalstaaten. Der beobachtbare Mittelzuwachs in den Fachministerien für ODA-fähige internationale Aufgaben und Entwicklung, insbesondere beim Auswärtigen Amt (AA), dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) und dem Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) zeigen, dass Parlament und Regierung erkannt haben, dass globale Strukturpolitik eine gesamtpolitische Aufgabe ist.

Mit der Selbstverpflichtung der Geber auf die Prinzipien der Paris-Agenda wird es für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit zwingend, einen Prozess verstärkter Koordination der Akteure und Verfahrensweisen voran zu treiben. Ob in diesen Prozess die Diversifizierung der Mittel auf eine

Mehrzahl von Akteuren im Regierungsbereich wirklich hinein passt, wird auch im Bundestag kontrovers diskutiert. Bei den Debatten zur Einbringung und zur Verabschiedung des Haushalts 2009 wurden gegensätzliche Einschätzungen auch innerhalb der Koalition deutlich. Während die Abgeordnete Kofler (SPD) die Einbeziehung weiterer Ressorts als erfreulichen Schritt zur Gestaltung der Entwicklungspolitik als Querschnittsaufgabe sah, warnte der Abgeordnete Borchert (CDU/CSU) vor einer zu weitgehenden Aufteilung und mahnte: „Nie war Kohärenz mehr gefordert als jetzt.“

Wenn man zugesteht, dass der Anspruch der Gestaltung globaler Strukturpolitik und der Bearbeitung globaler Herausforderungen nicht ausschließlich durch das BMZ erfolgen kann, stellt sich die Frage, ob die praktische Politik der Ressorts ein Kohärenzdefizit aufweist, oder ob ausreichende Koordinierungsverfahren bestehen, dieses zu vermeiden. Zu fragen ist weiterhin, ob das Handeln der Exekutive im Hinblick auf entwicklungspolitische Kohärenz auch vom Parlament entsprechend beobachtet und kontrolliert wird.

## **2. Neuere Entwicklungen in den Ressorts**

Mit dem Haushalt 2008 hat sich ein Prozess der Diversifizierung der Entwicklungsmittel verstärkt, der 2009 weiter beschleunigt wurde. 2008 war es das Auswärtige Amt, das von den 750 Millionen € zusätzlicher Mittel, die die Bundesregierung beim G8-Gipfel in Heiligendamm zugesagt hatte, 250 Millionen € erhielt. 2009 stiegen seine Mittel um weitere 150 Millionen € auf nunmehr annähernd 750 Millionen €. Hinzu kam eine Steigerung um 120 Millionen € im Etat des Bundesministeriums für Umwelt, so dass der BMU nunmehr über rund 140 Millionen € an ODA-fähigen Mitteln verfügen kann. Basis der BMU-Mittel sind die erwarteten Erlöse aus den Auktionen von CO<sub>2</sub>-Zertifikaten – eine der ersten zusätzlichen Finanzierungsquellen, die sich die Bundesregierung erschließt und deren Verfügbarkeit als Voraussetzung für die weitere Steigerung der ODA-Quote angesehen wird.

Zuwächse verzeichnet auch das BMBF in Höhe von rund 10 Millionen €. In anderen Ressorts sind die Beträge ebenfalls eher gering, belassen oder eröffnen diesen jedoch durchaus entwicklungspolitische Gestaltungsräume.

### **2.1 Entwicklungspolitische Strategien des Auswärtigen Amtes**

Nicht erst seit der kräftigen Budgetsteigerung der letzten beiden Jahre ist das Auswärtige Amt nach dem BMZ innerhalb der Bundesregierung das Ressort mit den höchsten ODA-Ausgaben. Schon zuvor war das AA ein bedeutender Akteur in entwicklungspolitisch relevanten Arbeitsfeldern, wobei das Gros der Mittel auf Maßnahmen auswärtiger Kulturpolitik entfiel. Für das Jahr 2007 spezifiziert das AA seine Leistungen wie folgt

- 190 Millionen € für Auswärtige Kulturpolitik (Auslandsschulwesen, DAAD, Goethe-Institut)
- 74 Millionen € für länderbezogene Maßnahmen der humanitären Hilfe, Demokratisierungs- und Ausstattungshilfe, Menschenrechtsförderung, Krisenprävention, Friedenserhaltung und Konfliktbewältigung
- 62 Millionen € Beiträge an die Vereinten Nationen und andere internationale Organisationen
- 30 Millionen € Sach- und Personalkosten.

Der Zuwachs im Haushalt 2008 ist für das Auswärtige Amt Anlass gewesen, ein Konzept für die Verwendung seiner ODA-Mittel zu formulieren, seit Juni 2008 existiert dazu eine Handreichung. Sie plädiert für eine Kontinuität der Arbeit, also dafür, mit Hilfe der zusätzlichen Mittel die bisherigen Handlungsfelder weiter auszugestalten. Allerdings wird auch deutlich die Eigenständigkeit des entwicklungspolitischen Beitrags des AA betont und Wert auf die Abgrenzung von anderen Ressorts gelegt, die ebenfalls über ODA-Mittel verfügen.

Dass das Auswärtige Amt darauf verzichtet, sich neue sektorale Handlungsfelder zu erschließen, verringert zunächst zweifellos die Gefahr von Konkurrenz und unvermitteltem Nebeneinander im Handeln verschiedener Ressorts. Wenn dennoch von einem eigenen Profil des AA gesprochen wird, kann sinnvollerweise damit nur gemeint sein, dass hier von einer gewissen Arbeitsteilung und damit verbundenen Schwerpunktsetzung innerhalb der Entwicklungspolitik ausgegangen wird. Im Hinblick auf Zugänge im UN-Bereich etwa erscheint das durchaus plausibel, ebenso bei der Auswärtigen Kulturpolitik. Weniger im Hinblick auf die konzeptionelle und praktische politische Ausgestaltung bestehen hier Berührungen als vor allem durch die Anrechenbarkeit der Leistungen auf die ODA-Quote. Auch wenn die ODA-Kriterien gewisse Spielräume lassen, muss es entwicklungspolitisch im Kern um die Verfolgung einer Strategie gehen, die sich durch Maßnahmen in den Entwicklungsländern um eine nachhaltige Verbesserung der Lebensbedingungen in den betreffenden Ländern bemüht oder diesen Ländern durch die Mitgestaltung internationaler Regelwerke zusätzliche Handlungschancen für eine Reformpolitik eröffnet.

Ohne es explizit zu erwähnen, rekurriert das AA auf die Sichtweise des Koalitionsvertrags, der Entwicklungspolitik als eigenständigen Teil der gemeinsamen Außenpolitik bezeichnet. Doch wäre es sicher eine extensive Interpretation dieser Aussage, wenn das AA daraus die Berechtigung ableitete, von primär außenpolitischen Zielsetzungen bei der Verwendung der ihm zur Verfügung stehenden ODA-Mittel auszugehen. Als Beispiele für eine solche Mittelverwendung verweist das Papier des AA jedoch u.a. auf Maßnahmen, „die der Durchsetzung deutscher außenpolitischer Zielsetzungen dienen“ oder „die dazu beitragen, Vertrauen in Deutschland zu stärken“. Das wäre jedoch in dieser Zuspitzung primär Außenpolitik und kaum als „außenpolitisches Profil des ODA-Engagements“ zu bezeichnen,

von dem das Papier ebenfalls spricht. Offenbar sieht das AA den entwicklungspolitischen Bezug als „Nebeneffekt“ der „vom AA durchgeführten außenpolitisch motivierten Maßnahmen, die aufgrund der breiten OECD-Definition ODA-anrechenbar sind“.

Nicht manifest, sondern latent wird somit der Entwicklungsbezug der vom AA getragenen Maßnahmen gesehen.

Sein Engagement unter dem Oberziel „Frieden und Sicherheit“ gliedert das AA in vier Schwerpunkte:

- Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedenskonsolidierung
- Förderung von Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit
- Regionale Zusammenarbeit und Integration
- Friedenspolitik im Rahmen der Auswärtigen Kultur-, Bildungs- und Wissenschaftspolitik.

Damit bewegt sich das AA in einem Kontext, der nach wie vor stärker vom BMZ gestaltet wird als vom AA. Das Fördervolumen des BMZ übersteigt deutlich das Volumen des AA. Konkurrierende Sichtweisen und möglicherweise divergierende Maßnahmen erscheinen nicht ausgeschlossen, wenngleich die bisher nur kurze Praxis seit 2008 solche Fälle nach Auskunft der Beteiligten nicht verzeichnet. Was es aber gibt, ist ein nur schwer verständliches Nebeneinander von Aktivitäten. Verwiesen wird hier auf das Engagement beider Akteure bei der Afrikanischen Union, wo Baumaßnahmen einerseits und Programmmaßnahmen andererseits auf AA und BMZ verteilt sind. Nach Auffassung der GKKE gibt es darüber hinaus Defizite in der konstruktiven Zusammenarbeit im Rahmen des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ (s. dazu Kapitel 3.1).

Umso wichtiger ist eine Abstimmung oder genauer: die Entwicklung von Instrumenten und Verfahren zur Abstimmung. Zunächst sind im Auswärtigen Amt selbst Vorkehrungen dafür getroffen worden, den mit dem Zuwachs an Mitteln größer gewordenen Handlungsrahmen konsistent auszugestalten. Dazu wurde ein ODA - Lenkungsausschuss unter Leitung des beamteten Staatssekretärs eingerichtet. Er tagt etwa viermal im Jahr unter Beteiligung der Abteilungsleiter und Beauftragten und befasst sich mit Grundlinien der Haushaltsgestaltung und Mittelverwendung. Zur Abstimmung mit dem BMZ existiert ein jour fixe der Grundsatz- und Organisationsreferate beider Ressorts. Auch gibt es regelmäßige Treffen zwischen

den Staatssekretären von AA und BMZ. Diese sind nicht zuletzt ein Ergebnis des hohen Abstimmungsbedarfs im Rahmen des Stabilitätspakts Afghanistan, die dort jedoch noch breiter gefasst sind.

Umfangreichere Erfahrungswerte für die Zusammenarbeit des Auswärtigen Amtes mit dem BMZ existieren im Rahmen des Stabilitätspakts Afghanistan. Die Bundesregierung stellt für den Zeitraum 2002 bis 2010 insgesamt über 1,2 Milliarden € für den zivilen Wiederaufbau Afghanistans bereit, zum größten Teil über die Etats des Auswärtigen Amtes und des Entwicklungsministeriums. Gab es bis 2007 eine Ausstattung des BMZ in Höhe von 80 Millionen €, wovon 30 Millionen € dem AA zur Bewirtschaftung übertragen wurden, so erfuhr der Stabilitätspakt 2008 eine Anhebung auf 170 Millionen €. Zugleich wurde die Querfinanzierung des AA durch das BMZ beendet: Die seitdem bestehende Aufteilung stattet das AA mit rund 90 Millionen € und das BMZ mit 80 Millionen € aus.

Gemeinsame Vorgabe ist der zivile Wiederaufbau Afghanistans; sie konkretisiert sich zu Vorhaben in den Bereichen

- Sicherheit und Stabilität: Aufbau der afghanischen Polizei und Förderung des Sicherheitssektors,
- Stärkung afghanischer Eigenverantwortung: Aufbau von politischen Institutionen, Rechtsstaat, öffentlicher Verwaltung und Zivilgesellschaft,
- Versorgung mit Strom aus nachhaltigen Energiequellen und sauberem Trinkwasser als Grundlage für wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt,
- Nachhaltige Förderung des Wirtschaftslebens, Stärkung von Wirtschaftskreisläufen und Schaffung von Einkommen,
- Rasche und sichtbare Aufbauarbeit im Umfeld von Provincial Reconstruction Teams (PRTs) sowie im ländlichen Raum,
- Bildungsvorhaben: Zukunftsperspektiven für Jungen und Mädchen,
- Stärkung der Identität Afghanistans durch Kulturförderung und Hochschulzusammenarbeit,
- Politische Stabilität im regionalen Umfeld schaffen – Die G8-Initiative zur Verbesserung der afghanisch-pakistanischen Beziehungen.

Innerhalb dieser breit gefassten Arbeitsschwerpunkte liegen die Aktivitäten von AA und BMZ z.T. sehr eng beieinander, etwa wenn im Bereich des

Aufbaus politischer Institutionen das BMZ das Training von Polizisten und das AA die Ausbildung von Richtern und Staatsanwälten fördert. Bei den Bildungsvorhaben konzentriert sich das AA auf Kulturförderung und Zusammenarbeit im Hochschulbereich, während vom BMZ in den Bereichen Grund- und Sekundarbildung sowie berufliche Bildung Schwerpunkte gesetzt werden. Weitere Aktivitäten der Nothilfe sowie die Förderung des Wirtschaftslebens und nachhaltiger Energie aus den Etats beider Ministerien runden den gemeinsamen Plafonds der Förderung ab.

Es kann nicht überraschen, dass angesichts der Breite der Gesamtaufgaben und der Nähe der einzelnen Arbeitsvorhaben ein enges Netz von Abstimmungsverfahren geknüpft ist. Dazu gehört der Staatssekretärsausschuss von Kanzleramt, Auswärtigem Amt, Innen-, Verteidigungs- und Entwicklungsministerium. Zusätzlich zu dessen monatlichen Treffen finden wöchentliche Besprechungen zwischen allen in Afghanistan beteiligten Ressorts auf der Ebene der Bearbeiter sowie der zuständigen Referatsleiter statt.

Während im Rahmen des Stabilitätspakts enge Abstimmungsstrukturen bestehen, ist das außerhalb des Stabilitätspaktes nicht ohne weiteres der Fall. Interessant ist hier die Regelung im AA, dass die Budgetierung nicht länderbezogen, sondern politisch ausgelegt ist. Das bedeutet, dass sich die Referate im AA verständigen müssen, wenn es um Vorhaben im bilateralen Kontext geht. Man wird davon ausgehen dürfen, dass das AA den Mittelzuwachs dazu nutzen wird, sich in den Beziehungen zu einzelnen Ländern mehr Gestaltungsraum zu erschließen. Zu den operativen Maßnahmen, die bisher bekannt geworden sind, gehört die Unterstützung von Gerichtsverfahren im Zusammenhang mit Menschenrechtsverletzungen in Kambodscha oder einzelne Initiativen zur Rechtsstaatsförderung, wobei hierzu soeben ein Arbeitsstab im AA eingerichtet worden ist. Damit deutet sich zumindest die Entwicklung eines systematischen Arbeitsschwerpunkts mit längerfristigem EZ-Charakter an. Den Aktivitäten des AA liegen zu meist einzelfallbezogene Hinweise der Botschaften zugrunde. Es ist die erklärte Absicht im AA, den Botschaften eine aktivere Rolle vor Ort zuzuweisen als bisher. Als Spezifikum der AA-Förderung wird selbst im Rahmen des Stabilitätspakts die größere Beweglichkeit des AA durch das Agieren der Botschaft vor Ort im Gegensatz zum längerfristig in Regie-

rungsverhandlungen festgelegten Förderprogramm des BMZ hervorgehoben.

Schon jetzt arbeiten in den Botschaften von rund fünfzig Ländern entwicklungspolitische Referenten. In einer Reihe von Gastländern sind bereits Deutsche Häuser eingerichtet worden, die die Tätigkeit der Durchführungsorganisationen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zusammenführen. Den Vertretungen vor Ort in Zusammenarbeit mit den Botschaften wird bei der weiteren Umsetzung der Paris-Agenda eine größere Rolle zukommen. Dafür müssen in den Vertretungen vor Ort jedoch ganz andere Voraussetzungen geschaffen werden, als sie derzeit gegeben sind. Die Prüfberichte des DAC zur deutschen Entwicklungspolitik haben zu Recht auch immer die Frage nach der Durchführungsstruktur der deutschen Technischen und Finanziellen Zusammenarbeit aufgeworfen – eine Diskussion, auf die an dieser Stelle nur verwiesen werden soll.

Eine Stärkung der Rolle der Botschaften darf insbesondere nicht dazu führen, dass die Botschaften über variable Mittel verfügen, mit denen sie quasi eine „Entwicklungspolitik light“ betreiben, also Maßnahmen jenseits des in den Regierungsverhandlungen festgelegten Rahmens der Kooperation auflegen. Das AA hebt jedoch ausdrücklich die Chancen hervor, den Kooperationsrahmen zu erweitern, wenn dies opportun erscheint. In der Tat hat das BMZ mit seiner Konzentration auf maximal drei Schwerpunkte in der Zusammenarbeit mit dem jeweiligen Land eine nicht immer unproblematische Begrenzung seiner Arbeit vorgenommen. Sie mag im Sinne der Sichtbarkeit und Wirksamkeit angezeigt sein, sie geht jedoch auch das Risiko ein, ggf. Problemlagen im jeweiligen Land zu unterlaufen. Nicht zu Unrecht wird deshalb auch in der Dezentralisierung der Entscheidungsstruktur über Fördermaßnahmen ein Zugewinn an Handlungsmöglichkeiten und Wirkungschancen vermutet. Es bleibt aber die Frage nach Kriterien und Modalitäten der Abstimmung.

Ganz offenbar gibt es bislang keine verlässlichen Erfahrungswerte. Das AA betont, der Abstimmungsbedarf sei um so größer, je näher seine Maßnahmen an Vorhaben der klassischen Entwicklungszusammenarbeit heranrückten, also mit Ansprüchen längerfristiger Programmgestaltung verbunden sind. Hervorgehoben wird der laufende Kontakt auf Referentenebene und das dort gewachsene Verständnis für die jeweiligen Besonder-

heiten. Mittelfristig wird jedoch auch das AA nicht darum herumkommen, neben den von ihm reklamierten „Besonderheiten“ – kürzere Laufzeit, „Schnellläufer“, kaum vorhandene Verpflichtungsermächtigung für viele Maßnahmen – auch die Gemeinsamkeiten entwicklungspolitischer Arbeit zu akzeptieren. Dafür werden schon die Ergebnisse von ersten Evaluierungen sorgen, die sich in ihren Urteilskriterien notwendigerweise auf entwicklungspolitische Standards einlassen müssen. Die Prinzipien der Erklärung von Paris mit ihrer Wirkungsorientierung und wechselseitigen Rechenschaftslegung sind hier die gemeinsame Vorgabe, deren Verbindlichkeit nicht in Abrede gestellt werden kann.

Einstweilen, so die Einschätzung im BMZ, dauert der Lernprozess an. Dass er Gefahren einer unkoordinierten Doppelung enthält, wird durchaus gesehen. So weist das BMZ kritisch darauf hin, dass das AA in seinem Schwerpunkt der kulturellen Zusammenarbeit einen speziellen Freiwilligendienst eingerichtet hat, ohne dieses Vorhaben mit dem Freiwilligendienst „weltwärts“ des BMZ abgeglichen zu haben. Ein faktisches Nebeneinander darf sich nicht zu einer Konkurrenz ausweiten, die unterschiedliche Profile deutscher Entwicklungspolitik verfolgt und verschiedene Standards anwendet.

## **2.2 Sicherheits- und Entwicklungspolitik: Das BMVg und die zivilmilitärische Zusammenarbeit in Afghanistan**

Im Rahmen des Stabilitätspakts Afghanistan existiert nicht nur ein dichtes Abstimmungsnetz zwischen den Ressorts innerhalb der Regierung, auch in Afghanistan selbst findet eine enge Abstimmung aller Beteiligten statt. Sie weist durch die Einbeziehung des Militärs eine Besonderheit auf und lässt das entwicklungspolitische Engagement aller Ressorts nicht selten zum Gegenstand öffentlicher Debatten werden.

Dazu trägt weniger das finanzielle Fördervolumen des BMVg bei als die Tatsache, dass die institutionelle Struktur vor Ort dem Militärischen eine zentrale Rolle einräumt. Dies gilt nicht für die gesamten Kooperationsfelder des Stabilitätspakts, wohl aber für die im Rahmen der zivilmilitärischen Kooperation gebildeten Regionalen Wiederaufbauteams (PRTs). Sie beruhen auf einem Vier-Säulen-Modell von AA, BMZ, BMI und

BMVg und weisen eine Doppelspitze von AA und BMVg auf. Praktisch werden sie aber durch das Militär dominiert, das für Erkundung und Bewertung der Sicherheitslage als Voraussetzung für die Einleitung von Wiederausbaumaßnahmen zuständig ist. Insbesondere durch die bei den PRTs angesiedelten vertrauensbildenden Maßnahmen, die Quick-Impact-Maßnahmen in Form des Wiederaufbaus von Schulen, Brücken oder Wegen, verstärkt sich in der afghanischen und deutschen Öffentlichkeit den Eindruck der militärischen Dominanz beim zivilen Aufbau.

Bislang trägt das BMVg knapp unter fünf Millionen € jährlich zur Official Development Assistance (ODA) im Rahmen von Quick-Impact-Maßnahmen zum Afghanistan-Einsatz bei. Da es keinen signifikanten Mittelaufwuchs für zivile Aufbaumaßnahmen im Rahmen des BMVg gibt, wird sein ODA-Beitrag auf diesem niedrigen Niveau verharren. Allerdings sind nicht selten zivile Aufbaumaßnahmen, die aus Mitteln des AA finanziert werden und ODA-fähig sind, durchaus militärisch motiviert. Ein markantes Beispiel ist der Ausbau des Flughafens von Mazar-i-Sharif, der zwar zivil begründet wird, doch sicherstellt, dass dort größere und schwerere Militär-Flugzeuge landen können und damit den logistischen Erfordernissen der Bundeswehr nachkommt.

Der Fall Afghanistan ist für die Herausbildung zivil-militärischer Kooperationsstrukturen von exemplarischer Bedeutung. In Afghanistan trifft ein großer Teil der derzeit typischen Krisenfaktoren zusammen und verstärkt sich gegenseitig: Staatszerfall, Kulturkrise, internationaler Terrorismus, Armut und Ressourcenknappheit sowie Drogenhandel. Dabei werden im Rahmen des NATO-Einsatzes unterschiedliche Ansätze praktiziert, um zu einer Balance zwischen sicherheits- und entwicklungspolitischen Erfordernissen zu kommen. Die großen Truppensteller, die gleichzeitig auch wichtige Geberländer sind, definieren jeweils unabhängig ihr Kooperationsmuster im zivil-militärischen Bereich. Während auf der einen Seite die USA und Neuseeland sicherheitspolitische Gesichtspunkte in den Vordergrund stellen, versucht auf der anderen Seite Großbritannien, zivile Aufbauanstrengungen möglichst frei von militärischer Einvernahme zu gestalten.

Die deutsche Politik nimmt eine mittlere Position ein, doch dominiert im deutschen Ansatz eher ein militärischer Aspekt. Diese Betonung des Militärischen im Afghanistankonflikt steht im Widerspruch zu den Aussagen

auch der Militärführung, dass der Konflikt militärisch nicht beigelegt werden kann. Daraus können zwei Schlussfolgerungen gezogen werden. Zum einen stellt sich die Frage, ob eine tief greifende Intervention in einen Staat und eine Gesellschaft, die deren Autonomie außer Kraft setzt, überhaupt eine Aussicht auf Erfolg hat. Ein Rückzug aus Afghanistan und das Fernbleiben aus gewaltsam eskalierten Konflikten, bei denen es insbesondere zu Verbrechen gegen die Menschlichkeit kommt, käme allerdings einer Kapitulation vor humanitären und menschenrechtlichen Verpflichtungen gleich. Deshalb bleibt zweitens zu prüfen, welche Erfolgsaussicht eine Strategie hat, bei der nicht das Militär, sondern die Entwicklungspolitik und die humanitäre Hilfe die entscheidenden Rollen übernehmen im Sinne des Vorrangs ziviler Krisenprävention und Konfliktlösung.

Die Nichtregierungsorganisationen, die humanitäre Hilfe und Entwicklungsarbeit in Afghanistan leisten, haben in Positionspapieren, u.a. des Verbandes deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO), sowie in häufigen Gesprächen mit den Vertretern der beteiligten Ministerien unter Leitung von Staatsminister Gernot Erler auf die unbedingte Notwendigkeit der strikten Trennung von militärischem und zivilem Engagement hingewiesen. Unabdingbar ist es, dass die zivile Aufbauarbeit in Krisen-, Konflikt- und Post-Konfliktländern klar unter den Primat der Entwicklungspolitik gestellt wird. Das Militär darf keine Maßnahmen mit entwicklungspolitischem Charakter durchführen und Entwicklungspolitik darf keine zivilen und erst recht keine militärischen Aktivitäten des Militärs finanzieren.

### **2.3 Klimaschutz in Schwellen- und Entwicklungsländern – die Politik des BMU**

Der Beschluss der Bundesregierung zur Umsetzung einer internationalen Klimaschutzinitiative im Jahre 2007 verschaffte dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) erstmals im Haushalt 2008 substantielle Finanzmittel zur Gestaltung und Umsetzung von eigenen umweltpolitischen Programmen. In den Jahren davor lagen die für die ODA anrechenbaren Mittel bei 17,4 Millionen € im Jahre 2006 und 15,6 Millionen € im Jahre 2007, die überwiegend multilateral verwendet wurden.

Neben dem AA ist das BMU das Ministerium mit dem höchsten Zuwachs an ODA-fähigen Haushaltsmitteln. Aus dem internationalen Klimaschutzprogramm der Bundesregierung, das aus den Erlösen der Auktion von CO<sub>2</sub> Zertifikaten finanziert werden soll, werden 400 Millionen € dem Haushalt des BMU zur Verfügung. Davon sollen auch in den folgenden Jahren jeweils 120 Millionen € für den internationalen Teil der Klimaschutzinitiative verwendet werden, die nach ausdrücklicher Maßgabe des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages für entwicklungspolitisch wirksame und damit ODA-anrechenbare Programme in zwei Bereichen ausgegeben werden sollen: erstens für die Förderung einer nachhaltigen Energieversorgung sowie zweitens für die Anpassung an die Folgen des Klimawandels und zum Schutz der Biodiversität.

Diese Konditionierung durch den Haushaltsausschuss beinhaltete auch die konkrete Auflage der Abstimmung der geförderten Projekte mit dem BMZ, um zu gewährleisten, dass diese Projekte nicht den entwicklungspolitischen Zielen des BMZ widersprechen. Für den Haushalt 2009 verzichtete der Haushaltsausschuss auf diese explizite Auflage, jedoch enthält das Haushaltsgesetz eine entsprechende Formulierung. Es ist bemerkenswert, dass der Haushaltsausschuss eine solche Konditionierung nicht für die zusätzlichen Mittel des AA ausgesprochen hat.

Damit wird das BMU auch auf einem Politikfeld tätig, das traditionell in den Zuständigkeitsbereich des BMZ fällt. Die Bedeutung des Politikfeldes Umwelt- und Klimaschutz im Rahmen der Bundesregierung hebt das BMU in seinem Haushaltsplan hervor, indem es darauf hinweist, dass vom BMZ im Rahmen seines Etats im Jahr 2008 902 Millionen € und 2009 rund eine Milliarde € für klima- und umweltschutzrelevante Programme ausgegeben werden.

Die UN-Konferenz Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro im Jahre 1992 und die dort unterzeichneten Umweltkonventionen (Klimarahmenkonvention, Konvention zum Schutz und zur nachhaltigen Nutzung der biologischen Vielfalt) haben diesen engen Zusammenhang auf die politische Agenda gesetzt. Zur Umsetzung der Beschlüsse von Rio haben die zuständigen Ministerien Verfahren für die Arbeitsteilung untereinander vereinbart. In ihrer DIE-Studie beschreiben die Autoren Imme Scholz und Dirk Messner diese Verfahren als „die gegenseitige Anerkennung des je-

weiligen Kompetenzbereichs, d.h. sie beruhen im Wesentlichen auf negativer Koordination. Beide Ministerien haben die gemeinsame Federführung für die Verhandlungen und Umsetzung der Rio-Konvention und der Beschlüsse des Weltgipfels für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg 2002. Das BMU ist u.a. für inhaltliche Fragen der Konvention zuständig, während das BMZ alle finanziellen Angelegenheiten koordiniert. Dies bedeutet, dass das BMU vollständig von den Ressourcen des BMZ abhängig ist, wenn es einen Beitrag zur weltweiten Umsetzung der Rio-Konventionen leisten will. Um die politische Kohärenz von Umwelt- und Entwicklungspolitik zu erhöhen, versucht das BMZ auch, die Positionen des BMU – wo nötig – aus entwicklungspolitischer Perspektive zu beeinflussen“.

Mit der Initiierung der Klimaschutzinitiative hat sich dieses Abhängigkeitsverhältnis verändert und das BMU ist ein zusätzlicher Akteur in der Entwicklungszusammenarbeit geworden. In den Informationen zur Förderung von Vorhaben der Internationalen Klimaschutzinitiative des BMU wird das Thema Kohärenz direkt angesprochen „Durch die Internationale Klimaschutzinitiative werden Projekte zum Klimaschutz in Entwicklungs-, Schwellen- und Transformationsländern (Partnerländer) in Kohärenz zur bestehenden internationalen, multi- und bilateralen Zusammenarbeit der Bundesregierung gefördert“.

Bemerkenswert ist das Bemühen um eine intensive Ressortabstimmung, die im Rahmen eines gemeinsamen Workshops des BMZ und des BMU im Oktober 2008 erfolgte und festhält: „Ziel von BMU und BMZ ist entwicklungs- und umweltpolitische Komplementarität, um größtmögliche Wirksamkeit und Sichtbarkeit klimarelevanter Maßnahmen in der internationalen Zusammenarbeit zu gewährleisten“. Weiter verständigten sich beide Ressorts darauf, Verfahren der Kooperation zu erarbeiten und zu einer „länderspezifischen Schwerpunktbildung in der deutschen Klimapolitik“ zu kommen. Zudem werden alle vom BMU geplanten Projekte dem BMZ zur Prüfung der ODA-Anrechenbarkeit vorgelegt.

Das BMU begründet seine Verstärkung der Kooperation mit Entwicklungsländern im Rahmen eigener Projekte mit der spezifischen fachlichen Kompetenz des BMU und der eindeutigen prioritären Umsetzung der Ziele des Klimaschutzes und des Erhalts der Biodiversität im Unterschied zum BMZ. Neben der Kapazitätsentwicklung der Partner liegt das strategische Ziel

des BMU in der Intensivierung des Politikdialogs hinsichtlich der Arbeitsfelder der Energieeffizienz, erneuerbarer Energien, der Entwaldung, etc und insbesondere auf der politischen Ebene der Kooperation im Rahmen internationaler Klimaschutzregime. Prioritär ist das klimapolitische und nicht das entwicklungspolitische Profil.

Das BMU plant, seine Fördermaßnahmen auf ca. 20 Länder zu konzentrieren. Dazu zählen insbesondere die vom BMZ identifizierten Ankerländer, die eine besondere klimapolitische Relevanz aufzeigen: China, Indien, Brasilien, Südafrika und Mexiko. Im Sinne einer effizienten und wirksamen Mittelverwendung erscheint dies sinnvoll, verfügt doch das BMZ über erheblich mehr Gelder zur breiten Förderung von klimapolitisch relevanten Programmen in Entwicklungsländern. Es besteht jedoch weiterer Klärungsbedarf, Vorhaben des BMU in Papua-Neuguinea widersprechen dieser Abgrenzung.

Neben der Beteiligung an den Ländergesprächen zur Diskussion der Länderpapiere des BMZ im Vorfeld von Regierungsverhandlungen hat bereits eine intensive und von beiden Ministerien als gelungen bezeichnete Kooperation in der Zusammenarbeit mit Südafrika stattgefunden. Das BMU war auch an den jüngsten Regierungsverhandlungen beteiligt, da es insbesondere um das Schwerpunktthema Energie und Klima ging.

Wie beim Auswärtigen Amt zeigt sich auch beim BMU in den Verfahren ein wichtiger konzeptioneller Unterschied gegenüber dem BMZ. Während das BMZ nachfrageorientiert ist und starken Wert auf die „ownership“ der Partnerregierung insbesondere auch im Kontext der Umsetzung der Paris Declaration legt, arbeitet das BMU angebotsorientiert. Im Jahr 2008 hat das BMU 98 Projekte in 50 Ländern gefördert. Davon wurden jeweils ein Drittel von den beiden Durchführungsorganisationen GTZ und KfW implementiert und ein Drittel durch NGOs. Für das BMU sind GTZ und KfW nicht lediglich Durchführer, sondern gleichzeitig Antragsteller und Träger der Projektmaßnahmen. Diese enge Kooperation hat ihren institutionellen Niederschlag gefunden in der Einrichtung eines bei der GTZ in Berlin angesiedelten gemeinsamen Programmbüros (GTZ und KfW) der Internationalen Klimaschutzinitiative.

Da das BMU in keiner dem BMZ vergleichbaren Weise über eine Personal-ausstattung für die internationale Zusammenarbeit oder über eine geeig-nete Struktur etwa in Form von Länderreferaten verfügt, besteht eine große Abhängigkeit von den Leistungen der Durchführungsorganisationen. Gleichzeitig lässt sich vermuten, dass dadurch ein höheres Maß an ent-wicklungspolitischem know-how in die Projektplanung und -implemen-tierung einfließt und zur Sicherung entwicklungspolitischer Kohärenz auf Projektebene beiträgt.

## 2.4 Der deutsche Beitrag zur globalen Wissensgesellschaft durch das BMBF

Im Februar 2008 hat das BMBF die „Strategie der Bundesregierung zur Internationalisierung von Wissenschaft und Forschung“ vorgelegt. Die Zie-le der Strategie sind:

- **Forschungszusammenarbeit mit den weltweit Besten stärken:** Deutsche Forscherinnen und Forscher sollen noch intensiver mit den weltweit besten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern zusam-menarbeiten; Deutschland soll zu einer ersten Adresse für die besten Forscherinnen, Forscher und Studierenden aus aller Welt werden.
- **Innovationspotenziale erschließen:** Deutsche Unternehmen sollen Kooperationen mit den führenden und neu entstehenden Hightech-Standorten und Forschungszentren weltweit sichern und ausbauen.
- **Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern stärken:** Zur Stär-kung von Bildung und Forschung in Entwicklungsländern und für eine engere Wissenschaftskooperation mit neuen Wissenschafts- und Wirt-schaftszentren wird die wissenschaftlich-technologische Zusammen-arbeit und die Entwicklungszusammenarbeit besser aufeinander abge-stimmt.
- **International Verantwortung übernehmen und globale Heraus-forderungen bewältigen:** Deutschland wird mit seinen Forschungs- und Innovationspotenzialen zur Lösung der globalen Klima-, Ressour-cen-, Gesundheits-, Sicherheits- und Migrationsherausforderungen beitragen, um seine politischen Ziele glaubhaft zu vertreten und um-zusetzen.

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) übernimmt eine zentrale Rolle bei der Umsetzung der Strategie. Die Stärkung der Bildungs- und Wissenschaftskooperation mit den Entwicklungsländern wird vom BMBF als ein wichtiger Teil seines Verantwortungsbereichs gesehen. Dafür sind ihm in den letzten Jahren nicht unerhebliche Mittel zugewachsen, die als ODA-fähig gelten. Sie stiegen von rund 10 Millionen € im Jahr 2003 auf nunmehr 50 Millionen € im Jahr 2009. Einen Teil der Mittel erhält das BMBF – wie das BMU – aus den Erlösen der Versteigerung von CO<sub>2</sub>-Zertifikaten.

Ein eigenes entwicklungspolitisches Konzept oder auch eine thematische oder regionale Schwerpunktsetzung sind noch nicht zu erkennen. Von Seiten des BMBF wird eingeräumt, dass man damit erst am Anfang stehe. Es gibt zwar schon eine Reihe von Kontakten und Arbeitsbeziehungen zu verschiedenen Ländern und vor allem auch mit der Wissenschaftscommunity in Deutschland und ihren verschiedenen Institutionen, deren Beiträge zur Beförderung der Kooperation mit EL verstärkt miteinbezogen werden sollten.

Aber eine umfassendere strategische Ausrichtung fehlt bislang. Das BMBF befindet sich noch in einem Suchprozess, in den unterschiedliche Interessen und Impulse einfließen. Es zeichnen sich zwei Ansätze ab, die möglicherweise in Konkurrenz zueinander stehen:

Zum einen die wissenschaftlich-technologische Zusammenarbeit (WTZ), deren Hauptzieles ist, Deutschlands Rolle in der globalen Wissensgesellschaft zu stärken. Darüber hinaus sollen auch Initiativen in Entwicklungsländern auf den Weg gebracht werden, um zu verhindern, dass diese im internationalen Vergleich nicht weiter zurückfallen und ihre wissenschaftlich-technologische Kompetenz steigern. Der bestimmende Maßstab bleibt allerdings, die Zusammenarbeit mit den besten Institutionen und Wissenschaftlern. Exzellenz-Kooperationen werden vor allem dort gesucht und ausgebaut, wo entsprechende Partner zur Verfügung stehen. Dies schränkt die Zahl der Kooperationsländer erheblich ein und gibt den Anker- und Schwellenländern Vorrang.

Davon zu unterscheiden ist die technische Zusammenarbeit, bei der es um Problemlösungen geht (z.B. bei der Wasserversorgung, der Bekämpfung

tropischer Krankheiten oder der Nutzung erneuerbarer Energien), die helfen sollen, möglichst direkt Armut zu überwinden. Diese Zusammenarbeit bezieht sich auf Länder, die als klassische Entwicklungsländer gelten.

Allerdings ist nach dem Eindruck der GKKE in diesem Bereich bisher nur wenig geschehen; gerade bei der Bekämpfung tropischer Armutskrankheiten zeigen sich Defizite sowohl in der Forschungsförderung als auch in der Abstimmung mit dem BMZ über die Einbettung solcher Maßnahmen in breitere Strategien der Gesundheitsförderung.

Insgesamt drängt sich der Eindruck auf, dass das deutsche Eigeninteresse deutlich im Vordergrund steht. Darauf lässt auch der Schlusssatz der Zusammenfassung der Strategie zur Internationalisierung der Wissenschaftskooperation schließen: „Das BMBF wird die Internationalisierungsstrategie alle drei bis fünf Jahre dahingehend überprüfen lassen, welcher Nutzen für Deutschland erzielt wurde“. Auch dürfte sich die Zusammenarbeit in der Hauptsache zwischen Deutschland und den „aufstrebenden Entwicklungs- und Schwellenländern“ abspielen, was vor dem Hintergrund der angestrebten Exzellenz und dem gewaltigen Abstand zwischen „erster“ und „dritter“ Welt, der in dem Strategiepapier durch Zahlen eindrucksvoll unterstrichen und an dem sich in absehbarer Zeit wenig ändern dürfte, nicht verwunderlich ist.

Umso größere Bedeutung kommt – gerade auch wegen der unterschiedlichen Interessen und Logiken der Ressorts und dem überwölbenden Ziel der deutschen Entwicklungspolitik, Armut zu bekämpfen – einer engen Zusammenarbeit und Abstimmung mit dem BMZ und auch dem Auswärtigen Amt (Außenwissenschaftsförderung) zu. Diese findet bereits statt, wird von den Beteiligten jedoch auch als ausbaufähig und –notwendig bezeichnet. Sowohl von Seiten des BMBF als auch BMZ werden die wechselseitigen Kontakte insbesondere auf Arbeitsebene sowohl im Grundsatz- als auch Länderbereich positiv herausgestellt.

Das BMZ war auch in die Erarbeitung der Internationalisierungsstrategie einbezogen. Umgekehrt wird vom BMBF allerdings beklagt, nicht an dem Positionspapier des BMZ „Wissen für Entwicklung“ beteiligt gewesen zu sein. Das BMZ sieht dieses Papier, das sich in der Endphase der Fertigstellung befindet, jedoch lediglich als „interne Selbstverständigung“ und als

ein Element im Prozess der Erstellung eines Sektorkonzepts, das dann mit dem BMBF abgestimmt werden soll.

Zur Steuerung der Aktivitäten gibt es beim BMBF einen Arbeitskreis Internationalisierung, der vom „Internationalen Büro“ des BMBF koordiniert wird und das zu halbjährlichen Arbeits- und Abstimmungstreffen einlädt. Mit Südafrika und Mexiko fanden Regierungsverhandlungen unter Einbeziehung des BMBF statt. In Verhandlungen des BMBF zur wissenschaftlich-technologischen Zusammenarbeit werden nach Lage der Dinge auch BMZ und andere Ressorts (BMU, AA) einbezogen.

Grundlage ist eine Kooperationsvereinbarung zwischen BMZ und BMBF, die im Januar 2008 von den Staatssekretären beider Ministerien unterschrieben wurde. Die Vereinbarung stellt fest, dass die beiden Ressorts „die WTZ des BMBF und die entwicklungspolitische Zusammenarbeit des BMZ bei Kooperationsprojekten stärker aufeinander abstimmen und Wege zu einer engeren Zusammenarbeit identifizieren.“ Dies sei ein Gebot guter Regierungsführung, „um das Zusammenwirken von Politiken im Hinblick auf gemeinsame Ziele zu fördern, knappe Ressourcen möglichst effizient zu verwenden und so die Kohärenz des Regierungshandelns zu stärken“. Es besteht offensichtlich der politische Wille auf beiden Seiten, die Vereinbarung schrittweise mit Leben zu erfüllen.

Durch die stärkere Verteilung von ODA-Mitteln auf mehrere Ressorts ist eine neue Dynamik entstanden, die einen wesentlich höheren Abstimmungsbedarf geschaffen hat, der grundsätzlich (zumindest im BMBF und BMZ) gesehen und anerkannt, dem aber bisher noch nicht hinreichend Rechnung getragen wird.

## **2.5 Das entwicklungspolitische Engagement des BMELV**

Wie alle Ressorts der Bundesregierung verfügt auch das BMELV über eine internationale Arbeitseinheit. Dabei stellen sich dem Ministerium in dem Maße, wie sich die Agrarwirtschaft und -politik globalisiert, auch entwicklungspolitisch relevante Themen, etwa die Agrarverhandlungen der WTO oder andere bilaterale Handelsverträge, internationale lebensmittelrechtliche Standardsetzungen, Fischereiabkommen, oder die Seuchenpolitik.

Ein unmittelbar entwicklungspolitisch relevanter Bereich, der schon immer in die Zuständigkeit des BMELV fiel, ist die deutsche Zuständigkeit bei der FAO und damit für einen wesentlichen Bereich der Welternährungspolitik. Die FAO-Arbeit gewann innerhalb der Politik des Hauses besonders unter Agrarministerin Renate Künast (Bündnis 90/Die Grünen) an Bedeutung. So hat das BMELV die Anschubfinanzierung des FAO-Referats zur Umsetzung des Rechts auf Nahrung übernommen, nachdem es sich vorher in einem mehrjährigen zähen Ringen für das Zustandekommen der „Freiwilligen Leitlinien zur Umsetzung des Rechts auf Nahrung“ eingesetzt hatte. Ohne dieses Engagement des BMELV hätte es weder die Konkretisierung dieses menschenrechtlichen Ansatzes gegeben, noch seine politische Aufwertung, noch den jetzigen Prozess der beständigen Herausforderung der Hungerbekämpfungspolitik durch diese ganz neue Sichtweise.

In den 70er und 80er Jahren hielt das BMELV als entwicklungspolitisches Instrument die Nahrungsmittelhilfe als Warenlieferung in seiner Hand. Bei Nahrungsmittelhilfen kamen die Güter zum großen Teil aus den Beständen der Marktintervention durch die EU und unterlagen der Aufsicht durch das BMELV; der Warenwert wurde vom BMELV-Etat abgedeckt, während das BMZ die Programm- und Logistikkosten der Abwicklung zahlte. Mit dem EU-Nahrungsmittelgesetz von 1996 kam diese gemeinsame Zuständigkeit aber zu einem Ende, denn von nun an wurde Nahrungsmittelhilfe nur noch als monetäre Zuwendung an die Empfängerländer abgewickelt; das BMELV verlor seinen Einfluss.

Mit dem 11. September 2001 und dem Beschluss des Bundestags vom 16.11.2001, Truppen nach Afghanistan zu schicken, kam ein direktes Entwicklungsengagement des Agrarministeriums hinzu. Die Fraktion von Bündnis 90/Grünen hatte ihre Bereitschaft, den Beschluss in der Rot-Grünen Koalition mit zu tragen, davon abhängig gemacht, dass sich die Bundesregierung gleichzeitig stärker für die Bekämpfung des Welthungers engagiere. Sprach der damalige Staatssekretär Matthias Berninger noch von einer dreistelligen Summe für dieses Engagement, die für diesen Zweck aus Mitteln des Agrarhaushalts „umgewidmet“ werden sollte, wurde daraus am Ende ein „bilateraler Fonds“ für Entwicklungsprojekte des Hauses, der pro Jahr aber die Summe von 10 Millionen € nie überschritt. Diese Mittel werden für Projekte der FAO ausgegeben.

Nach anfänglichen Irritationen im BMZ ist diese entwicklungspolitische Zusammenarbeit des BMELV eingespielt, akzeptiert und nicht mehr der Stein des Anstoßes zwischen den beiden Ressorts. Die zuständigen Personen in beiden Ministerien loben die gute und enge Kooperation bei dem „bilateralen Fonds“, die routinemäßige Abstimmung und die gute Ergänzung. Die Projekte richten sich nach den Standards der OECD, werden vom BMELV gemeinsam mit dem BMZ beschlossen, von der GTZ geprüft und begleitet, auch wenn die konkrete Durchführung in FAO-Hand liegt. Nicht zuletzt betrachten die deutschen Botschaften vor Ort diese Maßnahmen als „deutsche“ Projekte.

Zwischen den Ministerien gibt es das klare Verständnis, dass das BMELV nur Entwicklungsprojekte fördert, die einen direkten Bezug zu den landwirtschaftlichen Zuständigkeiten des BMELV haben; sie sollen mit der Ernährungssicherung zusammenhängen und Leuchtturmprojekte darstellen. Die Projekte sollen praktische agrarpolitische Fragestellungen pilotmäßig angehen und Impulse geben, die dann von anderen Stellen aufgegriffen werden können. So werden z.B. Projekte zur Einführung und Überprüfung von Nachhaltigkeitsstandards beim Anbau von Agroenergiepflanzen gefördert. Bei der Eindämmung der Vogelgrippe wurden zwei Projekte in Kambodscha und Laos aufgelegt und das Krisenzentrum zur Vogelgrippe in Rom wurde unterstützt. Es ging um die Sammlung von Erfahrungen mit Seuchenbekämpfungsmaßnahmen unter Armutbedingungen.

Im Vergleich zu den Anfängen hat sich die Qualität der Projekte enorm erhöht. Das BMELV begann seine Arbeit mit Nothilfe Maßnahmen für Afghanistan, andere Projekte fußten auf der reinen Übernahme von fertigen Projektskizzen auf Vorschlag der FAO, die immer kurzfristiger Natur waren. Doch inzwischen ist das entwicklungspolitische Selbstverständnis des BMELV gewachsen. Heute setzt es durch seine Projekte eher für die FAO Maßstäbe als umgekehrt.

Das Einverständnis zwischen BMZ und BMELV, das auch den Regierungswechsel von 2005 überdauert hat, zeigt jetzt jedoch erste Risse. Mit der Welternährungskrise seit September 2007 und ihren steigenden Weltmarktpreisen für Agrarprodukte reklamiert das Ministerium energisch seine Zuständigkeit für die „Welternährung“ insgesamt und für die „harmonische

Entwicklung der Weltagarmärkte“. Agrarexportinteressen drängen wieder in den Vordergrund.

Widersprüche zwischen BMZ und BMELV wurden deutlich, als das Bundeskanzleramt im Mai 2008 eine Staatssekretärsrunde von sechs Bundesministerien einberief, die für das Kabinett ein Programm zur Linderung der Welternährungskrise erarbeiten sollte. Das BMELV beanspruchte die alleinige Federführung für den Prozess, einschließlich der Beratung der Kanzlerin für die Vorlage bei dem G8-Treffen in Japan. Dieses Vorpreschen gefährdete die bisherige friedliche Koexistenz der „doppelten Federführung“ der beiden Ministerien für den Komplex Welternährung. Dahinter standen unterschiedliche Lösungskonzepte: Das BMELV wollte das Welternährungsproblem als ein reines Produktionsproblem interpretieren und produktionssteigernde Maßnahmen in den Mittelpunkt der Hungerbekämpfung stellen. Das BMZ dagegen argumentierte, dass es sich primär um ein soziales Problem des Zugangs zu Nahrungsmitteln handele und dass nicht allgemein die Produktion gesteigert werden müsse, sondern gezielt die Produktivkraft der darbenden bäuerlichen Zielgruppen in den Hungerländern.

Nach Meinung des BMZ hat es sich mit seiner Sichtweise durchgesetzt und den Führungsanspruch des BMELV zurückgewiesen. Kritische NGO-Beobachter allerdings bewerten das vom Kabinett verabschiedete Programm zur Nahrungsmittelkrise als eine ambivalente Mischung beider Ansätze und sehen die weitere Entwicklung als offen an.

Im Moment hat das BMELV eine praktische Führerschaft übernommen, wie sich etwa durch seine Aktivitäten zur Grünen Woche 2009 zeigt. „Wir können die Welt ernähren!“ – mit dieser Losung setzt sich das BMELV von einer basisorientierten landwirtschaftlichen Zusammenarbeit ab zugunsten einer stärkeren Betonung der Exportinteressen der deutschen Landwirtschaft. Zugleich kündigte das Agrarministerium an, dass es auch die anderen politischen Programme der internationalen Zusammenarbeit umorientieren werde. Ähnlich wie das Aktionsprogramm des BMELV zur Exportoffensive sprach sich auch ein Grundsatzpapier des Ministeriums „Technische Zusammenarbeit mit dem Ausland auf dem Gebiet Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz“ dafür aus, die regionale Förderkulisse über die osteuropäischen Länder und die GUS-Nachfolgestaaten hinaus zu erweitern. „Künftig ist vorgesehen, im Rahmen des Programms auch Pro-

jekte zur Sicherung der Welternährung in Afrika und Asien zu entwickeln. Ziel sind konkrete praxisnahe partnerschaftliche Projekte in Ergänzung der klassischen Entwicklungszusammenarbeit“.

Es wird für das BMZ nicht ganz einfach sein, die bisherige Gemeinsamkeit zu wahren. Schon die Frage nach der Kohärenz stößt im BMELV auf gereizte Reaktionen: „Warum muss sich alles um die eingeschränkte Perspektive des BMZ drehen? Die schauen entwicklungspolitisch auf die Dinge, wir landwirtschaftlich. Interessensausgleich ist angesagt, nicht Kohärenz.“

Das darf aber nicht heißen, dass die Interessen der Kleinbauern in den Entwicklungsländern, deren Beitrag zur Ernährungssicherung unverzichtbar ist, hintangestellt werden.

## **2.6 Zwischenbilanz: Stärkung der internationalen Kooperation**

Die einzelnen Ressorts der Bundesregierung haben in erheblichem Maße Erfahrungen in der internationalen Kooperation. Diese stützen sich teilweise auf bilaterale Kooperationen, sind jedoch oft auch Ergebnis ihrer Mitwirkung in internationalen Organisationen, etwa in Sonderorganisationen der Vereinten Nationen. Das Geflecht ihrer Zusammenarbeit erstreckt sich auch auf Entwicklungsländer, doch gehen die Ressorts, die neben dem BMZ in entwicklungspolitisch relevante Arbeitsfelder involviert sind, von einem primär internationalen, nicht von einem spezifisch entwicklungsbezogenen Verständnis ihrer Arbeit aus. So dominiert z.B. im BMBF die Sichtweise, dass man sich im Bereich der Wissenschaftskooperation auf Geberebene mit internationalen Kollegen und Partnerorganisationen einschließlich privater Stiftungen abstimme, z.B. im Bereich der Infektionsforschung, und dadurch ein gleichberechtigtes, in sich kohärentes Ganzes entstehe. Ähnlich verhält es sich im BMELV und insbesondere auch im BMU. Dort wie auch im AA wird, wie oben beschrieben, eine gegenüber dem BMZ andere Logik der Projektfindung verfolgt. Die entwicklungsbezogene Arbeit ist nicht nachfrageorientiert ausgerichtet, sondern angebotsorientiert. Die Ressorts stützen sich dabei weitgehend auf die GTZ, die sie als Anbieter und Durchführer ihrer Vorhaben einschalten. Auch das BMBF intensiviert die Zusammenarbeit mit den Durchführungsorganisationen der Entwicklungszusammenarbeit.

Auch wenn im Einzelnen von den Beteiligten noch „Lernbedarf“ konstatiert wird, zeichnet sich doch eine produktive Zusammenarbeit ab, die sich insbesondere auf das know-how der Durchführungsorganisationen stützt. Dass das hilfreich ist, darf unterstellt werden, doch kann nur darüber spekuliert werden, wie befriedigend das direkt gelingt. Jedenfalls deutet einiges darauf hin, dass erst über den nachgelagerten Umweg von Evaluierungen eine Praxis erschlossen wird, die den Prinzipien der Wirkungsorientierung voll gerecht wird.

Darauf wird es jedoch ankommen, wenn die Fragen von Kohärenz und Wirksamkeit gestellt werden. Bisher jedenfalls sind den Ressorts die spezifischen Mittel und Wege der EZ nur begrenzt verfügbar. Dies zeigt sich u.a. daran, dass die durch die Paris Declaration 2005 angestoßenen Reformprozesse zur Steigerung der Wirksamkeit der EZ, die auf mehr Ownership der Partnerländer, direkteren Bezug auf die Prioritäten der Partner und bessere Abstimmung und Arbeitsteilung unter den Gebern zielen, nicht in allen Ressorts im einzelnen bekannt sind. Im BMZ wird deshalb geplant, dass das DIE im Rahmen einer Summer School andere Ressorts über den Paris/Accra-Prozess informiert und auf diese Weise in den damit verbundenen EZ-Diskurs einbezieht.

Wenn dennoch schon in dieser frühen Phase, in der sich die Entwicklungszusammenarbeit der verschiedenen Ressorts noch nicht konsolidiert hat, ganz überwiegend von einem Zugewinn durch die Einbeziehung weiterer Ressorts ausgegangen wird, so mit der Überlegung, dass Konkurrenz das Geschäft belebe. Im BMBF etwa wird angeführt, dass das BMZ sich nicht in gleichem Maße und mit der spezifischen Expertise wie das BMBF um Wissenschaftsförderung kümmern könne. Andererseits haben mehr ODA-Mittel für das BMBF den strategischen Vorteil, dass seine Stimme im Chor der Ressorts etwas deutlicher vernehmbar wird und es eine gewichtigere Rolle im Regierungshandeln zu spielen vermag. Das kann – neben der Vergrößerung des eigenen Gewichts – in der Summe durchaus der Stärkung der Entwicklungszusammenarbeit insgesamt zugute kommen. Auch im BMZ wird es als Vorteil gesehen, dass die stattfindenden Such- und Lernprozesse zu einer Stärkung der entwicklungspolitischen Perspektive in Ressorts führt, die damit sonst nicht oder sehr viel weniger in Berührung gekommen wären.

Es bleiben jedoch viele praktische Fragen, wie eine Gemeinsamkeit des Handelns herbeigeführt werden kann. Die Begrenzung des BMZ auf eine nicht zu große Zahl von Partnerländern sowie die Konzentration auf maximal drei Bereiche in der Kooperation mit einzelnen Ländern ist vor dem Hintergrund der angestrebten Erhöhung der Wirksamkeit und Verbesserung der Geberabstimmung entstanden. Wenn nun neue Ressorts auftreten, die weitere Bereiche abdecken oder auch in Ländern entwicklungspolitisch aktiv werden, die nicht mehr vom BMZ als Partnerländer behandelt werden, entwickelt sich eine gegenläufige Praxis. Insofern wird es vermehrt auf eine intensive Abstimmung ankommen, die sich etwa auf das Vorfeld von Regierungsverhandlungen konzentriert. Auch die Verteilung der Gewichte zwischen Botschaften und Zentrale muss unter der Vorgabe geschlossenen Handelns vorgenommen werden.

Es ist offenkundig, dass der Abstimmungsbedarf groß ist. Immer wieder wird in den Ressorts auf erfolgte Absprachen zwischen den Ministerien in Einzelfragen verwiesen, zugleich aber auch beklagt, vom jeweils anderen involvierten Ressort nicht angemessen beteiligt worden zu sein. Damit stellt sich die Frage nach tragfähigen, systemisch ausgewiesenen Verfahren innerhalb der Bundesregierung, die eine kohärente Politikgestaltung absichern können.

### **3. Ansätze kohärenter Politikgestaltung**

Die Einbindung einer Mehrzahl von Ressorts in eine gemeinsame Politik ist immer ein vielschichtiger Prozess. Kooperationsstrukturen sind sachlich geboten und existieren im gesamten Regierungsbereich in großer Zahl. Je unterschiedliche Zweckbestimmungen nach Information oder Mitwirkung im konzeptionellen oder im operativen Kontext führen zu permanenten oder ad hoc-Strukturen von Arbeitsgruppen oder Ausschüssen. Im Fall der Entwicklungspolitik stellt sich zunächst die Frage nach der Verbindlichkeit eines gemeinsamen programmatischen Rahmens, in den die einzelnen Ressorts ihre Aktivitäten einordnen und aus dem sie Kriterien für Ziele und Verfahren ihrer Projekte und Programme gewinnen können.

#### **3.1 Relevanz ressortübergreifender Konzepte**

Die Suche nach verbindlichen programmatischen Vorgaben der Bundesregierung zur Entwicklungspolitik bringt nur ein schmales Ergebnis. Das Entwicklungsministerium verfügt zwar seit vielen Jahren über immer wieder aktualisierte entwicklungspolitische Grundsätze und Kriterien, doch sind diese nur eine Vorgabe für das eigene Ressort. Mit dem „Aktionsprogramm 2015 – Der Beitrag der Bundesregierung zur weltweiten Halbierung extremer Armut“ (AP 2015) wurde 2001 der Versuch einer ressortübergreifenden entwicklungspolitischen Zielvorgabe gemacht. Auch der DAC- Peer Review von 2005 würdigt dieses Programm, das im Nachgang zum Millenniumsgipfel der Vereinten Nationen im Jahr 2000 entwickelt und als deutscher Beitrag zur Verwirklichung der Millenniumsziele konzipiert war. Es wurde vom Kabinett verabschiedet und konnte von daher eine Bindungswirkung für die Bundesregierung insgesamt beanspruchen. Seine Umsetzung wurde dem BMZ übertragen, das damit gehalten ist, den Gesamtprozess zu koordinieren. In der Praxis zeigten sich jedoch sehr schnell Restriktionen: trotz Kabinettsbeschlusses wurde das Programm weitgehend als ein Programm des BMZ gesehen. Zwingende Anleitungen zum Handeln anderer Ressorts ließen sich nicht aus dem Aktionsprogramm ableiten. Letztlich war das Programm auf den Willen zur Kooperation in anderen Ressorts angewiesen – eine Größe, die sich einer stringenten Koordinierung eher entzieht.

Es kann daher nicht überraschen, dass die beiden Umsetzungsberichte, die das BMZ in den Folgejahren vorlegte, in dieser Hinsicht jeweils nur eine bescheidene Bilanz erbrachten. Fast zwangsläufig erschien es daher, dass das Aktionsprogramm in der Koalitionsvereinbarung von CDU/CSU und SPD von 2005 keine Erwähnung gefunden hat. Das muss als sicheres Indiz dafür gedeutet werden, dass die vom neuen Koalitionspartner übernommenen Ressorts sich nicht der programmatischen Vorgabe des AP 2015 verpflichtet sehen. Der durchaus noch anklingende Anspruch des BMZ, für das AP 2015 zuständig zu sein, hat daher nur noch ressortintern einiges Gewicht – eine aus Sicht der GKKE bedauerliche Herabstufung.

Ähnlich verhält es sich mit einer weiteren Vorgabe der Bundesregierung für die Gestaltung einer ressortübergreifenden Politik. Gemeint ist der von der Bundesregierung 2004 verabschiedete Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“, der ein für die Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik verbundenes Handlungsfeld schaffen sollte. Er hat – im Unterschied zum AP 2015 – in der Koalitionsvereinbarung von 2005 eine Bestätigung erfahren. Doch zeigt der im vergangenen Jahr vorgelegte zweite Umsetzungsbericht deutlich, dass die programmatischen Vorgaben eben nicht zu einem koordinierten Vorgehen verschiedener Ressorts geführt haben. Es fehlt dem Aktionsplan an einer institutionellen Absicherung innerhalb des Regierungsgefüges, die dafür sorgte, dass gleichgerichtetes Handeln an den verschiedenen Stellen initiiert wird. Was bleibt, ist ein mühsames Reklamieren von Gemeinsamkeiten jeweils unterschiedlicher Handlungen. Der vom Aktionsplan institutionalisierte Ressortkreis reicht jedenfalls nicht aus, um eng geführte Interessen einzelner Ressorts zu überwinden und zu einer Gesamtschau von Handlungsansätzen zu kommen und diese dann auch zu implementieren.

Unter den Versuchen, ressortübergreifende Gesamtsichten auf das breite Feld der Entwicklungspolitik zu gewinnen, verdient noch der vom BMZ im Sommer 2008 vorgelegte 13. Entwicklungspolitische Bericht „Auf dem Weg in die Eine Welt“ Erwähnung. Er erhielt erstmals die Form eines Weißbuchs, das – im Unterschied zum Bericht – auch perspektivische Aussagen zu treffen hat. Es könnte also bis zu einem gewissen Grad die Funktion einer übergreifenden Programmaussage für sich beanspruchen. Allerdings zeigt die Debatte über das Weißbuch sehr deutlich, dass dieser Anspruch, so er denn erhoben werden sollte, nicht eingelöst wurde. Beteiligt

an der eher beliebigen Debatte waren ausschließlich Entwicklungspolitiker der jeweiligen Fraktionen. Zudem hatte die CDU/CSU-Fraktion durch ihren entwicklungspolitischen Sprecher schon bei der Vorlage des Weißbuchs zu Protokoll gegeben, dass der perspektivische Teil nur dürftig ausgeprägt sei und insofern keine Leitfunktion für die Entwicklungspolitik beanspruchen könne.

Es erscheint in diesem Zusammenhang lohnend, zur Definition der Grundlagen und Ziele der Entwicklungspolitik noch einmal den Vorschlag eines Entwicklungsgesetzes aufzugreifen. Zu Zeiten ihrer Opposition im Deutschen Bundestag hat die Fraktion der SPD die Verabschiedung eines solchen Gesetzes zweimal betrieben, ohne dafür die notwendige Mehrheit zu finden. Mit der Übernahme der Regierung 1998 verschwand der Vorschlag aus der Diskussion, er wurde von keiner Fraktion mehr aufgegriffen.

Für ein Entwicklungsgesetz wurde damals angeführt, es lege Ziele und Grundsätze verbindlich fest, sichere Kontinuität und wahre den Querschnittscharakter der Entwicklungspolitik. Letzteres könnte gerade in der jetzigen Situation bedenkenswert sein. Gegen ein Entwicklungsgesetz lässt sich viel vorbringen, am leichtesten ist es, den ubiquitären Vorwurf der Bürokratisierung zu erheben, gegen den sich die Abgeordnete Adler (SPD) in der Debatte vom 16. Januar 1997 wehren musste. Einerseits drängt sich die Vorstellung von Entwicklungspolitik als Gesetzesvollzug nicht unmittelbar auf. Andererseits verkennt eine Ablehnung den disziplinierenden rechtlichen Charakter, den Gesetze haben. Sie verweisen Regierung und Verwaltung auf spezifische Aufgaben und Handlungsfelder, indem sie diese positiv benennen, aber auch darauf begrenzen. So wäre es für die Verpflichtung aller Ressorts auf Ziele und Verfahrensgrundsätze sicherlich einfacher, wenn es dafür eine gesetzliche Grundlage gäbe. So hat Österreich etwa in seinem Entwicklungsgesetz nicht nur als verbindliche Ziele die Armutsbekämpfung, Sicherung des Friedens sowie die Erhaltung der Umwelt festgeschrieben, sondern auch die Prinzipien der Paris Declaration als verbindlich erklärt für „alle Maßnahmen des Bundes, die Bestandteil der öffentlichen Entwicklungsleistungen sind und die an den Entwicklungshilfesausschuss (DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) gemeldet werden“. Inwieweit das ein praktischer Zugewinn für die Alltagsarbeit ist, bleibt dahingestellt. Die Mühen des Regierens mit ihren zahllosen Abstimmungserfordernissen sind

unter den Bedingungen des modernen Staates unaufhebbar. Theodor E-schenburg hat es früh auf die Formel gebracht: „Die außerordentlich komplizierte Arbeitsteilung zwingt zu einem ebenso komplizierten Koordinierungsverfahren.“ Aber gerade diesem eine feste Vorgabe etwa in Form eines Gesetzes zu geben, kann nicht verkehrt sein.

### **3.2 Abstimmung durch interministerielle Arbeitsgruppen und Ausschüsse**

Nicht nur in der Entwicklungspolitik schlägt es sich nieder, dass das deutsche Regierungssystem mit seinem dominanten Ressortprinzip den Beteiligten einige Mühen auferlegt, um zur Gemeinsamkeit im Handeln zu kommen. Auch die im Grundgesetz festgeschriebene Richtlinienkompetenz des Kanzlers als weiteres Strukturprinzip überbrückt nicht die Schwachstelle interministerieller Kooperation. Das Kabinett, das für die gemeinsame Verantwortung steht, sorgt im deutschen Regierungssystem – anders als etwa in England – nur bedingt als Schaltstelle für ressortübergreifende Kooperation. Vieles, fast alles, bleibt der Selbstkoordination zwischen den Ressorts überlassen.

Im Hinblick auf die notwendige entwicklungspolitische Kohärenz ist in der Vergangenheit immer wieder der Vorschlag zur Einrichtung eines Kabinettausschusses für Entwicklung vorgebracht worden. In der Tat erscheint es denkbar, dass ein Kabinettausschuss unter Beteiligung der Ressorts, die vorrangig mit Fragen internationaler Entwicklung befasst sind, zur verbesserten Abstimmung beitragen kann, insbesondere auch dann, wenn offene Interessengegensätze abzuklären sind. Allerdings ist die Geschichte deutscher Kabinettausschüsse nicht unbedingt eine Erfolgsgeschichte. Einige, wie etwa der Kabinettausschuss Neue Bundesländer, tagen nie als Ausschuss der Kabinettsmitglieder, sondern als Beratungsausschuss des Chefs des Bundeskanzleramts und seiner Kollegen aus den Staatskanzleien der Länder. Andere, wie etwa der Bundessicherheitsrat, treffen Entscheidungen, die ebenfalls nicht unbedingt den Eindruck kohärenter politischer Sichtweisen vermitteln. Die Berichte der GKKE zu deutschen Exporten von Rüstungsgütern und Kriegswaffen – über letztere entscheidet der Bundessicherheitsrat – legen davon beredtes Zeugnis ab. Hinzu kommt, dass Kabinettausschüsse bei den Fachministern nicht beliebt sind, weil sie

weniger als gemeinsames Abstimmungsinstrument denn als Hilfsinstrument des Kanzleramtes gesehen werden: ihre Federführung liegt immer im Kanzleramt.

Von größerer praktischer Relevanz scheinen die Staatssekretärsausschüsse zu sein. Die Abstimmungsrunde zu Afghanistan sorgt offenbar für ein gewisses Maß an Koordination, auch wenn der Bericht von AA und BMZ über das Zusammenwirken beider Ressorts in Afghanistan und Südosteuropa an den Haushaltsausschuss nicht alle dort zufrieden stellt. Inwieweit daneben der im Frühjahr 2009 eingerichtete Staatssekretärsausschuss für Entwicklung, der vor allem das BMZ mit den drei größeren Empfängern von ODA-Mitteln zusammenbringt – AA, BMU und BMBF –, für eine über das Alltagsgeschäft hinausgehende Abstimmung sorgt, bleibt einstweilen offen.

Derzeit konzentriert sich die Abstimmungspraxis zwischen den Ressorts vor allem auf zeitnah zu entscheidende Vorgänge. Beteiligt werden vom BMZ die anderen Ressorts an der Vorbereitung der Regierungsverhandlungen. So gut diese Praxis ist, so wenig reicht sie doch aus, die von den einzelnen Ressorts unterjährig angebahnten Vorhaben einzubeziehen. Besonders in der Abstimmung mit dem AA und dem BMU ist deren Verfügung über Barmittel bei gleichzeitig nur geringer Verpflichtungsermächtigung und die damit verbundene Bevorzugung von kurzfristigen Vorhaben nicht immer problemfrei. Andererseits ist die in den Vereinbarungen zwischen BMU und BMBF einerseits und BMZ andererseits festgeschriebene Praxis der Beteiligung des BMZ eine gewisse Garantie dafür, dass zumindest Transparenz herrscht. Offenbar strebt das BMZ auch einen breiteren Austausch mit den anderen Ressorts über die Kooperation mit größeren Ländern an, etwa aus der Gruppe der sog. Ankerländer. Zur Kooperation mit Brasilien oder Südafrika glaubt man sich auf einem konsolidierten Terrain, was die Orientierung der Zusammenarbeit angeht.

Wenig erprobt erscheinen derzeit Abstimmungen zu regionalen oder sektorübergreifenden Ansätzen. Der Bereich Frieden und Sicherheit, in dem es zwischen AA und BMZ auch praktische Berührungen etwa im Hinblick auf die Kooperation mit der Afrikanischen Union gibt, ist bislang konzeptionell unabgestimmt geblieben. Offenbar ist es nicht einfach, die für solche Abstimmungen mittlerer Reichweite geeignete Formen zu finden. Auch die

bisher weitgehende Wirkungslosigkeit des Aktionsplans Zivile Krisenprävention ist ein Indiz für diese Schwachstelle. Es fehlt dort, wie erwähnt, an einem institutionellen Unterbau und auch der Staatssekretärsausschuss wird nicht umhin kommen, sich institutionelle Zuarbeit zu sichern. Bei aller Gefahr der Verkrustung durch feste Interministerielle Ausschüsse wird die bloße Einrichtung von ad hoc-Arbeitsgruppen auch keine Lösung sein.

### **3.3 Die Herausforderung: eine integrierte politische Agenda**

Die deutsche Entwicklungspolitik ist mit der gesteigerten Verteilung der Mittel auf eine Mehrzahl von Ressorts in eine neue Phase eingetreten. Ansprüche globaler Strukturpolitik erhalten damit eine finanzielle Unterfütterung; der Querschnittscharakter der Entwicklungspolitik erfährt eine deutliche Betonung. Ein engeres Zusammenwirken in den thematisch definierten Handlungsfeldern der Armutsbekämpfung, ökologischer Nachhaltigkeit, von Frieden und Sicherheit sowie globaler Wissensgesellschaft wird angebahnt.

Damit werden wichtige Handlungsfelder der Entwicklungspolitik verstärkt oder neu besetzt. Doch muss zugleich gesehen werden, dass damit nur Teilbereiche der Entwicklungszusammenarbeit erfasst sind. Dies gilt – einstweilen – nicht nur für die Gestaltungsfelder globaler Strukturpolitik, die ja breiter gefasst ist, sondern vor allem in regionaler Hinsicht. Unschwer ist zu erkennen, dass sich vor allem bei der Ländergruppe der Schwellen- bzw. Ankerländer deutliche Schnittmengen der Tätigkeit des BMZ und anderer Ressorts zeigen. Sie konzentrieren ihre mit ODA-fähigen Haushaltsmitteln finanzierten Programme auf diese Länder; auf sie entfallen in den Bereichen Umwelt und Forschung die weitaus meisten Maßnahmen wie auch die strategischen Überlegungen zur weiteren Ausgestaltung. Nicht so deutlich zeichnet sich dieser Trend bisher in der Politik des AA ab, das eigenen Zielen in der Länderauswahl zu folgen scheint. Hier dürfte eher die Gefahr einer isolierten Agenda bestehen, die im Interesse einer kohärenten Entwicklungspolitik jedoch nicht vorteilhaft wäre.

Das Vorgehen von BMU und BMBF hingegen ist geeignet, die vom BMZ in seinem Ankerländerkonzept favorisierte Zielsetzung strategischer Partnerschaften zu unterstützen.

In diesem nicht unumstrittenen Konzept begründet das BMZ sein Zugehen auf spezifische Kooperationsformen mit Ländern, die eine herausgehobene Bedeutung in ihrer Region haben und als globale Bündnispartner im internationalen Kontext von besonderem Interesse für die deutsche Politik sind. Nach den derzeit im BMZ angelegten Kriterien sind das 11 Länder – darunter auch Russland, das kein Entwicklungsland nach den DAC-Kriterien ist. Obwohl das BMZ mit solcher Grenzüberschreitung kaum die Akzeptanz seines Ankerländerkonzepts bei allen Ressorts erhöhen dürfte – insbesondere nicht beim AA –, gewinnt das Konzept nun offensichtlich an Realisierungschancen.

Es wäre verfehlt, die differenzierte Betrachtung der Entwicklungsländer und der entsprechend mit ihnen angestrebten Kooperationen in Abrede zu stellen. Die Differenzierung der Entwicklungsländer ist eine Tatsache und Entwicklungspolitik muss darauf mit geeigneten Instrumentarien reagieren. Doch muss es auch ein entwicklungspolitisches Interesse daran geben, die gemeinsame Schnittmenge aller Entwicklungsländer zu sehen. Diese besteht insbesondere im Hinblick auf die Armut und das Millenniumsziel der Halbierung absoluter Armut. Die GKKE hat schon früh nach der Vorstellung des Ankerländerkonzepts darauf hingewiesen, dass dieses Konzept die Betrachtung interner Situationen in den jeweiligen Ländern zugunsten ihres regionalen Gewichts zurückstellt und damit Gefahr läuft, elementare entwicklungspolitische Problemlagen zu vernachlässigen. Gerade in Ankerländern wie China, Indien oder Nigeria lebt die übergroße Zahl armer Menschen und bei aller strategischen Bedeutung einzelner Länder kann es nicht angehen, soziale Verwerfungen und strukturelle Hindernisse einer Armutsüberwindung dort nicht zu adressieren. Lange Zeit hat das BMZ die Armutsbekämpfung als „überwölbendes Ziel“ deutscher Entwicklungspolitik bezeichnet, das als Leitgröße die jeweiligen spezifischen Strategien und Maßnahmen überlagert.

Die Herausforderung besteht darin, eine entwicklungspolitische Agenda zu entwickeln, die einem integrierten Vorgehen verpflichtet ist. Die wachsenden globalen Aufgaben bedürfen auf der nationalen Ebene ganzheitlicher Ansätze, die ein strategisch kluges und kohärentes Zusammenwirken des BMZ und zahlreicher Fachressorts erfordert. Während die einzelnen Fachressorts entsprechend ihrer Zuständigkeiten international agieren und an der Gestaltung der Global Governance-Architektur mitwirken, obliegt dem

BMZ – neben seinen eigenen Beiträgen zu Global Governance-Fragen – die Aufgabe, sicherzustellen, dass insbesondere die Interessen der armen und ärmsten Länder und ihrer Bevölkerung sowie der armen und benachteiligten Bevölkerungsgruppen in den aufsteigenden Schwellenländern in den ressortspezifischen Politikentwürfen angemessen berücksichtigt werden.

## 4. Resümee

Mit der Debatte um mehr und wirksamere Hilfe hat sich der Gestaltungsrahmen der Entwicklungspolitik deutlich verbreitert. Die Bewusstwerdung internationaler Bedrohungen und Risiken, wie z.B. des Klimawandels und der Migration führte in den vergangenen Jahren zudem zu einem erheblichen öffentlichen Bedeutungszuwachs der Entwicklungspolitik. Gleichzeitig hat das Verständnis der Entwicklungspolitik als Globaler Strukturpolitik dazu geführt, dass das BMZ den Anspruch auf einen erheblich ausgeweiteten eigenen internationalen Kompetenz- und Handlungsrahmen erhoben hat. Denn das überwölbende Ziel der deutschen Entwicklungspolitik, die Armutsbekämpfung, konkretisiert in den Millennium Development Goals (MDGs), kann nur unter den Bedingungen entwicklungsförderlicher internationaler Rahmenbedingungen erreicht werden. Niedergeschlagen hat sich dies in einer aktiveren Teilhabe u.a. an der Politik der Weltbank sowie der Beteiligung an den zahlreichen UN-Weltkonferenzen. In der Regel war das BMZ nicht das alleinige Ressort, das die Bundesrepublik vertrat, sondern agierte in Zusammenarbeit mit anderen Ministerien, wie z.B. dem Umweltministerium bei den Verhandlungen zum internationalen Klimaschutz.

Die Erweiterung des Aktionsrahmens des BMZ musste unweigerlich zu vermehrten Überschneidungen mit den Kompetenzen anderer Ressorts führen, die ihrerseits auch entwicklungspolitisch relevante Handlungsfelder besetzen. Stärker in das Blickfeld der Öffentlichkeit geriet diese institutionelle Diversifizierung im Bereich der Entwicklungspolitik durch die Bemühungen, den ODA-Beitrag der Bundesregierung kontinuierlich auf das angestrebte 0,7%-Ziel anzuheben. Die ODA-Anrechenbarkeit von Finanzmitteln der anderen Ressorts neben dem BMZ lag vorrangig im Interesse des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages.

In den Bundeshaushalten 2008 und 2009 hat nicht nur das BMZ einen erheblichen Mittelaufwuchs erfahren, sondern auch das AA und das BMU. Auch das BMBF erhielt deutlich mehr Mittel für die Finanzierung von Kooperationsprogrammen mit Schwellen- und Entwicklungsländern. Einerseits eröffnen sich damit neue politische Handlungsspielräume dieser Ressorts, jedoch kann dies andererseits auch zu einer Fragmentierung des

Feldes der Entwicklungspolitik führen. Fragen der Kohärenz sowie der Realisierung internationaler Vereinbarungen wie der Paris Declaration 2005 und der Accra-Aktionsagenda 2008 zur Steigerung der Wirksamkeit der Hilfe durch eine verstärkte Geberkoordination erlangen besondere Dringlichkeit.

Die nicht zu leugnende Gefahr eines Auseinanderfallens von Entwicklungsmaßnahmen verlangt nach einer Verpflichtung aller beteiligten Ressorts auf gemeinsame Grundlinien und Verfahren. Deren Fortschreibung wie auch die Kontrolle ihrer Anwendung erfordert eine koordinierende Instanz innerhalb der Bundesregierung. Diese Aufgabe kann nach Lage der Dinge nur beim BMZ liegen, das über die breiteste Expertise verfügt und am nachhaltigsten in die Ausgestaltung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit eingebunden ist.

Für das Verhältnis des BMZ zu den „neuen“ Akteuren wird es vor allem auf die Entwicklung und Nutzung von Koordinationsinstrumenten ankommen, die nicht nur der tagesaktuellen Absprache dienen, sondern eine längerfristig angelegte Zusammenschau von Zielen, Inhalten und Verfahren garantieren. Dazu bedarf es politischer Führung, aber auch eines Querschnittsmanagements, das für klare Kommunikationsstrukturen sorgt. Diese müssen sowohl innerhalb der Ressorts wie auch in deren Außenbeziehungen gegeben sein.

Insbesondere sollte Aufmerksamkeit darauf gerichtet werden, den Prozess der Ausweitung der Mittel und deren Verwendung als „Lernprozess“ gezielt zu gestalten. Für alle Beteiligten ist es eine Form von Organisationsentwicklung, die nicht en passant erfolgen kann, sondern der Anleitung und Kontrolle bedarf. Nur dann kann das Potential, das in der neuen Praxis liegt, auch zum Tragen kommen. Die Inanspruchnahme der Durchführungsorganisationen GTZ und KfW durch alle anderen Ressorts zur Planung und Umsetzung ihrer Programme ist zudem ein wichtiger Faktor der Sicherung von Qualität und Standards.

Eine wichtige Rolle hat auch das Parlament zu spielen in der Einforderung von Transparenz und Kohärenz der entwicklungspolitischen Beiträge der verschiedenen Ressorts. Hinsichtlich der Bewilligung der Mittel für das BMU hat der Haushaltsausschuss sein Beteiligungsrecht ja auch wahrgenommen mit der Konditionierung einer Abstimmung mit dem BMZ. Weite-

re Anstrengungen parlamentarischer Kontrolle – abgesehen von knappen Bemerkungen in der Haushaltsdebatte des Bundestages – sind bisher nur vereinzelt ersichtlich, etwa durch Einladungen an die Fachminister für Umwelt sowie Bildung und Forschung in den Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Nötig ist jedoch eine kontinuierliche Kontrolle. Eine Möglichkeit dafür könnte die Einforderung eines Kohärenzberichts sein, gesondert oder als Teil des entwicklungspolitischen Berichts des BMZ, der dann jedoch wieder in einem kürzeren, möglichst jährlichen Rhythmus vorzulegen wäre.

## Anhang

Der Bericht wurde von der Fachgruppe „Entwicklungspolitische Kohärenz“ der GKKE erstellt. Der Fachgruppe gehören an:

Dr. Bernd Bornhorst  
Dr. Carola Donner-Reichle  
Dr. Hans Gsänger  
Dr. Hildegard Hagemann  
Dr. Jürgen Hambrink  
Dr. Reinhard Hermle (Vorsitz)  
Dr. Konrad Melchers  
Pfr. Jürgen Reichel  
Dr. Klaus Seitz

Für Gastbeiträge dankt die Fachgruppe

Dr. Rudolf Buntzel  
Dr. Volker Kasch



## **Schriftenreihe der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)**

---

### **Rüstungsexportbericht 2006 der GKKE**

Vorgelegt von der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte. 2007.

GKKE 41 115 Seiten € 1,50 ISBN 978-3-932535-97-0

### **Halbzeit für die Millenniumsziele**

Sechster GKKE-Bericht zur kohärenten Armutsbekämpfung in der deutschen Entwicklungspolitik. 2007.

GKKE 42 56 Seiten € 1,50 ISBN 978-3-940137-05-0

### **Reformpartnerschaft mit Afrika**

Dokumentation zur Internationalen Konferenz der GKKE vor dem G8-Gipfel 2007. 2007.

GKKE 43 63 Seiten. € 1,50 ISBN 978-3-940137-06-7

### **Rüstungsexportbericht 2007 der GKKE**

Vorgelegt von der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte. 2008.

GKKE 44 93 Seiten € 1,50 ISBN 978-3-940137-07-4

### **Zusammenfügen, was zusammengehört.**

Siebter GKKE-Bericht zur kohärenten Armutsbekämpfung in der deutschen Entwicklungspolitik. 2008

GKKE 45 59 Seiten € 1,50 ISBN 978-3-940137-17-3

### **Vertrauen auf die Kraft des Zivilen**

Kommentar zum 2. Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“. 2008

GKKE 46 34 Seiten € 1,50 ISBN 978-3-940137-20-3

### **Rüstungsexportbericht 2008 der GKKE**

Vorgelegt von der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte. 2008.

GKKE 47 123 Seiten € 2,00 ISBN 978-3-940137-22-7

### **Eigenständig und gemeinsam: Die Beiträge der Ressorts der Bundesregierung zur Entwicklungspolitik.**

Achter GKKE-Bericht zur kohärenten Armutsbekämpfung in der deutschen Entwicklungspolitik. 2009

GKKE 48 48 Seiten € 1,50 ISBN 978-3-940137-23-4

### **Bestellungen** erbeten an:

Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)

Evangelische Geschäftsstelle

Charlottenstr. 53/54, D-10117 Berlin

Tel: 030 – 20355-307, Fax: -250

Katholische Geschäftsstelle

Kaiserstr. 161, D-53113 Bonn

Tel: 0228 – 103 217, Fax: -318

E-mail: [J.Hambrink@GKKE.org](mailto:J.Hambrink@GKKE.org)

E-Mail: [Justitita-et-Pax@dbk.de](mailto:Justitita-et-Pax@dbk.de)