

Diskussionpapier:

Kohärenz der Entwicklungszusammenarbeit fördern durch mehr Wettbewerb bei steigender Akteursvielfalt

Dieses Diskussionspapier stellt einen Beitrag dar zur Thematik der neuen institutionellen Anforderungen an die heutige deutsche staatliche Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Diese ergeben sich insbesondere als Konsequenz einer erhöhte Akteursvielfalt und in Anbetracht des Anspruchs der Paris Declaration on Aid Effectiveness. Diese Thematik wird die entwicklungspolitischen Debatten weit über die Bundestagswahl 2009 beschäftigen.

Die AutorInnen dieses Papiers sehen sich insbesondere im Umfeld der bündnisgrünen Entwicklungspolitik verortet. Die in diesem Papier aufgestellten Thesen sind eine Grundlage für die Diskussion mit der interessierten Fachöffentlichkeit und sollen als „work in progress“ geprüft und weiter entwickelt werden.

AutorInnen: Timo Behrens, Frank Holtmeier, Michael Kömm, Klaus Lengefeld, Roger Peltzer, Michael Schmitt, Niklas Sieber, Barbara Unmüssig

Das System der globalen Finanztransfers für Armutsbekämpfung, Krisenprävention, Umwelt- und Ressourcenschutz droht aus den Fugen zu geraten – es ist unüberschaubar und vielfach unsteuerbar geworden. Dies konstatieren Insider des Entwicklungshilfegeschäfts auf Geber- und Empfängerseite. Zu viele Akteure, zu viele Strategien, zu viele Interessen, zu wenig Aufnahmekapazitäten. Die Studien häufen sich, die diese Unübersichtlichkeit und die sich daraus ergebenden Probleme, Überforderungen und Fehlschläge belegen.

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit ist Teil dieses Problems. Reformvorschläge, die umsetzbar erscheinen und die Effektivität und Wirksamkeit der deutschen EZ steigern, gibt es derzeit nicht. So ist auch die beabsichtigte Zusammenlegung der deutschen Durchführungsorganisationen gescheitert. Deutschland bleibt damit weiterhin Antworten auf die in der „Paris Declaration on Aid Effectiveness“ zugesagten strategischen und praktischen Veränderungen des „alten EZ-Regimes“ weitgehend schuldig.

Das bisher fehlende Engagement bietet auch eine Chance. Schließlich stellen sich unter dem Druck der globalen Wirtschafts- und Klimakrise neue Herausforderungen, die neue Lösungen erfordern. Die verschiedenen globalen und lokalen Krisen müssen in ihrer Interdependenz bearbeitet werden und verlangen so auch nach institutionellen Innovationen. Das klassische Ressortprinzip scheint hier längst überholt. Gleichzeitig drängen immer mehr private und öffentliche Akteure auf die internationale Bühne. Es entstehen neue Fonds für Klima- und Ressourcenschutz, für Gesundheit und Ernährung. Mit der stetig wachsenden Akteursvielfalt stellt sich auf nationaler und internationaler Ebene erst Recht die Frage nach mehr Kohärenz und Koordination.

Diesen neuen institutionellen Anforderungen stellt sich dieses Papier und versucht Lösungsvorschläge für den deutschen und europäischen Kontext zu unterbreiten.

Die Ausgangslage:

Von den erheblichen Steigerungen für Entwicklungszusammenarbeit im Bundeshaushalt profitieren mittlerweile verschiedene Ressorts, vor allem das Auswärtige Amt und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU). Markant ist vor

allem das steigende Gewicht des BMU. Eine Koordination mit dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) findet nur begrenzt statt, eine Federführung des BMZ wird vielfach von den anderen Ministerien nicht akzeptiert.

40 Prozent der deutschen Entwicklungshilfe werden außerhalb des BMZ umgesetzt. Dies entspricht der Jahre alten Forderung nach Entwicklungspolitik als Querschnittsaufgabe und ist den heutigen globalen Herausforderungen (Klimawandel, Sicherheit, Ernährung usw.) auch angemessen. Ein einzelnes Ministerium wäre damit ohnehin überfordert. Es wächst damit jedoch der Druck auf die Verständigung auf gemeinsame strategische Ziele, auf Abstimmungsverfahren. Leider dominieren auf Bundesebene der klassische Ressortblick, die überkommene Sektorlogik, die jeweiligen Eigeninteressen, Eifersüchteleien und teilweise eigenen Verwaltungslogiken. Es mangelt an innovativen Koordinierungs- und Abstimmungsprozessen. So lassen sich wenig positive Synergieeffekte erzielen. Häufig fehlen die gemeinsame Agenda und der strategische Rahmen.

Darüber hinaus ist die EU ein gewichtiger Akteur der EZ, wird aber in der deutschen Diskussion systematisch unter- und vielfach zu Unrecht auch gering geschätzt. Auf internationaler Ebene gibt es außerdem fast schon eine „Proliferation“ neuer multilateraler Fonds. Neben den traditionellen Nichtregierungsorganisationen (NROs) treten private Stiftungen wie die Bill & Melinda Gates Foundation, die Ford Foundation oder Climate Works mit seinen regionalen Ablegern als mächtige neue Akteure auf. Schwellenländer wie China, Indien, Russland, Brasilien und auch Sovereign Wealth Funds gewinnen an Gewicht, wenn auch die aktuelle Wirtschafts- und Finanzkrise diese Dynamik zunächst abschwächt.

Die steigende Akteursvielfalt führt bei den deutschen Durchführungsorganisationen (DO) zu einer Diversifizierung der Auftraggeber. Dies wiederum führt beim BMZ zu Befürchtungen, die „Kontrolle“ über die DOs schrittweise zu verlieren, zumal die vom BMZ über Jahre erarbeiteten Prioritäten mit Blick auf Länderkonzepte, Schwerpunktländer und Sektorkonzepte durch andere EZ-Akteure in Frage gestellt werden. Insgesamt führen die zunehmende Akteursvielfalt sowie das deutsche Regierungsmodell mit der starken Betonung der Ressortautonomie zu einem vielstimmigen, oft von Dissonanzen geprägten Konzert in den Beziehungen mit Entwicklungsländern. Die Kohärenz entwicklungspolitischen Handelns nimmt eher ab als zu.

Die Herausforderung: Kohärenzbildung

Wie muss das Zusammenspiel der verschiedenen Ministerien für mehr Kohärenz aussehen? Wo gibt es neue konstruktive, institutionelle Abstimmungsverfahren, die den vielfältigen und interdependenten Problemen der Schwellen- und Entwicklungsländer gerecht werden? Wie kann der richtige Anspruch nach mehr Eigenverantwortung dieser Länder in solche Abstimmungsverfahren bei uns sinnvoll und ernsthaft integriert werden?

Vor dem Hintergrund der wachsenden Vielfalt und Komplexität der durch die von der EZ zu bearbeitenden Probleme sowie der steigenden Akteursvielfalt scheint Kohärenzbildung eine Herkulesaufgabe, die in ausschließlich klassisch klar strukturierter hierarchischer Form als nicht zu bewältigen gilt. Der Anspruch, dass eine Bundesregierung nach Konsultation mit allen Beteiligten eine in sich kohärente EZ formuliert und diese dann nach weiteren Verhandlungen mit den anderen OECD-Ländern und dann mit den Partnerländern stringent umsetzt, ist in der heutigen Wirklichkeit nur noch schwer umsetzbar. Externe Faktoren, politische Umbrüche, öffentliche Diskussionen, neue Erkenntnisse, geänderte politische

Vorgaben können Prioritätensetzungen schnell verändern. Und Entwicklung ist eben auch das Resultat konkurrierender Ideen und Konzepte. Vielfach wird sich erst im konzeptionellen aber auch im Implementierungswettbewerb herausstellen, was trägt und was nicht trägt.

Dennoch ist Strategiebildung eine unabdingbare Voraussetzung für zielgerichtetes Handeln. Länder- und thematische Konzepte sind dafür nach wie vor geeignete Instrumente. Die Herstellung von Kohärenz muss allerdings als permanenter Prozess verstanden werden, bei dem Strategien und Flexibilitäten miteinander korrelieren und parallel auf allen Ebenen der EZ (internationale Akteure, BMZ, Durchführungsorganisationen, Partner, NROs, Öffentlichkeit) ein gegenseitiger Austausch und Anpassungen an Realitäten ablaufen können. Die spannende Frage ist, wie in einem solchem komplexen Umfeld der Entscheidungsfindung Kohärenzbildung systematisch gestärkt werden kann.

Aus Sicht der AutorInnen sind die dafür vier Instrumente besonders geeignet: (1) eine stärkere Kohärenzbildung innerhalb der Bundesregierung; (2) das Vorantreiben einer Vergemeinschaftung der EZ auf EU-Ebene; (3) mehr Wettbewerb zwischen Durchführungsorganisationen bei gleichzeitiger Kohärenzbildung im Rahmen der Ausschreibungsverfahren und (4) mehr und bessere DO-unabhängige externe Evaluierung.

Instrumente der Kohärenzbildung in der EZ

1) Kohärenz im Handeln der Bundesregierung verstärken

Ein zugespitzt formulierter Anspruch des BMZ, innerhalb der Bundesregierung die Federführung für alle Fragen zu bekommen, die Entwicklungs- und Schwellenländer betreffen, ist offensichtlich nicht durchzusetzen. In den meisten globalen Strukturfragen laufen Interessenskonvergenzen und -divergenzen nicht entlang der Grenze zwischen Entwicklungs- und Schwellenländern auf der einen und Industrieländern auf der anderen Seite. Das BMZ wäre zudem mit der Einlösung dieses Anspruchs fachlich und personell überfordert. Fachministerien wie das BMU machen geltend, dass die Erfordernisse des Klimaschutzes z.T. einer anderen Logik folgen müssen als die klassische Entwicklungszusammenarbeit.

Wenn das Prinzip der Federführung nur bedingt tauglich und durchsetzbar ist, müssen andere Koordinationsinstrumente eingesetzt werden, um Kohärenz zu sichern. Diese können sein:

(a) Eine durch das Kanzleramt oder das Auswärtige Amt (AA) koordinierte gemeinsame Strategiebildung (Zielformulierung) der Politik gegenüber zentralen Ankerländern (Brasilien, China, Indien, Südafrika)

(b) Eine Anzeigepflicht aller EZ-relevanten Aktivitäten aller Ministerien gegenüber dem BMZ, das dann die Aufgabe hätte, in regelmäßigen Abständen ein „Mapping“ dieser Aktivitäten zu erstellen und dies auch an das Parlament und die Öffentlichkeit zu kommunizieren.

(c) Ein aufschiebendes Vetorecht des BMZ für die EZ (ODA) Aktivitäten anderer Ministerien, was nur in eng begrenzten dringlichen Fällen außer Kraft gesetzt werden kann.

(d) Eine einheitliche Vergabepolitik von BMZ, BMU u.a. Ressorts gegenüber den DOs.

(e) Eine gegenseitige Mitwirkung bei Vergabeentscheidungen in gemeinsamen Politikfeldern, z.B. von BMZ, BMU und dem Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) in der klimapolitischen Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern. Das Gleiche gilt für die Zusammenarbeit von AA, BMZ und Bundesverteidigungsministerium bei der Krisenprävention.

(f) Eine systematische Evaluierung der Nachhaltigkeit der EZ-Aktivitäten aller Ministerien, z.B. durch den Nachhaltigkeitsrat der Bundesregierung.

2) Europäische Vergemeinschaftung der EZ

Es wird immer deutlicher, dass Europa nur als Ganzes eine Chance hat, die wesentlichen globalen Fragen mit zu gestalten (MDGs, Klimaschutz, Frieden, Finanzarchitektur). Das gilt insbesondere auch für die EZ. Gerade angesichts der Vielzahl weltweit konkurrierender Akteure wird die Vorstellung, über nationale (deutsche) EZ substantiell Entwicklungen in Ländern oder Regionen beeinflussen zu können, zunehmend fragwürdig.

Neben den verschiedenen multilateralen AkteurInnen müssen daher die Aktivitäten Deutschlands vor allem mit denen der Europäischen Union und ihren Mitgliedsstaaten abgestimmt werden. Denn eine kohärente deutsche Entwicklungspolitik bringt wenig, wenn es keine kohärente europäische Entwicklungspolitik gibt.

Die Außen- und Sicherheitspolitik der EU hat jenseits der weiterhin zahlenmäßig begrenzten Justiz-, Polizei- und Militärmissionen primär deklaratorischen Charakter. Die Entwicklungspolitik der EU hingegen findet konkret in über 100 Partnerländern statt. Bei der Debatte um die Rolle des zukünftigen Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Einrichtung und Ausstattung des Europäischen Auswärtigen Dienstes muss die Rolle, Eigenständigkeit, Sichtbarkeit, und Expertise der Entwicklungspolitik möglichst bald und mit Beteiligung des Europäischen Parlamentes geklärt werden. Dabei muss vor allem auch auf die Expertise der General Direktion Entwicklung (DG DEV) und der nationalen Ministerien zurückgegriffen werden.

Bei der Neugestaltung der Kommissionsstrukturen Ende 2009 (die Prärogative des/der neuen KommissionspräsidentIn) muss das Entwicklungsressort gestärkt werden. Dazu gehört die Übernahme der Verantwortung für die EZ mit Lateinamerika, Asien und dem Nahen Osten (bisher im Außenressort) und eine klare Verantwortung für die Implementierungsstruktur EuropeAid. Dazu gehört auch die Integration des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) in den EU Haushalt, und die damit verbundenen Stärkung der Kontrollrechte des Europäischen Parlamentes. Auch die Europäische Entwicklungsbank als wachsender Akteur in der Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit der EU muss stärkerer Kontrolle unterliegen und sich nachhaltiger Entwicklung verschrieben. Es bedarf eines einheitlichen Ansatzes für die europäische EZ. Nach der Verringerung der KommissarInnen im Jahr 2014 von 27 auf 15 muss sichergestellt sein, dass weiterhin eine Kommissarin/ein Kommissar Verantwortung für diese Strukturen übernimmt.

Der selbst auferlegte Anspruch des Rates, der Kommission und des Parlamentes, die 3 K der Kohärenz, Komplementarität und der Koordinierung zu folgen, darf kein reines Lippenbekenntnis bleiben, sondern muss in der Praxis gelebt werden. Die Arbeitsteilung zwischen den Mitgliedsstaaten muss engagierter vorangetrieben werden.

Diese Erkenntnis der Bedeutung der europäischen Politikebene steht in einem deutlichen Widerspruch zur Realität des nationalen entwicklungspolitischen Diskurses in Deutschland. Dieser ist oft durch ein erhebliches Maß an nationaler Beschränktheit, europapolitischer Blindheit und Ignoranz gekennzeichnet. Andererseits ist sicherzustellen, dass europäische EZ nicht nur zentralistisch agiert, sondern nationale Ressourcen und Dynamiken nutzt und mit dem Ergebnis zur Geltung kommen lässt, dass sich nationale Diskussionen in der europäischen EZ wieder finden. Es braucht daher intelligente Instrumente, die EZ der EU und der nationalen Staaten miteinander zu verschränken. Dabei ist darauf zu achten, Verfahren zu installieren, die die Komplexität von Abstimmung vereinfachen und nicht erhöhen. Letzteres würde die Transparenz und die Mitgestaltungsmöglichkeiten von Öffentlichkeit vermindern.

Die Kooperation auf parlamentarischer Ebene: Für eine verbesserte Vergemeinschaftung der europäischen EZ ist es essentiell, dass auf parlamentarischer Ebene ein europäischer Austausch und damit ein gemeinsamer Diskurs ermöglicht wird. Der bisher sporadische Austausch unter Parlamentariern unterschiedlicher Ebenen (nationale und EU-Parlament) über die europäische Entwicklungspolitik muss ausgebaut und institutionalisiert werden.

Verstärkung der institutionellen Kooperation: Beispielhaft ist die Kooperation der nationalen europäischen Entwicklungsbanken und der Europäischen Investitionsbank (EIB). Die Grundideen dieses Verfahrens lassen sich in Verbindung mit dem Wettbewerbsgedanken auf die europäische konzessionäre EZ übertragen, Mittel aus dem EU-Haushalt könnten mit bilateralen Mitteln kombiniert werden, ohne dass die Nationalstaaten die Möglichkeit verlieren, subsidiär europäische EZ federführend mitzugestalten. Das Verfahren begünstigt zudem Kohärenzbildung von unten:

Die so genannten European Development Finance Institutions (EDFIs) haben mit der Europäischen Entwicklungsbank mit Mittel aus dem EU-Haushalt einen gemeinsamen Fonds zur Finanzierung privatwirtschaftlicher Investitionen in Entwicklungsländern gegründet (European Financing Partner (EFP) Fonds) und sich auf gemeinsame Kriterien der Evaluierung von wirtschaftlichen, ökologischen, sozialen und rechtlichen Aspekten der Investitionen verständigt. Jede einzelne EDFI-Entwicklungsbank kann nun beim EFP die Kofinanzierung eines Investitionsvorhabens beantragen, vorausgesetzt, sie trägt ein Drittel zur Finanzierung selbst bei. Die Vergabe erfolgt mit Mehrheitsentscheidung. Nach Bewilligung führt die beantragende EDFI-Bank Prüfung, Vertragsverhandlungen und Monitoring alleine durch. Dadurch wird das Verfahren sehr schlank und benötigt wenig Bürokratie. Es ermöglicht in idealer Weise Vergemeinschaftung, Subsidiarität, Effizienz und Steigerung des Gewichts europäischer EZ z.B. gegenüber der Weltbanktochter International Finance Corporation (IFC).

Verstärkung der Kooperation bei der Budgethilfe: Die Budgethilfe ist ein herausragendes Instrument europäischer EZ geworden, das die Ownership der Partnerländer verstärkt und den Anforderungen der Paris-Agenda Rechnung trägt. Europäische und bilaterale Budgethilfe sollten stärker verschränkt werden. Dies bedingt aber auch einen stärkeren Einfluss nationaler Parlamente und Öffentlichkeiten auf die die europäische Budgethilfe. Deshalb ist zu überlegen, nationale Parlamente stärker in die Auswahl der Länder und der Kriterien zur Vergabe von EU-Budgethilfe einzubeziehen (Infoaustausch s.o., ggf. aufschiebendes Veto). Auch im Bereich der europäischen Budgethilfe sollte es die Möglichkeit geben, diese subsidiär federführend über nationale DOs abzuwickeln.

3) EZ-Vergabe im Wettbewerb

Wesentliche Akteure sind in den letzten Jahren dazu übergegangen, EZ-Maßnahmen im Wettbewerb auszuschreiben. Dabei werden wenige Ziele und ggf. Budgets vorgegeben und Durchführungsorganisationen (bilateral, multilateral) bewerben sich zunächst mit Concept Notes und dann nach einer Präqualifikation mit ausführlichen Angeboten. So agieren z.B. der Global Funds, die Bill & Melinda Gates Foundation, aber auch die EU, z.B. bei der Organisation ihrer gesamten Kooperation mit Nichtregierungsorganisationen.

Diese Ausschreibungsverfahren können in dem Sinne offen organisiert werden, dass die Angebote mit dem ausschreibenden Geber und „Peer Reviewern“ diskutiert und gemeinsam weiterentwickelt werden. Vorgabe kann auch sein, dass die Anbieter ihre Fähigkeit nachweisen müssen, schon vorhandene Initiativen, Programme, Ansätze in das Angebot zu integrieren. Auf diese Weise würde eine *Koordination von unten* gefördert. So kann eine DO durch ihre Vor-Ort-Kenntnisse im lokalen oder regionalen Projekt- und Programmschub von unten mehr Transparenz für die ausschreibende Stelle schaffen.

Diese Erfahrungen können sich BMZ, BMU und EU-Kommission zu Nutze machen und dazu übergehen, Leistungspakete europaweit auszuschreiben, wobei die unsinnige Aufteilung zwischen finanzieller (FZ) und technischer Zusammenarbeit (TZ) automatisch entfällt. Dies kann sich auf Länder spezifische aber auch auf Länder übergreifende Programme beziehen. Dabei sollte gelten:

a) Die Leistungspakte müssen einen gewissen Mindestumfang (z.B. 30 Mio. Euro) und eine bestimmte Mindestlaufzeit (z.B. 4 oder 5 Jahre) haben, um die Transaktionskosten niedrig zu halten und Planungssicherheit zu schaffen.

b) Das Ausschreibungsverfahren muss offen sein und nach der Präqualifikation Raum für konzeptionelle Diskussion und Verbesserung lassen.

c) Durchführungsorganisationen sollten grundsätzlich nur parastaatliche Institutionen oder große, stabile gemeinnützige Organisationen sein. Nur so sind Neutralität, Gemeinnützigkeit und mittel- und langfristige Stabilität in der Implementierung von EZ-Maßnahmen zu gewährleisten. Dabei können die Durchführungsorganisationen in ihre Angebote private Akteure und insbesondere Akteure aus EL einbeziehen.

d) Das BMZ und auch die anderen in der EZ tätigen Ressorts sollten dabei grundsätzlich europaweit ausschreiben und damit gezielt Tendenzen verstärken, die sich eh herausbilden. So führt die KfW Programme für die EU-Kommission durch, die GTZ führt Programme im Auftrag des holländischen Entwicklungsministeriums aus, die frz. Agence française de Développement (AfD) koordiniert federführend Mittel, die über den Bundeshaushalt und die KfW finanziert werden.

e) Die Implementierung von Ausschreibungsverfahren erfolgt schrittweise und wird als Lernprozess organisiert. Ein Teil der bilateralen EZ, insbesondere auch kleinere Maßnahmen (unter 30 Mio Euro), werden weiterhin direkt vergeben

Um die Ausschreibung von EZ-Programmen qualifiziert durchführen zu können, braucht das BMZ mehr Personal.

Dies bedingt, dass der Zugriff auf den BMZ-Haushalt nicht mehr im Rahmen festgelegter FZ- und TZ-Quoten, sondern im Wettbewerb erfolgt. Das BMZ würde sich damit den Verfahren anderer Geber (Niederlande, EU, Private Stiftungen) anschließen. Das BMZ-Vergabeverfahren erhielte zusätzlich die Möglichkeit zu einem Bench Marking mit der Vorgehensweise anderer Geber. Es würde internationaler und professioneller, und der Prozess würde automatisch eine europäische Vergemeinschaftung befördern.

Insgesamt führt die Stärkung eines europäischen Wettbewerbs zwischen Durchführungsorganisationen – die sich ja schon ansatzweise abzeichnet – zu einer Änderung der Rollenverteilung zwischen BMZ und DOs. Das BMZ muss insofern sein Steuerungsinstrumentarium gegenüber den DOs modernisieren. Die Richtung muss sein: weg von der Einzelfallkontrolle und Genehmigung und hin zu gemeinsamen europäischen Richtlinien sowie zu einer Steuerung über Zielvorgaben. Dies bedingt, dass die BMZ-Steuerung im Wesentlichen über die Aufsichtsgremien der DOs (im Falle der KfW-Entwicklungsbank wäre ein entsprechendes Gremium noch zu schaffen) und natürlich über die Ausschreibungsverfahren erfolgt.

4) Zieldiskussion, Wirkungsanalyse und Evaluierungskultur

Die Verschränkung von einer besser abgestimmten EZ (Paris-Agenda) und Ausschreibungswettbewerb wird umso produktiver gestaltet werden können, wie die Konzeptionalisierung, Implementierung und Readjustierung von EZ-Vorhaben als Lernprozess aller Beteiligten organisiert wird. Das vorgeschlagene Wettbewerbsverfahren ist dabei schon ein erster wichtiger Schritt bei der Organisation entsprechender Lernprozesse. Das BMZ könnte bei der Beurteilung systematisch externe Gutachter (auch aus anderen europäischen Ländern und aus EL) hinzuziehen. Die Organisation solcher Lernprozesse, die Beauftragung und Auswertung von Gutachten, die Abstimmung von Bench Marks mit anderen Akteuren/Gebern erfordern allerdings eine gezielte personelle Verstärkung des BMZ.

Parallel muss zudem eine kontinuierliche Wirkungsanalyse organisiert werden, möglichst mit Rückkoppelungseffekten in die laufenden Programme hinein. Diese Wirkungsanalyse muss institutionell völlig von den Durchführungsorganisationen getrennt und europaweit koordiniert werden. Entsprechende Kapazitäten sind in Europa aber insbesondere auch vor Ort in den EL, z.B. in Zusammenarbeit mit den dort ansässigen Hochschulen, gezielt auf- und auszubauen.

Der Prozess der Wirkungsanalyse, die Ergebnisse und Empfehlungen müssen Gegenstand der öffentlichen, entwicklungspolitischen Diskussion mit dem Ziel werden, dass sich kontinuierlich – ein immer wieder zu erneuerndes – Grundverständnis der beteiligten Akteure über die Kernaufgaben und -herausforderungen der EZ herausbildet.

Fazit:

Die „Kohärenz“ der (europäischen) EZ würde sich somit in einem laufenden, nicht widerspruchsfreien Prozess auf drei Ebenen herstellen.

- Die Abstimmung im Rahmen des Paris-Agenda-Prozesses. Neue Geber könnten dabei in parallelen Arbeitsgruppen schrittweise einbezogen werden (z.B. Verständigung über Grundprinzipien, Mindeststandards etc.).
- Ausschreibung eines großen Teils der EZ im Wettbewerb. Organisation und Durchführung des Wettbewerbs generiert Kohärenz von unten.
- Die begleitende, wissenschaftliche und öffentliche Wirkungsdiskussion, die über die vorgeschlagenen Procedere wesentlich stärker eine europäische Dimension erhalten würde.

Für die EZ-Kohärenzbildung im Umfeld einer zunehmenden Akteursvielfalt und unterschiedlichster Interessen aller Beteiligten gibt es keine einfachen Lösungen. Die Vorstellung durch die „Renationalisierung“ der bilateralen EZ deutsche Prioritäten in Partnerländern besser zur Geltung zu bringen, ist naiv. Die Forderung eines Teils der EZ-Community, die zunehmende Interaktion praktische alle Ressorts der Bundesregierung mit Entwicklungs- und Schwellenländer über eine Federführung des BMZ zu koordinieren, ignoriert die Tatsache, dass diese Interaktion in weiten Teilen nicht nur vom klassischen EZ-Ziel der Armutsbekämpfung bestimmt sein kann. U.a. beim Klimaschutz, in der Konfliktprävention und in der Stabilisierung der internationalen Finanzarchitektur fließen auch massive deutsche (europäische) Eigeninteressen in die Politik- und Aushandlungsprozesse ein.

Insgesamt wird eine rein binnen orientierte deutsche Diskussion zunehmend irrelevant. Eine wirkungsmächtige Bearbeitung der entwicklungspolitischen und globalen Herausforderungen erfordert eine stringent europäische Vorgehensweise. Unsere Vorschläge setzen deshalb auf verbesserte Abstimmung in der Bundesregierung, mehr Europäisierung, mehr Wettbewerb und mehr öffentliches Lernen zwischen EZ-Organisationen und interessierter Öffentlichkeit.