

# Society for International Development

## Chapter Bonn

### Nachlese zum 84. Entwicklungspolitischen Fachgespräch

Dienstag, den 11.10.2011 um 17.30 Uhr

„Politische Steuerung in der EZ“

Gespräch mit Dr. Christian Ruck, MdB

---

#### Vortrag von Herrn Ruck

Herr Ruck leitete seinen Vortrag mit einem Postulat ein: „Eine Steuerung der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) muss durch die gewählten Instanzen der Politik geschehen und ist nicht verhandelbar. Dies beinhaltet auch die Möglichkeit, bei veränderten politischen Gegebenheiten **umzusteuern**.“

Aus dieser Feststellung ergaben sich eine Reihe von Anschlussfragen, die im Laufe des Vortrags genannt und vertieft wurden.

1. Wer steuert? Herr Ruck führte aus, dass die grundsätzlich wichtigste Instanz der politischen Steuerung, die Legislative, in der EZ nur begrenzten Einfluss habe und verwies auf die regelmäßigen Forderungen der Opposition nach einem „EZ-Gesetz“. Wesentlichen Einfluss habe das Parlament im Bereich der EZ vor allem über den Bundeshaushalt (in Abstimmung mit den haushaltsverantwortlichen Parlamentariern) und über den Koalitionsvertrag. Dies allerdings nur insoweit, als der Koalitionsvertrag auch vom Ministerium (hier BMZ) während der Legislaturperiode eingehalten wird. Darüber hinaus sei eine Einflussnahme lediglich in Einzelfällen wie zum Beispiel im Falle der kürzlichen Fusion mehrerer Durchführungsorganisationen erkennbar. Insgesamt beurteilte Herr Ruck die Steuerung der EZ durch die Politik heute positiver als in der Vergangenheit, nicht zuletzt weil der aktuelle Koalitionsvertrag Rechte, Pflichten und Prioritäten deutlicher benenne und damit auch besser kontrollierbar sei.
2. Auf der multilateralen Ebene kritisierte Herr Ruck, dass trotz der erheblichen Summen, die dort eingesetzt werden, kaum Einfluss auf die Verwendung der Gelder genommen werden könne. Im Rahmen der EU-EZ gelte dies auch für das europäische Parlament, auf UN-Ebene sei es ähnlich. Eine Möglichkeit der indirekten Einflussnahme bestehe theoretisch über eine gezielte Personalpolitik, die allerdings in der BRD oftmals hinter ihren Möglichkeiten zurückbleibe.
3. Koordinationsprobleme. Herr Ruck plädierte dafür, dem BMZ mehr zentrale Koordinationskompetenz zu erteilen, auch im Umgang mit anderen Ministerien, mit denen es zunehmend Überschneidungen gibt (z.B. Regenwald-Projekte des Umweltministeriums, Außenhandel, Bildung). Dies gelte gerade auch für unterschiedliche Leitlinien, z.B. bezüglich zulässiger Zielländer etc.

4. Steuerung der Durchführungsorganisationen. Generell befand Herr Ruck, dass die Steuerung im Bereich der finanziellen Zusammenarbeit gut funktioniere (vor allem bei der KfW, indirekt etwas weniger auch bei der DEG). Ein Problem sieht er jedoch in der zunehmenden Tendenz zur Nutzung von Marktmittel-Instrumenten. Diese seien zwar prinzipiell sinnvoll, erschwerten allerdings die politische Steuerung und erforderten einen Vertrauensvorschuss der Politik, der auch gegeben sei.
5. Schon allein aufgrund der Größe, Mitarbeiterzahl und Komplexität sei die Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ, ehemals GTZ) schwieriger in Prozesse der politischen Steuerung einzubinden und für Parlamentarier von außen auch schwerer zu durchschauen. Entsprechend lobte Herr Ruck die Fusion von DED, GTZ und anderen Organisationen, weil dies gerade in einem zunehmend dynamischen, politisierten internationalen Umfeld nicht mehr zeitgemäß und unpraktisch gewesen sei. Mit der neuen Struktur werde es einfacher, schnell und flexibel auf Änderungen zu reagieren und die Durchführungsorganisationen der technischen Zusammenarbeit (TZ) würden auch besser steuerbar.
6. Gleichzeitig bestehe noch weiteres Verbesserungspotential. Herr Ruck sah weiteres Potential für Synergieeffekte, vor allem auch um die Außenstruktur der deutschen TZ weiter zu stärken. Als wesentliches Merkmal nannte er in diesem Zusammenhang den flächendeckenden Ausbau eines Systems von BMZ-Referenten zur besseren Koordinierung und Steuerung der gesamten Aktivitäten. Außerdem bemängelte er, dass das BMZ sich weniger mit Detailaufgaben und mehr mit strategischen Fragen befassen solle.  
Als Kernaufgaben des BMZ nannte er:
  - Länderstrategien entwerfen und nachverfolgen
  - Evaluierung
  - Konzeptionelles Vordenken
  - Kohärenz und KoordinierungDiese Aufgaben seien auch in der Personalstruktur zu berücksichtigen, indem weniger Wert auf Detail-Expertenwissen und mehr auf strategisches Denken gelegt werden solle.
7. Abschließend formulierte Herr Ruck die Ansicht, dass die politische Steuerung bereits erheblich davon profitieren würde, wenn der „Code of Conduct“ mit Leben gefüllt, das BMZ personell ausgebaut und die Führung der TZ stärker politisch verankert würde. Die Steuerung von Nichtregierungsorganisationen, insoweit sie öffentliche Gelder erhalten, benannte Herr Ruck als eine der nächsten Herausforderungen, bei der großer Diskussionsbedarf bestehe.

## **Diskussionsrunde**

Zunächst erkundigte sich ein Teilnehmer nach i) dem Stand der Neuerungen im Bereich der Evaluierung, ii) Verbesserungen in der Kohärenz der EZ zwischen Ministerien, iii) betonte er, dass die Qualität der Arbeit des AWZ stark von den darin tätigen Einzelpersonen abhängt (dito für die Abstimmung des Haushalts) und iv) kritisierte er, dass bei der GIZ-Fusion der DED mit seinen Eigenheiten quasi abgeschafft worden sei.

Herr Ruck unterstrich, dass eine wahrhaft unabhängige Evaluierungseinheit essentiell sei und auch zu mehr Glaubwürdigkeit der Ergebnisse und zu mehr Effizienz führen würde. Er hob noch einmal die Verbesserungen der jüngeren Vergangenheit im Bereich der Koordination zwischen Ministerien hervor, aber auch die bestehenden Differenzen (zum Beispiel die EZ-geprägte Sicht des BMZ gegen die fachthemen-spezifische Sicht anderer Ministerien). Bezüglich der Arbeit des AWZ stimmte er Herrn Thüsings Ausführungen zu. Der Kritik an der Fusion der GIZ hielt er entgegen, dass die Arbeit des DED sich bereits vorher so stark gewandelt habe, dass dieser Geist eher im Weltwärts-Programm weitergetragen werde, während die Zusammenlegung der technischen Kompetenzen von DED und GTZ sinnvoll gewesen sei.

Ein Beitrag aus dem BMZ äußerte sich zu den Themen Außenstruktur des BMZ und Kohärenz. Es wurde berichtet, dass das BMZ die neu geplanten 46 Stellen vor allem für die Entsendung von mehr BMZ-Referenten nutzen wolle, sowohl in bislang nicht abgedeckte Länder als auch zur Entlastung der bestehenden Referenten in wichtigen Ländern. Bezüglich der Kohärenz wies er auf den neu geschaffenen „Ressortkreis“ hin, der hier eine Verbesserung darstelle.

Ein weiteres Themenfeld wurde mit der Frage nach der Rolle von EZ-Politikern im Parlament bzw. in der Politik eröffnet und gefragt, welche Möglichkeiten jenseits von Haushalt und Koalitionsvertrag bestünden.

Herr Ruck erklärte, dass die Aufgaben von EZ-Politikern sich in den letzten Jahren in zwei Richtungen entwickelt haben. Einerseits habe die Bedeutung zugenommen, gemessen an verfügbaren Etats oder Rederechten im Bundestag, gerade auch im Zusammenhang mit der Politisierung der EZ (Beispiel Afghanistan, Terrorismus). Gleichzeitig seien die Politiker aber auch zunehmend gefragt, die Mittelverwendung und Sinnhaftigkeit von EZ zu erklären, auch im Hinblick auf deutsche Interessen in Sicherheitspolitik, Außenhandel und anderer nationaler Interessen.

In einem weiteren Beitrag wies ein Teilnehmer auf die von ihm wahrgenommene grundlegende Änderung von Prioritäten hin. In der Vergangenheit sei das Hauptziel der EZ gewesen, die Partnerländer in ihrer eigenständigen Entwicklung zu fördern und die EZ langfristig überflüssig zu machen – diese Perspektive fehle ihm in der aktuellen Debatte völlig.

Herr Ruck gab ihm grundsätzlich Recht bezüglich dieser langfristigen Perspektive, betonte aber auch, dass der Erfolg maßgeblich von den Partnerländern und deren Wille zur Steuerung abhängen würde. Er betonte, dass EZ sowohl mit, ohne und auch gegen die Regierungen der Partnerländer stattfinden könne, man aber pragmatisch damit umgehen müsse, dass EZ politischer und vernetzter geworden sei.

Dann wurde kritisiert, dass das BMZ-Ministerium nach dem Regierungswechsel umgestaltet und weitgehend liberal dominiert sei.

Er stellte auch die Zusammensetzung bzw. den Umfang der Steigerung der EZ-Mittel bis 2015 in Frage und wies schließlich darauf hin, dass der Rückzug des BMZ aus dem Yasouni-Projekt in Ecuador de facto ein Rechtsbruch von Vereinbarungen der früheren Regierung sei.

Herr Ruck verteidigte die Neubesetzung von Positionen im BMZ als übliche Praxis von Koalitionsparteien nach der Regierungsbildung, sprach sich aber noch einmal dafür aus, dass unabhängig von der Besetzung des Ministeriums eine Stärkung der politischen Steuerung der EZ wichtig sei. Bezüglich der Haushaltsmittel erklärte er, dass die vorhin aufgezeigte Diskrepanz durch zusätzliche Mittel geschlossen würde, zum Beispiel durch Gelder aus dem Energie- und Klimafonds ab 2013, oder durch die Erweiterung des Gewährleistungsrahmens in der FZ. Bis 2015 sei es damit realistisch, die ODA-Quote von 0,38 auf 0,6 % zu steigern, was er uneingeschränkt als Erfolg werte. Die innerdeutschen Positionskonflikte mit Bezug auf die Förderung des Yasouni-Projekts führte er auf Missverständnisse und nicht zu vermeidende zwischenmenschliche Probleme zurück.

Herr Oldenbruch schaltete sich in die Diskussion zu ODA-Mitteln und dem Gewährleistungsrahmen mit einer Zwischenfrage an Herrn Wenn (DEG) ein, worum es sich dabei handele. Herr Wenn erklärte, dass sich durch den Gewährleistungsrahmen mit seinem Schenkungselement die ODA-Quote hebeln lasse, indem die KfW eine erweiterte Bundesgarantie erhalte. Er wies, wie zuvor auch Herr Ruck, darauf hin, dass man nicht länger nur solche ODA berücksichtigen solle, die klassisch über den Haushalt kanalisiert werde, sondern auch andere Mechanismen berücksichtigen solle (wie zum Beispiel die steuerliche Begünstigung privater Spenden, die de facto ebenfalls einen Staatsbeitrag darstelle). Angesichts der zunehmenden Finanzprobleme vieler Geberländer sei es sinnvoll, die veralteten DAC-Kriterien zur Definition von ODA-Mitteln zu überarbeiten und den neuen Gegebenheiten und Möglichkeiten anzupassen.

Herr Ruck schloss die Debatte, indem er noch einmal betonte, dass die EZ generell, wie auch deren politische Steuerung, sich während seiner Arbeit in diesem Bereich deutlich verbessert habe – nicht zuletzt dank der besseren Koordination mit dem BMZ.

Alexa Tiemann

G. Oldenbruch