Westfälische
Wilhelms-Universität
Münster

Klausur-Essay

„Welche Institutionen entscheiden über Umfang und Struktur bilateraler Entwicklungspolitik und welche Organisationen setzen diese Entscheidungen um?“

von Basanta E. P. Thapa

eingereicht im Februar 2009
am Institut für Politikwissenschaft

Im DAC Peer Review von 2005 wurde die Struktur der deutschen Entwicklungszusammenarbeit als eine „zersplitterte Landschaft“ bezeichnet. Ist dieser Vorwurf gerechtfertigt? Bestehen sinnvolle Lösungsvorschläge? Um diese Fragen qualifiziert beantworten zu können, soll zunächst die Organisation der deutschen EZ-Landschaft nachgezeichnet werden.

Die parlamentarische Ebene

Das oberste Organ der Entscheidung in der staatlichen EZ ist das Parlament und somit auf föderaler Ebene der Bundestag. Formal sollte hier der Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (AwZ) des Bundestages nicht nur das Zentrum der entwicklungspolitischen Debatte im Parlament sein, sondern vor allem einen inhaltlichen und kontrollierenden Einfluss auf das BMZ haben. In der parlamentarischen Praxis ist die Rolle des AwZ aber aufgrund von ausschussinternen parteipolitischen Machtkämpfen, geringer Professionalität und fehlender Verhandlungsmacht gegenüber der Entwicklungsverwaltung eher schwach ausgeprägt. Gerade die Bedeutung der Verhandlungsmacht zeigt sich hier im Vergleich zur Rolle des Haushaltsausschusses, der durch das Drohpotential der Budgetverwaltung häufig inhaltlich wesentlich bedeutendere Entscheidungen für die Entwicklungspolitik fällt als der AwZ selbst. Aufgrund der zahlreichen Schnittmengen mit angrenzenden Politikfeldern sind am parlamentarischen entwicklungspolitischen Diskurs situationsbedingt auch andere Auschüsse beteiligt.

Das BMZ

Der Kopf der Entwicklungsverwaltung ist das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Hier werden die Vorgaben des Parlaments, Verpflichtungen in multilateralen Organisationen und aus bilateralen Abkommen in konkrete Planung umgesetzt. Aufgrund des politikfeldübergreifenden Charakters der Entwicklungspolitik und der teilweise wenig trennscharfen Aufteilung der ministeriellen Zuständigkeiten ist das BMZ in seiner Planung jedoch häufig auf interministerielle Abstimmung angewiesen. Während etwa das Landwirtschaftsministerium bei Fragen des Agrarhandels oder das Innenministerium bei bevölkerungspolitischen Themen Mitspracherecht haben, sind insbesondere das Finanzministerium durch zahlreiche Teilverantwortlichkeiten im Bereich der Finanziellen Zusammenarbeit und das Auswärtige Amt als Wahrer der deutschen außenpolitischen Interessen selbst in der tieferen Projektplanung involviert.

Die Durchführungsorganisationen (DOs) hingegen sind kaum an den entwicklungspolitischen Vorentscheidungen beteiligt, stehen aber bei der Planung konkreter Projekte in ständigem Austausch mit dem BMZ. Zur technischen Durchführung der im BMZ geplanten Projekte werden Aufträge an die Durchführungsorganisationen vergeben, deren Arbeit vom BMZ überwacht und nach Abschluss des Projekts vom BMZ evaluiert wird.

Die Durchführungsorganisationen

Die staatlichen Entwicklungsprojekte werden durch eine Reihe parastaatlicher, bundeseigener Unternehmen durchgeführt. Im Bereich der technischen Zusammenarbeit dominiert die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). Als eine Art EZ-Consulting entsendet sie Fachkräfte, entwickelt Programme und Projekte und vergibt Aufträge an Subunternehmer. Im Rahmen des Geschäftsbereichs der GTZ International Services können die Leistungen der GTZ auch unabhängig vom BMZ eingekauft werden. Zusammen mit der Bundesagentur für Arbeit betreibt die GTZ außerdem das Centrum für internationale Migration und Entwicklung, das im Bereich der integrierten Fachkräfte eine Vorreiterrolle spielt. Finanziert werden die Projekte der GTZ nicht selten über die staatseigene KfW Entwicklungsbank, welche in Form von vergünstigten Krediten und nicht-rückzahlbaren Grants vorwiegend Finanzielle Zusammenarbeit leistet, aber auch, speziell im Bereich des Infrastrukturaufbaus, selbst in der Technischen Zusammenarbeit aktiv ist. Die KfW Entwicklungsbank ist einer von mehreren Geschäftsbereichen der KfW Bankengruppe und unterliegt somit auch nicht-entwicklungspolitischen Kalkülen.

Zu den staatlichen Durchführungsorganisationen zählen desweiteren die ebenfalls privatrechtlich organisierten, aber in Bundesbesitz befindlichen Deutscher Entwicklungsdienst (DED) und Internationale Weiterbildung und Entwicklung (Inwent).

Der Deutsche Entwicklungsdienst ist ein Personalentsendedienst für Entwicklungshelfer im Sinne des Entwicklungshelfergesetzes, welche traditionell ein geringeres Qualifikations- und Gehaltsniveau als die GTZ-Fachkräfte hatten. Im Laufe der letzten Jahre hat sich aber das Qualifikationsniveau der Fachkräfte stark angenähert und die Arbeit der DED-Entwicklungshelfer immer weiter vom grass-roots-level Richtung Meso-Ebene der Verwaltung verschoben, so daß die Berechtigung der eigenständigen Existenz in Abgrenzung zur GTZ zunehmend schwerer zu erkennen ist. Der neue, vom BMZ betreute entwicklungspolitische Freiwilligendienst „weltwärts“

spricht die Kernkompetenzen des DED als Personalentsendedienst an und könnte langfristig zu einer Hauptaufgabe der gGmbH werden.
Inwent ist spezialisiert auf die Aus- und Weiterbildung von Personal aus den Partnerländern sowie von inländischem EZ-Personal.
Gelegentlich ebenfalls zu den staatlichen Durchführungsorganisationen werden einzelne Bundesanstalten wie beispielsweise die Physikalisch-Technische Bundesanstalt gezählt, die punktuell Leistungen der Technischen Zusammenarbeit erbringen.
Stellenweise in die Arbeit der staatlichen EZ eingebunden sind desweiteren die halbstaatlichen politischen Stiftungen wie die Friedrich-Ebert-Stiftung oder die Konrad-Adenauer-Stiftung, die in zahlreichen Ländern Außenbüros betreiben und dort sehr aktiv in der zivilgesellschaftlichen Entwicklung von Gewerkschaften, Parteien etc. mitwirken.

Kritik an der Struktur der bilateralen EZ

Bereits bei der Betrachtung der Abläufe auf ministerieller Ebene fallen Defizite in der Organisationsstruktur auf. Das in der Natur der Entwicklungspolitik als Querschnittsthema liegende Problem der sich überschneidenden ministeriellen Kompetenzen ist insbesondere Aufgrund der sehr unterschiedlichen Interessenlagen der Ministerien wenig effizient. Der eigentliche Kritikpunkt des DAC Peer Reviews war jedoch die Organisation der Durchführungsorganisationen. Ihre Kompetenzfelder überschneiden sich zunehmend, wie insbesondere die Arbeit von DED, GTZ und KfW im Bereich der personellen technischen Zusammenarbeit illustriert. Hier erscheinen die Organisationen Stellenweise völlig austauschbar. Im Feld kooperieren die deutschen DOs eng, nicht selten sind an einem Projekt drei oder mehr DOs beteiligt. Während dies im Rahmen des „EZ aus einem Guss“-Konzepts, einer Antwort auf die Kritik des Peer Reviews, wünschenswert ist, so muss der durch die Kooperationen entstehende verwaltungslastige Arbeitsaufwand bemängelt werden. Allgemein kann festgehalten werden, daß durch eine Konsolidierung der DO-Landschaft sicherlich starke Synergie- und Einsparungseffekte erzielt werden könnten. Ein weiteres Argument hierfür ist die größere Kohärenz, die eine Verringerung der Zahl der DOs der deutschen Entwicklungszusammenarbeit verleihen würde. Auch für die ausländischen Partner wären weniger Ansprechpartner wünschenswert. Die beiden letzten Punkte werden im Rahmen der gemeinsamen deutschen EZ-Büros in den Partnerländern angegangen, was jedoch nicht das Problem der Mehrkosten durch die enge Koordinierung löst.

Ein klassisches Argument gegen die Zusammenlegung der DOs ist die Pluralität an Konzepten, Verfahrensweisen und Unternehmenskulturen, die diese zersplitterte Landschaft erlaubt. So steht der staatlichen EZ für jeden Einsatz das passende Instrument zur Verfügung und die Diskussion und Konkurrenz zwischen den DOs ist ein bedeutender Innovationsmechanismus der deutschen Entwicklungspolitik.

Der Streit über die mögliche Fusion von GTZ und KfW Entwicklungsbank zeigt an dieser Stelle sehr klar, wie wenig in der Strukturdebatte der deutschen staatlichen EZ entwicklungspolitische Ziele im Vordergrund stehen. Auch wenn der Anstoß zu den Überlegungen zur Strukturreform aus der Entwicklungspolitik kam, so sind die Vorschläge doch von der kaum entwicklungspolitisch versierten Unternehmensberatung PricewaterhouseCooper und dem ebenfalls fachfremden Bundesrechnungshof erarbeitet worden. Die Gegenvorschläge aus den betroffenen DOs zeugen ihrerseits eher von machtpolitischem Selbsterhaltungstrieb als entwicklungspolitischen Motiven.

Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich sagen, daß die deutsche EZ wesentlich weniger monolithisch angelegt ist als die anderer westlicher Staaten. Auf parlamentarischer Ebene leidet die Struktur des Entscheidungsprozesses unter dem geringen Stellenwert der Entwicklungspolitik, welche sich auf ministerieller Ebene in effizienzverringernden Kompetenzüberschneidungen niederschlägt. Dennoch muss hervorgehoben werden, daß gerade die zentrale koordinierende und ordnende Rolle des BMZ verhindert, daß die staatliche EZ angesichts der Pluralität der Durchführungsorganisationen chaotisch durcheinanderarbeitet. Auch wenn die Vielfalt der DOs einige Chancen bietet, so ist es angesichts stets klammer EZ-Budgets sinnvoll, durch eine Zusammenlegung der DOs Ineffizienzen zu verringern.

Die Debatte um die Strukturreform der DOs verspricht noch spannend zu werden, zumal nachdem die KfW von ihrer vorherigen, mit der GTZ abgestimmten Ablehnung der Fusionspläne abgewichen ist und nun offensiv als Ziel erklärt hat, sich die GTZ einzuverleiben.

Thesenpapier

- Vorgaben an das BMZ durch: Bundestag (Ausschüsse), bilaterale Abkommen, multilaterale Organisationen
- BMZ stimmt sich mit anderen betroffenen Ministerien ab
- Projektplanung durch das BMZ in enger Abstimmung mit den betroffenen DOs und Ministerien
- Auftragsvergabe an die DOs, Überwachung der Auftragsausführung und Abschlussevaluation durch das BMZ
- Durchführungsorganisationen
    - GTZ (Technische Zusammenarbeit, v.a. Projektentwicklung und Entsendung von Experten)
    - KfW (Finanzielle Zusammenarbeit, aber auch Technische Zusammenarbeit im Bereich der Infrastruktur)
    - DED (Entsendung von Entwicklungshelfern, der GTZ immer ähnlicher)
    - Inwent (Aus- und Weiterbildung von Personal aus den Partnerländern)
    - außerdem: Bundesanstalten, politische Stiftungen, …
- DOs kooperieren eng („EZ aus einem Guss“) → verwaltungslastige Ineffizienzen
- Debatte zur Strukturreform der DO-Landschaft ist zu begrüßen, sollte aber stärker unter entwicklungspolitischen Gesichtspunkten geführt werden