



# Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung



Der Fachinformationsdienst für Globalisierung, Nord-Süd-Politik und internationale Ökologie

24.5.2006 ([www.weltwirtschaft-und-entwicklung.org](http://www.weltwirtschaft-und-entwicklung.org))

## Die Strategiefähigkeit des BMZ optimieren! Zur Reform der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Von *Christian Ruck*

Die Restrukturierung der deutschen Entwicklungspolitik wird sich auf zwei Großbaustellen abspielen: Zum einen die Reform der institutionellen Aufstellung und der Durchführungsorganisationen und zum anderen die Reform der sektoralen und regionalen, also der inhaltlichen Schwerpunktsetzung. Beide Vorhaben sind miteinander verknüpft und sollten daher parallel angegangen werden, so wie im Koalitionsvertrag, den die CDU/CSU und die SPD gemeinsam vereinbart haben, festgelegt.

### I. Die organisatorische Reform der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Eines muß hinsichtlich der Reform der Durchführungsstruktur vorneweg klargestellt werden: Wir stehen vor einem ergebnisoffenen Prozeß. Der Prozeß ist transparent organisiert und steht allen Teilnehmern offen. Während dieses Prozesses ist insbesondere auf die unterschiedlichen Kulturen der Durchführungsorganisation zu achten und dafür Sorge zu tragen, daß es am Ende des Reformprozesses keine Verlierer gibt. Eine win-win-Situation muß unser Ziel sein – für die Menschen in unseren Organisationen und für die Menschen in unseren Partnerländern.

In diesem Reformprozeß steckt eine hohe politische Brisanz. Daher ist es wichtig, daß wir gerade jetzt, in der Großen Koalition, den Durchbruch schaffen. In anderen parteipolitischen Formationen wird es sehr schwierig, zu einer einvernehmlichen Lösung zu finden. Unsere bisherige Erfahrung in der großen Koalition stimmt mich recht zuversichtlich, daß wir es schaffen können.

Die entwicklungstheoretische Debatte dreht sich vorrangig um Governance-Probleme der Empfängerländer. Dabei stehen auch die Geberländer vor erheblichen Problemen bei der Ausrichtung und Organisation der eigenen Struktur. In der deutschen Entwicklungspolitik ist die Fragmentierung der Geberstruktur besonders groß und bedarf daher einer einschneidenden Revision. Nur so können wir die Wirksamkeit vor Ort erhöhen und die überhöhten Transaktionskosten im komplizierten Abstimmungsprozeß senken.

#### \* Stärken, aber auch Schwächen

Zunächst benötigen wir eine gemeinsame Defizitanalyse, um die Ausgangsposition unseres Reformprozesses zu bestimmen. Der *DAC Peer Review*-Bericht, der an anderer Stelle hier schon behandelt wurde (>>> **W&E 02-03/2006**), war sehr hilfreich. Er hat unsere Analyse, die uns während der Koalitionsverhandlung den Weg wies, bestätigt.

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit hat viele Stärken. Dazu gehören mittlerweile die Ausrichtung der deutschen EZ auf die globale Strukturpolitik, die zunehmende Ausrichtung auf die Armutsbekämpfung und immer schon die hohe technische und handwerkliche Qualität und die gute operative Arbeit der deutschen Durchführungsorganisationen.

Aber die Struktur der deutschen EZ hat auch einige Schwächen. Sie ist vor allem nicht strategiefähig. Das BMZ mischt sich zu häufig und zu tief in die Details der Durchführungsprobleme auf technischer Ebene ein und vernachlässigt darüber seine strategische Steuerungs- und Koordinierungsfunktion. Die Fragmentierung der Durchführungsstruktur wurde schon angesprochen: Da mehrere Organisationen parallel in den gleichen Sektoren tätig sind, kommt es zu erheblicher Doppelarbeit und einem zeit- und kostenintensiven Koordinierungsaufwand. Die Vertretung der deutschen EZ vor Ort ist derzeit auch sehr undurchsichtig.

Ich fasse zusammen: Die deutsche EZ ist technisch ausgezeichnet, aber in ihrer strategischen Aufstellung und internationalen Einbindung – wenn auch auf hohem Niveau – verbesserungsfähig.

#### **\* Die künftigen Herausforderungen**

Die künftige deutsche Entwicklungszusammenarbeit muß auf die künftigen Herausforderungen eingestellt werden. Welche sind dies? Derer sind mindestens drei zu identifizieren: 1. Die deutsche EZ muß künftig globale Herausforderungen bewältigen, 2. sich auf bestimmte strategische Partnerschaften hin ausrichten und 3. einen Beitrag zur Lösung regionaler Krisenherde leisten.

1. Zu den globalen Herausforderungen zählen wir die Konzentration auf Global Governance, die Erreichung der Millenniumsziele mit all ihren sektoralen Unterzielen, die Umsetzung der Paris-Deklaration und die inhaltliche und strategische Verbindung der Entwicklungspolitik mit der Außen- und Sicherheitspolitik. Dies verlangt eine hohe Strategiefähigkeit der deutschen Entwicklungspolitik.

2. Neben den globalen Herausforderungen erwarten uns aber auch spezielle, regionale Herausforderungen. Insbesondere der Aufstieg der rohstoffhungrigen *Schwellenländer*, wie China und Indien, verlangt von uns eine angemessene strategische Antwort, die unter Umständen zur Wiederbelebung der Geoökonomie führen kann. Die Klärung des Verhältnisses zwischen altruistischer Entwicklungspolitik und eigeninteressengeleiteter Geopolitik in einer multipolaren Welt wird zur strategischen Herausforderung der künftigen Jahre. Im direkten Zusammenhang mit diesen Erwägungen stehen wir auch vor der Notwendigkeit, die Entwicklungspolitik künftig mit der Energiepolitik zu verknüpfen – vor allem auch, weil die Auseinandersetzung um Ressourcen in den Entwicklungsländern häufig ein zentraler Grund für die Unterentwicklung ist. Unsere Zusammenarbeit mit den Schwellenländern muß daher mit Weitsicht auf eine neue strategische Grundlage gestellt werden.

3. Daneben fordern uns regionale Krisen- und Konfliktherde, in denen Deutschland einen Beitrag zur Stabilisierung leisten muß. Dazu gehört Lateinamerika, das lange Zeit vernachlässigt wurde, nun aber durch einen linkspopulistischen Schub Gefahr läuft, seine politischen Strukturen zu vermischen. Zudem stehen wir vor drängenden Problemen mit und in der islamischen Welt, die eine angepaßte Antwort auch in der Entwicklungspolitik verlangen. Wir benötigen daher intelligente Regionalkonzepte.

Welche Leistungen muß die deutsche Entwicklungspolitik künftig angesichts der herausgearbeiteten Schwächen und künftigen Herausforderungen leisten?

Die Entwicklungsagenda wird, wie wir sahen, zunehmend auf internationaler und regionaler Ebene bestimmt – weniger in einzelnen Projekten. Die deutsche technische Zusammenarbeit muß daher auf die internationale Agenda ausgerichtet werden, insbesondere im Bereich der Programm-Orientierung, internationale Arbeitsteilung und *Alignment*.

Desweiteren muß die strategisch-intellektuelle Kompetenz der deutschen EZ ausgebaut werden, um das internationale Agenda-Setting im eigenen Sinne durch innovative Lösungsvorschläge stärker mitgestalten zu können. Dafür müssen wir an drei Schnittstellen der entwicklungspolitischen Entscheidung präsent und überzeugungsstark sein: 1. bei der Koordinierung vor Ort durch eine stärkere Vertretung des BMZ, 2. bei der innerdeutscher Debatte über die Prioritäten und Verzahnung des deutschen Außenhandelns insgesamt und 3. bei der Lösungsfindung auf internationalem Parkett durch einen stärkeren intellektuellen Input und durch eine stärkere Personalpräsenz. Dazu müssen deutsche *think tanks* im Bereich der Entwicklungsforschung – und auch Foren für den geistigen Austausch, wie dieses hier – gestärkt werden, damit die deutsche EZ die intellektuelle Meinungsführerschaft in der internationalen Auseinandersetzung um künftige Strategien und Schwerpunkte übernehmen kann.

#### **\* Konsequenzen**

Die eben angestellten Überlegungen führen uns zu folgenden Lösungsansätzen bzw. institutionellen Konsequenzen:

1. Die Strategiefähigkeit des BMZ muß gestärkt werden, und zwar durch die klare Definition seiner Kernaufgaben. Dazu gehört vor allem die Erstellung strategischer Vorgaben für die Durchführungsorganisationen und die Stärkung der Repräsentanz vor Ort.

2. Die Verzahnung der finanziellen und technischen Zusammenarbeit muß vorangetrieben werden. Wie dies genau gemacht werden kann, steht noch nicht fest. Aber wir haben ein Gutachten in Auftrag gegeben, das mehrere Optionen analysieren wird, damit in einem transparenten Verfahren die politische Entscheidung für einen der Strukturreform-Ansätze gefällt werden kann. Mindestens aber sollte eine gemeinsame Einheit für die Strategie- und Instrumente-Entwicklung geschaffen, die Außendarstellung und -ansprechbarkeit zusammengelegt und gemeinsame Schwerpunktstrategien der TZ- und FZ-Organisationen für gemeinsame sektorale Kompetenzen geliefert werden. Insbesondere die Sektor-Koordinierung vor Ort muß weiter vereinfacht, institutionalisiert und durch ein gemeinsames Wissensmanagement sichergestellt werden.

Die wissenschaftliche Politikberatung und die Arbeit der Stiftungen im Bereich Entwicklungspolitik müssen noch ausgebaut werden. Die Unabhängigkeit der Stiftungen, Nichtregierungsorganisationen und der kirchlichen Organisationen muß unbedingt erhalten bleiben. Doch ist es sinnvoll, diese Akteure in die Strategieentwicklung der staatlichen EZ mit einzubeziehen, ohne ihre freie Entscheidung einzuschränken. Sie haben eine wichtige flankierende Funktion und können auch in solchen Bereichen und Regionen tätig werden, in denen sich eine staatliche Einmischung verbietet.

## II. Die regionale und sektorale Schwerpunktsetzung

Die Notwendigkeit einer Konzentration und Schärfung der sektoralen und regionalen Kompetenzen – und zwar im Rahmen einer internationalen und europäischen Arbeitsteilung – ist unbestritten. Nicht trotz, sondern gerade weil wir in den kommenden Jahren mit einer höheren ODA-Quote und damit mit zusätzlichen Mitteln für die Entwicklungszusammenarbeit rechnen dürfen, ist Dringlichkeit geboten. Die Erhöhung der ODA-Quote macht nur Sinn, wenn sie mit einer Effizienz- und Wirkungssteigerung vor Ort verbunden wird. Und diese erreichen wir am ehesten, wenn wir unsere Fähigkeiten bündeln und gezielt einsetzen, statt nach dem Gieskannenprinzip vorzugehen.

Folgende zwei Kernfragen müssen bei der Festlegung der Schwerpunkte der deutschen EZ berücksichtigt werden:

Die Frage nach der Gewichtung der deutschen Eigeninteressen bei der Auswahl der Schwerpunktländer. Die staatliche EZ ist dem Bundesbürger Rechenschaft schuldig und muß ihm angesichts knapperer Haushaltskassen und konsequenter Kürzungen im Sozialbereich den Mehrwert der Entwicklungspolitik veranschaulichen können. Entwicklungspolitik ist langfristig am ehesten zu verteidigen, wenn sie im gegenseitigen Interesse operiert und auch dem deutschen Bürger erkennbare Vorteile bringt. Dazu gehört die Verringerung der Armut in der Welt als Schutz vor Migrationsbewegungen und sozialen Unruhen, genauso wie der Schutz der Schöpfung und die globale Gefahrenabwehr durch eine internationale Umwelt-, Energie- und Antiterrorpolitik und die Stärkung des deutschen Gewichtes bei Fragen der internationalen Sicherheitsarchitektur angesichts uns betreffender Krisensituationen. Diese Erörterung der deutschen Interessen ist bei der Auswahl der vorrangigen Partnerländer neben der Solidarität gegenüber den unter Armut leidenden Bevölkerungen in den Entwicklungsländern und in Katastrophengebieten heutzutage nicht mehr zu vernachlässigen.

Außerdem müssen wir zu einer sektoralen Profilschärfung gelangen. Die Auswahl bestimmter Sektor-Qualifikationen als international anerkannte Markenprodukte der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ist notwendig und sollte bei der Auswahl der Länder einbezogen werden. Die deutsche technische Zusammenarbeit genießt bei den Empfängerländern, aber auch bei vielen anderen Partnerländern einen sehr guten Ruf. Nicht von ungefähr steigt das Volumen der Aufträge von Dritt-Gebern an unsere Durchführungsorganisationen gewaltig. Besonders im Wasser-, Bildungs-, *capacity-building*- und Umweltschutz-Sektor sind die deutschen Entwicklungshelfer Weltklasse. Wir müssen dieses Profil schärfen und auf dem Weltmarkt der internationalen Entwicklungszusammenarbeit offensiv vertreten.

Daneben gilt es jene Sektoren zu identifizieren, die für die Entwicklung der Partnerländer ausschlaggebend sind: Nach Auffassung unserer Fraktion sind dies der Aufbau funktionierender Staatstrukturen, Bildung/Ausbildung, ländliche Entwicklung, Umwelt- und Ressourcenschutz, Infrastrukturentwicklung und der Aufbau marktwirtschaftlicher Strukturen. Sicher gibt es noch andere entwicklungsrelevante Sektoren, doch sollten wir diese im Sinne einer internationalen und europäischen Arbeitsteilung unseren Partnern überlassen, um Doppelkapazitäten zu vermeiden bzw. abzubauen.

Zuletzt muß jedoch auf eine gewichtige Tatsache hingewiesen werden, die bei allem Optimierungssehnsucht in der deutschen EZ nicht außer Acht gelassen werden darf: Die Wirksamkeit der deutschen Reformen hängt letztendlich von der Performance, den Governance-Strukturen und der politischen und sicherheitspolitischen Stabilität der

Empfängerländer ab. So wie wir uns bemühen, unsere Strukturen zu verbessern, müssen auch unsere Partner ihr Bestes geben, ihre Eigenverantwortung wahrnehmen und ihren Beitrag zu einem gemeinsamen Gelingen leisten.

*Dr. Christian Ruck*, MdB, ist Vorsitzender der Arbeitsgruppe Wirtschaftliche Zusammenarbeit der CDU/CSU-Bundestagsfraktion und stellvertretender Vorsitzender der CSU-Landesgruppe im Bundestag.

**Empfohlene Zitierweise:** Christian Ruck, Die Strategiefähigkeit des BMZ optimieren! Zur Reform der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, in: *Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung*, 24.5.2006 ([www.weltwirtschaft-und-entwicklung.org](http://www.weltwirtschaft-und-entwicklung.org))