

Meik Nowak

Die deutsche Entwicklungspolitik im Umbruch: Eine kritische Betrachtung der von der schwarz-gelben Bundesregierung durchgeführten Maßnahmen

EINE KRITISCHE BETRACHTUNG jenseits von Polemik und einfacher Stimmungsmache zu diesem kontrovers diskutierten Thema – der deutschen Entwicklungspolitik im Umbruch – zu verfassen ist nicht leicht. Dies liegt zum einen sicherlich in der Natur der Sache: Das Politikfeld Entwicklungspolitik ist aktuell vielen Veränderungen mannigfaltiger Natur unterworfen. Zu nennen sind hier beispielsweise die Debatte um die Wirksamkeit von Hilfe/Entwicklungszusammenarbeit (EZ) vor dem Hintergrund der Paris-Deklaration, des Accra-Aktionsplans und des letztjährigen »High Level Meeting on Aid Effectiveness« in Busan, das Erstarken der Schwellenländer oder »emerging powers« Brasilien, Indien, China und Südafrika (BICS) oder die Veränderungen der politischen Regime in der MENA-Region in Folge des arabischen Frühlings.¹ Die Schwierigkeit der Aufgabe ergibt sich darüber hinaus auch daraus, dass die Person des Ministers und das Führungspersonal des Ministeriums nicht unumstritten in der EZ-Community sind.

Exzellente Einschätzungen zur Halbzeitbilanz des »neuen« Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) finden sich unter anderem bei Manfred Kulessa oder in zugespitzter Form bei Ludger Reuke.² Im Rahmen des vorliegenden Beitrags werden diese Betrachtungen und Bilanzierungen aufgegriffen, um Antworten auf folgende Fragen zu formulieren: Wie ist die schwarz-gelbe Entwicklungspolitik des zweiten Kabinetts Merkel aus der akademischen wie auch aus der praktischen Sicht eines entwicklungspolitisch Tätigen zu betrachten? Was sind die Kriterien, anhand derer eine Bilanz gezogen werden kann? Nach einer eingehenden Betrachtung der letzten Jahre und einer

1 Das Akronym MENA steht für »Middle East and North Africa« und bezeichnet damit die Region von Iran bis Marokko. Zu den im Text angesprochenen internationalen Vereinbarungen siehe: G. ASHOFF, *Was hat die Paris-Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit gebracht? Ergebnisse der internationalen Evaluierung und Schlussfolgerungen für die deutsche EZ*, Bonn 2011.

2 Vgl. M. KULESSA, *Alle an die kurze Leine*, in: *Publik-Forum* vom 29.7.2011, S. 18; L. REUKE, *Dirk Niebel: Der Geschichtsklitterer. Das Ministerium? Das bin ich!*, in: *Informationsbrief Weltwirtschaft & Entwicklung* (2012) 1.

Analyse des entwicklungspolitischen Zukunftspapiers des BMZ lassen sich drei Punkte herausheben. Dies sind im Einzelnen erstens die Diskussion um die personelle Ausrichtung des Ministeriums (»FDPisierung der deutschen Außen- und Entwicklungspolitik«), zweitens das veränderte Selbstbewusstsein des Ministeriums, welches sich vor allem in dem Zukunftspapier *Chancen schaffen – Zukunft entwickeln* des BMZ widerspiegelt, und drittens als organisatorische Reform die Zusammenführung der deutschen EZ-Organisationen Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (InWEnt), Deutscher Entwicklungsdienst (DED) und Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) zur Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ). Im Folgenden werden diese drei Punkte kurz charakterisiert und skizziert, sowie die einzelnen Kritikpunkte am Ende eines jeden Absatzes zusammengefasst.

Die personelle Dimension – Eine »FDPisierung« der Entwicklungspolitik?

Ein wichtiger Aspekt bei der Betrachtung der schwarz-gelben Entwicklungspolitik ist sicherlich die Rolle und Person des verantwortlichen Ministers. Nach den Koalitionsverhandlungen im Jahr 2009 wurde – anders als bei der letzten schwarz-gelben Koalition, in der der CSU-Politiker Carl-Dieter Spranger dieses Amt erhielt – ein FDP-Minister ernannt. Die Zeit Sprangers (1991–1998) war geprägt von einer Fokussierung auf die Demokratisierung von Transformationsländern und auf die internen, sektoralen Erfordernisse der Entwicklungszusammenarbeit. Bei seiner Nachfolgerin, Heidemarie Wieczorek-Zeul von der SPD, erfolgte eine Neujustierung. Sie sah Entwicklungspolitik in ihrer Zeit als Ministerin (1998–2009) als wichtige Querschnittsaufgabe der deutschen Politik an, als eine von ethischen und moralischen Leitlinien geleitete »globale Strukturpolitik«. Vor diesem Hintergrund mischte sie sich kräftig in die Politik anderer Ressorts ein, im Bereich der Außenpolitik ebenso wie auch bei der Handels- und Wirtschaftspolitik. Die »rote Heidi« hielt bei humanitärer Nothilfe karitative Motive für angebracht. In der Entwicklungspolitik als eigenes Politikfeld ging es ihr dagegen um mehr als ein reines moralisches Feigenblatt – insbesondere in der deutschen China-Politik oder dem Verhältnis zur meist vom Kanzleramt vorgegebenen Außen-, Handels- und Wirtschaftspolitik. Für diese klare Haltung wurde sie gelobt oder kritisiert, aber in der Sache bestätigen ihr selbst große Kritiker eine kohärente Führung des BMZ, welche geprägt war durch einen intensiven zivilgesellschaftlichen Dialog, ein hohes internationales Ansehen und eine institutionelle Stärkung des Ministeriums. Interessant ist daher das von Staatssekretär Hans-Jürgen Beerfeltz (FDP) 2011 verfasste Statement, dass das BMZ neue Konzepte und Visionen für die Zukunft der deutschen Entwicklungspolitik »auf der Grundlage von fünf erfolgreichen Jahrzehnten deutscher Entwicklungspolitik«³ erarbeiten wolle.

3 Vgl. H.-J. BEERFELTZ, *Entwicklungspolitik in die Mitte der Gesellschaft – 50 Jahre BMZ*, in: *WUS-Rundbrief Bildungsauftrag Nord-Süd* (2011) 68.

Ludger Reuke weist in seiner pointierten Halbzeitbilanz des BMZ in der derzeitigen Legislaturperiode auf den bemerkenswerten Umstand hin, »dass die CDU und vor allem die CSU mit ihrer Vergangenheit im BMZ – immerhin drei Minister – auf jeden Einfluss in diesem Politikfeld verzichtet haben, zumal ja nicht nur die ›Nachbarministerien‹, Wirtschaft und AA in FDP-Hand sind, sondern mit Jürgen Koppelin auch noch der Berichterstatter für den Einzelplan 23 (BMZ).«⁴ Die Diskussion um die Natur des Ministeriums und das Selbstverständnis der staatlichen deutschen Entwicklungspolitik findet allerdings vorwiegend nicht zu diesem, sondern zu anderen Punkten statt. Wichtig erscheinen in diesem Kontext das Selbstverständnis des Ministers und die nicht unumstrittene Personalpolitik des Hauses, welche auch Auswirkungen auf die später ebenfalls zu thematisierende Eigensicht des Ministeriums hat.

»Es ist ein Anfang für mich: Ein neues Amt, eine neue Verantwortung. Wie ich es auch drehe: Für eine Weile bin ich also Anfänger. Das heißt zunächst einmal: Lernen. Und zwar auch von Ihnen.«⁵ Mit diesen Worten trat Dirk Niebel am 28. Oktober 2009 sein Amt als Minister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung an – ironischerweise in einem Ministerium, dessen Abschaffung er vorher vehement gefordert und betrieben hatte. So waren die Gefühle vieler Akteure in der deutschen EZ-Community, gerade auf Seiten zivilgesellschaftlicher Akteure, gemischt und eher von Skepsis geprägt. Die nicht unumstrittene und wenig diplomatische Ader des neuen Ministers – unvergessen sind die Zitate »diese Alt-68er mit ihren Alpakapullovern und Birkenstocksandalen« und »Das ist nicht mehr das Almosenministerium der roten Heidi, sondern das Globalisierungsministerium von Dirk Niebel«⁶ – scheinen die kritischen Stimmen zu bestätigen.

Sehr problematisch wird von vielen Akteuren – sowohl innerhalb des BMZ, als auch außerhalb des Ministeriums in der EZ-Community, in den Reihen des Koalitionspartners wie der Opposition und vor allem in der Presse – die Personalpolitik gesehen. Exemplarisch ist der Vorgang der Neubesetzung der Leitung der Abteilung 4 durch Uta Böllhoff zu sehen.⁷ Die nachgewiesene entwicklungspolitische Kompetenz dieser Kandidatin ist faktisch nicht vorhanden bzw. erschöpft sich in der rein theoretischen Ausrichtung als Mitarbeiterin für die Unternehmensberatung McKinsey. Ihr Vorgänger an dieser Stelle, Friedel Eggemeyer – ebenfalls ein Freidemokrat und ein Bekannter Niebels aus Bundeswehrzeiten – wechselt intern an die Spitze einer neuen Abteilung für Planung und Kommunikation. Die Besetzung wichtiger Posten durch externe und zumeist auch fachfremde

4 REUKE (wie Anm. 2), S. 5

5 D. NIEBEL, *Antrittsrede als Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*, 28. Oktober 2009, online unter: <http://www.dirk-niebel.de/Antrittsrede-BMZ-28102009/26268c1i1p1324/index.html>.

6 Zitiert nach: REUKE (wie Anm. 2).

7 Die Abteilung 4 des BMZ ist für die Entwicklungszusammenarbeit mit den Regionen Naher Osten und Asien zuständig, sie ist zudem mit dem Bereich der europäischen Entwicklungszusammenarbeit und auch mit der multilateralen Entwicklungspolitik betraut.

FDP-Mitglieder mit geringer entwicklungspolitischer Prägung und wenigen Vorkenntnissen bestärkt den Verdacht, dass führende Mitarbeiter nach Parteibuch ausgesucht werden.⁸ Die teilweise fragwürdigen Personalentscheidungen erscheinen als Teil eines besonderen Umbauprojektes. Es entsteht der Eindruck, dass ausgerechnet ein liberaler Minister – der das BMZ eigentlich abschaffen wollte – eine langfristig angelegte Strategie verfolgt, den entwicklungspolitischen Apparat auszuweiten. Interessant ist in diesem Zusammenhang ein Zitat aus dem bemerkenswerten Artikel *Niebels Plan: Wie der Entwicklungsminister sein Ministerium umbaut – um es am Ende aufzulösen* von Christina Grefe und Petra Pinzler: »Zusammenfassen lässt sich Niebels Plan so: aufblähen, aneignen, abwickeln.«⁹

Resümierend lässt sich bezogen auf die personelle Dimension – sowohl was die Äußerungen des Ministers als auch die Personalpolitik des Ministeriums betrifft – konstatieren, dass eine durchaus unglückliche bis negative Bilanz zu ziehen ist. In der Außenwirkung dominiert sehr häufig das Bild einer auf Machterhalt fixierten, kalten und neoliberalen Partei, welche versucht, auf dem Feld der Entwicklungszusammenarbeit ein besseres Image zu erzielen – dabei aber häufig ungeschickt und teilweise offen arrogant agiert.

Die inhaltliche Dimension – Das neue Selbstverständnis der deutschen Entwicklungspolitik

Ein anderer wichtiger Eckpfeiler der bisherigen Entwicklungspolitik der schwarz-gelben Regierung ist das »neue« Selbstverständnis des BMZ, welches sich durch den Vorzug von Privatsektorentwicklung anstelle globaler Strukturpolitik, einen immer stärkeren Bezug von Entwicklungszusammenarbeit im Kontext der veränderten globalen Sicherheitsarchitektur (wie zum Beispiel in Afghanistan und der MENA-Region zu sehen ist) und einer intensiv geführten Wirksamkeitsdebatte von Hilfe/Zusammenarbeit charakterisieren lässt. Diese – international eminent bedeutende – Diskussion um *Aid Effectiveness* wird in Deutschland einmal als eine Debatte um eine organisationsbezogene Effizienzsteigerung (*German Aid = GIZ*) auf der Input-Seite und zum anderen um eine Wirksamkeitsprüfung bzw. Wirtschaftlichkeit von Projekten und Programmen auf der Output-Seite geführt.

8 Ein anderes Beispiel ist Tom Pätz, welcher als ehemaliger FDP-Ortsvereinsvorsitzender aus Bonn-Beuel die Fusion der drei Organisationen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Deutscher Entwicklungsdienst (DED) und Internationale Weiterbildung und Entwicklung (InWent) zur GIZ organisierte – ohne im Vorfeld als Experte im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit zu gelten. Heute sitzt Pätz im Vorstand der GIZ. Der Personalrat des BMZ fragte seinerzeit, »wie lange die politische Leitung noch Verfassungsgrundsätze wie den der Chancengleichheit beim Zugang zum öffentlichen Amt mit Füßen treten möchte«. Siehe dazu: C. GREFE/P. PINZLER, *Niebels Plan: Wie der Entwicklungsminister sein Ministerium umbaut – um es am Ende aufzulösen*, in: *Die Zeit* vom 12. Januar 2012.

9 Ebd.

Die Kernaussagen des Zukunftspapiers des BMZ sind im Einzelnen:

1. Mehr Innovation
2. Mehr Bildung
3. Mehr Eigenverantwortung
4. Mehr Wirkung
5. Mehr Engagement
6. Mehr Unternehmertum
7. Mehr Dialog
8. Mehr Investitionen
9. Mehr Klimaschutz
10. Mehr Prävention

Diese Leitlinien der Entwicklungszusammenarbeit sind nach einem längeren Konsultationsprozess seit 2011 formuliert worden und stellen den Kern des neuen Selbstverständnisses der deutschen Politik dar. Neben diesen Leitlinien hat Dirk Niebel in der Heidelberger Rede zur Zukunft der deutschen Entwicklungspolitik vom 8. November 2011 sieben Kriterien für eine gute Entwicklungspolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts genannt. Dies sind im Einzelnen erstens Innovationsbereitschaft und Innovationskompetenz; zweitens Bildungsorientierung; drittens ein gesteigerter Wert auf Eigenverantwortung; viertens die Betonung von Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie; fünftens eine gute Regierungsführung; sechstens Marktorientierung und Unternehmertum sowie siebtens die Betonung des Stellenwertes von Klimaschutz, Ressourceneffizienz und erneuerbaren Energien.¹⁰

Analog zu den sieben Kriterien, welche die zehn Leitlinien des Zukunftspapiers der deutschen Entwicklungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit aufgreifen und reflektieren, war diese Heidelberger Rede Dirk Niebels auch wichtig für das veränderte Selbstverständnis des Ministeriums, diese globalen Herausforderungen anzugehen und sich als eigenständiges »Zukunftsministerium« zu positionieren. Niebel hielt in seiner Ansprache fest: »Ich habe immer gesagt: Schlechte Entwicklungshilfe ist kein Grund, Entwicklungspolitik abzuschaffen, sondern sie besser zu machen. Wenn ich vor Jahren gesagt habe, das BMZ müsse in das Auswärtige Amt integriert werden, dann darum, weil dies der einzige Weg zur Besserung schien. In jenen Jahren herrschte der Eindruck, dass zwei Ministerien übereinander her und gegeneinander durch die Welt zogen. Das ist nicht mehr so. Eigenständige und doch mit dem AA koordinierte Entwicklungspolitik ist möglich.«¹¹ Ebenfalls in der Heidelberger Rede schlug er auch die Brücke zu der personellen oder persönlichen Dimension der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, indem er seine

¹⁰ Vgl. D. NIEBEL, *Entwicklungspolitik als Zukunftspolitik – Heidelberger Rede zur Zukunft der deutschen Entwicklungspolitik*, 8. November 2011, online unter: http://www.bmz.de/del/presse/reden/minister_niebel/2011/November/20111108_rede_heidelberg.html.

¹¹ Ebd.

ureigenen Grundüberzeugungen in den Fokus rückte: »Meine Arbeit, mich für eine gute, wirksame und sichtbare Entwicklungspolitik zu engagieren, lebt von zwei Grundüberzeugungen. Da ist erstens der Respekt vor der Freiheit jedes einzelnen Menschen weltweit – das heißt es geht um die Menschenrechte, um Bürgerfreiheiten und auch um soziale Teilhaberechte. Da ist zweitens, die Überzeugung, dass es in unserem Interesse liegt, dass wir Chancen geben. Chancen, damit Menschen für sich selber sorgen können – das heißt es geht um Bildung und Wirtschaft, Sicherheit und Freiheit, Vermögensbildung im umfassenden Sinn, wenn Sie so wollen.«¹² Dieser Teil der Heidelberger Rede lässt viele offene Aspekte der personellen Dimension in einem anderen Licht erscheinen. Ob man Niebel nun pauschal der Geschichtsklitterung beschuldigen will, wie Ludger Reuke es in seinem Beitrag formuliert, sei einmal dahin gestellt. Interessant ist vielmehr die vermeintliche Zukunftsausrichtung des Ministeriums und die starke Betonung von Begriffen wie »Innovation«, »Zukunftsorientierung«, »Chancen« und »Vermögenswerte« im Kontext einer Entwicklungspolitik, die immer noch primär armutsreduzierend wirken und zur Realisierung der Millenniumsentwicklungsziele (MDG) beitragen soll.¹³

Es drängt sich daher der Eindruck auf, dass mittels einer neuen Kommunikations- und Marketingstrategie die klassischen Inhalte und Instrumentarien des BMZ und der Akteure der staatlichen deutschen Entwicklungszusammenarbeit – wie zum Beispiel Dreieckskooperationen im Rahmen einer Süd-Süd-Kooperation, eine starke Menschenrechtsorientierung, Partnerschaften von staatlichen Stellen mit privaten Unternehmen im Rahmen von *Private-Public-Partnerships* (PPP) oder Ko-Finanzierungsmodellen – zur Seite geschoben werden sollen. Das Überbetonen des »neuen« und des »selbstbewussten« Auftretens des Ministeriums wirkt auf Betrachter teilweise wie das Verhalten eines übermütigen, besserwisserischen und um Aufmerksamkeit buhlenden Teenagers. Verbunden mit der ohnehin unglücklichen Personaldiskussion um den FDP-Parteiproporz, belastet diese Außenwirkung den sehr guten Leistungsnachweis des Ministeriums.

Zudem stellt Niebel gern – wie Reuke es treffend bemerkt – das Wirken seiner Vorgänger unter das Label »Entwicklungshilfe«, während er für das »neue BMZ« den Terminus »Entwicklungszusammenarbeit« nutzt. Dass diese Begriffsdichotomie selbst ein Relikt aus den 1970er Jahren und längst überholt ist – mit einer Trennung von Nothilfe auf der einen Seite und wirtschaftlicher Zusammenarbeit auf der anderen Seite – wird nicht thematisiert. Exemplarisch lässt sich diese Extrapolation der letzten zwei Jahre der deutschen Entwicklungszusammenarbeit – also der »schwarz-gelben« Entwicklungspolitik – in der Rede zum Festakt »50 Jahre BMZ« am 14. November 2011 in Berlin festhalten. Niebel sagte hier: »Wir haben allen Grund, heute zu feiern. Es wurde viel geschafft in den fünf Jahrzehnten.

¹² Ebd.

¹³ Siehe dazu das Zukunftspapier des BMZ: BMZ (Hrsg.), *Chancen schaffen – Zukunft entwickeln*, Bonn 2011, hier: S. 7 und 9.

Allein in den letzten zwei Jahren haben wir vorangebracht: Die Reform der staatlichen Durchführungsorganisationen zur GIZ, die Vereinbarung einer besseren Zusammenarbeit mit dem Auswärtigen Amt, ein verbindliches Menschenrechtskonzept, das erste Bildungskonzept in der 50-jährigen Geschichte des BMZ, das Konzept zur ländlichen Entwicklung, das Afrikakonzept der Bundesregierung, das Konzept zu Rohstoffpartnerschaften, das Ende der klassischen Entwicklungszusammenarbeit mit China.«¹⁴

Die organisatorische Dimension – Die lang ersehnte Gründung der GIZ und ein Bedeutungsgewinn des Ministeriums nach 50 Jahren

Die bereits angesprochene entwicklungspolitische Neuausrichtung und Priorität der Bundesregierung ist als Reaktion auf globale Krisen und Herausforderungen zu sehen. Eine Konsequenz ist es daher, die entwicklungspolitische Steuerung durch das zuständige Ministerium zu verstärken. Auf vielfältige Art und Weise will die Bundesregierung mehr Menschen für entwicklungspolitisches Engagement gewinnen. Demzufolge fokussiert das BMZ vor allem die Bereiche Politische Planung und Analyse, Steuerung der Durchführungsorganisationen und Kommunikation entwicklungspolitischer Anliegen in die Bevölkerung. Diese neuen, durchaus innovativen Vorgaben werden auch im Koalitionsvertrag der schwarz-gelben Regierung angesprochen.

Mit dem Kabinettsbeschluss vom 7. Oktober 2010 wurde im Geschäftsbereich des BMZ die größte Reform der Entwicklungszusammenarbeit seit der Existenz des BMZ umgesetzt – die Fusion von GTZ, InWEnt und DED zur GIZ. An diesem Projekt sind durch den hinhaltenden Widerstand vor allem der GTZ drei Vorgängerregierungen gescheitert. Diese zentrale Vorgabe des Koalitionsvertrages im Bereich der Entwicklungspolitik wurde seitens des BMZ und der neuen Führung sehr schnell, effektiv und gründlich umgesetzt. Das erklärte Ziel der Reform – und gleichzeitig Bedingung für ihren Erfolg – war und ist die auch seitens der OECD angemahnte Erhöhung der politischen Steuerungsfähigkeit in der Entwicklungszusammenarbeit. Der Weg dazu ist nach BMZ-eigener Meinung über die klare Trennung von Durchführung und politischer Steuerung zu erreichen, die eine entsprechende personelle Verstärkung des BMZ in den neuen innovativen Bereichen voraussetzt. Sogar der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hat mit Beschluss vom 11. November 2010 die organisatorische Reform in der deutschen EZ begrüßt. Er hat ebenfalls anerkannt, dass mit einer klaren Trennung von Durchführung und Steuerung in der Entwicklungszusammenarbeit sowie einer personellen Stärkung des BMZ die politische Steuerungsfähigkeit in diesem Politikbereich nachhaltig verbessert wird.

14 D. NIEBEL, *Entwicklungspolitik als Zukunftspolitik. Rede von Bundesentwicklungsminister Dirk Niebel zum Festakt »50 Jahre BMZ«*, 14. November 2011, online unter: http://www.bmz.de/del/pressereden/minister_niebel/2011/November/20111114_rede_festakt.html.

Insgesamt wurden durch die Fusion der technischen Durchführungsorganisationen des BMZ (DED, InWEnt, GTZ) zur Deutschen Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) nach Angaben des BMZ rund 700 Stellen eingespart. Selbst nach den weiteren Reformen in der Neuausrichtung des Ministeriums – wie der Schaffung einer Servicestelle für das zivilgesellschaftliche und kommunale Engagement mit knapp 145 Stellen, der Schaffung eines unabhängigen Evaluierungsinstituts mit 40 Stellen und der Überführung von Stellen in das Ministerium – bleibt unter dem Strich ein Personalabbau bzw. eine Verschlankung der Stellen analog zum Bundeshaushalt.

Die Reorganisation und Neuausrichtung einzelner Bereiche des BMZ soll die Arbeit des Ministeriums künftig effizienter und zielorientierter machen und – als Kernpunkt – die Steuerungsfähigkeit des BMZ gegenüber den technischen Durchführungs- und Vorfeldorganisationen erhöhen. Die Reform bindet die bisherigen Leitungsreferate, wie das Pressereferat, in die Linie ein und ist das Ergebnis einer in Auftrag gegebenen Untersuchung zur Steigerung der Effektivität und Effizienz in den zukunftssträchtigen Bereichen Kommunikation, Koordination, Steuerung und Planung. Diese Struktur, die auch in anderen Ministerien angewendet wird, entspricht – so das BMZ – den Vorgaben der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO).¹⁵

Eine banale, in diesem Zusammenhang jedoch wichtige Frage lautet, was ein Ministerium leisten soll, bzw. was seitens der Bevölkerung bzw. der Regierung von einem Ministerium erwartet werden kann. Im Rahmen des apostrophierten Bedeutungsgewinns des BMZ können die Personalstärke und das Budget als Indikator gesehen werden. Und hier ist die Bilanz auf dem Papier sehr gut. Nach langen Jahren im Schatten der großen, etablierten Ressorts gewinnt das BMZ hinsichtlich der notwendigen Beantwortung globaler Fragen an Einfluss, Stellen und Programmen. Ausgerechnet ein FDP-Minister, der meist mit dem Abbau von Bürokratie und der Verschlankung bzw. Optimierung von Organisationseinheiten in Verbindung gebracht wurde, vergrößert somit das BMZ.¹⁶ Insgesamt hat Niebel 182 neue Stellen geschaffen. Was auf den ersten Blick erstaunlich wirkt, passt zu einer Einschätzung aus dem FDP-Strategiepapier: Dort wird das BMZ als »Schlüsselministerium mit Breitenwirkung« titulierte. Passend dazu geriet der Festakt »50 Jahre BMZ«, in welchem das Ministerium sich sehr professionell und sehr zukunftsorientiert darstellte. Es entsteht der Eindruck, dass das Selbstverständnis eher dem eines Ministeriums für globale Zukunftsfragen entspricht, als einem Ministerium, welches mit vielen Projekten primär armutsreduzierend wirken soll.

15 Siehe dazu die Pressemitteilung des BMZ vom 12. Januar 2012 (*Klarstellung des BMZ zum Bericht von Report München am 10.01.2012*, online unter: http://www.bmz.de/de/pressel/aktuelleMeldungen/2012/januar/20120112_klarstellung/index.html).

16 Hier muss man sich vor allem vor Augen halten, dass der Personalabbau bzw. die Personaleinsparungen als Entlastungen bzw. Effizienzrendite titulierte werden.

Ebenfalls als ein Indikator für die organisatorische Dimension ist die Outputlegitimierung und das Erreichen – oder besser gesagt: Verfehlen – der selbstgesteckten und verpflichtenden Zielsetzung, eine ODA-Quote von 0,7 Prozent zu erreichen.¹⁷ Hinsichtlich der Outputlegitimierung kann man dem Ministerium nur eine sehr gute Arbeit bescheinigen. Es werden Unmengen an Strategiepapieren, Partnerschaftsabkommen und Programmlinien geschaffen und weitergeführt – viele davon in zukunftsorientierten Bereichen, wie die Diskussionen um den »*Green Climate Fund*« oder Positionspapiere zu nationalen Strategien für Rohstoffe oder »*Green Economy*« dokumentieren. Allerdings kann nach zwei Jahren schwarz-gelber Entwicklungspolitik noch nicht von einer umfassenden Wirkungserfassung gesprochen werden, da der Zeitraum für eine Evaluierung dieser Maßnahmen einfach zu kurz ist. Nimmt man aber den reinen Output an Papieren und Positionen als Maßstab, so ist das BMZ in vielen Bereichen sehr aktiv. Die von Dirk Niebel selbst genannten Bereiche – wie die Reform der staatlichen Durchführungsorganisationen zur GIZ, das verbindliche Menschenrechtskonzept, das Bildungskonzept, das Konzept zur ländlichen Entwicklung, das Afrikakonzept der Bundesregierung, das Konzept zu Rohstoffpartnerschaften, das Ende der klassischen Entwicklungszusammenarbeit mit China – sind, was den Output betrifft, sicherlich ein Indikator für eine neue, wirkungsorientierte und professionell gemanagte Ausrichtung des BMZ als wichtigsten Träger der staatlichen Entwicklungspolitik.

Anders sieht es da mit dem zweiten Kriterium aus, denn bezogen auf die vorläufigen Zahlen für 2011 zur staatlichen Entwicklungszusammenarbeit investierte Deutschland 2011 zwar erstmals mehr als 10 Milliarden Euro netto für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit, verfehlte das 0,7%-Ziel aber erneut und ist im europäischen Vergleich ebenfalls nur im unteren Mittelfeld anzusiedeln. Deutschland ist nach den USA zweitgrößter Geber, was das Volumen der Zusagen betrifft. Der Minister versucht allerdings diese Steigerung der ODA-Quote auf 0,4 Prozent des BIP als Erfolg zu verkaufen, da dieser Wert eine Erhöhung um 0,05 Prozent gegenüber 2009 darstellt. Das erklärte 0,7%-Ziel wird allerdings erneut weit verfehlt. Stattdessen wird auf die höchste ODA-Quote seit der Wiedervereinigung verwiesen und auf den Fakt, dass trotz Haushaltskonsolidierung mehr Mittel in die Entwicklungszusammenarbeit fließen. Die stärkere Wirkungsorientierung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit wird auch an dieser Stelle betont. Ebenfalls wird auf die Einbeziehung zusätzlicher Mittel durch innovative Finanzierungsinstrumente und die Einbeziehung der Wirtschaft verwiesen, und dies alles, um den deutschen Steuerzahler auch spürbar zu entlasten.¹⁸

17 Die Abkürzung ODA steht für *Official Development Assistance* (Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit).

18 Vgl. hierzu die BMZ-Pressemitteilung vom 04.04.2012 (*Dirk Niebel: Deutschland zweitgrößter Geber – Entwicklungsleistungen erstmals über 10 Milliarden Euro*, online unter: http://www.bmz.de/presselaktuelleMeldungen/2012/april/20120404_pm_87_oda/).

Der Verband der Nichtregierungsorganisationen in Deutschland – VENRO – wählt hingegen eine andere Sichtweise und belegt diese in dem Hintergrundpapier zu den Eckwerten des Bundeshaushalts 2013. So wird bezogen auf das Haushaltsjahr 2013 die Entwicklungszusammenarbeit im Eckwertebeschluss unter den politischen Prioritäten und wesentlichen Politikbereichen der Bundesregierung an zweiter Stelle nach Bildung und Forschung genannt. Allerdings spiegelt sich diese Prioritätensetzung wie in der Vergangenheit nur darin wieder, dass die vorhandenen und verplanten Mittel nicht gekürzt werden. Eine nennenswerte Erhöhung findet nicht statt – zumal keine, die den ernsthaften politischen Willen der Bundesregierung unterstreichen würde, das 0,7%-Ziel zu erreichen.¹⁹

Andere Faktoren in der organisatorischen Neuausrichtung sind das Zukunftsforum und der Innovationsbeirat, wobei die beiden Gremien häufig auch als Feigenblatt des Ministeriums tituliert werden. Der alte wissenschaftliche Beirat des BMZ wurde im Zuge der Neuausrichtung abgeschafft und durch den Innovationsbeirat ersetzt. Die Fußstapfen des alten wissenschaftlichen Beirats sind durchaus groß, sorgte er doch für einen kontinuierlichen Dialog und gegenseitige Lernprozesse der Teilnehmer aus Wissenschaft, Verwaltung und Praxis.²⁰ Ein Beispiel ist der 5-Punkte-Kriterienkatalog des BMZ, welcher die Planung der Länderquoten bis heute mitbestimmt. Dieser Katalog entstand auf der Grundlage des Gutachtens mit dem Titel *Grundsätze und Schwerpunkte der Entwicklungszusammenarbeit der 90er Jahre*. Eine ähnliche Profilierung und Positionierung der beiden neuen Einrichtungen Innovationsbeirat und Zukunftsforum steht noch aus, aber zumindest in der Theorie können Sie Impulse setzen und somit die alte Rolle des wissenschaftlichen Beirats übernehmen oder eventuell sogar besser ausfüllen, da die Zusammensetzung breiter und internationaler ist.

Ein weiterer Aspekt besteht in der Verzahnung des entwicklungspolitischen Politikfeldes mit dem Auswärtigen Amt und dem Verteidigungsministerium (vor allem in Afghanistan, aber auch in Somalia und der demokratischen Republik Kongo (DRC)). Damit einhergehend ist eine Positionierung des BMZ als globales Querschnittsministerium – ironischerweise in bester Tradition der »globalen Strukturpolitik« der Amtsvorgängerin Heidemarie Wiczorek-Zeul. Die damit verbundene Politisierung macht es natürlich schwer, zwischen dem Anspruch und der Wirklichkeit der deutschen Entwicklungspolitik durch das BMZ eine klassische Analyse zu liefern – etwas was auch dieser Artikel nicht leisten kann.

Schlussbetrachtung

Nach der Betrachtung der personellen, der inhaltlichen und der organisatorischen Dimension der schwarz-gelben Entwicklungspolitik soll abschließend ein kurzer

19 Vgl. VENRO (Hrsg.), *Hintergrundinformation Eckwertebeschluss der Bundesregierung über den Haushalt 2013 – Deutsche ODA in 2011*, Bonn 2012.

20 M. BOHNET, *Verborgene Verbindungen*, in: *E+Z* (2012) 4, S. 170–171.

Vergleich des »neuen Ministeriums« mit den »vorherigen Ministerien« und Ministern – vor allem zu der Ära von Heidemarie Wieczorek-Zeul – vorgenommen werden. Viele der neuen Themen sind – wie bereits im Text angesprochen – in der entwicklungspolitischen Realität bereits seit einigen Jahren verankert. Trotzdem ist nicht alles in der schwarz-gelben Entwicklungspolitik als »alter Wein in neuen Schläuchen« zu bewerten. Vielmehr sind die Professionalisierung des BMZ und eine starke Outputorientierung etwas Neues in der staatlichen Entwicklungspolitik. Die größte formale Leistung ist sicherlich der Zusammenschluss der staatlichen Durchführungsorganisationen zur GIZ, allerdings bedarf diese organisatorische Reform noch einen langen Atem, um wirklich auf lange Sicht Effizienzgewinne zu erwirtschaften, die über das bloße Einsparen von Stellen im Bundeshaushalt hinausgehen. Interessant ist sicherlich die Rolle des Ministers, der ähnlich polarisiert wie seine Vorgängerin. Nach knapp drei Jahren ist es etwas zu früh, um die Reformen vollständig zu bilanzieren, allerdings ist der offene Parteiproporz und das schwierige Verhältnis zwischen politischer Leitung und den entwicklungspolitisch erfahrenen Mitarbeitern ein latentes Problem, welches sich keine Organisation in einem dermaßen anspruchsvollen und komplexen Politikfeld auf lange Sicht leisten kann. Gerade vor dem Hintergrund der »Zukunftsorientierung« des Ministeriums und der damit verbundenen Entwicklungspolitik, müssen das Organisationsklima und die innere Führung von kleinlichen und unnötigen Zweifeln frei sein. Dies ist leider aktuell nicht der Fall.