



Politische Steuerung in der Entwicklungspolitik – Rückblicke und Rückkopplungen

Gespräch mit Prof. Dr. Hansjörg Elshorst¹

Die Nachlese in Kürze – vier Denkanstöße

1. Politische Steuerung erfolgt am wirksamsten durch Weichenstellungen bei Strukturen und Verfahren; das „wie“ ist langlebiger als politische Inhalte.
2. Die deutsche EZ zeichnete sich bisher durch eine vergleichsweise große Flexibilität der Instrumente aus. Das gilt auch für die Instrumente der staatlichen Zusammenarbeit, die in Teilen eine Arbeit neben der längerfristig planenden Zusammenarbeit zwischen den Regierungen erlaubt.
3. In Zukunft wird es wohl noch wichtiger werden, rasch und flexibel auf Veränderungen reagieren zu können und (auch) mit staatlichen Partnern zusammenarbeiten zu können, die für die Zentralregierung keine Priorität haben. Eine Reduzierung der Flexibilität der GIZ, etwa durch Einbeziehung aller Instrumente in Regierungsverhandlungen, würde den Spielraum des BMZ für politische Steuerung reduzieren.
4. Mehr politische Steuerung sollte die Verantwortung für Planung und Durchführung von Projekten und Programmen auch nicht in Teilaspekten in das BMZ rückdelegieren; sie sollte den Zugang des BMZ zur Expertise der GIZ-Mitarbeiter vor Ort eher erleichtern als blockieren.

Vortrag Prof. Elshorst:

Meine eigenen Erfahrungen in der Entwicklungspolitik liegen etliche Jahre zurück und seitdem hat sich viel verändert.

Die Beziehungen zwischen BMZ und GTZ waren nach meiner Erinnerung von einer „kuriosen Enge“ geprägt, die ich an einem Beispiel verdeutlichen möchte. Seit in den 80er Jahren die Vorherrschaft des marktradikalen Paradigmas sich auf die Praxis auswirkte, wurde die Förderung staatlicher Strukturen für kleinbäuerliche Landwirtschaft stark erschwert, Entwicklungserfolge durch Öffnung der Grenzen

¹ Gründungsmitglied und Geschäftsführer von Transparency International, Honorarprofessor an der Universität Potsdam, ehem. Geschäftsführer der GTZ

zerstört, Privatisierung von Daseinsvorsorge erzwungen. Als wichtiges Land in IMF und Weltbank konnte die Bundesregierung sich davon nicht öffentlich distanzieren, auch das BMZ nicht. Ich wurde von der (CSU) Leitung informell ermutigt, öffentlich dagegen anzugehen und Gespräche zu suchen. Auch eine Form der politischen Steuerung!

Diese Form der politischen Steuerung war, mit Ausnahmen, innenpolitisch schon lange vorher eingespielt. Auch bei Auseinandersetzungen um die GTZ wussten wir uns dann im Konsens mit der Leitung des BMZ; die gemeinsamen Interessen wichen von denen der Ministerien für Wirtschaft, Finanzen, Äußeres und von Interessenverbänden ab. .

Wesentlich effektiver und damit auch wichtiger für die Zusammenarbeit war die politische Steuerung durch Verfahren, Ablauf-organisatorische Regelungen und durch Strategien. Bei deren Erarbeitung war die Leitung des BMZ nur geringfügig involviert. Sie wurden im Wesentlichen durch die Stäbe und Kontaktreferate erarbeitet, z. T. auch bei der GTZ. Selbst wenn es sich um eine inhaltliche Priorität eines Ministers handelte, musste die Umsetzung in eine angemessene Reaktion auf eine solche Priorität von der Arbeitsebene geleistet werden - und zwar von der beider Organisationen. Andernfalls war das Risiko groß, dass alte Programme nur neue Namen bekamen. Und, so wichtig das war, politische Steuerung geschieht in erster Linie dort, wo Entscheidungen über Strukturen getroffen werden. Das „wie“ ist wichtiger als das „was“.

Für eine effektive Entwicklungspolitik ist es sehr bedeutsam, dass sie flexibel auf Gelegenheiten reagieren kann. Für den frühen Erfolg von Transparency International habe ich die Formel „focussed, but open for opportunities“ geprägt.

Dazu müssen früh die Strukturen geschaffen werden.

Die deutschen NGOs haben z.B. die Chance, die Reaktionen auf die Finanzkrise zu beeinflussen, verspielt, weil sie dafür keine organisatorischen und personellen Strukturen aufgebaut hatten.

Ein Beispiel einer wichtigen politischen Steuerung durch das BMZ ist es, ob bei der Ausgestaltung der GIZ die Flexibilität eingeschränkt oder erweitert wird. Das BMZ stellt dafür die Weichen, wenn es über die (z. T. weitere) Einbeziehung von DED-, InWEnt- und CIM-Instrumenten in Regierungsverhandlungen und über die Beibehaltung einer eigenen Haushaltsfazilität entscheidet.

Gespräch mit dem Publikum:

Wichtig ist die Frage, ob es auch in Zukunft möglich sein wird, mit Hilfe der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit Gegenmacht gegen Regierungen zu entwickeln. Vor der Fusion mit der GTZ hatten DED und InWEnt in bestimmten Entwicklungsländern flexiblere Möglichkeiten, z.B. Menschenrechte und die Etablierung eines Rechtsstaats oder den Aufbau zivilgesellschaftlicher Organisationen zu fördern, weil ihre Programme nicht Gegenstand der Regierungsverhandlungen waren. Es wäre wünschenswert, dass die verschiedenen „alten“ Instrumente der EZ (früher als TZ im weiteren Sinne bezeichnet) jetzt nicht mit der Folge in Regierungsverhandlungen einbezogen werden, dass sie praktisch ihrer Wirkungsmöglichkeiten beraubt werden. In jedem Fall wird es in Zukunft eher noch wichtiger, dass die verbliebenen Durchführungsorganisationen GIZ und KfW in allen

Projekten gezielt nach Möglichkeiten suchen und diese dann auch nutzen, Partizipation zu institutionalisieren, u.a.m.

Prof. Elshorst: Wenn nicht für die Zukunft Spielräume für politische Steuerung verengt werden sollen, muss jetzt vermieden werden, auch die Instrumente zu fusionieren. Die Flexibilität der „alten“ Instrumente muss bewahrt bleiben, um möglichst differenziert fördern zu können. Beispielsweise müsste eine Stadt oder eine Universität, deren Führung ein role-model zu werden verspricht, auch in Zukunft gefördert werden können, ohne dass der Zentralstaat mit seinen Interessen und zeitraubenden Verfahren eingebunden wird. Wenn z.B. Integrierte oder zurückkehrende Fachkräfte weiterhin ohne Zustimmung in Regierungsverhandlungen vermittelt werden dürfen, so kann das auch zur Stärkung von „Gegenmacht“ zur den Staat beherrschenden Gruppe genutzt werden – wenn darüber nicht zu viel gesprochen wird.

Die deutsche Außenpolitik war lange nicht konsistent und einschätzbar, weil verschiedene Ministerien verschiedene Politiken verfolgt haben. Diese Pluralität war für unsere Partner in der EZ ein großes Problem. Es war also nicht nur der Druck des DAC, der zu der Zusammenführung der verschiedenen Organisationen geführt hat, sondern auch der Wunsch unserer Partner. Deshalb haben wir uns über die Paris-Deklaration zu einem Zusammenkommen verpflichtet.

Prof. Elshorst: Die Fusion ändert an den bisherigen Verfahren zwischen den Regierungen nichts. Auch können die Instrumente der TZ im weiteren Sinne wie bisher auch im Verbund mit den zwischen den Regierungen verhandelten Maßnahmen eingesetzt werden, das wird ja durch die Fusion sogar noch erleichtert. Insoweit Instrumente, wofür ich plädiere, weiterhin nicht Teil der Verhandlungen sind, werden die, die über zu viel Pluralität klagen, gar nicht beteiligt und belastet.

Der Tendenz, dass durch die Fusion mehr und mehr Instrumente der EZ Gegenstand von Regierungsverhandlungen werden, kann durch zwei strukturelle Veränderungen entgegengewirkt werden. Erstens müssen die Strukturen vor Ort gestärkt werden, weil diese direkt auf Gelegenheiten reagieren können, indem sie etwa entwicklungsfeindlichen Interessen der jeweiligen Regierung entgegenwirken. Zweitens müssen alle Mitarbeiter vor Ort, die an Verhandlungen mit der Regierung beteiligt sind, sich noch viel stärker darüber bewusst werden, welche Bedeutung „good governance“ hat. Wenn dieses Verständnis nicht mehr da ist, besteht die Gefahr, dass entwicklungsfeindliche Regierungen eine entsprechende Entwicklungspolitik bestimmen.

Provokant könnte man fragen, wer im deutschen EZ-System eigentlich wen steuert. Das BMZ hat sich in den vergangenen Jahren zu Recht auf die Expertise der GTZ-Mitarbeiter und anderer gestützt, die vor Ort leben und arbeiten. Denn die BMZ-Mitarbeiter können höchstens ein, zwei Mal im Jahr auf Dienstreise gehen und eigene Kenntnisse erlangen. Sie sind zu weit vom Ort des Geschehens entfernt, um fachgerecht planen zu können. So wurden etwa die Länderstrategien des BMZ mit den jeweiligen Länderreferenten von GTZ und KfW erarbeitet. So hat es sich das BMZ in gewisser Weise selbst zuzuschreiben, dass die Durchführungsorganisationen so lange freien Spielraum hatten und unter keinerlei politischer Steuerung standen.

Ein gewisses Maß an politischer Steuerung ist aber angebracht. Die deutschen Durchführungsorganisationen sind nicht demokratisch legitimiert, aber sie finanzieren sich durch öffentliche Mittel. Deshalb sind die jeweiligen Minister verantwortlich dafür, wie die deutsche EZ umgesetzt wird. Wenn Fehler passieren, müssen sie dafür geradestehen, und nicht die Projektmitarbeiter vor Ort, die ihre Politiken umsetzen. Wenn es einen Regierungswechsel gibt und neue Prioritäten entstehen, müssen die Politiker die Vorgaben ihrer Wähler einhalten.

Evelyn Funk

G. Oldenbruch