

PRÜFUNG DER DEUTSCHEN EZ-POLITIK UND -PROGRAMME WICHTIGSTE ERGEBNISSE UND EMPFEHLUNGEN DES DAC

1. Allgemeiner Rahmen und derzeitige Orientierungen

1. Seit dem DAC-Deutschlandexamen 2001 hat der Prozess der Neuorientierung des deutschen EZ-Konzepts an Dynamik gewonnen, was dessen Anpassung an das sich verändernde internationale Umfeld der Entwicklungspolitik und -praxis unter gleichzeitiger Berücksichtigung der DAC-Empfehlungen ermöglicht hat. Wie die meisten anderen Geber hat Deutschland sich verpflichtet, seine Mittel für öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (ODA) zur Förderung der Millenniums-Entwicklungsziele (MDG) zu erhöhen und die Qualität der EZ im Einklang mit der *Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit* (2005) zu verbessern. Um den derzeitigen entwicklungspolitischen Herausforderungen begegnen zu können, werden weitere Anpassungen der deutschen EZ-Abwicklungsmodalitäten erforderlich sein. Die Bundesregierung ist bereit, diese Herausforderungen anzunehmen.

1.1 Die entscheidende Frage ist die Umsetzung der Armutsbekämpfungsagenda

2. Das *Aktionsprogramm 2015 zur Armutsbekämpfung* (AP2015), das zum Zeitpunkt des letzten DAC-Deutschlandexamens gerade vom Kabinett verabschiedet worden war, enthält eine ehrgeizige entwicklungspolitische Agenda mit globaler Perspektive. Deutschland zählte zu den ersten DAC-Mitgliedern, die eine solche alle Regierungsebenen umfassende entwicklungspolitische Agenda verabschiedet haben, mit der insofern Neuland betreten wird, als die Armutsbekämpfung zur überwältigenden Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit und zu einem wichtigen Element aller nationalen Politikfelder erklärt wurde. Armutsbekämpfung ist nicht das einzige Ziel der deutschen Entwicklungspolitik; diese umfasst vielmehr auch die Friedensentwicklung und die Förderung einer sozial gerechten Globalisierung und orientiert sich am Prinzip der nachhaltigen Entwicklung. Der dem AP2015 zu Grunde liegende Ansatz, der von einer erweiterten Definition der Armutsbekämpfung ausgeht, sieht neben der sozialen Entwicklung auch Wirtschaftswachstum gepaart mit guter Regierungsführung als notwendig an, wenn bei den MDG Fortschritte erzielt werden sollen. Diese Vielzahl von Zielen und Themen könnte, obwohl sie in gewisser Weise eine Ergänzung zum AP2015 darstellt, Verwirrung bezüglich der prioritären EZ-Ziele Deutschlands stiften. Der Prozess der Festlegung der operationellen Implikationen eines so umfassenden Ansatzes zog sich bis 2004 hin, wo dann interne Monitoring-Regeln und ein termingebundener Umsetzungsplan vereinbart wurden.

3. Im Rahmen ihrer Bemühungen um Erfüllung der internationalen Verpflichtungen, namentlich im Kontext der MDG, hat die Bundesregierung beträchtliche Fortschritte bei der Anpassung ihrer Politiken und Ansätze erzielt. Sie muss deren Umsetzung auf effektive und effiziente Weise beharrlich fortsetzen und dabei die Armutsbekämpfung noch stärker in den Mittelpunkt stellen. Deutschland verdient Anerkennung für sein Engagement in einer Reihe von Bereichen, die von anderen Gebern eher weniger finanziell unterstützt werden, wie insbesondere Regierungsführung und Umwelt. Die Herausforderung für Deutschland besteht nun darin zu zeigen, dass das Verhältnis zwischen direkten und indirekten Ansätzen der Armutsbekämpfung ausgewogen ist und sein breit angelegter Ansatz insgesamt die gewünschte Wirkung hat. Deutschlands Konzept im Hinblick auf Armutsbekämpfung und MDG ist mittlerweile grundsätzlich eng verknüpft mit seiner Strategie der Harmonisierung und Partnerorientierung, was eine vielversprechende Grundlage für eine wirksamere Armutsbekämpfungsstrategie bildet.

1.2 *Straffung der institutionellen Strukturen*

4. Das deutsche EZ-System ist multiinstitutionell. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) spielt eine zentrale Rolle und wurde 2003 umstrukturiert, um die bilateralen, multilateralen und sektoralen Zuständigkeiten besser miteinander zu verzahnen. Es stützt sich hauptsächlich auf zwei Durchführungsorganisationen, die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) und die KfW Entwicklungsbank. Das gesamte Spektrum der deutschen Organisationen, die auf ODA-Mittel zurückgreifen, geht weiter über diesen organisatorischen Kernbereich hinaus und umfasst mehr als 30 Institutionen, darunter andere Bundesministerien, staatliche Einrichtungen und Organisationen außerhalb des staatlichen Bereichs (politische Stiftungen, kirchliche Organisationen und Nichtregierungsorganisationen) sowie Bundesländer und Kommunen.

5. Angesichts der auf den Grundsätzen der Partnerschaft und Eigenverantwortung basierenden Entwicklungszusammenarbeit ist das deutsche EZ-Modell heute aus Partnersicht womöglich nicht mehr wirklich zweckmäßig. Die institutionelle Differenzierung zwischen finanzieller und technischer Zusammenarbeit wie auch innerhalb der technischen Zusammenarbeit hat weitreichende Konsequenzen für den gesamten EZ-Prozess. Erstens besteht bei dem deutschen System, das auf einem breiten Spektrum von Organisationen, Instrumenten und Ansätzen beruht, die Gefahr, dass Konzepte und Programme von der Warte des Gebers her gestaltet werden. Zweitens nehmen die Erfordernisse der internen Koordinierung Zeit und Arbeitskraft der deutschen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in Anspruch, die dann für wichtigere strategische Aufgaben fehlen. Und schließlich müssen sich die Entwicklungspartner mit einer Vielzahl von Organisationen und Verfahren auseinandersetzen, was ihre häufig ohnehin begrenzte Kapazität unnötig strapaziert.

6. In den letzten Jahren hat das BMZ eine Reihe praktischer Maßnahmen ergriffen, um die verschiedenen deutschen EZ-Instrumente im Interesse eines funktionsfähigeren Systems besser miteinander zu verzahnen. Eine der Schlussfolgerungen der DAC-Prüfung lautet, dass das Potenzial für Effizienzsteigerungen innerhalb der bestehenden Struktur begrenzt ist. Damit Deutschland den derzeitigen entwicklungspolitischen Herausforderungen wirksam begegnen kann, sind strukturelle Veränderungen unerlässlich. Die Modernisierung des traditionell zersplitterten deutschen EZ-Systems ist kein neues Thema und wurde im Laufe der Jahre sowohl innerhalb als auch außerhalb der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ausgiebig diskutiert. Mit der neuen Bundesregierung bietet sich möglicherweise die Chance, eine grundlegende Reform der Gesamtstruktur des deutschen EZ-Systems vorzunehmen und sich zugleich auch der damit zusammenhängenden komplexen Fragen politischer, finanzieller, administrativer und kultureller Art anzunehmen.

Empfehlungen

- Zur Verankerung der Armutsorientierung in seinem gesamten EZ-Programm wird Deutschland ermutigt, mit der Anpassung seiner Politiken und Ansätze fortzufahren. Insbesondere muss in die bilateralen Länderprogramme ein systematisches konsequentes Konzept für die **Bewertung der armutsmindernden Wirkungen** eingebaut werden, die von der ganzheitlichen deutschen Strategie der Armutsbekämpfung effektiv auf die Armut ausgehen.
- Die Bundesregierung wird ermutigt, ihre **Reformbemühungen** weiter mit dem Ziel zu verstärken, die einzelnen Strukturen der deutschen EZ zu einem geschlosseneren Ganzen und einem wirkungsvollen Motor des Entwicklungsfortschritts zu verzahnen. Das könnte auch zur Abschaffung der zunehmend künstlichen Unterscheidung zwischen finanzieller und technischer Zusammenarbeit beitragen.

- Die Erfüllung der internationalen Verpflichtungen setzt breite Unterstützung von Seiten des Staats und der Zivilgesellschaft voraus, unter Einbindung politischer Stiftungen, kirchlicher Organisationen und NRO. Deutschland sollte seine Öffentlichkeitsarbeit neu überdenken, um in der Bevölkerung generell für ein besseres Verständnis der Entwicklungsfragen und -ergebnisse zu sorgen, darunter auch der zu berücksichtigenden Aspekte bei der Wahl von Abwicklungsmodalitäten, die einer höheren EZ-Effektivität förderlich sind.

2. ODA-Volumen und -Verteilung

2.1 *Sicherstellung der notwendigen politischen Unterstützung für die zugesagte Aufstockung der ODA-Leistungen*

7. Die neue Bundesregierung hat im Koalitionsvertrag erneut die seit langem bestehende Zusage Deutschlands bekräftigt, den VN-Richtwert von 0,7% für das Verhältnis zwischen ODA und Bruttonationaleinkommen (BNE) zu verwirklichen, in Übereinstimmung mit der EU-Vereinbarung von Mai 2005, der zufolge Deutschland sich zum Ziel setzt, bis 2010 0,51% und bis 2015 0,7% zu erreichen. Dieses Engagement ist angesichts der insgesamt angespannten Haushaltslage und der Notwendigkeit, trotz schwieriger wirtschaftlicher und sozialer Reformen einen ausgeglichenen Bundeshaushalt zu erreichen, zu begrüßen. Trotz der parteiübergreifenden Unterstützung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit und deren Fokussierung auf die Armutsbekämpfung wird eine wichtige Aufgabe für das BMZ darin bestehen, die notwendige politische Unterstützung für die Erhöhung des deutschen EZ-Budgets zu sichern. Dazu wird es vielleicht in der Öffentlichkeit einer überzeugenderen Darstellung der EZ-Aktivitäten und der Ergebnisse bedürfen, die dabei im heutigen Kontext der Globalisierung und der zunehmenden Interdependenz der Nationen erzielt werden.

8. Die Einhaltung seiner internationalen Verpflichtungen wird Deutschland bedeutende budgetäre Anstrengungen abverlangen. Um den ODA-Zielwert von 0,51% bis 2010 zu erreichen, müssten die Netto-ODA-Leistungen auf 15,5 Mrd. US-\$ steigen, was einer Verdoppelung ihres Niveaus von 2004 (7,5 Mrd. US-\$) entspräche. Die deutschen ODA-Leistungen haben, nachdem sie zehn Jahre lang zurückgegangen waren, seit 2000 in realer Rechnung wieder leicht zugenommen, so dass sich das Verhältnis ODA/BNE von 0,27% auf 0,28% erhöhte. Angesichts seiner angespannten Haushaltslage beabsichtigt Deutschland, seinen längerfristigen Verpflichtungen nicht nur durch Bereitstellung zusätzlicher Haushaltsmittel, sondern auch durch Schuldenerleichterungen sowie die Mobilisierung von Ressourcen mit Hilfe neuer, innovativer Finanzierungsmechanismen nachzukommen. Jedoch dürften die Schuldenerleichterungen, die 2004 9% und 2002 und 2003 18% der gesamten Brutto-ODA-Leistungen ausmachten, bis 2008 zurückgehen. Auch ist nach wie vor ungewiss, welcher Spielraum für die Mobilisierung von ODA-Ressourcen mittels innovativer Finanzierungsmechanismen besteht.

9. Die Realisierung des Zielwerts von 0,51% stellt eine doppelte Herausforderung dar, nämlich einmal Mobilisierung der notwendigen Ressourcen und zum anderen Schaffung der Voraussetzungen für einen wirksamen Einsatz dieser Mittel. Im Hinblick darauf muss die neue Bundesregierung noch einen Stufenplan zur Aufstockung der ODA-Leistungen erstellen und annehmen. Ein solcher Plan würde einen besseren Überblick über die Aussichten für das künftige Wachstum der ODA-Leistungen und die langfristige Vision ermöglichen, die notwendig ist, um umfangreiche zusätzliche Ressourcen einzuplanen und wirksam einzusetzen. In dem Plan sollte klar festgelegt werden, wie weit das ODA-Wachstum über zusätzliche Haushaltsmittel und wie weit es mit Hilfe innovativer Finanzierungsinstrumente zustande kommen soll. Da die Perspektive eines rasch expandierenden ODA-Budgets Fragen im Zusammenhang mit der globalen Organisationskapazität aufwirft und zunehmenden Druck in Richtung auf eine Anpassung der Abwicklungsmodalitäten ausüben wird, sollte der Stufenplan für die Aufstockung der ODA-Leistungen auch Angaben darüber enthalten, wie und nach welchen Allokationskriterien die ODA-Mittel vergeben werden sollen (Länder, Sektoren, Instrumente und Modalitäten, einschließlich Aufteilung zwischen multi-

lateralen und bilateralen Leistungen). Ein solcher Plan wäre schließlich auch im Kontext der weltweiten Aufstockung der ODA-Mittel von Nutzen, wo es eines besseren Informationsaustauschs zwischen den Gebern bedarf, um die Berechenbarkeit der externen Ressourcen für die Entwicklungsländer wie auch die Komplementarität der geberseitigen Unterstützungsleistungen sicherzustellen.

2.2 *Bei der derzeit zu beobachtenden Schwerpunktverlagerung zu Gunsten der ärmeren Länder bedarf es einer größeren strategischen Selektivität*

10. Deutschland hat nie eine Präferenz für spezifische Ländergruppen bekundet. Auch wenn eingeräumt wird, dass die ärmsten Länder auf die volle Unterstützung aller Geber angewiesen sind, erachtet Deutschland die Zusammenarbeit mit wirtschaftlich fortgeschritteneren Ländern im Hinblick auf die Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele (MDG) doch ebenfalls als unerlässlich, da 50% der armen Bevölkerung der Welt allein in China und Indien leben. Im Zuge der Ausrichtung auf die wirtschaftlich fortgeschritteneren Länder (so genannte „Ankerländer“), die für ihre Entwicklungsfinanzierung überwiegend Zugang zu den internationalen Kapitalmärkten haben, beabsichtigt Deutschland, strategische Partnerschaften mit diesen Ländern einzugehen und dabei auch in größerem Umfang auf Marktmittel statt auf Haushaltsmittel zurückzugreifen. Die deutsche Entwicklungspolitik konzentriert sich seit jeher stark auf Länder der mittleren Einkommensgruppe, die bis Anfang der 2000er Jahre mehr als 50% der bilateralen Leistungen empfangen. Auf die am wenigsten entwickelten Länder sowie andere Länder der unteren Einkommensgruppe entfallen heute über 50% der bilateralen ODA-Leistungen (was sich z.T. aus dem wachsenden Umfang der Schuldenerleichterungen erklärt).

11. Um die strategische Fokussierung der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit zu verstärken, konzentriert das BMZ seine Aktionen auf rd. 80 Kooperationsländer und in jedem dieser Länder auf eine beschränkte Zahl von Aktionsfeldern. Es wird unterschieden zwischen „Schwerpunktpartnerländern“, in denen sich das BMZ auf möglichst nur drei Schwerpunktbereiche konzentrieren will, und „Partnerländern“, in denen sich die Zusammenarbeit auf einen einzigen Schwerpunktbereich beschränkt. Nach wie vor ungelöst ist die Frage nach der optimalen Zahl von Kooperationsländern angesichts der von Deutschland eingegangenen Verpflichtung, die EZ-Wirksamkeit zu steigern und die Abwicklungsmodalitäten auf der Basis einer besseren geberseitigen Arbeitsteilung effizienter zu gestalten. Das BMZ prüft derzeit einen möglichen Katalog von Kriterien, deren Anwendung dazu beitragen könnte, den mit der Erhöhung der EZ-Wirksamkeit verbundenen neuen Herausforderungen besser gerecht zu werden. Bei der Überprüfung der Liste von Kooperationsländern sollte das BMZ auch Überlegungen über den geeigneten Mix von Ländern und Instrumenten sowie die EZ-Abwicklungskapazität anstellen, die notwendig ist, damit Deutschland einen effektiven Beitrag zur Armutsreduzierung und zur Verwirklichung der MDG leisten kann.

2.3 *Auf dem Weg zu einer effektiveren multilateralen Zusammenarbeit*

12. Die multilateralen Leistungen Deutschlands stellen gewöhnlich etwa ein Drittel der gesamten Brutto-ODA-Leistungen dar, fielen aber 2004 auf Grund eines größeren Beitrags an die Weltbank höher aus (42%). In einer zunehmend globalisierten Welt misst Deutschland der multilateralen Zusammenarbeit wachsende Bedeutung bei. Im Interesse der angestrebten Erhöhung der EZ-Wirksamkeit beabsichtigt das BMZ ein Monitoring der Fortschritte der multinationalen Stellen bei der Umsetzung der international vereinbarten Entwicklungsagenda, insbesondere bei der Armutsbekämpfung und der Verwirklichung der MDG vor Ort. Die 2003 vorgenommene interne Neuorganisation des BMZ, bei der multilaterale, bilaterale und sektorale Kompetenzen innerhalb des Ministeriums zusammengefasst wurden, hat die Kohärenz zwischen der multilateralen und bilateralen Entwicklungspolitik verbessert.

13. Das verstärkte Augenmerk, das mittlerweile der Ergebnisevaluierung gilt, hat bislang noch nicht dazu geführt, dass derartige Evaluierungen als Maßstab für die Höhe der finanziellen Beiträge an die multilateralen Stellen zu Grunde gelegt werden. Deutschland unterstützt seit jeher die EZ-Aktivitäten der

Europäischen Gemeinschaft (EG) und der internationalen Finanzinstitutionen, erkennt aber an, dass die VN-Stellen in Anbetracht der Rolle, die ihnen bei der Lösung globaler Probleme zukommt, größere Unterstützung verdienen. Dieses verstärkte Interesse an multilateralen Institutionen hat seinen Ausdruck bislang aber weder in entsprechenden strategischen Überlegungen noch in Maßnahmen der Ergebniskontrolle gefunden. Was daher als erstes Not tut, ist eine klare multilaterale Strategie sowie ein methodischer Ansatz, der auch die deutschen Durchführungsorganisationen mit einbezieht, und ein systematischeres Monitoring der Ergebnisse der multilateralen Institutionen gewährleistet.

Empfehlungen

- Deutschland muss sich dringend der Frage der Umsetzung seiner ODA-Verpflichtungen annehmen. Das setzt voraus, dass die neue Regierung einen **Stufenplan zur Aufstockung der ODA-Mittel** festlegt, der sowohl dem Aspekt der Finanzierung als auch dem der Verwendung der zusätzlichen Mittel Rechnung trägt.
- Deutschland muss seine Bemühungen fortsetzen, in Bezug auf die **geographische und thematische Ausrichtung seiner Entwicklungspolitik einen strategischeren Ansatz** zu verfolgen, der dem überwältigenden Ziel der Armutsbekämpfung besser gerecht wird. Dazu sind weitere Überlegungen über das richtige Verhältnis zwischen Ländern der mittleren und Ländern der unteren Einkommensgruppen sowie über die Wahl des geeigneten Länder-/Instrumenten-Mix notwendig, damit Deutschland in der Lage ist, einen effektiven Beitrag zur Armutsbekämpfung und zur Realisierung der MDG zu leisten.
- Die stärkere Betonung der Performance der multilateralen Stellen könnte sich besser als bisher in einer entsprechenden Politik der Ressourcenallokation niederschlagen. Dafür könnte u.U. ein geeigneteres, globale Mittel umfassendes Rahmenkonzept für die **multilaterale Zusammenarbeit** auf der Basis von Methoden namentlich zur Bewertung der Effektivität erforderlich sein, vorzugsweise in Zusammenarbeit mit anderen Gebern.

3. Politikkohärenz im Dienst der Entwicklung

3.1 Wachsendes Interesse auf politischer Ebene

14. Das generelle Interesse Deutschlands an Politikkohärenz hat seinen Ursprung in der deutschen Verfassung, und die Einhaltung der betreffenden Bestimmungen wird vom Kanzleramt aktiv verfolgt und koordiniert. Die Tatsache, dass Deutschland über ein eigenständiges Ministerium für Entwicklungszusammenarbeit mit Kabinettsrang verfügt, ermöglicht ein aktives Engagement auf den höchsten Regierungsebenen, was in den vergangenen fünf Jahren zu einer Reihe spezifischer Erklärungen zur Politikkohärenz geführt hat (z.B. in Bezug auf Rüstungsexporte, Krisenprävention, Konfliktbeilegung, Friedenssicherung, Exportgarantien, Nachhaltigkeitsstrategie). Dem BMZ obliegt es auch, sämtliche Gesetzentwürfe der Regierung auf ihre entwicklungspolitische Wirkung hin zu prüfen. Die Bundesregierung hat 2001 mit der Annahme des Aktionsprogramms 2015 (AP2015) ihre Verpflichtung auf ein kohärentes, ressortübergreifendes Konzept der Entwicklungspolitik erneut bestätigt. Das Aktionsprogramm erhielt jedoch erst 2004 eine feste organisatorische Struktur, als das BMZ eine „Kohärenzagenda“ mit 14 prioritären Zielen vorlegte, die auch die Zuständigkeiten auf Referatsebene sowie einen ungefähren Zeitrahmen definierte. Das BMZ ist, auch dank zusätzlicher Ermutigungen seitens der EU und internationaler Gremien wie z.B. des DAC, daran gegangen, die Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung zu einer ihrer obersten Prioritäten zu machen, und dieses Thema nimmt nunmehr einen herausragenden Platz in den Managementleitlinien des BMZ für 2005 ein.

15. Die zunehmende Bedeutung, die der Politikkohärenz in Entwicklungsfragen beigemessen wird, hat eine solidere organisatorische Ausgangsbasis geschaffen, die es der Bundesregierung ermöglicht, ihre Aktionen in Deutschland und innerhalb der EU, auf internationaler Ebene und in den Entwicklungsländern selbst systematischer und spezifischer an ausgewählten Kriterien auszurichten. Um diese ehrgeizigere Vision in die Praxis umzusetzen, bedarf es jedoch präziserer strategischer Orientierungen und zusätzlicher Ressourcen.

3.2 *Bessere Umsetzung der Politikkohärenz in der Praxis: Vorgehensweise, Kapazitäten und Monitoring*

16. Die vom BMZ 2004 beschlossene Kohärenzagenda stellt einen ersten Orientierungsrahmen dar, der mehr Klarheit in das konkrete Vorgehen in diesem weit gespannten Bereich bringen soll. Die darin gegenwärtig enthaltenen Zielvorgaben betreffen jedoch unterschiedliche Ebenen (Aktivitäten, Ergebnisse bzw. organisatorische Veränderungen), lassen eine Prioritätenordnung im Hinblick auf die verschiedenen Aktionen vermissen und setzen außerdem eine Klärung der zwischen ihnen bestehenden Querverbindungen voraus. Es dürfte mittlerweile möglich sein, sich an Stelle prozeduraler Erwägungen nunmehr dringender Probleme anzunehmen, die ganz spezifisch die Politikkohärenz betreffen. Das setzt ausgiebige Konsultationen sowie die Einbindung von Schlüsselpartnern voraus, wobei namentlich an Mitglieder des Parlaments, des Kanzleramts, anderer Ministerien sowie an bestimmte einflussreiche Vertreter der Zivilgesellschaft zu denken ist.

17. Das BMZ verfügt derzeit nur über begrenzte Kapazitäten für die Ermittlung und Analyse von Problemen im Bereich der Politikkohärenz wie auch für die entsprechende Aufklärungs- und Bildungsarbeit. Bislang spielt nur eine kleine Zahl erfahrener Entwicklungsexperten eine aktive Rolle auf dem Gebiet der Politikkohärenz. Das BMZ sollte sich außerhalb des eigenen Hauses um die zusätzlichen Kompetenzen und Ressourcen bemühen, die notwendig sind, um die von ihm entwickelte Vision in die Tat umzusetzen. Zu diesem Zweck könnte es sich z.B. den Initiativen anderer bilateraler Geber oder denen der EG anschließen, die gegenwärtig ihr eigenes informelles Netzwerk aufzubauen sucht. Das würde die analytische Kapazität stärken und gleichzeitig die Fähigkeit verbessern, in der Öffentlichkeit wie auch in politischen Kreisen Kräfte zur Förderung der Politikkohärenz zu mobilisieren.

18. Bislang beschränkt sich die Unterrichtung über Maßnahmen zur Unterstützung der Politikkohärenz im Wesentlichen auf die wenigen Informationen, die in den Zweijahresberichten über die Durchführung des AP2015 enthalten sind. Nachdem das BMZ jetzt über eine spezifischere handlungsorientierte Kohärenzagenda verfügt, wäre es gut, wenn gleichzeitig auch Vorkehrungen zur Dokumentierung der von Deutschland unternommenen Anstrengungen zur Verbesserung der Politikkohärenz auf nationaler Ebene wie auch vor Ort getroffen würden und darüber systematisch Bericht erstattet würde.

Empfehlungen

- Das BMZ sollte eine klarere und stärker handlungsorientierte **Grundsatzerklärung über die Kohärenz der Entwicklungspolitik** abgeben, damit die Aktionen auf nationaler Ebene besser auf spezifische Schwerpunktthemen ausgerichtet werden können und eine breitere Unterstützung in der Öffentlichkeit und auf politischer Ebene gefördert wird.
- Die **Organisations- und Ressourcenprobleme** des BMZ müssen angegangen werden, damit auf dieser Ebene die als prioritäres Ziel anerkannte Politikkohärenz konkret umgesetzt werden kann. Darüber hinaus können die derzeitigen Bemühungen Deutschlands um Teilnahme an Netzwerken für Politikkohärenz, wie z.B. dem Netzwerk der EG, ein wirksames Mittel zur Stärkung seiner diesbezüglichen Kapazitäten sein.

- In Verbindung mit den bestehenden Monitoring-Vorkehrungen des AP2015 sollte die operationelle Definition der Politikkohärenz in Form der BMZ-Kohärenzagenda zu einer besseren **Kontrolle und Berichterstattung** über die diesbezüglichen Fortschritte führen.

4. EZ-Management und -Umsetzung

4.1 Fortschritte bei der Steigerung der EZ-Wirksamkeit: Programme und Modalitäten

19. Wie die in der Erklärung von Paris verankerten Grundsätze zeigen, werden sich die DAC-Mitglieder zunehmend der Notwendigkeit bewusst, ihre nationalen EZ-Systeme zu überdenken und möglichst kreativ darauf hinzuarbeiten, dass sich diese Systeme fortan weniger von historischen oder nationalen Erwägungen als vielmehr von dem Bestreben leiten lassen, die EZ-Abwicklung vor Ort so effektiv wie möglich zu gestalten. Deutschland schließt sich diesen auf internationaler Ebene zu beobachtenden Tendenzen voll und ganz an und hat seinen Wunsch bekundet, sich auf diesem Gebiet besonders hervorzutun. Es wurde auch bereits eine Reihe von Pilotinitiativen mit dem Ziel eingeleitet, das deutsche EZ-System zu modernisieren, u.a. dadurch, dass der Koordinierung der deutschen EZ-Aktivitäten vor Ort wieder größere Bedeutung beigemessen wird (z.B. durch Entsendung zusätzlicher BMZ-Mitarbeiter in die Botschaften, Einsatz von Länder- und Sektorteam unter der Leitung von Teamchefs bzw. Erstellung einer einzigen Länderstrategie, die für alle beteiligten Stellen gilt) oder auch durch den flexibleren Einsatz von Abwicklungsmodalitäten, die über den Projektrahmen hinausgehen, wie namentlich programmorientierte Ansätze oder Budgethilfe. Deutschland kann jetzt auf den hierbei gesammelten Erfahrungen aufbauen. Zu den weiteren im Hauptteil des DAC-Prüfberichts enthaltenen Empfehlungen zählen die weitere Stärkung der Rolle der Entwicklungsberater unter der fachlichen Leitung des BMZ und die Entsendung zusätzlichen BMZ-Mitarbeiter an die Botschaften, die verstärkte Integration der Aktivitäten und Programme der deutschen Durchführungsorganisationen vor Ort sowie die Überprüfung der gegenwärtigen länderspezifischen Sektorstrategien, die in einem einzigen, stärker an den Strategien der Partnerländer orientierten Dokument zusammengefasst werden könnten.

20. Die vorstehend beschriebenen Veränderungen betreffen großenteils die interne Funktionsweise des deutschen EZ-Systems. Deutschland wird, wenn es erst einmal über effizientere und besser koordinierte Außenvertretungen verfügt, seine Bemühungen um Abstimmung seiner Systemanforderungen mit denen der anderen Partner in den jeweiligen Ländern sicher fortsetzen wollen. Da die Situation von Land zu Land unterschiedlich ist, sollte es den lokalen Länderteams überlassen bleiben, in eigener Verantwortung darüber zu entscheiden, welcher Ansatz unter Berücksichtigung der lokalen Gegebenheiten der bestmögliche ist.

4.2 Die Beziehungen zwischen Außenstellen und Zentralen

21. Der Übergang zu einem organisatorisch stärker dezentralisierten Ansatz der Entwicklungszusammenarbeit und die Bemühungen um größere Effizienz auf lokaler Ebene bedingen eine Überprüfung der organisatorischen Beziehungen auf der Ebene der Zentralen und der Außenstellen (z.B. zwischen dem BMZ und den Durchführungsorganisationen, zwischen den einzelnen Durchführungsorganisationen, zwischen dem BMZ und dem Auswärtigen Amt) sowie des gesamten Spektrums der internen Verfahren, angefangen von der strategischen EZ-Planung bis hin zur Erstellung des jährlichen EZ-Budgets. Das BMZ fördert nunmehr einen Netzwerkansatz auf allen Ebenen, um der pragmatischen Bildung von Teams Vorschub zu leisten, die alle einschlägigen Akteure einbeziehen und bei denen das Schwergewicht auf spezifischen Fragen operationeller Art liegt. Hierbei handelt es sich um die ersten Schritte in Richtung auf eine Neuordnung des gesamten deutschen EZ-Systems. Auf längere Sicht dürfte die Konstituierung aktiver Teams über die bürokratischen Grenzen hinaus nach und nach zu einem besseren Verständnis der wirklich wesentlichen Beziehungen beitragen, was für eine Vereinfachung der Verfahren und der Kooperationsmechanismen hilfreich sein dürfte. Es wäre zu begrüßen, wenn diese Neugestaltung der organisatorischen Beziehungen bei den Zentralen wie auch den Außenstellen in ergebnisorientierter Sicht vorgenommen würde.

22. Von entscheidender Bedeutung sowohl für die interne Reform als auch für die Verbesserung der Beziehungen zu den externen Partnern ist die Rolle des deutschen EZ-Personals. Wegen der bisherigen institutionellen Zersplitterung des deutschen EZ-Systems wird der globale Einsatz des Personals nicht als Aufgabe dieses Systems angesehen. Die Personalplanung könnte sowohl proaktiver gestaltet als auch besser koordiniert werden, um eine optimale Allokation dieser Ressourcen sicherzustellen, insbesondere im neuen Kontext der Dezentralisierung und der von den Gebern auf internationaler Ebene angestrebten Effizienzsteigerung bei der Entwicklungszusammenarbeit.

23. Eine Besonderheit des deutschen EZ-Systems, die unter dem Gesichtspunkt der Außenstellen besondere Aufmerksamkeit verdient, ist die traditionelle Trennung zwischen „technischer“ und „finanzieller“ Zusammenarbeit, die im gegenwärtigen Umfeld, bei dem eher ganzheitliche Ansätze der Entwicklungszusammenarbeit angestrebt werden, zunehmend künstlich erscheint. Angesichts der Realitäten der EZ-Abwicklung vor Ort und der verstärkten Ergebnisorientierung kommt der Tatsache, dass Finanzierungsquellen und Abwicklungsstellen nicht identisch sind, weniger Bedeutung zu als der erwarteten Wirkung der EZ-Leistungen. In den letzten zehn Jahren hat Deutschland unter Berücksichtigung der jeweiligen Gegebenheiten vor Ort bewusst eine wichtige konzeptionelle Schwerpunktverlagerung dahingehend vorgenommen, dass der technischen Zusammenarbeit zur Unterstützung des Kapazitätsaufbaus nunmehr allgemein der Vorzug vor technischer Hilfe im engeren Sinn gegeben wird. Diese Anstrengungen sollten fortgesetzt werden. Die Tatsache, dass der technischen Zusammenarbeit als einem Mittel zur Förderung der lokalen Kapazitätsentwicklung beträchtliche Bedeutung eingeräumt wird, legt darüber hinaus den Schluss nahe, dass Deutschland in den Partnerländern eine führende Rolle bei Fragen des Ausbaus der lokalen Kapazitäten übernehmen könnte.

4.3 *Es bedarf eines besseren Nachweises der erzielten Ergebnisse und einer Stärkung des Wissensmanagements*

24. Deutschland hat die Effektivität seiner Monitoring- und Evaluierungsverfahren seit dem letzten DAC-Prüfbericht erhöht. Alle wichtigen EZ-Durchführungsorganisationen haben Anstrengungen unternommen, um die Qualität ihres Beitrags zum deutschen EZ-System, vor allem auf Projektebene, zu verbessern. Spezifischer gesehen sollte sich Deutschland jedoch verstärkt darum bemühen, Ergebnis-Monitoring und -Evaluierung von Anfang an in die Umsetzungsplanung mit einzubeziehen, einschließlich einer gegebenenfalls notwendigen Unterstützung beim Kapazitätsaufbau in den Partnerländern bzw. gemeinsamer Initiativen mit anderen Gebern. Das BMZ könnte sich insbesondere mit der Frage befassen, inwieweit das bislang nur locker koordinierte Monitoring-Netz fortan enger geknüpft werden kann, um einen kollektiven Lernprozess und ein effektiveres Management auf Systemebene zu fördern. Es wäre sinnvoll, sich hierbei auf die erfolgreichen Erfahrungen zu stützen, die jüngst mit der Bildung von Teams mit Vertretern verschiedener Durchführungsorganisationen bzw. mit den Arbeiten der GTZ auf Sektorebene gemacht wurden, die im Übrigen die Grundlage für einen künftigen sektorspezifischen Gedanken- und Erfahrungsaustausch zwischen verschiedenen EZ-Stellen bilden könnten.

Empfehlungen

- Zur Unterstützung der Erklärung von Paris über die **Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit** und unter Berücksichtigung der vorgesehenen **Aufstockung** seiner ODA-Leistungen sollte Deutschland verstärkte Anstrengungen zur besseren operationellen Integration seiner Außenstellen unternehmen. Es sollte die Zusammenarbeit mit anderen Gebern intensivieren, u.a. durch den Rückgriff auf EZ-Formen wie z.B. Budgethilfe und „delegierte“ Zusammenarbeit, sofern diese den örtlichen Gegebenheiten besser angepasst sind. Es sollten systematische Verbindungen zu den Armutsreduzierungsstrategien der Partnerländer hergestellt werden, und bei der Programmgestaltung sollte das Schwergewicht auf Sektorebene liegen.

- Die derzeitigen Initiativen zur operationellen **Dezentralisierung** sollten rascher vorangebracht werden und nach Möglichkeit über die bloße Koordinierung der deutschen EZ-Aktivitäten in den Partnerländern hinausgehen, indem das aktive Management delegiert und der Verantwortung der Entwicklungsberater unterstellt wird. Das setzt eine neue Definition der Beziehungen zwischen BMZ und Auswärtigem Amt vor Ort voraus.
- Das BMZ sollte in Zusammenarbeit mit allen TZ-Stellen die Umsetzung der Maßnahmen verstärken, die darauf abzielen, den **Kapazitätsaufbau** mit **technischer Hilfe** zu unterstützen. Das BMZ sollte erwägen, bei der Untersuchung dieser Fragen zusammen mit anderen Gebern auf lokaler Ebene eine Führungsrolle zu übernehmen.
- Alle Überlegungen über neue Ansätze für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit vor Ort müssen eine entsprechende Planung der **Humanressourcen** einbeziehen (Größe des Personalbestands, Hierarchieebenen, Kompetenzspektrum, Standort, nötige Unterstützung seitens der Zentralen oder anderer Stellen).
- Das BMZ sollte sich verstärkt um die Harmonisierung der Evaluierungsaktivitäten der verschiedenen Stellen des deutschen EZ-Systems sowie um die Förderung des **Lernprozesses** innerhalb des Systems bemühen und sicherstellen, dass hierfür hinreichende Ressourcen bereitgestellt werden.

5. Humanitäre Hilfe

Die Notwendigkeit eines ganzheitlichen Ansatzes

25. Deutschland leistet einen wichtigen Beitrag zur Finanzierung humanitärer Hilfsaktionen. Betrachtet man die nationale Kapazität Deutschlands, seinen Status als G7-Mitglied und das angesichts der Ziele von 0,51% bzw. 0,7% zu erwartenden Volumen seiner ODA-Leistungen, so wird das diesbezüglich vorhandene Potenzial jedoch nicht optimal genutzt. Auf die humanitäre Hilfe entfällt nach wie vor nur ein geringer Teil der deutschen EZ-Ausgaben. Nach Angaben des DAC beliefen sich die Ausgaben für den Posten „Not- und Katastrophenhilfe“ 2004 auf insgesamt 186 Mio. US-\$, d.h. auf lediglich 2% der gesamten deutschen ODA-Leistungen, gegenüber einem DAC-Durchschnitt von 7%. Deutschland hat unter allen DAC-Mitgliedern den zweithöchsten Beitrag zur Tsunami-Katastrophenhilfe im Indischen Ozean mit Zusagen über 634 Mio. US-\$ geleistet, die bis 2009 ausgezahlt werden sollen. Besonders wichtig war die auf politischer Ebene gegebene Zusicherung, bei diesen Zusagen Deutschlands handele es sich um zusätzliche Mittel. Wie für andere Geber wird auch für Deutschland die Herausforderung darin bestehen, diese Zusagen in Form von Auszahlungen zu konkretisieren und gleichzeitig sicherzustellen, dass diese Hilfe nicht auf Kosten des Mittelbedarfs für andere Notsituationen und Katastrophen geht.

26. Eine Bewertung des strategischen Rahmens der deutschen EZ fördert die Notwendigkeit zu Tage, die EZ-Instrumente zu synchronisieren, zu aktualisieren und auf eine breitere Basis zu stellen, damit diese besser dem ganzen Umfang des Aktionsfelds gerecht werden, wie es sich aus den Grundsätzen und empfehlenswerten Praktiken der humanitären Hilfe (*Principles and Good Practices of Humanitarian Donorship* – GHD) ergibt. Es gibt keine umfassende Strategie der humanitären Hilfe, an der sich die Akteure des deutschen EZ-Systems orientieren könnten. Die vom Auswärtigen Amt verwaltete humanitäre Hilfe konzentriert sich auf Maßnahmen der Katastrophenhilfe. Abgesehen von den einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen und den zwölf Grundregeln gibt es keine detaillierten Finanzierungsgrundsätze. Die Mittel der humanitären Hilfe sind immer zweckgebunden und dürfen keiner Form der Konditionalität unterliegen, außer im Hinblick auf Audit und Notifizierung. Die Projekte dürfen gewöhnlich nur befristet finanziert werden und sollten im Idealfall innerhalb von sechs Monaten abgeschlossen sein. Für die vom BMZ verwalteten Mittel gelten verschiedene Verfahren. Dank eines 2005 eingeführten Haushaltstitels „Entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe“ ist Deutschland nunmehr besser in der Lage, umfassender und flexibler bei humanitären Notständen zu agieren.

27. Das deutsche System der humanitären Hilfe ist fragmentiert. Es fällt in die Zuständigkeit von zwei Ministerien, deren Kompetenzbereiche sich z.T. überschneiden. Diese Zersplitterung wird durch ein detailliertes und relativ rigides Budgetsystem noch verschärft. Auf der einen Seite ist das Auswärtige Amt für die Aktivitäten eines großen, unabhängigen Arbeitsstabs verantwortlich, der auf Nothilfe spezialisiert ist. Auf der anderen Seite verfügt das BMZ über ein kleineres Referat für Not- und Übergangshilfe mit einem breiten, weniger präzise definierten Mandat. Diese zweigleisige Managementstruktur hat zur Folge, dass die Summe der Einzelelemente kleiner ist als der potenzielle Gesamteffekt. Die Konsequenz ist, dass die verschiedenen mit der humanitären Hilfe befassten Stellen sowohl untereinander als auch von den anderen Abteilungen der beiden Ministerien isoliert sind. Das schränkt deren Fähigkeit ein, der komplexen Natur der heutigen Notsituationen und Katastrophen gerecht zu werden, und beeinträchtigt somit die Effektivität der Hilfe. Auf diese Weise wird nicht nur die Synchronisierung von Aktionen im Rahmen der humanitären Hilfe, sondern auch deren Verknüpfung mit der Entwicklungszusammenarbeit erschwert. Diese Herausforderung betrifft sämtliche Aspekte der Planung und Umsetzung, des Follow-up wie des entwicklungspolitischen Lernprozesses.

28. Die Stärke des gegenwärtigen Systems ist die Pünktlichkeit der Finanzierung, doch gibt es in Bezug auf diverse andere Aspekte der Finanzierungsgrundsätze (Flexibilität, Vorausberechenbarkeit) noch Spielraum für weitere Verbesserungen. Deutschland sollte die Möglichkeit neuer Modalitäten für die Bereitstellung humanitärer Hilfe untersuchen, wie z.B. gemeinsame humanitäre Aktionspläne und Korbfinanzierungen.

Empfehlungen:

- Deutschland sollte eine **umfassende Strategie der humanitären Hilfe** auf der Basis der Grundsätze und empfehlenswerten Praktiken für die humanitäre Hilfe (GHD) entwickeln. Eine solche Strategie sollte handlungsorientierte Leitlinien für die Beziehungen zwischen Zivil- und Militärssektor, die Verringerung von Katastrophenrisiken wie auch umweltbezogene und soziale Aspekte enthalten.
- Parallel zur Aufstockung seiner ODA-Leistungen sollte Deutschland in Erwägung ziehen, seine **Mittelbewilligungen** für humanitäre Hilfe **zu erhöhen**. Deutschland sollte auch etwaige Möglichkeiten eines Rückgriffs auf neue Modalitäten der humanitären Hilfe prüfen, wie Korbfinanzierungen oder Beteiligung an Fonds für humanitäre Zwecke.
- Um bessere Voraussetzungen für einen erweiterten Ansatz der humanitären Hilfe zu schaffen, sollte Deutschland in Erwägung ziehen, eine **stärkere Kohärenz** aller Komponenten dieser Hilfe (Katastrophenverhütung und -vorsorge, Nothilfe, Sanierung und Wiederaufbau) **herzustellen**, was durch ein gemeinsames Budget erleichtert werden dürfte.
- Im Zuge der Ausweitung seiner humanitären Hilfe sollte Deutschland auch eine Ausdehnung seines Evaluierungssystems auf diesen Bereich erwägen. Ferner sollte Deutschland in Betracht ziehen, die Gesamtergebnisse seines Systems der humanitären Hilfe, d.h. unter Einbeziehung sowohl des Auswärtigen Amtes als auch des BMZ, zu evaluieren.