

S I D Society for International Development - Chapter Bonn



Vorlese zum 80. Entwicklungspolitischen Fachgespräch am 28.2.2011

Hansjörg Elshorst

Potsdam, den 19.2.2011

Politische Steuerung in der Entwicklungspolitik – Rückblicke und Rückkoppelungen

1. Das Thema „Politische Steuerung“ ist mir in der Öffentlichkeit als eine der Begründungen für die Zusammenführung der „TZ im weiteren Sinne“ in der GIZ begegnet (Zitat BM Niebel: „... die Voraussetzung dafür zu schaffen, die Entwicklungspolitik der Bundesregierung sichtbarer, dialog- und vor allem steuerungsfähiger zu machen“). Ich habe die GTZ Ende 1995 verlassen und mich seit 1998 nicht oder auf eine Fragestellung verengt mit der EZ befasst. Ich kann das Thema „Politische Steuerung in der Entwicklungspolitik“ deshalb nicht umfassend behandeln, sondern werde mich in Vortrag und Diskussion auf Rückblicke und Rückkoppelungen zu meiner Arbeit in GTZ, Weltbank, NGOs und an der Universität Potsdam beschränken.
2. Ich war an der Vorbereitung und Gründung der GTZ beteiligt. Damals wurden ein rechtlicher Rahmen und eine Struktur gewählt, die neben anderen Vorteilen die ministerielle Ebene soweit wie möglich von der Verantwortung für Planung und Durchführung der Maßnahmen und für Effizienz und Wirtschaftlichkeit der GTZ entlasteten. Wodurch, jetzt noch viel relevanter als damals, bei Fehlleistungen die politische Ebene vor dem Vorwurf geschützt werden sollte, sie habe „ihr Haus nicht im Griff“.
3. GmbH-Lösung und Auftragsverfahren der GTZ waren eine Variante der pluralistischen Organisationsstruktur der deutschen EZ, gewachsen aus der ordnungspolitischen Konzeption „nur so viel Staat wie nötig“. Diese führte zu einer Vielfalt der deutschen EZ, die -- aus der Perspektive des Zentralstaates geurteilt -- in jüngerer Zeit auf wachsende internationale Kritik stieß. Gleichzeitig - und aus meiner Sicht nachhaltiger - nahm die grundsätzliche Kritik an der internationalen EZ zu, sie habe die Verantwortlichkeit und Bedeutung des (Zentral-) Staates für Entwicklung überdehnt.
4. Ich sehe ordnungspolitisch in den bisherigen Spielräumen zur Arbeit auch außerhalb der zentralstaatlichen Planungs- und Steuerungsmechanismen einen komparativen Vorteil der deutschen EZ. Sie kann direkt an der sachnächsten staatlichen und nichtstaatlichen Ebene ansetzen. Sie kann auch rasch und gezielt auf dort gegebene

Entwicklungspotentiale reagieren, insbesondere auch auf neue als Folge von Veränderungen.

5. Als Beispiel auf die neue GIZ angewandt: In der Ausgestaltung der Fusion könnten die Offenheit und Flexibilität, die bisher alle Instrumente auch der „TZ im weiteren Sinne“ ausgezeichnet haben, abgesichert oder sogar noch stärker in Wert gesetzt werden.

Die Forderung nach mehr politischer Steuerung könnte allerdings auch in die entgegengesetzte Richtung führen. Wenn z.B. die Leistungen von DED, InWEnt und CIM in die Regierungsverhandlungen einbezogen würden, könnte die zentrale politische Instanz des Partnerlandes diese zu Trostpflastern für diejenigen degradieren, die sonst leer ausgegangen sind. Bisher hat das „Geschäftsmodell“ der TZ, Direktleistung, zu dem komparativen Vorteil geführt, dass auch die GTZ während der ganzen Laufzeit einer Maßnahme Spielräume bei Partnerwahl, Planung und Durchführung hatte. Wenn dies als Erschwerung der politischen Steuerung durch das BMZ interpretiert würde, könnte eine Festlegung gegenüber beiden Regierungen die Folge sein.

6. Ich stelle die ordnungspolitische Thematik in den Vordergrund, weil in meiner Erfahrung die Verteilung von Verantwortung und die Instrumente, also das „wie“ der Arbeit, nachhaltigere Konsequenzen für den Gesamterfolg hat als das „was“, also der Wechsel der thematischen Schwerpunkte. Deshalb habe ich mich bei den immer neuen, in der Regel nicht vom BMZ ausgehenden Vorstößen zur Struktur und Rolle der GTZ, in Abwehr bzw. Umsetzung aktiv eingeschaltet.

Bei neuen thematischen Schwerpunkten habe ich insbesondere dann kritisch Position bezogen, wenn sie zentralistisch international vorgegeben wurden. So z.B. gegen die ideologisch motivierte Verdrängung des Staates aus der Weiterentwicklung der Subsistenzlandwirtschaft, die zusammen mit einer zu wenig differenzierten Form von Freihandel Jahrzehnte von Entwicklungsbemühungen zerstörte.

Prioritäten, in denen sich das Profil der jeweiligen BMZ-Leitung widerspiegelte, konnten in der Regel in gemeinsamer Arbeit der Fachleute in BMZ und Vorfeld so operationalisiert werden, dass sie zu mehr als nur zu Umwidmungen führte.

7. Im Auftrags- oder „Projekt“-Bereich haben wir, vermutlich zu spät, die Auslagerung der Planung und später der Steuerung in die Partnerländer betrieben. Es ging uns um die Reduzierung der Fernsteuerung aus Eschborn und Bonn, um die Einbettung in unsere Erfahrungen vor Ort und die stärkere Einbeziehung der Partner und Zielgruppen. Dass wir damit im internationalen Trend lagen und die Geberkoordinierung erleichterten, war uns kaum bewusst. Dieser Prozess wurde von den dafür Verantwortlichen im BMZ aktiv mitgestaltet, die politische Leitung des BMZ griff nach meiner Erinnerung wenig ein. Angesichts der unzureichenden Präsenz des BMZ vor Ort schränkte die Auslagerung

von Planungs- und Steuerungsverantwortung der GTZ die Möglichkeiten der Arbeitsebene des BMZ, diese mitzugestalten, stark ein. Es wäre nicht überraschend, wenn darunter das Vertrauensverhältnis auf der Arbeitsebene (weiter) gelitten hätte.

Ohne durchgreifende Stärkung der Präsenz des BMZ vor Ort könnte die Forderung nach mehr politischer Steuerung zu einem roll back in Richtung Bonn führen.

8. Vielleicht trug die erschwerte Mitwirkung am Einzelprojekt dazu bei, dass das strategische Instrumentarium der politischen Steuerung in jüngerer Zeit verbessert wurde, so etwa durch Konzentration auf Schwerpunktländer und –sektoren, durch Orientierung auf Wirkungen statt Kontrolle über inputs. Das ersetzt jedoch nicht die dem Auftraggeber obliegende Ergebniskontrolle und die Eingrenzung von institutionellen und persönlichen Eigeninteressen. Deshalb ist die beabsichtigte Gründung einer von den Durchführungsorganisationen unabhängigen Evaluierungsinstanz ein weiterer wichtiger Schritt, die Möglichkeiten für politische Steuerung zu verbessern.

Für die Steuerungsaufgaben des BMZ wird auch der Druck der internationalen Zivilgesellschaft auf mehr Transparenz in der EZ hilfreich sein; Transparenz ergänzt oder ersetzt nicht selten Regulierung und Kontrolle im Einzelfall.

Würde mehr politische Steuerung, selbst wenn sie vor Ort erfolgt, als Mandat für mehr Eingriffe in delegierte Verantwortung missverstanden werden, wird sich nach meiner Erfahrung selbst bei Zuwachs an Personal die Steuerungsfähigkeit der Arbeitsebene nicht erhöhen.

9. Ich biete an, in der Diskussion die interessierenden Themen dieser Vorlese durch Rückblicke und Rückgriffe zu konkretisieren. Mein eigener Schwerpunkt wäre:

Viele Reformen der internationalen EZ haben zu mehr Zentralisierung, mehr Planung, mehr Kontrollen geführt. In der NGO-Arbeit habe ich gelernt, dass bei einer wachsenden Diskrepanz zwischen Problemen und verfügbaren Ressourcen nur die Nutzung vorhandener Potentiale und die Offenheit für Gelegenheiten zu einem gegenüber der Dimension des Problems relevanten Erfolg führen. Die Spielräume dafür zu erweitern, müsste das Ziel politischer Steuerung sein.

Falsch verstandene oder umgesetzte politische Steuerung würde dazu führen, dass Entscheidungen oberhalb der Ebene gefällt werden, auf der man Potentiale entdecken und mobilisieren kann, und dass in Planungen Vorgehensweisen festgeschrieben werden, Jahre bevor man an Gelegenheiten für einen besonderen Erfolg anknüpfen könnte.