



**DAC-Prüfbericht über die
Entwicklungszusammenarbeit**

DEUTSCHLAND

2015



Entwicklungsausschuss der OECD: Wirksame Entwicklung ermöglichen

DAC-Prüfbericht über die Entwicklungs- zusammenarbeit: Deutschland 2015

Das vorliegende Dokument wird unter der Verantwortung des Generalsekretärs der OECD veröffentlicht. Die darin zum Ausdruck gebrachten Meinungen und Argumente spiegeln nicht zwangsläufig die offizielle Einstellung der OECD-Mitgliedstaaten wider.

Dieses Dokument und die darin enthaltenen Karten berühren weder den völkerrechtlichen Status von Territorien noch die Souveränität über Territorien, den Verlauf internationaler Grenzen und Grenzlinien sowie den Namen von Territorien, Städten oder Gebieten.

Bitte zitieren Sie diese Publikation wie folgt:

OECD (2015), *DAC-Prüfbericht über die Entwicklungszusammenarbeit: Deutschland 2015*, OECD Publishing, Paris.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264246157-de>

ISBN 978-92-64-24614-0 (Print)
ISBN 978-92-64-24615-7 (PDF)

Die statistischen Daten für Israel wurden von den zuständigen israelischen Stellen bereitgestellt, die für sie verantwortlich zeichnen. Die Verwendung dieser Daten durch die OECD erfolgt unbeschadet des Status der Golanhöhen, von Ost-Jerusalem und der israelischen Siedlungen im Westjordanland gemäß internationalem Recht.

Originaltitel: *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Germany 2015*
Übersetzung durch den Deutschen Übersetzungsdienst der OECD.

Korrigenda zu OECD-Veröffentlichungen sind verfügbar unter: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OECD 2015

Die OECD gestattet das Kopieren, Herunterladen und Abdrucken von OECD-Inhalten für den eigenen Gebrauch sowie das Einfügen von Auszügen aus OECD-Veröffentlichungen, -Datenbanken und -Multimediaprodukten in eigene Dokumente, Präsentationen, Blogs, Websites und Lehrmaterialien, vorausgesetzt die Quelle und der Urheberrechtsinhaber werden in geeigneter Weise genannt. Sämtliche Anfragen bezüglich Verwendung für öffentliche oder kommerzielle Zwecke bzw. Übersetzungsrechte sind zu richten an: rights@oecd.org. Die Genehmigung zur Kopie von Teilen dieser Publikation für den öffentlichen oder kommerziellen Gebrauch ist direkt einzuholen beim Copyright Clearance Center (CCC) unter info@copyright.com oder beim Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) unter contact@cfcopies.com.

Durchführung der Länderprüfung

Der Entwicklungsausschuss der OECD (DAC) führt in regelmäßigen Abständen Prüfungen der Entwicklungszusammenarbeit der einzelnen DAC-Mitglieder durch. Politik und Leistungen der einzelnen Mitglieder werden in etwa vier- bis fünfjährigem Turnus einer kritischen Prüfung unterzogen. Jährlich werden fünf Programme untersucht. Die OECD-Direktion Entwicklungszusammenarbeit leistet analytische Unterstützung, und sie entwickelt und sichert in enger Konsultation mit dem Ausschuss die Methodik und den konzeptionellen Rahmen – den sogenannten Reference Guide – in dem die Länderprüfungen durchgeführt werden.

Die DAC-Prüfberichte zielen darauf ab, die Qualität und Wirksamkeit der EZ-Politiken und -Systeme zu verbessern und gute Entwicklungspartnerschaften zu fördern, um die Auswirkungen auf die Armutsbekämpfung und eine nachhaltige Entwicklung in den Entwicklungsländern zu verbessern. Die DAC-Prüfberichte beurteilen die Leistung eines bestimmten Mitglieds, nicht nur die Leistung der für Entwicklungszusammenarbeit zuständigen Behörde, wobei sowohl die Politik als auch die Umsetzung geprüft wird. Sie vermitteln eine integrierte, systemweite Sichtweise der Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe des zu prüfenden Mitgliedslands.

Vorbereitet wird die Länderprüfung von einem Team, das sich aus Vertretern des Sekretariats zusammensetzt, die mit Regierungsbeamten aus zwei DAC-Mitgliedsländern – den designierten Prüfern – zusammenarbeiten. Das zu prüfende Land unterbreitet ein Memorandum, in dem die wichtigsten Entwicklungen seiner Politiken und Programme dargelegt sind. Im Anschluss daran besuchen Vertreter des Sekretariats und der prüfenden Länder die Hauptstadt des betreffenden Landes, um dort Gespräche mit Regierungsbeamten, Abgeordneten sowie Vertretern von Zivilgesellschaft und Nichtregierungsorganisationen zu führen und aus erster Hand Informationen über aktuelle Fragen im Zusammenhang mit den EZ-Leistungen des betreffenden DAC-Mitglieds einzuholen. Bei Besuchen vor Ort wird bewertet, wie die Mitglieder die wichtigsten Maßnahmen, Prinzipien und Anliegen des DAC umsetzen, außerdem werden die Aktivitäten in den Empfängerländern, insbesondere im Hinblick auf Armutsbekämpfung, Nachhaltigkeit, Geschlechtergleichstellung und sonstige Aspekte der partizipativen Entwicklung sowie die EZ-Koordinierung auf lokaler Ebene geprüft. Während des Besuchs vor Ort trifft das Team mit Vertretern der Verwaltung des Partnerlands, Abgeordneten, der Zivilgesellschaft und anderen Entwicklungspartnern zusammen.

Das Sekretariat erstellt dann einen Berichtsentwurf über die Entwicklungszusammenarbeit des Mitglieds, der die Grundlage für die am Sitz der OECD stattfindende DAC-Prüfungstagung bildet. Auf dieser Tagung beantworten hochrangige Beamte des zu prüfenden Mitgliedslands eine Reihe von Fragen, die von den DAC-Mitgliedern unter Leitung der Prüfer gestellt werden.

Die vorliegende Publikation enthält die wichtigsten Ergebnisse und Empfehlungen des Entwicklungsausschusses sowie den Bericht des Sekretariats, der von den Prüfern aus Kanada und Japan für die Länderprüfung Deutschland am 16. September 2015 erstellt wurde.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	5
Abkürzungen	7
Übersicht über die deutsche ODA	9
Kontext der deutschen Länderprüfung	11
Wichtigste Ergebnisse und Empfehlungen des Entwicklungsausschusses (DAC)	13
Bericht des Sekretariats	23
Kapitel 1 Auf dem Weg zu umfassenden deutschen Entwicklungsanstrengungen	25
Weltweite Entwicklungsfragen	25
Politikkohärenz für Entwicklung.....	26
Entwicklungsfinanzierung	29
Kapitel 2 Deutschlands Vision und Politik der Entwicklungszusammenarbeit	35
Maßnahmen, Strategien und Zusagen	35
Zuordnung der Mittel zu bilateralen und multilateralen Finanzierungskanälen	36
Politischer Fokus	39
Kapitel 3 Zusammensetzung der deutschen öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit	45
ODA-Gesamtvolumen	45
Bilaterale ODA.....	47
Multilaterale ODA	50
Kapitel 4 Durchführung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit	53
Institutionelles System	53
Anpassung an den Wandel.....	58
Humanressourcen	59
Kapitel 5 Umsetzung und Partnerschaften der deutschen Entwicklungszusammenarbeit	65
Prozesse der Haushalts- und Programmaufstellung	65
Partnerschaften.....	70
Fragile Staaten.....	72
Kapitel 6 Ergebnisorientiertes Management, Lernen und Rechenschaftspflicht in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit	77
Ergebnisorientiertes Management	77
Evaluierungssystem.....	79
Institutionelles Lernen.....	81
Kommunikation, Rechenschaftspflicht und Sensibilisierung für Entwicklungsfragen.....	82
Kapitel 7 Die deutsche humanitäre Hilfe	87
Strategischer Rahmen	87
Effektive Programmgestaltung.....	89
Effektive Umsetzung, Partnerschaften und Instrumente.....	91
Die Organisation genügt den Anforderungen	93
Ergebnisse, Lernprozess und Rechenschaftspflicht.....	94
Anhang A Fortschritte seit den Empfehlungen des DAC-Prüfberichts von 2010	97
Anhang B OECD/DAC-Standardtabellen	101
Anhang C Besuche in Mosambik und Kenia	109

Tabellen

Tabelle 2.1	Deutsche Entwicklungszusammenarbeit: Zweckbestimmung und strategische Vision	36
Tabelle B.1	Finanzielle Gesamtleistungen	101
Tabelle B.2	ODA nach Hauptkategorien	102
Tabelle B.3	Bilaterale ODA, aufgeschlüsselt nach Regionen und Einkommensgruppen	103
Tabelle B.4	Hauptempfänger bilateraler ODA	104
Tabelle B.5	Bilaterale ODA nach Hauptverwendungszwecken	105
Tabelle B.6	Entwicklungsleistungen im Vergleich	106
Tabelle C.1	Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit in Mosambik und Kenia – Mitarbeiterstand 2015	113

Abbildungen

Abbildung 0.1	Die Umsetzung der Empfehlungen der Länderprüfung 2010 in Deutschland	9
Abbildung 2.1	Wie Deutschland private Infrastrukturinvestitionen in Entwicklungsländern fördert	40
Abbildung 3.1	Deutschlands Netto-ODA absolut und im Verhältnis zum Bruttonationaleinkommen (BNE), 1998-2014	45
Abbildung 3.2	Zusammensetzung von Deutschlands bilateraler ODA, 2013, Bruttoauszahlungen	48
Abbildung 3.3	Deutschlands bilaterale aufschlüsselbare ODA nach Einkommensgruppe, 2009-2013	49
Abbildung 3.4	Deutschlands Kern- und zweckgebundene Finanzierung für multilaterale Organisationen, 2011-2013	51
Abbildung 4.1	Das deutsche institutionelle System der Entwicklungszusammenarbeit	53
Abbildung 4.2	Mitarbeiterzahlen von BMZ, GIZ und KfW, 2014	60
Abbildung A.1	Die Umsetzung der Empfehlungen der Länderprüfung 2010 in Deutschland	100
Abbildung B.1	ODA-Nettoleistungen der DAC-Länder im Jahr 2013	107

Kasten

Kasten 1.1	Innovative Mechanismen für Klimafinanzierung	30
Kasten 1.2	Bewertungsinstrument für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln	31
Kasten 3.1	KfW Entwicklungsbank: Finanzierungsquellen und Finanzierungsinstrumente	49
Kasten 5.1	Capacity Development in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit	67
Kasten 5.2	Förderung des Bildungssektors in Mosambik – empfehlenswerte Praxis bei der Partnerausrichtung von Projekthilfe	68
Kasten 6.1	Leistungsbasierte Finanzierung in Kenia: Verbesserung des Zugangs zu Gesundheitsversorgung durch Gutscheine	78
Kasten 7.1	Die Arbeitsteilung zwischen dem BMZ und dem Auswärtigen Amt im Bereich der humanitären Hilfe	88
Kasten 7.2	EZ-Mittel für die Reaktion auf die Dürre in Kenia	91
Kasten C.1	Politikdialog und Koordinierungsmechanismen in Mosambik und Kenia	117

Abkürzungen

AA	Auswärtiges Amt
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BNE	Bruttonationaleinkommen
DAC	Development Assistance Committee (Entwicklungsausschuss der OECD)
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
DEG	Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft
DEval	Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
EU	Europäische Union
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
IKI	Internationale Klimaschutzinitiative
IKLU	Initiative für Klima und Umweltschutz
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LDC	Least Developed Countries (Am wenigsten entwickelte Länder)
NRO	Nichtregierungsorganisation
OCHA	Büro der Vereinten Nationen für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten
ODA	Official Development Assistance (Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit)
OOF	Other Official Flows (Sonstige öffentliche Leistungen)
ÖPP	Öffentlich-Private Partnerschaft
SDG	Sustainable Development Goals (Ziele für nachhaltige Entwicklung)
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
VN	Vereinte Nationen
ZGO	Zivilgesellschaftliche Organisation

Abkürzungen

Verwendete Zeichen

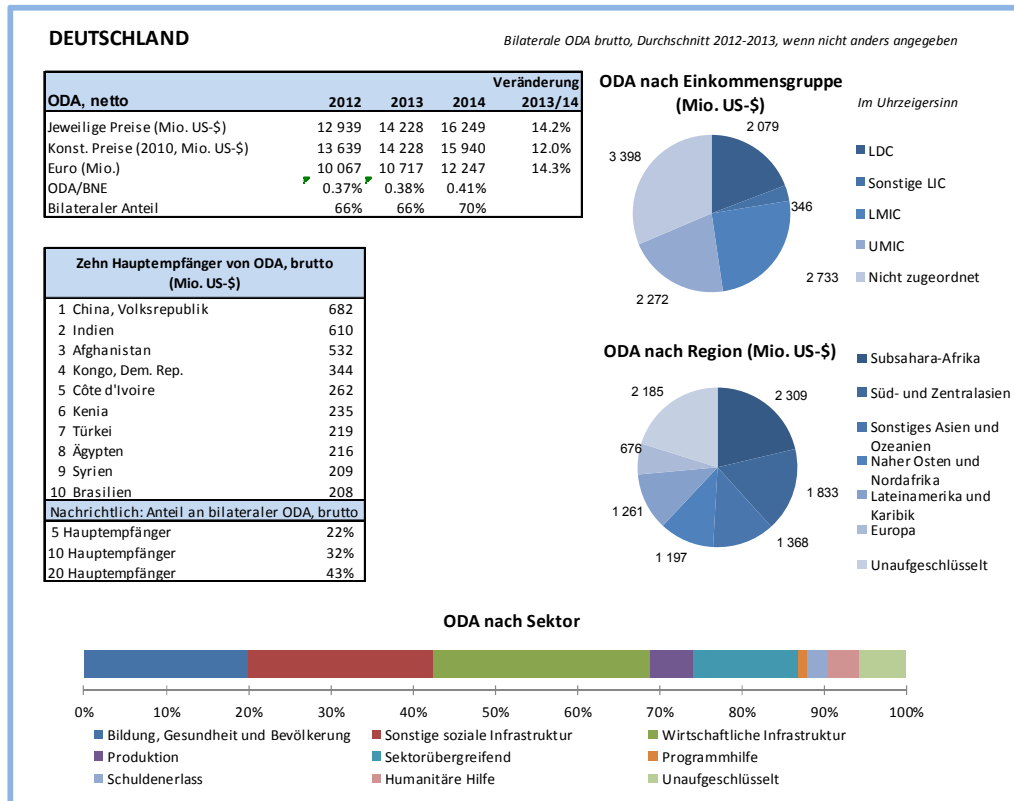
US-\$	US-Dollar
()	Ganz oder teilweise vom Sekretariat geschätzt
-	Null
0.0	Unerheblich
..	Kein Nachweis vorhanden
...	Kein Einzelnachweis vorhanden, in der Gesamtsumme aber enthalten
n.a.	Nicht anwendbar
v	Vorläufige Zahlen

Leichte Abweichungen der Gesamtzahlen von der Summe der einzelnen Zahlen sind durch Auf- oder Abrunden bedingt.

Wechselkurse (Euro je US-Dollar)

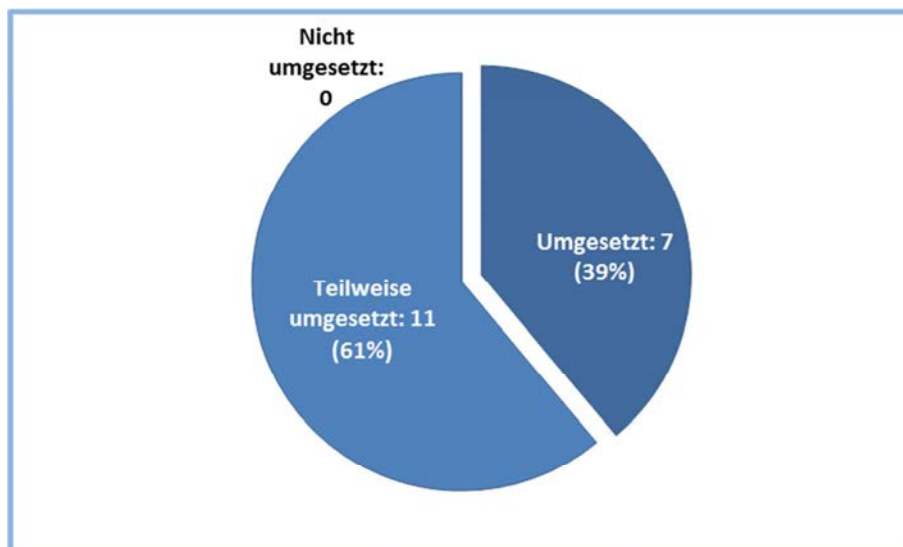
2009	2010	2011	2012	2013
0.7181	0.7550	0.7192	0.7780	0.7532

Übersicht über die deutsche ODA



Quelle: OECD-DAC, www.oecd.org/dac/stats

Abbildung 0.1 Die Umsetzung der Empfehlungen der Länderprüfung 2010 in Deutschland



Kontext der deutschen Länderprüfung

Politischer und wirtschaftlicher Kontext

Deutschland war 2014 bei einer Bevölkerung von 82,6 Millionen Menschen gemessen am nominalen Bruttoinlandsprodukt die viertgrößte Volkswirtschaft der Welt. Als globale Wirtschaftsmacht beteiligt sich Deutschland an vielen internationalen Gremien, darunter die G8 und die G20, und das Land ist ein wichtiges Mitglied der Europäischen Union (EU).

Die Bundestagswahl 2013 wurde von den Unionsparteien CDU und CSU unter der Führung von Bundeskanzlerin Angela Merkel gewonnen. Die Unionsparteien schlossen einen Koalitionsvertrag mit der größten Oppositionspartei – den Sozialdemokraten –, um eine große Koalition zu bilden. Der im Dezember 2013 verabschiedete Koalitionsvertrag bildet den politischen Aktionsrahmen Deutschlands. Dem Vertrag zufolge versteht Deutschland Entwicklung als globale Strukturpolitik und zielt darauf ab, die Globalisierung nachhaltig und gerecht für alle Menschen zu gestalten. Das Land setzt sich deshalb aktiv für eine umfassende 2030-Agenda ein, die sowohl auf der inländischen als auch auf der ausländischen Ebene umgesetzt wird. Der Koalitionsvertrag bekräftigt darüber hinaus Deutschlands Verpflichtung gegenüber den Vereinten Nationen (VN), 0,7% seines Bruttonationaleinkommens für öffentliche Entwicklungszusammenarbeit bereitzustellen, enthält aber keinen Zeitplan für die Erreichung dieses Ziels.

Deutschland hat in den letzten Jahren als Reaktion auf die Krisen, die den Euroraum und die Region betreffen, eine Führungsrolle eingenommen, mit dem Ziel, eine Eskalation dieser Krisen zu verhindern und in enger Zusammenarbeit mit internationalen Partnern und Institutionen ein internationales regelbasiertes System zu fördern. Zugleich zielt die Entwicklungszusammenarbeit des Landes darauf ab, Hunger und Armut zu besiegen, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu stärken und die Schaffung sozial und ökologisch ausgerichteter Marktwirtschaften zu fördern. Diese breit gefassten Ziele wurden in acht Handlungsfelder einer Zukunftscharta übertragen, die im November 2014 im Anschluss an umfassende Konsultationen mit allen deutschen Interessenträgern gemeinsam von Bundeskanzlerin Angela Merkel und Bundesentwicklungsminister Gerd Müller präsentiert wurde.

Die Wirtschaftspolitik der Bundesregierung stützt sich auf langfristiges und stetiges Wirtschaftswachstum, das durch die soziale Marktwirtschaft angetrieben wird. Die deutsche Wirtschaft hat sich angesichts der jüngsten Krisen als erstaunlich widerstandsfähig erwiesen. Die Arbeitslosigkeit hat ihr niedrigstes Niveau seit der Wiedervereinigung erreicht, was auf die ehrgeizigen Reformen der vergangenen zehn Jahre zurückzuführen ist, und der Leistungsbilanzüberschuss ist weiterhin hoch. Einige Herausforderungen sind jedoch absehbar. Dem OECD-Wirtschaftsbericht Deutschland 2014 zufolge wird das Wachstum in den kommenden zwanzig Jahren auf Grund des demografischen Wandels zurückgehen. Der Anteil der Niedriglohnarbeitsplätze ist deutlich gestiegen. Die öffentlichen Investitionen sind niedrig, und die staatlichen Ausgaben für wichtige Dienstleistungen zur Förderung eines inklusiven Wachstums, insbesondere Kinderbetreuung, müssen weiter erhöht werden. Und abschließend ist festzustellen, dass die Ziele für den Rückgang der CO₂-Emissionen verfehlt werden, wenn keine neuen Politikmaßnahmen ergriffen werden.

Quelle: „Zukunftscharta – EINEWELT, Unsere Verantwortung“, BMZ, Bonn; CDU/CSU/SPD (2014), Deutschlands Zukunft gestalten – Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, verfügbar unter https://www.zukunftscharta.de/files/upload/daten_bilder_zukunftscharta/Zukunftscharta.pdf; OECD (2014), OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland 2014, OECD Publishing, Paris, http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-wirtschaftsberichte-deutschland-2014_eco_surveys-deu-2014-de.

Wichtigste Ergebnisse und Empfehlungen des Entwicklungsausschusses (DAC)

1

Auf dem Weg zu umfassenden deutschen Entwicklungsanstrengungen

Indikator: Das Mitglied verfügt über ein breit gefasstes strategisches Konzept für Entwicklung und Entwicklungsfinanzierung jenseits von ODA-Leistungen. Dies zeigt sich in den allgemeinen Politiken, der Koordinierung innerhalb des staatlichen Systems und der operativen Tätigkeit.

Wichtigste Ergebnisse

Deutschland trägt auf der internationalen Ebene maßgeblich zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung bei. Das Land zeichnet sich durch eine starke politische Unterstützung und solide ressortübergreifende Strategien für ein globales Engagement aus und nutzt seine Position strategisch, um in wichtigen Entwicklungsbereichen tätig zu werden. Insbesondere nahm das Land 2015 die Gelegenheit der G7-Präsidentschaft zum Anlass, um sich für starke Verpflichtungen im Hinblick auf die 2030-Agenda und die Klimaschutzagenda einzusetzen und die Maßnahmen in anderen wichtigen Bereichen wie unternehmerische Tätigkeit von Frauen, Finanzmarktregulierung, Steuern, Handelshemmnisse und verantwortungsvolles Lieferkettenmanagement zu verstärken. Darüber hinaus ist Deutschland an Partnerschaften mit einer Reihe von aufstrebenden Volkswirtschaften beteiligt, die auf globale öffentliche Güter abzielen.

Deutschland setzt sich seit 2013 dafür ein, dass die Grundsätze Universalität, gemeinsame Verantwortung und transparentes Monitoring bei der Konzeption der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDG), die im September 2015 auf der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet werden sollen, berücksichtigt werden. Um mit gutem Beispiel voranzugehen, hat das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) die „Zukunftscharta EINEWELT“ veröffentlicht, in der das Ministerium seine Vorstellungen für seinen Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung im In- und Ausland darlegt. Auf Grund seines kohärenten Vorgehens ist Deutschland gut positioniert, eine wichtige Rolle zu spielen, indem das Land die Umsetzung der Ziele für nachhaltige Entwicklung fördert, insbesondere unter den OECD-Mitgliedern.

Das deutsche Konzept der Politikkohärenz für Entwicklung ist ein organischer Bestandteil der Politikgestaltung, ein Merkmal, das jetzt in das breit basierte, ganzheitliche Konzept des Landes für die 2030-Agenda übertragen wird. Deutschland hat seit 2002 eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie. Die Regierung hat die Absicht, die Strategie bis zum zweiten Halbjahr 2016 auf der Basis der SDG zu aktualisieren, damit sie den Rahmen für die Umsetzung der 2030-Agenda innerhalb Deutschlands bildet. Die Priorisierung einer begrenzten Anzahl strategischer Bereiche, in denen sich Win-Win-Situationen für Deutschland und die Entwicklungsländer ergeben, würde dazu beitragen, Themen von gemeinsamem Interesse – im In- und Ausland – effektiv ressortübergreifend anzugehen.

Das BMZ ist für die Förderung des entwicklungsorientierten Zusammenwirkens der verschiedenen Politikfelder zuständig. Da das BMZ im Kabinett vertreten ist, kann es jede Politikmaßnahme aus entwicklungspolitischer Perspektive prüfen,

und durch die jüngste Stärkung des Ministeriums wurde diese Fähigkeit noch weiter erhöht. Mit Blick auf die Zukunft ist Deutschland gut gerüstet, die universelle und integrierte 2030-Agenda, die eine verstärkte, auf höchster Ebene geförderte, ressortübergreifende Zusammenarbeit erfordert, anzugehen: Die nationale Nachhaltigkeitsstrategie fällt in den Zuständigkeitsbereich des Bundeskanzleramts, und der Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung überwacht deren Umsetzung und erstattet darüber Bericht.

Die Aktualisierung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie bietet die Möglichkeit, eine zukunftsorientierte Analyse durchzuführen und neu entstehende Inkohärenzen systematischer zu identifizieren. Zusätzlich zum Fachwissen der deutschen Forschungsinstitute kann Deutschland auch auf den Dialog mit den Partnerländern und die politischen Analysen des BMZ und der deutschen Botschaften zurückgreifen, mit deren Hilfe Bereiche identifiziert werden können, in denen Interessenkonflikte bestehen. Darüber hinaus würde eine planmäßigere Kommunikation der Maßnahmen und ein systematischeres Lernen aus Ergebnissen dem BMZ helfen, Politikkohärenz für Entwicklung effektiver zu fördern.

Deutschland ist ein Vorreiter bei den Bemühungen, die öffentliche Entwicklungsfinanzierung zu nutzen, um Maßnahmen und Investitionen des Privatsektors für nachhaltige Entwicklung zu mobilisieren, wobei versucht wird, Synergieeffekte zwischen den verschiedenen deutschen Interessenträgern im Inland und in den Partnerländern zu erzielen. Das Land mobilisiert einen breiten Fächer von Instrumenten – von konzessionären Krediten bis zur Bereitstellung von Risikokapital und Bürgschaften – und hat einige innovative Ansätze entwickelt, um lokale, deutsche und internationale Unternehmen einzubinden. Deutschland zeichnet sich auch durch sein großes Engagement und seine innovativen Ansätze für die Finanzierung von Klimaschutzaktivitäten aus. Das Land ist gut ausgestattet, um „grüne“ Investitionen effektiv zu unterstützen, was in Ländern der mittleren Einkommensgruppe auch zunehmend bereits geschieht.

Empfehlung

1.1 Bei der Aktualisierung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie sollte Deutschland einigen Bereichen der nationalen oder auswärtigen Politik Priorität einräumen, in denen das Land Inkohärenzen entgegenwirken oder eine größere Kohärenz im Hinblick auf den Entwicklungsnutzen erreichen kann. Es ist erforderlich, die Fortschritte in Bezug auf kohärentere Politikmaßnahmen zu überwachen.

2

Deutschlands Vision und Politik der Entwicklungszusammenarbeit

Indikator: Klare politische Richtlinien, Maßnahmen und Strategien haben starken Einfluss auf die Entwicklungszusammenarbeit des Mitglieds und stehen mit den internationalen Verpflichtungen und Orientierungen im Einklang.

Wichtigste Ergebnisse

Die Zukunftscharta vermittelt eine übergeordnete, werte-basierte Vision der Entwicklungszusammenarbeit, die die nachhaltige Entwicklung als nationales wie auch globales Ziel voranzubringen bestrebt ist. Obwohl die Zukunftscharta die Entwicklungszusammenarbeit auch auf ein breites Fundament stellt, sind ihre strategischen Empfehlungen und Zusagen ein wichtiger Beitrag zur Umsetzung der 2030-Agenda. Bei der Umsetzung der 2030-Agenda sollte die Bundesregierung die Prioritätenhierarchie unter Einbeziehung der drei 2014 gestarteten Sonderinitiativen zur Bekämpfung von Hunger, zur Reintegration von Flüchtlingen und Bewältigung der Krise im Nahen Osten klarer aufzeigen. Mit Blick auf die Zukunft plant das BMZ, die Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele zu nutzen, um ressortübergreifende Ansätze in den Partnerländern zu stärken.

Deutschland ist bestrebt, die Armut zu reduzieren, mit besonderem Fokus auf die ärmsten Länder, vor allem in Afrika. Das Land setzt sich für Demokratie und gute Regierungsführung, soziale und ökologische Verantwortung und eine marktwirtschaftliche Ordnung ein. Die Fokussierung der Entwicklungszusammenarbeit auf die Armutsbekämpfung wird durch eindeutige Erklärungen und solide Orientierungen gefestigt. Das Engagement in Situationen von Fragilität steht ebenfalls auf einer soliden politischen Grundlage.

Die BMZ-Allokationen sind kontextbezogen, wobei der Instrumentenmix auf jede einzelne Situation zugeschnitten ist. Durch die Differenzierung seiner EZ-Strategien in Anlehnung an die Merkmale der einzelnen Partnerländer ist Deutschland für die Zukunft gut positioniert, da kontextspezifische Strategien für die effektive Bewältigung einer immer breiter gefächerten Agenda an Bedeutung gewinnen.

Deutschlands Allokationskriterien und -instrumente entsprechen nicht vollständig den politischen Absichten des Landes. Insbesondere im „Kriterienkatalog“ – einem Instrument unter anderen –, an dem sich die bilateralen Allokationen orientieren, werden gute Regierungsführung und Wirksamkeit der Leistungen in den Partnerländern als Kriterien für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit hervorgehoben. Diese Kriterien stehen möglicherweise mit der Absicht Deutschlands im Widerspruch, sich stärker auf fragile Staaten zu konzentrieren, in denen es im Allgemeinen an Governancestrukturen mangelt. Desgleichen führt das Kreditportfolio Deutschlands zu einer Diskrepanz zwischen der ausdrücklichen Fokussierung auf die ärmsten Länder und dem Volumen der an die Länder der mittleren Einkommensgruppe fließenden deutschen ODA-Leistungen. Schließlich wird die Erreichung des deutschen Ziels, in jeder Situation die wirksamste und effizienteste Form von Intervention einzusetzen, möglicherweise durch das System fester, getrennter Haushaltstitel für die Technische und Finanzielle Zusammenarbeit erschwert. Zudem erschweren es getrennte Haushaltslinien, auf neue Programmanforderungen und sich verändernde Situationen zu reagieren, Hindernisse, die die Durchführungsorganisationen pragmatisch zu überwinden suchen.

Da die Botschaften nun wiederum besser mit Entwicklungsreferenten ausgestattet sind, befinden sie sich in einer günstigeren Position, um die Synergien zwischen dem bilateralen Programm und Projekten nichtstaatlicher Akteure zu stärken, die vom Parlament direkt finanziell unterstützt werden. Hierdurch wird die Gesamtkonsistenz der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in diesem Bereich verstärkt.

Das BMZ hat Schritte in Richtung eines strategischeren Umgangs mit multilateralen Organisationen und vertikalen Fonds unternommen, indem es eine Bewertung von 30 unterschiedlichen Organisationen für eine mögliche Zusammenarbeit in Auftrag gegeben hat. Die Ergebnisse werden dem BMZ helfen, Reformen dieser Einrichtungen anzustoßen und ihre Ressourcenallokationen zu überprüfen. Als aktiver Teilnehmer am Reformprozess des multilateralen Systems wirkt Deutschland in den Entscheidungsgremien konstruktiv mit, die multilaterale Organisationen bei der effizienteren Erfüllung ihres Mandats unterstützen sollen.

Der Klimawandel wird zunehmend für Deutschland zu einer Kernpriorität. Er ist sowohl thematisch als auch als ressortübergreifende Dimension fester Bestandteil des EZ-Programms. Deutschland unternimmt auch ernsthafte Schritte, um die Geschlechtergleichstellung mit geeigneten Orientierungshilfen und Instrumenten zu fördern. Vom BMZ sollte klargestellt werden, wie die Auseinandersetzung mit anderen Querschnittsthemen erfolgen soll. In dem Bewusstsein, dass es schwierig ist, mehreren Querschnittsaufgaben gleichzeitig wirksam nachzukommen, würde eine pragmatische Lösung darin bestehen, dem jeweiligen nationalen Kontext entsprechend Themenprioritäten zu setzen. Gleichzeitig würde die Bestimmung von sogenannten „Champions“, die sich gestützt auf eine angemessene Ressourcenallokation auf hochrangiger Ebene der Organisation für ausgewählte Themen einsetzen, eine wirksame Umsetzung von Querschnittsanliegen in allen Sektoren und auch im Politikdialog erleichtern. Von besonderer Bedeutung ist dieser Aspekt für die Geschlechtergleichstellung, da das BMZ derzeit einen Aktionsplan zur Umsetzung seiner Genderstrategie aufstellt.

Empfehlungen

- 2.1** Um die Programme der Entwicklungszusammenarbeit auf der Ebene der Bundesregierung unterstützen und den Partnern Orientierungshilfen bieten zu können, sollte Deutschland die Zukunftscharta in einem operationellen Rahmen konkretisieren.
- 2.2** Deutschland muss seine Allokationskriterien und -instrumente stärker auf seine Politik abstimmen.
- 2.3** Das BMZ sollte dafür Sorge tragen, dass sein Engagement zur systematischen Einbeziehung der Geschlechtergleichstellung und anderer Querschnittsanliegen über die Führungskompetenz, Ressourcen und Instrumente verfügt, die hierfür erforderlich sind.

3

Zusammensetzung der deutschen öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit

Indikator: Die internationalen und nationalen Zusagen des Mitglieds sind ausschlaggebend für ODA-Volumen und -Allokation.

Wichtigste Ergebnisse

Deutschlands öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (ODA) hat 2014 mit 16,25 Mrd. US-\$ (vorläufige Zahlen) bzw. 0,41% des Bruttonationaleinkommens (BNE) ein Allzeithoch erreicht. Im Vergleich zu 2013 ist sie damit um real 12% gestiegen. Die Bundesrepublik ist gemessen am Gesamtvolumen ihrer ODA drittgrößter Geber im DAC und steht nach der Höhe ihrer ODA im Verhältnis zum BNE auf Platz zehn.

Das Engagement für das VN-Ziel, 0,7% des Bruttonationaleinkommens (BNE) für ODA aufzuwenden, wurde 2013 im Koalitionsvertrag der Bundesregierung verankert. Für den Zeitraum 2014-2019 hat die Bundesregierung Erhöhungen des ODA-Budgets um 10,3 Mrd. Euro angekündigt. Angesichts der aktuellen Wirtschaftswachstumsrate kann mit den geplanten Erhöhungen aber nur ein ODA-Niveau von 0,4% des BNE gesichert werden, womit das 0,7%-Ziel immer noch in weiter Ferne liegt. Mit seiner starken Wirtschaft könnte Deutschland – gestützt auf die durch die Zukunftscharta geschaffene Dynamik – einen ehrgeizigeren Plan mit festen Fristen für die Erfüllung seiner internationalen Zusage für das Verhältnis ODA/BNE aufstellen. Dies stünde auch mit der EU-Zusage in Einklang, das 0,7%-Ziel im Zeitrahmen der 2030-Agenda zu erfüllen, wie dies auf der Konferenz über Entwicklungsfinanzierung in Addis Abeba im Juli 2015 angekündigt wurde.

Deutschlands auf politischer Ebene bekundete Verpflichtung, seine Anstrengungen auf die ärmsten Länder – insbesondere in Afrika – zu konzentrieren, kommt in der Verteilung der bilateralen ODA nur teilweise zum Ausdruck. 2013 gingen 32% der gesamten aufteilbaren bilateralen ODA nach Afrika, während 34% nach Asien flossen. 27% der aufteilbaren bilateralen ODA kamen dabei den am wenigsten entwickelten Ländern (LDC) sowie sonstigen Ländern der unteren Einkommensgruppe zugute, während 73% an Länder der mittleren Einkommensgruppe gingen. Diese Diskrepanzen zwischen politischer Absicht und tatsächlichem ODA-Ausgabenverhalten erklären sich daraus, dass die Allokationskriterien nur für die Haushaltsmittel des BMZ gelten. Die KfW, die deutsche Entwicklungsbank, muss sich nicht an diese Kriterien halten, wenn sie eigene Mittel zur Vergabe von Krediten mit geringerer Konzessionalität nutzt. 2014 entfielen 34% der bilateralen ODA-Bruttoauszahlungen auf Kredite, größtenteils an Länder der mittleren Einkommensgruppe.

Deutschland ist zwar gut aufgestellt, um verschiedenen Situationen mit unterschiedlichen Instrumenten gerecht zu werden, der Anteil der deutschen bilateralen ODA, der an LDC und sonstige Länder der unteren Einkommensgruppe geht, ist jedoch rückläufig. Das bedeutet, dass Deutschland sein Versprechen, sich gemeinsamen Anstrengungen zur Umkehr des rückläufigen Trends der ODA an diese Länder anzuschließen

– was auf der DAC-Jahrestagung 2014 sowie der Konferenz von Addis Abeba bekräftigt wurde –, nicht einhalten kann.

Seit 2010 hat die Bundesrepublik die Zahl der Kooperationsländer, in denen sie komplette Entwicklungsprogramme durchführt, von 55 auf 50 reduziert. Darüber hinaus kooperiert sie fokussiert thematisch mit 29 weiteren Staaten. Die gezieltere Ausrichtung hat allerdings nicht zu einer stärkeren Konzentration der ODA-Leistungen geführt, weil die Mittel gestiegen sind, bei denen keine geografische Aufteilung möglich ist. Die Daten zu Deutschlands länderprogrammierbaren Leistungen (Country Programmable Aid – CPA) bestätigen, dass fast die Hälfte der deutschen bilateralen ODA nicht auf Partnerebene in Programme eingeplant werden kann: 22% sind nicht zuordenbar, und 24% entfallen auf kalkulatorische Studienplatzkosten, humanitäre Hilfe, Schuldenerleichterungen und Verwaltungskosten.

In der sektoralen Allokation drückt sich der Fokus der deutschen Politik auf Armutsbekämpfung, Governance, Wirtschaftswachstum und Umwelt aus. Besonders hervor hebt sich Deutschland durch sein Engagement für Klimafragen: Der auf Klimaschutz und Anpassung entfallende Anteil der deutschen bilateralen ODA stieg auf 28% (im Vergleich zu 16% im DAC-Durchschnitt).

2013 handelte es sich bei 29% der deutschen ODA-Gesamtleistungen um Beiträge zu den Kernhaushalten multilateraler Organisationen. Zudem flossen 7% der bilateralen ODA in konkrete Projekte, die von multilateralen Organisationen durchgeführt wurden (zweckgebundene Beiträge). Obwohl der Gesamtanteil der an das multilaterale System gehenden Brutto-ODA in den vergangenen fünf Jahren gesunken ist, bleibt die Bundesrepublik konstruktiv involviert, indem sie der Kernfinanzierung multilateraler Organisationen – gemäß ihrer Strategie, diesen Organisationen bei der wirkungsvollen Erfüllung ihres Auftrags zu helfen – Priorität einräumt. Vor kurzem hat Deutschland seine zweckgebundenen Beiträge zur Unterstützung thematischer Multi-Geber-Fonds erhöht, hauptsächlich zur Bewältigung humanitärer Krisen. Dies kann als empfehlenswerte Praxis betrachtet werden, da dies die Koordinierung wirkungsvollerer Aktionen fördert.

Empfehlungen

- 3.1** Deutschland sollte einen Zeitplan für die Erfüllung der Zusage aufstellen, sein ODA-Volumen auf 0,7% des BNE zu erhöhen.
- 3.2** Bei der Ausweitung des ODA-Budgets sollte Deutschland der Erhöhung der Mittel für LDC Priorität einräumen, damit das Ziel, 0,20% des BNE für solche Länder aufzuwenden, wie im EU-Kontext vereinbart, innerhalb des Zeitrahmens der 2030-Agenda erfüllt werden kann.

4

Durchführung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Indikator: Der Ansatz des Mitglieds im Hinblick auf Organisation und Verwaltung seiner Entwicklungszusammenarbeit ist zweckdienlich

Wichtigste Ergebnisse

Deutschland hat weitere Maßnahmen zur Straffung seines komplexen institutionellen Systems ergriffen, insbesondere durch Klärung der Aufgaben der verschiedenen Akteure und durch Zusammenlegung der drei Durchführungsorganisationen der Technischen Zusammenarbeit.

Das BMZ trägt nunmehr die Hauptzuständigkeit für die Ausrichtung der Entwicklungspolitik und die Aufsicht über die deutsche Entwicklungszusammenarbeit. Aus diesem Grund und dank der Stärkung seiner Kapazitäten herrscht jetzt ein besseres Gleichgewicht zwischen der Politikgestaltung und der Umsetzung in der Zentrale und vor Ort. Auf Grund seiner Arbeitsweise ist das BMZ jedoch nicht in der Lage, kontextbasierte, bedarfsangepasste Ansätze vor Ort möglichst effektiv zu unterstützen. Die Prozesse sind zeitaufwendig, und die daraus resultierenden Verzögerungen beeinträchtigen die Umsetzung in den Partnerländern. Die Straffung der Systeme und Verfahren in der Zentrale würde dazu beitragen, die Arbeitsbelastung der Mitarbeiter zu verringern und Personal dort einzusetzen, wo es am dringendsten benötigt wird.

Die Umsetzung der 2030-Agenda macht es noch wichtiger, dass das BMZ seine Steuerungsfunktion in vollem Umfang wahrnimmt und dabei Synergien mit anderen Ministerien sowie den Bundesländern und den nachgeordneten Gebietskörperschaften entwickelt und systematischer Erfahrungen mit diesen austauscht. Dazu gehört, sich Gedanken darüber zu machen, welche Organisationsform ressortübergreifende Ansätze am besten unterstützt. Was die Umsetzung betrifft, so kann die Tatsache, dass die deutschen Durchführungsorganisationen auch von anderen Ministerien als dem BMZ mit der Umsetzung von Programmen beauftragt werden, dazu beitragen, die Kohärenz des allgemeinen Entwicklungsansatzes Deutschlands zu gewährleisten.

Da nunmehr eine größere Zahl von Mitarbeitern aus dem Bereich der Entwicklungszusammenarbeit in die Botschaften entsandt ist, müssen BMZ und Auswärtiges Amt nach Möglichkeiten suchen, um größere Befugnisse an die Akteure vor Ort zu übertragen, wobei auf den Erfahrungen aufgebaut werden sollte, die in dem 2014 in acht Partnerländern initiierten zweijährigen Pilotprojekt gesammelt werden. Die Verbesserung des Informationskreislaufs im deutschen System würde die Transaktionskosten verringern und die Konsultations-, Aufsichts- und Entscheidungsfindungsverfahren erleichtern. Mit solchen Verbesserungen würde den von einigen Partnern geäußerten Bedenken begegnet, dass es zu lange dauert, bis in der Zentrale Entscheidungen getroffen und Genehmigungen erteilt werden.

Die Fusion der drei Durchführungsorganisationen der Technischen Zusammenarbeit zur GIZ trägt bereits Früchte in Bezug auf die Effizienz und die strategische Kohärenz, während zugleich die komparativen Vorteile der einzelnen Instrumente gewahrt wurden und ihr Einsatz zielgenauer ausgerichtet wurde. Die KfW wurde ebenfalls umfangreich reformiert, um

den neuen Instrumenten Rechnung zu tragen und das Programm effektiver und effizienter umzusetzen.

In den Partnerländern zeichnen sich die Arbeit der verschiedenen deutschen Einrichtungen sowie die genutzten Instrumente und Modelle durch einen hohen Grad an Kohärenz aus, wobei Synergien mit den gemeinsam auf Sektorebene konzipierten Programmen angestrebt werden. Die operative Koordinierung wird durch die klarere Arbeitsteilung zwischen dem BMZ und den Durchführungsorganisationen, die Einrichtung von Länderteams und – in den meisten Partnerländern – die Tatsache, dass die GIZ- und die KfW-Büros in einem gemeinsamen Landesbüro („Deutsches Haus“) untergebracht sind, gefördert. Flexibilität und ein guter Informationsaustausch, unterstützt durch klare Vorgaben aus der Zentrale, sind von grundlegender Bedeutung, damit dies effektiv gelingt.

Die deutschen Durchführungsorganisationen fördern eine kreative Vorgehensweise, was sich in einer Reihe innovativer Ansätze niederschlägt, um die sich bietenden Möglichkeiten bestmöglich zu nutzen. Während die GIZ weitgehend dezentralisiert arbeitet, sollte die KfW die Vor- und Nachteile der Übertragung weiterer Zuständigkeiten an die Auslandsbüros überdenken, die mit der Bereitstellung zusätzlichen Personals und der Übertragung größerer Befugnisse an das Führungspersonal vor Ort einhergehen müsste. Dies wird der KfW helfen, sich an den Dezentralisierungsbedarf anzupassen, der wahrscheinlich zunehmen wird, wenn mehr Länder ihre Kapazitäten zur Zusammenarbeit mit den Entwicklungspartnern ausbauen.

Die deutschen Institutionen sind darum bemüht, ihren Personaleinsatz auf den Bedarf abzustimmen. Das BMZ hat einen deutlichen Stellenaufwuchs bewältigt, während die Durchführungsorganisationen die Möglichkeiten zur beruflichen Weiterentwicklung verbessert haben. Die Tatsache, dass die Posten der „Referenten für Wirtschaftliche Zusammenarbeit“ von strategischer Bedeutung sind und durch hochkarätige Mitarbeiter besetzt werden müssen, sollte in der Laufbahneinstufung und beim Zugang zu Lernmöglichkeiten anerkannt werden.

Empfehlungen

- 4.1** Zur Umsetzung der 2030-Agenda muss das BMZ seine Steuerungsfunktion für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit in vollem Umfang wahrnehmen. Die Straffung der Kommunikation im gesamten System würde die Aufsichtsarbeit des BMZ erleichtern und gleichzeitig die Transaktionskosten senken.
- 4.2** Das BMZ sollte seinen Programmgestaltungsprozess beschleunigen und sicherstellen, dass die Verfahren flexibel genug sind, um auf die Bedingungen vor Ort zu reagieren, ohne die Qualität und Integrität infrage zu stellen.

5

Umsetzung und Partnerschaften der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Indikator: Der Ansatz des Mitglieds bei der Umsetzung seines Programms sorgt, im Einklang mit der Definition von Busan, für eine hohe Qualität der Entwicklungszusammenarbeit in den Partnerländern und größtmögliche Wirkung seiner Leistungen

Wichtigste Ergebnisse

Die Programme der deutschen Entwicklungszusammenarbeit beruhen auf bilateralen Verhandlungen mit den Regierungen der Partnerländer. Deutschlands Prozess der Haushaltsaufstellung ermöglicht zwar Mehrjahreszusagen, das BMZ gibt jedoch Informationen zur langfristigen Ausgabenplanung nicht systematisch an Partnerländer weiter. Das neue Format der Länderstrategien könnte sowohl Deutschland als auch seinen Partnern eine langfristige strategische Planung ermöglichen und die Vorhersehbarkeit verbessern; bislang ist jedoch weniger als die Hälfte der Länderstrategien fertiggestellt.

Die neu geschaffenen Sonderinitiativen sind Ausdruck des hochrangigen politischen Engagements der Bundesrepublik für die Bewältigung dringender Bedürfnisse. Bei diesen Initiativen kann die Ressourcenallokation über jeden beliebigen Kanal der deutschen Entwicklungszusammenarbeit erfolgen. Dies stellt eine grundlegende Veränderung der Arbeitsweise des BMZ dar, die dem Ministerium die Möglichkeit bietet, das angemessenste Instrument auszuwählen und mit den geeignetsten Partnern zusammenzuarbeiten. Bei der Umsetzung dieses Ansatzes besteht die Herausforderung für das BMZ darin, die Flexibilität dieser Initiativen bestmöglich zu nutzen, ohne die Kohärenz der Länderprogramme durch gesonderte Planungs- und Berichtsanforderungen zu beeinträchtigen.

Die Nutzung von Systemen der Partnerländer variiert je nach Sektor und Modalität. Deutschland versucht, soweit wie möglich projektbasierte Leistungen durch die Integration von Projekten in programmorientierte Ansätze in die Ländersysteme einzupassen. In Fällen, in denen schwerwiegende Bedenken über treuhänderische Risiken bestehen, werden zusätzliche Sicherheitsvorkehrungen getroffen. Dieser Ansatz ist zwar gerechtfertigt, es ist jedoch wichtig, zusammen mit der Regierung und anderen Partnern Prioritäten für die Stärkung der Ländersysteme zu identifizieren und das nötige Vertrauen aufzubauen, um diese Systeme nach und nach stärker zu nutzen, wie in den Busan-Verpflichtungen vorgesehen. Deutschland hat Fortschritte bei der Lieferaufbindung seiner ODA erzielt: 2013 waren 80% der gesamten bilateralen ODA der Bundesrepublik aufgebunden (2010: 75%). Dies ist zum Teil auf Fortschritte bei der Lieferaufbindung der Technischen Zusammenarbeit zurückzuführen, deren Lieferaufbindungsgrad sich im gleichen Zeitraum von 48% auf 57% erhöhte.

Deutschland verfolgt zunehmend einen umfassenderen Capacity-Development-Ansatz, der Technische und Finanzielle Zusammenarbeit vereint. Die Technische Zusammenarbeit wird zwar von den Partnern geschätzt, Besuche in Kenia und Mosambik haben jedoch gezeigt, dass bei der Programmumsetzung stärker auf Partnerstrukturen zurückgegriffen werden könnte. Dies würde den Aufbau der nationalen Kapazitäten unterstützen und für Nachhaltigkeit sorgen.

Deutschland bleibt den Prinzipien der EZ-Wirksamkeit verpflichtet, wie seine Zusammenarbeit mit anderen Entwicklungspartnern belegt. Das Land übernimmt zunehmend eine Führungsrolle beim Politikdialog und der Politikkoordination und genießt dabei auf Grund seiner soliden Fachkompetenz die Wertschätzung seiner Partner. Damit befindet sich Deutschland in einer guten Ausgangsposition, um partnergeführte Anstrengungen zur Stärkung der gegenseitigen Rechenschaftspflicht zu fördern, was für die Bildung wirksamer Partnerschaften zur Umsetzung der SDG unerlässlich ist.

Deutschland misst der Rolle der Zivilgesellschaft große Bedeutung bei und stellt 8% seiner gesamten ODA-Nettoleistungen an bzw. über NRO zur Verfügung. Politische Stiftungen und die beiden größten kirchlichen Entwicklungsorganisationen erhalten gesonderte Mittelzuweisungen und verfügen über weitreichende Autonomie bei der Programmgestaltung, wenngleich auch sie strengen Rechnungsprüfungs- und Monitoringverfahren unterliegen. Die projektbasierte Finanzierung für alle anderen NRO über Engagement Global ist hingegen mit hohen Transaktionskosten verbunden, da viele kleine Projekte gefördert werden. Bei der Weiterentwicklung seiner Strategie und seines Instrumentariums für die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft wäre es für das BMZ u.U. zweckmäßig zu prüfen, wie die Rolle von Engagement Global und die Nutzung unterschiedlicher Standards für verschiedene Arten von Organisationen angepasst werden können, um eine bestmögliche Stärkung der Zivilgesellschaft in Entwicklungsländern bei gleichzeitiger Verringerung der Transaktionskosten zu erreichen.

Konfliktsensibilität und die Berücksichtigung fragilitätsverstärkender Faktoren sind ein fester Bestandteil der Länderstrategien des BMZ. Flexiblere Verfahren erleichtern die Programmumsetzung in schwierigen bzw. kapazitätsschwachen Kontexten. Ein ressortübergreifender Ansatz bei der Ausarbeitung von Länderstrategien würde eine stärkere Kohärenz und die Nutzung von Synergien zwischen verschiedenen deutschen Akteuren ermöglichen.

Empfehlungen

- 5.1** Um die Vorhersehbarkeit seiner Programme und die strategische Planung zu verbessern, sollte das BMZ den Prozess zur Fertigstellung seiner Länderstrategien beschleunigen.
- 5.2** Deutschland muss – in enger Zusammenarbeit mit anderen Entwicklungspartnern – Möglichkeiten identifizieren, um seine Nutzung von Systemen der Partnerländer nach und nach auszubauen.
- 5.3** Um die Wirkung seiner Unterstützung der Zivilgesellschaft zu maximieren und die Transaktionskosten zu reduzieren, sollte das BMZ prüfen, wie anstatt kleiner Einzelprojekte mehrjährige Programme gefördert werden könnten.

6

Ergebnisorientierung und Rechenschaftspflicht in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Indikator: Das Mitglied geht bei Planung und Verwaltung ergebnisorientiert, lernfokussiert, transparent und rechenschaftspflichtig vor.

Wichtigste Ergebnisse

Das BMZ hat in den einzelnen Programmen die Ergebnisorientierung verstärkt, die nun in den Verfahren für die Auftragserteilung an die Durchführungsorganisationen verankert ist. Wirkungsmatrizen, die als Grundlage für Programmierung und Berichterstattung von GIZ und KfW dienen, helfen Erwartungen klarer zu definieren und das Augenmerk auf das zu richten, was die Programme realistischerweise bewirken können. Entsprechend der in Busan eingegangenen Verpflichtung, die Ergebnisrahmen der Partnerländer zu nutzen, stützen sich diese Wirkungsmatrizen auf Indikatoren und Daten der Partnerländer, wodurch sich die Notwendigkeit zusätzlicher Datenerhebungen auf ein Mindestmaß reduzieren lässt. Außerdem umfassen die meisten Programme der Technischen Zusammenarbeit spezielle Module zur Stärkung der Monitoring- und Evaluierungssysteme der Partnerländer. Das BMZ zieht derzeit Bilanz über sein Konzept der leistungs-basierten Finanzierung, was auch wertvolle Erkenntnisse für andere Entwicklungsagenturen liefern könnte.

Während GIZ und KfW ergebnisbezogene Informationen routinemäßig zur Verbesserung des Programmmanagements nutzen, ist das BMZ noch nicht in der Lage, Ergebnisinformationen und Daten aus anderen Quellen für strategische Planung und Kommunikation zu nutzen. Das BMZ muss jetzt klären, wie die Berichterstattung über die einzelnen Aktivitäten aggregiert werden kann, um eine konsistente Nutzung ergebnisbezogener Daten in Politikgestaltung, Planung und Haushaltsaufstellung zu ermöglichen. Um im BMZ eine Ergebniskultur zu verankern, bedarf es einer Steuerung von oben.

Wie andere DAC-Mitglieder muss auch Deutschland seine Ergebnisberichterstattung stärken, wozu besser erläutert werden sollte, was im allgemeineren Kontext von Entwicklungsprozessen für Outcomes und Impacts ausschlaggebend ist. Die Wirkungsmatrizen der Programme schaffen eine gute Grundlage für aussagekräftige Analysen von den Aktivitäten bis hin zu ihrer Wirkung. Das BMZ kann diese Matrizen nutzen, um zu messen, wie die deutsche Entwicklungszusammenarbeit Entwicklungsländer bei der Erzielung ihrer eigenen Ergebnisse unterstützt.

Das BMZ hat mehr Ressourcen für die Evaluierung bereitgestellt, insbesondere mit der Einrichtung des Deutschen Evaluierungsinstituts der Entwicklungszusammenarbeit (DEval). Einzelne Aspekte der neuen Struktur müssen noch geklärt werden, auch was deren konkrete Konsequenzen für Auftrag und Zuständigkeiten der eigenen Evaluierungseinheit des Ministeriums anbelangt. Um das Potenzial des DEval voll auszuschöpfen, bedarf es starker Führungsinitiative, strategischer Planung, ausreichender Finanzmittel und wirkungsvoller Berichtswege, die Unparteilichkeit und Unabhängigkeit gewährleisten. GIZ und KfW haben zwar die unabhängige

Evaluierung der einzelnen Projekte gestärkt, die Verknüpfung zwischen den Evaluierungen und den Ergebnisrahmen fehlt jedoch noch. In den Partnerländern führt Deutschland keine regelmäßigen Portfolioreviews durch. Solche Prüfungen könnten genutzt werden, um künftige Programmentscheidungen auf Erfahrungswerte zu erfolgreichen Vorgehensweisen zu stützen.

Die Gesamtkohärenz und -effizienz des deutschen Konzepts für das Wissensmanagement muss gefestigt werden. Die Durchführungsorganisationen verfügen zwar über Systeme für die Verbreitung von Evaluierungsergebnissen und den Erfahrungsaustausch, das BMZ muss jedoch sicherstellen, dass dieses Wissen vom Ministerium sowohl zentral als auch in seinen Durchführungsorganisationen verwaltet und genutzt wird. Außerdem muss es sachdienliche Informationen systematisch zur Verfügung stellen, u.a. für Mitarbeiter, die in Botschaften in Entwicklungsländern entsandt sind.

Angesichts der Bedeutung der Transparenz für die Rechenschaftslegung hat Deutschland ein Transparenzportal im Internet eingerichtet, um die Öffentlichkeit stärker über einzelne Projekte zu informieren. Um den gemeinsamen offenen Transparenzstandard von Busan bis 2015 umzusetzen, muss Deutschland allerdings detailliertere Informationen veröffentlichen. Dazu gehört es, dem Informationsbedarf von Entwicklungsländern, z.B. zu erzielten Ergebnissen und künftigen Auszahlungen, gerecht zu werden. Neben dem BMZ müssen auch andere Ministerien transparenter über ihre Maßnahmen kommunizieren.

Obwohl das BMZ eine breite Palette verschiedener Kommunikationsinstrumente nutzt, ist es noch nicht in der Lage, die Berichterstattung über die einzelnen Aktivitäten zu einer Gesamtnarration zusammenzuführen, aus der hervorgeht, wie erfolgreich die Entwicklungszusammenarbeit ist. Mit der Zukunftscharta wurde eine Dialogplattform geschaffen, die das BMZ nutzen kann, um seine Kommunikationsanstrengungen zu intensivieren.

Empfehlungen

- 6.1** Das BMZ sollte gestützt auf seine Erfahrung mit den Programm-Wirkungsmatrizen ein ergebnisorientiertes Managementsystem einrichten, das den Anforderungen der Verbesserung der Entscheidungsprozesse und der Rechenschaftslegung gerecht wird.
- 6.2** Das BMZ muss untersuchen, wie die Evaluierungsstrukturen in der Praxis funktionieren, um sicherzustellen, dass es maximalen Nutzen aus den unabhängigen Daten ziehen kann, die notwendig sind, um das Gesamtprogramm strategischer zu steuern.

7

Die deutsche humanitäre Hilfe

Indikator: Das Mitglied trägt dazu bei, die Auswirkungen von Schocks und Krisen auf ein Mindestmaß zu begrenzen, und es rettet Leben, lindert Leid und bewahrt die Menschenwürde in Krisen- und Katastrophensituationen

Wichtigste Ergebnisse

Die deutsche humanitäre Hilfe ist im Auswärtigen Amt angesiedelt und wird ergänzt durch:

- Entwicklungszusammenarbeit und Übergangshilfe des BMZ
- die Sonderinitiativen, die sich teilweise mit den Ursachen und Folgen von humanitären Krisen auseinandersetzen.

Der Koalitionsvertrag von 2013 bekräftigt das politische Engagement der Bundesregierung für humanitäre Hilfe. Darüber hinaus sind im Bereich der humanitären Hilfe erhebliche Qualitätsverbesserungen festzustellen.

Die Erkenntnisse der Gemeinschaftsevaluierung des BMZ und des Auswärtigen Amtes von 2012 über die deutsche humanitäre Hilfe haben zu einer klareren Arbeitsteilung zwischen den beiden Organisationen geführt; dies ist eine positive Entwicklung.

Auf der Grundlage der Vereinbarung über die Arbeitsteilung hat das Auswärtige Amt ein neues strategisches Konzept für humanitäre Hilfe eingeführt, das sowohl die Reaktion als auch die Vorbereitung auf den Katastrophenfall (Preparedness) erfasst. Dieses neue Konzept ermöglicht es dem Auswärtigen Amt, sich in seinem humanitären Programm auf leistungsstarke Partner innerhalb der humanitären Gemeinschaft zu konzentrieren und den Schwerpunkt auf Bereiche zu legen, in denen Deutschland eindeutig einen Mehrwert bieten kann. So ergänzte Deutschland beispielsweise seine Finanzmittel für Syrien durch die Veranstaltung der „Konferenz zur Lage der syrischen Flüchtlinge“ in Berlin, auf der untersucht wurde, wie die internationale Gemeinschaft die Flüchtlinge und die Nachbarländer besser und nachhaltiger unterstützen kann.

Deutschland unternimmt außerdem große Anstrengungen zur Verbesserung der humanitären Katastrophenvorsorge, sowohl in seinen Programmen als auch auf globaler Ebene.

Das Auswärtige Amt verfügt über das richtige Instrumentarium und zielführende strategische Partnerschaften; diese helfen Deutschland, sowohl bei plötzlich auftretenden Krisen als auch bei komplexen Notlagen effektiv zu reagieren. Darüber hinaus misst Deutschland der Koordinierung mit anderen Gebern große Bedeutung bei, sowohl im Bereich globaler Grundsatzfragen als auch vor Ort.

Es sind Systeme vorhanden, die sicherstellen, dass Frühwarnungen zu Sofortmaßnahmen führen; dies hat sich in plötzlich auftretenden und eskalierenden Krisen, wie z.B. der Dürre in Kenia im Jahr 2011, als nützlich herausgestellt.

Das Auswärtige Amt setzt sich aktiv dafür ein, dass die betroffenen Menschen in die Programme der Partner einbezogen werden; dies entspricht guter Praxis.

Es gibt eine gute strategische Koordinierung zwischen den deutschen humanitären Akteuren – einschließlich NRO und der verschiedenen an humanitärer Hilfe beteiligten staatlichen Stellen. Darüber hinaus schärft Deutschland das Bewusstsein für die Verknüpfungen zwischen zivilen und militärischen Grundsätzen innerhalb der eigenen Streitkräfte und bei den Friedenstruppen anderer Nationen.

Die Mitarbeiter vor Ort und in Berlin werden bei humanitären Fragen als sachkundige Partner betrachtet. Im Bereich der empfehlenswerten Praxis wurden einige Innovationen eingeführt, beispielsweise ein Personalaustausch mit humanitären Organisationen.

Die Berichterstattung der Partner konzentriert sich auf Ergebnisse und Lernen; die Mitarbeiter vor Ort werden ebenfalls in das Monitoring einbezogen, wenn die Sicherheitsbedingungen dies erlauben. Es gibt jedoch keine Indikatoren, die Deutschlands eigene Fortschritte in Bezug auf die empfehlenswerte Geberpraxis in der humanitären Hilfe belegen. Außerdem könnten das BMZ und das Auswärtige Amt das Kommunikationsmaterial der Partner besser nutzen. Deutschland hat dem Ausschuss mitgeteilt, dass das Auswärtige Amt zurzeit ein neues Monitoring- und Evaluierungssystem und eine Kommunikationspolitik einführt, um diesen Fragen zu begegnen.

Das Budget für die humanitäre Hilfe ist zwar gestiegen, dieser Betrag macht allerdings immer noch nur 6,5% der deutschen ODA aus; es gibt deshalb Spielraum für weitere Budgeterhöhungen, um zu zeigen, dass Deutschland seinen Teil der weltweiten humanitären Hilfe übernimmt.

Es mangelt an Klarheit im Hinblick auf das Instrumentarium und die Umsetzung der Übergangstrategie des BMZ, einschließlich der Sonderinitiativen. Dadurch werden Deutschlands Möglichkeiten eingeschränkt, ganzheitliche Reaktionen auf anhaltende Krisen und Übergangssituationen systematisch zu unterstützen. Deutschland überprüft zurzeit sein Vorgehen im Bereich des Wiederaufbaus und der Übergangshilfe, ein positiver Schritt zur Verbesserung der humanitären Hilfe des Landes.

Empfehlung

- 7.1** Um einen ganzheitlichen Ansatz der deutschen humanitären Hilfe zu gewährleisten, sollte das BMZ klarstellen, wie die Mittel für die Übergangshilfe und die Sonderinitiativen eingesetzt werden, und dafür Sorge tragen, dass diese Mittel vorhersehbarer und leichter zugänglich werden.

Bericht des Sekretariats

Kapitel 1: Auf dem Weg zu umfassenden deutschen Entwicklungsanstrengungen

Weltweite Entwicklungsfragen

Deutschland setzt sich auf der internationalen Ebene für Entwicklung ein, insbesondere in den Post-2015-Prozessen und bei der Bekämpfung des Klimawandels. Darüber hinaus ist das Land an Partnerschaften mit einer Reihe von aufstrebenden Volkswirtschaften beteiligt, die auf globale öffentliche Güter – wie Frieden und Sicherheit – abzielen. Mit dem Eckpunktepapier der Bundesregierung zur Post-2015-Agenda und der Zukunftscharta des BMZ ist Deutschland gut positioniert, sich im In- und Ausland verstärkt für die Umsetzung der Ziele für nachhaltige Entwicklung einzusetzen. Die deutsche G7-Präsidentschaft im Jahr 2015 bietet eine sehr gute Gelegenheit dazu.

Deutschland ist weltweit aktiv, um die Entwicklung zu fördern

Deutschland trägt auf der internationalen Ebene maßgeblich zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung bei. Das Land zeichnet sich durch eine starke politische Unterstützung und solide ressortübergreifende Strategien für ein globales Engagement aus und wirkt unter strategischer Nutzung seiner Position in mehreren wichtigen internationalen Gremien zunehmend an der Gestaltung der globalen Entwicklungsagenda mit. Deutschland hat auf der Basis einer zukunftsgerichteten Vision eine ressortübergreifende Strategie für ein globales Engagement entwickelt, die in seinen Partnerschaften mit aufstrebenden Volkswirtschaften als Leitfaden für wichtige Politikbereiche dient: Frieden und Sicherheit; Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit; Wirtschaft und Finanzen; Ressourcen, Ernährung und Energie; Arbeit, Soziales und Gesundheit sowie Entwicklung und Nachhaltigkeit (Auswärtiges Amt, 2012).

Deutschlands Mitwirkung an zwischenstaatlichen Verhandlungen über die Post-2015-Agenda ist ein gutes Beispiel für dieses Konzept. Der ehemalige Bundespräsident Köhler war Mitglied in dem vom VN-Generalsekretär 2012 einberufenen „High Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda“. Die Bundesregierung hat außerdem strategisch die nächste Phase eingeleitet, indem sie im August 2013 ihr Eckpunktepapier für diese Agenda vorlegte und ihre Position im Dezember 2014 in Kabinettsbeschlüssen konkretisierte (Bundesregierung, 2014). Das Eckpunktepapier der Bundesregierung zur Post-2015-Agenda ist ehrgeizig und orientiert sich an den Grundsätzen Universalität, gemeinsame Verantwortung und transparentes Monitoring. Um mit gutem Beispiel voranzugehen, hat das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) die „Zukunftscharta EINEWELT – Unsere Verantwortung“ veröffentlicht, in der das Ministerium seine Vorstellungen für seinen Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung im In- und Ausland darlegt (BMZ, 2014a). Aufbauend auf dieser Charta nutzt Deutschland seine G7-Präsidentschaft von 2015, um die 2030-Agenda und eine Reihe wichtiger Entwicklungsprioritäten, insbesondere den Klimaschutz sowie menschenwürdige Arbeitsbedingungen und Sozial- und Umweltstandards, voranzutreiben¹.

Der Klimawandel ist ein Bereich, in dem Deutschland sowohl im globalen als auch im lokalen Kontext eine ständige Führungsrolle einnimmt. Dieser Einsatz findet seinen Niederschlag in einem hohen Maß an finanzieller Unterstützung für die Klimaschutzaktivitäten

der Partnerländer. Deutschland hat beispielsweise bei der Kapitalisierung des Green Climate Fund eine Vorreiterrolle eingenommen. Darüber hinaus hat das Land auf dem G7-Gipfel im Juni 2015 die Fortschritte und Optionen in Bezug auf eine langfristige Klimafinanzierung dargelegt, wobei das Ziel darin besteht, auf der 21. Tagung der Vertragsstaatenkonferenz des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen im Dezember 2015 ein globales Abkommen zur Bekämpfung des Klimawandels zu erreichen.

Politikkohärenz für Entwicklung

Indikator: Die nationalen Politiken unterstützen die Entwicklungsländer oder schaden ihnen nicht

Deutschland unternimmt im Rahmen seines politischen Engagements für die 2030-Agenda verstärkt Anstrengungen, um sicherzustellen, dass die Innen- und Außenpolitik des Landes einer nachhaltigen Entwicklung förderlich ist. Das Land kann die Fortschritte noch weiter konsolidieren, indem die ressortübergreifenden Ziele innerhalb der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie priorisiert werden, wobei die institutionellen Strukturen umfassend genutzt und verstärkt Lehren aus früheren Anstrengungen zu Gunsten der Politikkohärenz für Entwicklung gezogen werden sollten.

Deutschlands Engagement für Politikkohärenz spiegelt eine starke Ausrichtung der Politik auf nachhaltige Entwicklung wider

Deutschland setzt sich seit vielen Jahren innerhalb der Europäischen Union (EU), der OECD und anderer internationaler Organisationen für Politikkohärenz im Dienst der Entwicklung ein². Die Bundesregierung misst dieser Agenda auf nationaler Ebene nach wie vor hohe Priorität bei. Laut Koalitionsvertrag ist Deutschland entschlossen, die entwicklungsorientierte ressortübergreifende Zusammenarbeit zu verbessern (CDU/CSU/SPD, 2014)³.

Das deutsche Konzept der Politikkohärenz für Entwicklung ist ein organischer Bestandteil der Politikgestaltung, ein Merkmal, das jetzt in das breit basierte, ganzheitliche Konzept des Landes für die 2030-Agenda übertragen wird. Deutschland hat seit 2002 eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie, die regelmäßig aktualisiert wird. Die Strategie dient als Handlungsanleitung für eine umfassende Politikagenda, die Deutschlands Verantwortung für eine ökonomisch, ökologisch und sozial tragfähige Entwicklung für alle Generationen berücksichtigt. Sie legt quantifizierte Ziele für 21 Schlüsselbereiche in Bezug auf nachhaltige Entwicklung fest, die sowohl die nationale als auch die internationale Agenda erfassen – wobei die Ziele auf der internationalen Ebene bisher durch Entwicklungszusammenarbeit und Marktöffnung verfolgt werden. Der letzte Fortschrittsbericht der Strategie wurde im Februar 2012 von der Bundesregierung verabschiedet. Darin wird festgestellt, dass die Bundesregierung das Thema Nachhaltigkeit in Zukunft noch stärker in die auswärtige Politik einbeziehen wird (Bundesregierung, 2012a).

Deutschland plant, die Strategie 2016 zu aktualisieren, um die Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDG), die im September 2015 auf der VN-Generalversammlung verabschiedet werden, darin einfließen zu lassen. Dies wird eine Möglichkeit sein, die von der Zukunftscharta entworfene Vision in konkrete nationale und internationale Ziele zu übertragen und einen Umsetzungsplan zu entwickeln. Da die SDG sehr umfassend sind, sollte dieser Plan eine mit Prioritäten und Zeitzielen versehene Kohärenzagenda enthalten, die strategische ressortübergreifende Ziele für nationale Politiken in Bereichen mit potenziellem Entwicklungsnutzen und für globale öffentliche Güter enthält⁴.

Es sind Mechanismen vorhanden, die sicherstellen, dass die Politiken eine nachhaltige Entwicklung fördern

Die Bundesregierung hat in Einklang mit ihrem strategischen Konzept zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung Mechanismen eingeführt, die die Politikkoordinierung und -kohärenz in mehreren Schlüsselbereichen der staatlichen Politik sicherstellen sollen. Als überwölbende Struktur tagt der Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung, in dem die Staatssekretäre aller Bundesministerien vertreten sind, regelmäßig im Kanzleramt. Der Ausschuss ist verantwortlich für alle wichtigen Entscheidungen in Bezug auf die Nachhaltigkeitsstrategie. Darüber hinaus wurden interministerielle Ausschüsse eingesetzt, um bestimmte Themen wie Migration, Ernährungssicherheit und Klimawandel – ein Bereich, der eine enge Zusammenarbeit zwischen dem BMZ und dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) erfordert – zu behandeln. Das Eckpunktepapier der Bundesregierung zur Post-2015-Agenda wurde von einem Sonderausschuss unter dem gemeinsamen Vorsitz des BMZ und des BMUB ausgearbeitet. Diese Mechanismen haben bereits zu einigen guten Ergebnissen geführt – die teilweise im Bericht der Europäischen Union (EU) über Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung aufgeführt werden (Europäische Kommission, 2013)⁵.

Das BMZ ist für die Förderung des entwicklungsorientierten Zusammenwirkens der verschiedenen Politikfelder in der Bundesregierung und der Europäischen Union zuständig⁶. Zusammen mit dem BMUB steuert es den Post-2015-Prozess innerhalb der Bundesregierung und mit externen Akteuren. Da das BMZ im Bundeskabinett vertreten ist, kann es jede Politikmaßnahme aus entwicklungspolitischer Perspektive prüfen, und durch die jüngste Stärkung des Ministeriums ist es noch besser dafür ausgestattet, die Auswirkungen der inländischen Maßnahmen auf die Entwicklungsländer zu analysieren (Kapitel 4).

Mit Blick auf die Zukunft ist Deutschland gut positioniert, um die SDG als ressortübergreifende Agenda auf der Basis einer umfassenden ressortübergreifenden Zusammenarbeit voranzubringen. Die nationale Nachhaltigkeitsstrategie, die den Rahmen für die Umsetzung der 2030-Agenda bildet, fällt in den Kompetenzbereich des Bundeskanzleramts. Alle Ministerien sind an der Gestaltung und Umsetzung der Strategie beteiligt: Das Bundeskabinett beschließt Änderungen an der Strategie und entwickelt sie weiter; der Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung, in dem alle Ressorts unter dem Vorsitz des Leiters des Bundeskanzleramts vertreten sind, ist für Fortschrittsberichte zuständig und überwacht die Entwicklung der Nachhaltigkeitsindikatoren (Bundesregierung, 2012b). Deutschlands Erfahrung mit der ressortübergreifenden Koordinierung zur Förderung der globalen Entwicklung kann auch für andere OECD-Mitglieder nützlich sein.

Deutschland könnte mehr Erkenntnisse aus den erzielten Fortschritten ziehen, um sicherzustellen, dass die Politiken die Entwicklungsanstrengungen der Partnerländer unterstützen, und die Kommunikation der Maßnahmen könnte verbessert werden

Deutschland berichtet auf nationaler und europäischer Ebene über die Fortschritte im Hinblick auf die Politikkohärenz für Entwicklung. Der Bericht, den das BMZ dem Bundestag alle vier Jahre vorlegt, enthält einen Abschnitt über die bei der entwicklungsfördernden Ausrichtung der Politiken erzielten Fortschritte. Der alle vier Jahre erscheinende Fortschrittsbericht der Bundesregierung über die Nachhaltigkeitsstrategie und der alle zwei Jahre veröffentlichte Indikatorenbericht des Statistischen Bundesamts tragen ebenfalls zur Fortschrittsmessung bei. Diese Berichte erscheinen jedoch nicht häufig genug, um die Öffentlichkeit angemessen über wichtige Maßnahmen zur Verbesserung der Konsistenz zwischen verschiedenen Politiken, beispielweise den deutschen Einsatz für die Einstellung der EU-Exportsubventionen für Agrarprodukte, zu unterrichten. Deutschland sollte seine Anstrengungen planmäßiger kommunizieren und systematischer aus den Ergebnissen lernen. Das Land hat begonnen, dies umzusetzen, z.B. im neuen Bündnis für nachhaltige Textilien (siehe weiter unten). Eine regelmäßiger Beauftragung und Veröffentlichung unabhängiger Überprüfungen könnte die Glaubwürdigkeit der deutschen Berichterstattung ebenfalls erhöhen.

Die Aktualisierung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie bietet die Möglichkeit, eine zukunftsorientierte Analyse durchzuführen und neu entstehende Inkohärenzen systematischer zu identifizieren, wobei das Fachwissen öffentlicher deutscher Forschungsinstitute, namentlich des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) und des Leibniz-Instituts für Globale und Regionale Studien (GIGA), genutzt werden sollte. Deutschland kann auch auf die vom BMZ in Auftrag gegebenen jährlichen umfassenden politischen und wirtschaftlichen Analysen sowie auf die politischen Analysen der deutschen Botschaften in den Partnerländern zurückgreifen. In diesen Studien können Bereiche identifiziert werden, in denen konkurrierende Interessen auftreten. In einem Kontext, in dem alle Botschaftsberichte an das Auswärtige Amt geleitet werden, ist es wichtig sicherzustellen, dass die relevanten Informationen auch dem BMZ, dem für Politikkohärenz im Dienst der Entwicklung zuständigen Ministerium, mitgeteilt werden⁷.

Deutschland geht mit gutem Beispiel voran und setzt sich für menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten ein

Deutschland räumt der nachhaltigen Entwicklung auf nationaler und globaler Ebene hohe Priorität ein. In der Erkenntnis, dass jeder Mensch – entweder als Verbraucher oder als Beschäftigter – in internationale Lieferketten eingebunden ist, hat Deutschland die Gelegenheit seiner G7-Präsidentschaft 2015 genutzt, um das Thema „menschenwürdige Arbeit“ auf die Agenda zu setzen. Das Land ermutigt die G7-Länder, Verantwortung für die weltweite Umsetzung von Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards zu übernehmen und auf Ebene der G7 eine Lieferketteninitiative zu entwickeln. Deutschland setzt sich für eine gemeinsame Verantwortung ein und fordert eindringlich, dass alle maßgeblichen Akteure in die Lage versetzt werden, ihre Verantwortung auch tatsächlich wahrzunehmen (BMAS/BMZ, 2015).

Deutschland geht bei der Förderung besserer Standards mit gutem Beispiel voran. So hat Deutschland beispielsweise 2015 die Initiative „Qualitätscheck Nachhaltigkeitsstandards“ eingeführt, um die Transparenz in der Lieferkette zu verbessern und den Verbrauchern zu helfen, fundierte Kaufentscheidungen zu treffen. Zugleich verstärkt Deutschland seine Bemühungen, verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln entlang der Lieferkette zu fördern. Im Oktober 2014 startete das BMZ ein Bündnis für nachhaltige Textilien, in dem deutsche Unternehmen, Branchenverbände, Vertreter von Gewerkschaften und der Zivilgesellschaft sowie internationale Nachhaltigkeitsinitiativen und Standardorganisationen zusammenkommen, um zu untersuchen, wie bessere Standards gefördert werden können und sichergestellt werden kann, dass sie entlang der gesamten textilen Wertschöpfungskette angewendet werden (BMZ, 2014b). Das Bündnis ist von 35 auf 147 Mitglieder gewachsen (Stand von August 2015) und erfasst einen erheblichen Teil des deutschen Textil- und Bekleidungsmarkts. Die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG), eine Tochtergesellschaft der staatlichen Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), hat Beispiele dokumentiert, die zeigen, wie kleine Veränderungen auf der Ebene der einzelnen Unternehmen erhebliche Auswirkungen haben können⁸, es ist jedoch von entscheidender Bedeutung, die Zusammenarbeit über Deutschland hinaus auszuweiten, um dieser Initiative ausreichend Einfluss zu verleihen und zu verhindern, dass Unternehmen, die nicht die gleichen Standards anwenden, einen unfairen Wettbewerbsvorteil erhalten. Nachdem Deutschland auf nationaler Ebene den Anfang gemacht hat, verfolgt das Land nun einen strategischen Ansatz, indem es dieses Anliegen auf die Tagesordnung der G7 sowie der EU und der OECD setzt⁹.

Die Bundesregierung berücksichtigt die globale nachhaltige Entwicklung auch bei der deutschen Exportförderung. Die ökologischen, sozialen und entwicklungsrelevanten Auswirkungen werden bei der Prüfung der Förderungsfähigkeit eines Exportgeschäfts streng bewertet. Dies entspricht den OECD-Richtlinien in Bezug auf die eingehende Umwelt- und Sozialprüfung bei staatlich geförderten Exportkrediten (OECD, 2012b). Darüber

hinaus wird der Export erneuerbarer Energietechnologie als besonders förderungswürdig eingestuft und durch Exportkredite unterstützt.

Deutschland setzt das OECD-Übereinkommen zur Bekämpfung der Bestechung erfolgreich um, wobei bereits viele Ermittlungsverfahren durchgeführt wurden. Die Strafen sind jedoch trotz einer Gesetzesänderung nach wie vor zu niedrig, um abschreckend zu wirken, und Hinweisgeber werden nicht geschützt. In dem OECD-Bericht über die Anwendung des Übereinkommens wird außerdem festgestellt, dass Deutschland die Berichterstattung über die Anwendung des Übereinkommens durch die automatische Erstellung von Statistiken über die verhängten Sanktionen verbessern sollte (OECD, 2013).

Entwicklungsfinanzierung

Indikator: Das Mitglied stellt zusätzlich zu den ODA-Leistungen Mittel für Entwicklungsfinanzierung bereit

Deutschland setzt sich aktiv für die Nutzung privater Mittel zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung ein, wobei die für Technische und Finanzielle Zusammenarbeit zuständigen Organisationen GIZ und KfW eine Vielzahl von Instrumenten verwenden. Das Land fördert innovative Mechanismen zur Klimafinanzierung, unterstützt zunehmend „grüne“ Investitionen in Ländern der mittleren Einkommensgruppe und verfügt über effiziente Instrumente zur Förderung einer verantwortungsvollen Unternehmensentwicklung.

Deutschland mobilisiert privates Kapital und Maßnahmen zur Entwicklung des Privatsektors

Deutschland setzt sich im Rahmen seiner 2030-Agenda für nachhaltige Entwicklung für die Mobilisierung heimischer Ressourcen und ein gutes Finanzmanagement in den Partnerländern ein, unterstützt zugleich die Entwicklung des Privatsektors und nutzt ODA-Leistungen als Katalysator für die Erhöhung privater Finanzmittel. Deutschland unterstützt die Partnerländer auf vielfältige Weise bei ihren Bemühungen, die heimischen Ressourcen zu steigern durch: *a)* die Stärkung der nationalen Steuerbehörden zur Erhöhung der Steuereinnahmen, *b)* die Verbesserung der fiskalischen Transparenz und des Haushaltsmanagements mittels Unterstützung parlamentarischer Haushaltsausschüsse, Förderung der Entwicklung von Finanzsystemen, Vertiefung der lokalen Kapitalmärkte (z.B. durch die Entwicklung von Anleihemärkten in lokaler Währung) sowie Unterstützung von Aktivitäten wie der Initiative für Transparenz in der Rohstoffwirtschaft und *c)* die Unterstützung dezentraler Behörden bei der Mobilisierung von Einnahmen auf lokaler Ebene.

Deutschland betrachtet den Privatsektor als entscheidende Antriebskraft der Entwicklung. Die Mobilisierung privater Finanzmittel für nachhaltige Entwicklung ist daher eine Schlüsselkomponente der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (Kapitel 2). Die Behörden haben enge Verbindungen zur deutschen Wirtschaft aufgebaut, um Privatinvestitionen in nachhaltige Entwicklung zu maximieren. Darüber hinaus werden Synergien zwischen den öffentlichen und privaten deutschen Akteuren in den Partnerländern angestrebt. In Mosambik hat das BMZ beispielsweise dazu beigetragen, ein Büro der Deutschen Industrie- und Handelskammer in Maputo einzurichten, um sozial verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln zu fördern. In Kenia treffen sich der Leiter der Delegation der Deutschen Wirtschaft, die Leiter des Wirtschaftsreferats und des Referats für Entwicklungszusammenarbeit in der deutschen Botschaft und die Direktoren der beiden wichtigsten deutschen Entwicklungsorganisationen KfW und GIZ zweimal pro Jahr zu einem Informationsaustausch, um ihre Vorgehensweise gegenüber dem Privatsektor innerhalb des Rahmens der nationalen Prioritäten Kenias abzustimmen (Anhang C).

Deutschland zeichnet sich auch durch sein großes Engagement für die Finanzierung von Klimaschutzaktivitäten in den Partnerländern und seine innovativen Finanzierungsmethoden aus. Die deutsche Klimafinanzierung hat sich zwischen 2005 und 2013 auf rd. 2 Mrd. Euro vervierfacht. Deutschland war von 2011-2013 im Durchschnitt nach Japan der zweitgrößte Erbringer von ODA-Leistungen für die Umwelt (Kapitel 2)¹⁰, und Deutschland war das erste Land, das Mittel zum Green Climate Fund zusagte (in Höhe von 750 Mio. Euro im Juli 2014). Im Rahmen der „Fast Start“-Klimafinanzierung (2010-2012) sagte Deutschland Mittel in Höhe von 1,289 Mrd. Euro zu, die durch das BMZ und die Internationale Klimaschutzinitiative zur Verfügung gestellt wurden (Kasten 1.1)¹¹. Auf dem G7-Gipfel im Mai 2015 verkündete Kanzlerin Angela Merkel das Ziel, Deutschlands internationale Klimafinanzierung bis 2020 zu verdoppeln.

Kasten 1.1 Innovative Mechanismen für Klimafinanzierung

Das BMZ und das BMUB haben die Initiative für Klima und Umweltschutz (IKLU) und die Internationale Klimaschutzinitiative (IKI) als innovative Mechanismen ins Leben gerufen, die durch den Verkauf von CO₂-Gutschriften finanziert werden. Das BMZ und die KfW haben zwischen 2008 und 2013 über die IKLU vergünstigte Kredite in Höhe von 8,9 Mrd. Euro für erneuerbare Energien, Energieeffizienz und energie-sparenden Verkehr in Entwicklungsländern zugesagt. Diese Initiative wird seit 2015 als „Deutsche Klimatechnologieinitiative“ weiterverfolgt und bezieht die GIZ als Durchführungspartner ein. Die Internationale Klimaschutzinitiative hat seit ihrer Gründung 2008 Aufträge im Wert von 1,6 Mrd. Euro für Klimaschutz- und Biodiversitätsprojekte in Entwicklungs- und Schwellenländern vergeben. Sie ist ein Schlüsselement der deutschen Klimaschutz- und Biodiversitätsfinanzierung, das mit den internationalen Verhandlungen verzahnt werden soll, um konkrete Maßnahmen zu unterstützen und an Dynamik zu gewinnen. Die Initiativen, die ursprünglich als innovative, durch den Verkauf von CO₂-Gutschriften finanzierte Mechanismen eingeführt wurden, werden heute auf Grund der rückläufigen Einnahmen aus dem CO₂-Handel durch Haushaltsmittel des BMZ und des BMUB finanziert.

Quelle: Daten, die dem Prüfungsteam in Berlin zur Verfügung gestellt wurden; die Website der IKI: <http://www.international-climate-initiative.com>.

Deutschland setzt ein breites Spektrum von Instrumenten ein, um Privatinvestitionen für nachhaltige Entwicklung zu mobilisieren

Deutschland ist ein Vorreiter bei den Bemühungen, die öffentliche Entwicklungsfinanzierung zu nutzen, um Maßnahmen und Investitionen des Privatsektors für nachhaltige Entwicklung zu mobilisieren. Das Land mobilisiert einen breiten Fächer von Instrumenten und hat einige innovative Ansätze entwickelt, um lokale, deutsche und internationale Unternehmen einzubinden. Das Instrumentarium umfasst konzessionäre Kredite, Kreditlinien für lokale Finanzinstitute, Mischfinanzierungen, Öffentlich-Private Partnerschaften, strukturierte Investmentfonds, die Bereitstellung von Risikokapital, Eigenkapital, Mezzanine-Finanzierung und Bürgschaften.

In diesem Rahmen unterstützt Deutschland zunehmend „grüne“ Investitionen in Ländern der mittleren Einkommensgruppe wie der Volksrepublik China, Indien und der Türkei, bei denen die KfW Kredite und technische Beratung für lokale öffentliche und private Banken bereitstellt, um umweltfreundliche Projekte (z.B. im Bereich der erneuerbaren Energien) zu unterstützen. Die von der KfW gewährten langfristigen Refinanzierungslinien, die auf Klima- und Umweltschutz abzielen, ermöglichen es den Banken, kleinen und mittleren Unternehmen Finanzierungen für Investitionen bereitzustellen¹².

Die DEG, ein Tochterunternehmen der KfW, hat den Auftrag, unternehmerische Initiativen in Entwicklungs- und Schwellenländern durch Finanzierungen und Beratungsdienste zu fördern. Sie kann durch die Gewährung von Garantien, Beteiligungskapital und Investitionen in risikoreiche Tranchen von Entwicklungsfonds Investoren aus dem Privatsektor anziehen, die die Investitionsrisiken bei langfristigen Engagements in Entwicklungsländern

ansonsten als zu hoch einschätzen würden (Kapitel 2). Des Weiteren führt die DEG das Programm „Klimapartnerschaften mit der Wirtschaft“ durch. Dieses vom BMUB finanzierte Programm investiert in erneuerbare und effiziente Energie für Entwicklungsländer. Die DEG versucht darüber hinaus, durch ihre Investitionen eine verantwortungsvolle Unternehmensentwicklung zu fördern. Sie hat zu diesem Zweck ein Evaluierungsinstrument entwickelt, um die Leistung von Unternehmen anhand mehrerer Kriterien zu bewerten (Kasten 1.2). Aus diesem Grund berät die DEG 60% der Unternehmen, die sie finanziert, im Hinblick auf die Einhaltung von Umwelt- und Sozialstandards, Corporate Governance und die soziale Verantwortung der Unternehmen. Außerdem hat sich Deutschland zusammen mit anderen Partnern für die Einführung einer G20-Dialogplattform zur Mobilisierung von Kapital von institutionellen Anlegern für „grüne“ Investitionen (GreenInvest) eingesetzt.

Kasten 1.2 Bewertungsinstrument für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln

Im Jahr 2000 führte die KfW/DEG ein Geschäftspolitisches Projektrating ein, das vor jeder Vertragsentscheidung verbindlich durchzuführen ist. Dieses Instrument, das 2002 noch weiter verfeinert wurde, misst die unternehmerische und entwicklungsbezogene Qualität aller Investitionen während des gesamten Projektzyklus auf transparente Weise. Es umfasst vier Vergleichswerte: *a)* die langfristige Rentabilität des Projekts, *b)* seine Entwicklungseffekte (z.B. in Bezug auf Arbeitsplatzschaffung, Steuereinnahmen, Gleichstellung der Geschlechter, Technologietransfer, Einhaltung von Sozial- und Umweltstandards usw.), *c)* die Additionalität bzw. die besondere Rolle der DEG sowie *d)* die Eigenkapitalverzinsung für die DEG. Dieses Instrument wird auch ex post für institutionelle Lernprozesse und das strategische Management des Portfolios sowie für die Öffentlichkeitsarbeit eingesetzt. Es ist zu einem Marktstandard geworden und wird heute von 15 Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen und -fonds weltweit als Steuerungs- und Evaluierungsinstrument eingesetzt.

Quelle: KfW/DEG (2013), *Corporate-Policy Project Rating – Brief Description* (Mai 2013)

Die deutsche Berichterstattung über Nicht-ODA-Leistungen ist sachgerecht

Deutschland erfasst und berichtet über die gesamten öffentlichen Leistungen an Entwicklungsländer (nicht nur die ODA-Leistungen). Dazu gehören:

- ein Teil der von der KfW vergebenen Darlehen (Bruttoauszahlungen in Höhe von 313 Mio. US-\$ im Jahr 2013) und der DEG-Darlehen (911 Mio. US-\$), die als sonstige öffentliche Leistungen eingestuft werden;
- Exportkredite der öffentlichen deutschen Exportkreditagentur Euler Hermes (Bruttoauszahlungen in Höhe von 12,7 Mrd. US-\$ im Jahr 2013), die hauptsächlich öffentlich garantierten Exportkrediten und – in geringerem Umfang – direkten öffentlichen Exportkrediten entsprechen¹³;
- ausländische Direktinvestitionen (Nettoauszahlungen in Höhe von 11,2 Mrd. US-\$ im Jahr 2013), private Anleihen und andere Wertpapiere (11,8 Mrd. US-\$), die als private Leistungen zu Marktbedingungen eingestuft werden;
- private wohltätige Leistungen (1,4 Mrd. US-\$ im Jahr 2013), die Zuschüssen des deutschen nichtstaatlichen Sektors (d.h. NRO und Stiftungen) entsprechen.

Im Hinblick auf die klimapolitischen Ziele ist Deutschland eines der wenigen DAC-Mitglieder, die Angaben über die sonstigen öffentlichen Leistungen anhand des Rio-Markers für Klimaschutz machen. Diese Berichterstattung ist jedoch noch nicht vollständig. Sie erfasst nur die KfW Entwicklungsbank und nicht die DEG. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die für die Nachverfolgung erforderlichen Informationssysteme in Deutschland nicht vorhanden sind.

Anmerkungen

1. Die deutschen Prioritäten für den G7-Gipfel auf Schloss Elmau am 7. und 8. Juni 2015 waren: die Post-2015-Agenda; menschenwürdige Arbeitsbedingungen; Klimaschutz; Verbesserung der Gesundheitssysteme; die wirtschaftliche Stärkung von Frauen; Ernährungssicherheit; die CONNEX-Initiative, die darauf abzielt, die Entwicklungsländer bei komplexen Vertragsverhandlungen zu unterstützen; die Deauville-Partnerschaft; Rechenschaftspflicht; Dialog mit Afrika sowie Zivilgesellschaft.
2. In der OECD hat sich Deutschland beispielsweise dafür eingesetzt, Politikkohärenz für Entwicklung zu einem thematischen Schwerpunkt der OECD-Entwicklungsstrategie zu machen (OECD, 2012a).
3. Im 14. Weißbuch der Bundesregierung zur Entwicklungspolitik wird außerdem festgestellt, dass sich die Entwicklungspolitik mit den übrigen Fachpolitiken abstimmt und einen wichtigen Beitrag zu Politikkohärenz für Entwicklung leistet (BMZ, 2013).
4. Dabei könnte Deutschland den vom Center for Global Development erstellten Commitment to Development Index zurate ziehen. Deutschland stand 2014 in der Rangfolge von 27 Ländern an 12. Stelle, und erzielte in den Bereichen internationaler Handel, Migration, Forschung und Investitionen positive Ergebnisse. Dem Center for Global Development zufolge könnte Deutschland sein Ranking durch eine Erhöhung des ODA-Budgets, eine Verringerung der Treibhausgasemissionen, eine Stärkung der Finanztransparenz und eine Teilnahme an internationalen Bemühungen zur Friedenssicherung verbessern (CGD, 2015). Deutschland macht in all diesen Bereichen Fortschritte.
5. Der Bericht hebt die folgenden empfehlenswerten Verfahren hervor: der Zusammenhang zwischen Wasser, Land und Energie (Nexus-Ansatz), bei dem die Interaktion der Maßnahmen zu Energie, Wasser und Ernährungssicherheit berücksichtigt wird; die Anstrengungen, um in der Politik zur legalen Einwanderung Kohärenz mit den entwicklungspolitischen Zielen zu gewährleisten, sowie der sozial und ökologisch verantwortungsbewusste Ansatz der Biokraftstoffherstellung.
6. Laut Bundeshaushalt 2014 wirkt das BMZ auf mehr Kohärenz für Entwicklung innerhalb der Bundesregierung wie auch in der Europäischen Union hin (Bundesregierung, 2013).
7. Das Auswärtige Amt ist zwar der Hauptadressat der Berichte, die anderen betroffenen Ministerien können jedoch von den deutschen Botschaften in Kopie gesetzt werden.
8. So ist es beispielsweise dem in Bangladesch ansässigen Bekleidungshersteller DBL Group gelungen, die Arbeits- und Sicherheitsstandards in seinen Fabriken zu verbessern und zugleich wettbewerbsfähig zu bleiben.
9. Das BMZ führt den Vorsitz in der OECD Advisory Group on Responsible Supply Chains in the Textile and Garment Sector (OECD-Beratergruppe Verantwortungsvolles Lieferkettenmanagement im Textil- und Bekleidungssektor).
10. Von 2011-2013 war Deutschland unter den DAC-Mitgliedern im Durchschnitt der größte Geber für Biodiversität, der zweitgrößte Geber für die Bekämpfung des Klimawandels (eine Zusage von 2,7 Mrd. US-\$ für Klimaschutz und von 1,8 Mrd. US-\$ für Anpassung an den Klimawandel) und der drittgrößte Geber für die Bekämpfung der Wüstenbildung (DAC Creditor Reporting System der OECD, 2014).
11. Nähere Einzelheiten finden sich in Kapitel 6 des Sechsten Nationalberichts unter der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen und in Kapitel 5 von Deutschlands erstem zweijährigen Bericht unter der Klimarahmenkonvention (BMUB, 2013, und Bundesrepublik Deutschland, 2014).
12. So hat die KfW beispielsweise eine Kreditlinie in Höhe von 50 Mio. Euro für die indische National Housing Bank, die Hypothekarkredite für energieeffiziente Gebäude vergibt, bereitgestellt. Des Weiteren hat sie der Export-Import Bank of China ein Darlehen in Höhe von 75 Mio. Euro eingeräumt, um die Gewährung von zwei Kreditlinien zur Finanzierung der Entwicklung erneuerbarer Energien und moderner Technologien zur Steigerung der Energieeffizienz zu unterstützen, und sie hat die türkische Sekerbank durch ein Darlehen dabei unterstützt, das erste private Kreditprogramm zur Finanzierung umweltfreundlicher Projekte aufzulegen.
13. Öffentlich garantierte oder versicherte Exportkredite werden als private Leistungen zu Marktbedingungen eingestuft, während öffentliche direkte Exportkredite als sonstige öffentliche Leistungen eingestuft werden.

Literaturverzeichnis

Regierungsquellen

Auswärtiges Amt (2012), *Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen. Konzept der Bundesregierung*, Auswärtiges Amt, Berlin, verfügbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/608384/publicationFile/169965/Gestaltungsmachtekonzzept.pdf>.

BMAS/BMZ (2015), *Gute Arbeit weltweit – Zukunftspapier*, Februar 2015, Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Berlin, verfügbar unter: www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren_flyer/infobroschueren/Materialie252_lieferketten.pdf.

BMUB (2013), *Sechster Nationalbericht – Berichterstattung unter der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen*, Dezember 2013, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Berlin, verfügbar unter: www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/nationalbericht_6_de_bf.pdf.

BMZ (2014a), *Zukunftscharta. EINEWELT – Unsere Verantwortung*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn.

BMZ (2014b), *Nachhaltige Textilien – was tut die deutsche Entwicklungspolitik*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn, verfügbar unter: https://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/infobroschueren_flyer/infobroschueren/Materialie247_textilbuendnis_zumThema.pdf.

BMZ (2013), *14. Entwicklungspolitische Bericht der Bundesregierung – Weißbuch zur Entwicklungspolitik*, Mai 2013, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn.

BMZ (2011), "Konzept der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit Globalen Entwicklungspartnern (2011-2015)", *BMZ-Strategiepapier 6/2011*, Juni 2011, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn, verfügbar unter: www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier305_06_2011.pdf.

Bundesregierung (2014), *Post-2015 Agenda for Sustainable Development – Key positions of the German government*, Februar 2014, Berlin, verfügbar unter: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/8778germany.pdf>.

Bundesregierung (2014), *First Biennial Report by the Federal Republic of Germany Pursuant to Decision 1/CP.16, April 2013*, Berichterstattung unter der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen, verfügbar unter: http://unfccc.int/files/national_reports/annex_i_natcom/submitted_natcom/application/pdf/141022_br_2014_germany_english.resubmission.pdf.

Bundesregierung (2013), *Bundeshaushalt 2014, Einzelplan 23*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Berlin.

Bundesregierung (2012a), *Nationale Nachhaltigkeitsstrategie – Fortschrittsbericht 2012*, Februar 2012, Berlin, verfügbar unter: www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/Nachhaltigkeit-wiederhergestellt/2012-05-21-fortschrittsbericht-2012-barrierefrei.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

Bundesregierung (2012b), *10 Jahre Nachhaltigkeit "made in Germany" – Die Nationale Strategie für eine nachhaltige Entwicklung*, April 2012, Berlin.

CDU/CSU/SPD (2013), "Verantwortung in der Welt", Kapitel 7 in *Deutschlands Zukunft gestalten – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD – 18. Legislaturperiode*, Berlin, verfügbar unter: <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf>.

KfW (2014), *Nachhaltigkeitsrichtlinie – Prüfung von Umwelt- Sozial- und Klima-Aspekten: Prinzipien und Prozess*, KfW Entwicklungsbank, Frankfurt, verfügbar unter: https://www.kfw-entwicklungsbank.de/PDF/Download-Center/PDF-Dokumente-Richtlinien/Nachhaltigkeitsrichtlinie_DE.pdf.

KfW/DEG (2013), *Corporate-Policy Project Rating – Brief Description*, KfW/DEG, Frankfurt.

Andere Quellen

CGD (2015), *Commitment to Development Index 2014*, Center for Global Development, Washington, DC, verfügbar unter: www.cgdev.org/sites/default/files/commitment-development-index-print.pdf.

Europäische Kommission (2013), *Bericht 2013 der EU über Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung*, 31. Oktober 2013, Europäische Kommission, Brüssel, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/pcd-report-2013_de.pdf.

OECD (2014), *OECD-Wirtschaftsberichte: Deutschland 2014*, OECD Publishing, Paris, verfügbar unter: http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-deu-2014-de.

OECD (2013), *Germany: Follow-up to the Phase 3 Report and Recommendations*, April 2013, Paris, verfügbar unter: www.oecd.org/daf/anti-bribery/GermanyPhase3WrittenFollowUpEN.pdf.

OECD (2012a), *OECD Strategy on Development*, Paris, verfügbar unter: www.oecd.org/pcd/OECD%20Development%20Strategy.pdf.

OECD (2012b), *Recommendation of the Council on Common Approaches for Officially Supported Export Credits and Environmental and Social Due Diligence (the "common approaches")*, Juni 2012, Paris, verfügbar unter: www.agaportal.de/pdf/nachhaltigkeit/info/e_common_approaches.pdf.

Kapitel 2: Deutschlands Vision und Politik der Entwicklungszusammenarbeit

Maßnahmen, Strategien und Zusagen

Indikator: Eine klare Politikvision und solide Strategien sind für das Programm maßgeblich

Deutschland verfolgt eine übergeordnete, wertebasierte Politik der Entwicklungszusammenarbeit, die die nachhaltige Entwicklung als nationales wie auch globales Ziel voranzubringen bestrebt ist. Das BMZ muss diese auf einem breiten Konsens beruhende Vision nun in einem operationellen Rahmen konkretisieren, der die neuen Schwerpunkte des Ministeriums integriert und für eine bessere Zusammenarbeit zwischen den Ressorts sorgt, um die Programmgestaltung auf eine solidere Grundlage zu stellen und den Partnern den Weg zu weisen.

Deutschlands Agenda für eine nachhaltige Entwicklung beruht auf einem breiten Konsens

Seit Dezember 2013 orientiert sich Deutschlands Politik der Entwicklungszusammenarbeit am Koalitionsvertrag *Deutschlands Zukunft gestalten*, in dem ihre Zielsetzungen und Werte formuliert sind (CDU/CSU/SPD, 2014). Die vom BMZ im November 2014 nach breiten Konsultationen veröffentlichte Zukunftscharta baut auf dem Koalitionsvertrag auf und liefert ein umfassendes Leitbild für die deutsche Entwicklungspolitik (BMZ, 2014a). Ziel der Charta ist es, so viele Akteure wie möglich zusammenzuführen, um auf nationaler und internationaler Ebene einen breitfundierten, von den Ländern selbst getragenen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung leisten. Mit ihren acht Schwerpunkten bzw. Handlungsfeldern bietet diese Zukunftsendagenda eine nützliche Plattform für den Dialog mit verschiedenen beteiligten Akteuren und der Gesellschaft insgesamt. So schafft sie ein geeignetes Umfeld für ein auf einem breiten Konsens fußendes Konzept für die 2030-Agenda. Die Charta ergänzt die im Koalitionsvertrag festgelegten Ziele um zwei operationelle Prioritäten zur Förderung von Innovationen und Partnerschaften. Zusätzlich zu den anderen Prioritäten kommen schließlich drei vom Bundesminister für Entwicklungszusammenarbeit 2014 ins Leben gerufene Sonderinitiativen hinzu, die dringenden Bedürfnissen gerecht werden sollen (Tabelle 2.1).

Während die Zukunftscharta die Entwicklungszusammenarbeit auf ein breites Fundament stellt, würde ein sinnvoller nächster Schritt darin bestehen, ihre Umsetzung mit strategischen Empfehlungen zu flankieren, um den Partnern Orientierungshilfen und Vorhersehbarkeit zu bieten; derartige Handlungsempfehlungen würden dazu beitragen, die Prioritätenhierarchie unter Einbeziehung der drei 2014 gestarteten Sonderinitiativen klarer aufzuzeigen. Dabei sollte Deutschland auf dem neuen strategischen Rahmen aufbauen, den das Land seit 2013 erarbeitet¹.

Mit Blick auf die Zukunft wird das BMZ angesichts der Tatsache, dass die Nachhaltigkeitsziele universell anzuwenden sind und zusätzlich zur traditionellen Entwicklungszusammenarbeit auch Nicht-ODA-Finanzierung erfordern, in der Lage sein müssen, in ressortübergreifenden Politikprozessen sowohl in Bezug auf die internationale Entwicklung als auch die nachhaltige Entwicklung im nationalen Kontext eine Schlüsselrolle zu übernehmen (Kapitel 1 und 4). Mit ihrem Einsatz für eine nachhaltige Entwicklung im eigenen Land und im Ausland bietet die Zukunftscharta dem BMZ einen zweckdienlichen Ansatzpunkt zur Förderung ressortübergreifender Strategien.

Tabelle 2.1 Deutsche Entwicklungszusammenarbeit: Zweckbestimmung und strategische Vision

Ziele des Koalitionsvertrags (2013)	Handlungsfelder der Zukunftscharta (2014)
<ol style="list-style-type: none"> 1) Hunger und Armut überwinden 2) Demokratie und Rechtsstaatlichkeit stärken 3) Einsetzen für Frieden, Freiheit und Sicherheit 4) Menschenrechte achten und verwirklichen 5) Die Schöpfung bewahren 6) Den Aufbau einer sozial und ökologisch ausgerichteten Marktwirtschaft fördern 7) Gute Regierungsführung fördern und Mitwirkung der Zivilgesellschaft stärken 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Ein Leben in Würde weltweit sichern 2) Natürliche Lebensgrundlagen bewahren und nachhaltig nutzen 3) Wirtschaftswachstum mit Nachhaltigkeit und menschenwürdiger Beschäftigung verbinden 4) Menschenrechte und gute Regierungsführung fordern und fördern 5) Frieden schaffen und menschliche Sicherheit stärken 6) Kulturelle und religiöse Vielfalt respektieren und schützen 7) Innovationen, Technologien und Digitalisierung für transformativen Wandel nutzen 8) Eine neue globale Partnerschaft und Multi-Akteurs Partnerschaften für die Umsetzung entwickeln
<p>Drei Sonderinitiativen (2014)</p> <p>1) Eine Welt ohne Hunger; 2) Fluchtursachen bekämpfen, Flüchtlinge reintegrieren und 3) Stabilisierung und Entwicklung in Nordafrika und Nahost.</p>	

Quelle: Koalitionsvertrag (CDU/CSU/SPD, 2014), Zukunftscharta (BMZ, 2014a) und Memorandum (BMZ, 2015).

Zuordnung der Mittel zu bilateralen und multilateralen Finanzierungskanälen

Indikator: Die Zuordnung der EZ-Leistungen und sonstigen Ressourcen erfolgt nach klaren Kriterien und Fakten

Die BMZ-Allokationen sind kontextbezogen und richten sich insbesondere an arme Länder. Deutschlands strategische Zusammenarbeit mit multilateralen Entwicklungsorganisationen und die Absicht des Landes, multilaterale und bilaterale Instrumente entsprechend ihrer komparativen Vorteile flexibel einzusetzen, dürften die Wirkung des EZ-Programms durch die Auswahl des im jeweiligen Kontext effizientesten Kanals steigern helfen. Die Tatsache aber, dass für die einzelnen Akteure unterschiedliche Haushaltstitel verwendet und Beträge zur Verfügung gestellt werden, die in keinem direkten Zusammenhang mit den Programmbedürfnissen stehen, erschwert die Abstimmung des Instrumentenmix auf jede einzelne Situation und das Erzielen von Synergieeffekten im Rahmen des bilateralen Programms.

Bilaterale Allokationen und Instrumente sind kontextbezogen und auf die Armutsbekämpfung ausgerichtet, die Haushaltsmechanismen bringen aber Rigidität in die Programmgestaltung

Deutschlands Entwicklungspolitik ist schwerpunktmäßig auf die ärmsten Länder insbesondere in Afrika ausgerichtet. Das Land strebt eine weitere Konzentration der EZ-Leistungen an, indem es mit weniger Kooperationsländern (2010 waren es noch 57, 2012 50) in einem vollen bilateralen Portfolio zusammenarbeitet, während es in weiteren 29 Ländern weniger intensiv aktiv bleibt (Kapitel 3). Die Entscheidungen über die Länderallokation orientieren sich an regionalen Quoten und sektoralen/thematischen Ausgabenzielgrößen. Sie werden jährlich auf der Basis der vom Bundestag den Haushaltstiteln Technische Zusammenarbeit bzw. bilaterale Finanzielle Zusammenarbeit zugeordneten Mitteln getroffen. Das BMZ nutzt einen „Kriterienkatalog“, um die Entwicklungsorientierung der Partnerländer in Bezug auf: *a)* armutsorientierte und nachhaltige Politikgestaltung, *b)* Achtung, Schutz und Gewährleistung aller Menschenrechte sowie von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, *c)* Leistungsfähigkeit und Transparenz des Staates sowie *d)* kooperatives Verhalten in der Staatengemeinschaft zu bewerten. Während diese Kriterien zusammen mit anderen Instrumenten

dem BMZ als Orientierungshilfe bei Entscheidungen darüber dienen sollen, ob und in welcher Form Deutschland in einem bestimmten Land in der Entwicklungszusammenarbeit tätig wird, erfolgen die Abwägungen auf flexible Weise und in Verbindung mit den Referaten für Länderstrategien in der Zentrale und den Entwicklungsreferenten in den Botschaften. Angesichts des vertieften Engagements Deutschlands in fragilen Staaten sollte der „Kriterienkatalog“, der gute Regierungsführung und Wirksamkeit der Leistungen in den Partnerländern als Kriterien für die Zusammenarbeit hervorhebt, überarbeitet werden, wenn er als Instrument für die Bestimmung der deutschen ODA-Allokationen weiterhin von Bedeutung sein soll.

Bei mangelnder Sorgfalt kann die Wirksamkeit der deutschen Entwicklungszusammenarbeit durch eine Reihe von Haushaltmechanismen untergraben werden. Feste und getrennte Allokationen für die Technische Zusammenarbeit und die Finanzielle Zusammenarbeit haben zur Folge, dass das System etwas von den Bedürfnissen des Programms abgeschnitten wird, ein Hindernis, das die GIZ und die KfW pragmatisch zu überwinden suchen (Kapitel 5). Getrennte Haushaltslinien existieren auch für sechs politische Stiftungen und die Entwicklungsorganisationen der beiden großen Kirchen. Dadurch können diese Akteure mit Ländern oder Sektoren zusammenarbeiten, die keinen Anspruch auf bilaterale Leistungen haben. Eine bessere Koordinierung mit dem BMZ würde das Potenzial für die Optimierung von Synergieeffekten mit dem Entwicklungsprogramm erhöhen. Die Allokationsentscheidungen zur Finanzierung der 2014 auf den Weg gebrachten Sonderinitiativen folgen ebenfalls einer anderen Logik und werden in einem anderen Prozess getroffen. Obwohl sie ein starkes politisches Engagement auf hoher Ebene widerspiegeln und mehr Flexibilität bieten, lehrt die bisherige Erfahrung, dass der Prozess der Programmgestaltung auf Länderebene hierdurch komplexer wird (Kapitel 5).

Innerhalb der Länderprogramme hängen Entscheidungen über themen- oder sektor-spezifische Allokationen sowie die Auswahl der Instrumente vom Kontext ab, und stützen sich auf Vorschläge der Länderreferate des BMZ in Zusammenarbeit mit der GIZ und der KfW. Während Länder der unteren Einkommensgruppe in der Regel Zuschüsse beziehen, können Projekte, die wirtschaftlich rentabel sind und einen signifikanten Beitrag zum Wachstum des betreffenden Landes leisten, über Kredite finanziert werden, sofern die Schulden des Landes überschaubar sind. In Kenia setzt Deutschland beispielsweise eine Vielzahl von Instrumenten innerhalb eines klaren Aktionsrahmens ein, um für Aktivitäten, die auf die Bekämpfung der Armut in Ländern der mittleren Einkommensgruppe ausgerichtet sind, Zuschüsse und vergünstigte Kredite bereitzustellen. Dies zeigt, dass alle Akteure, die in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit eine Rolle spielen, ihre Strategien koordinieren und sich darüber einigen können, welche Instrumente im jeweiligen Kontext angemessen sind. Durch die Differenzierung der EZ-Strategien in Anlehnung an die Merkmale der Partnerländer ist Deutschland für die Zukunft gut positioniert, da kontextabhängige Strategien für die effektive Bewältigung einer immer breiter gefächerten Agenda an Bedeutung gewinnen.

Deutschland arbeitet stärker strategisch mit multilateralen Organisationen zusammen

Bis 2013 war die Allokation der ODA-Leistungen Deutschlands durch einen Beschluss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags vorgegeben, diese wurde zu zwei Dritteln bilateralen und zu einem Drittel multilateralen Finanzierungskanälen zugeordnet. Diese Deckelung der multilateralen Leistungen war auch Bestandteil der Koalitionsvereinbarung der Bundesregierung 2009. Im Dezember 2013 hieß es im neuen Koalitionsvertrag, dass bilaterale und multilaterale Instrumente entsprechend ihrer komparativen Vorteile flexibel eingesetzt werden könnten, womit die Deckelung abgeschafft wurde.

Ferner wurde erklärt, dass die Beiträge an multilaterale Entwicklungsorganisationen an deren Wirksamkeit und Leistungsfähigkeit ausgerichtet werden könnten.

In diesem Kontext gab das BMZ 2014 eine Bewertung von 30 multilateralen Organisationen und vertikalen Fonds für eine mögliche Zusammenarbeit in Auftrag. Anhand bereits vorhandener Informationen der Organisationen selbst und unter Rückgriff auf das Gebernetzwerk MOPAN (Multilateral Organisation Performance Assessment Network) – eine DAC-Empfehlung – werden die Leistungen in der Studie anhand folgender Kriterien bewertet: Mandat, Relevanz, Leistungsfähigkeit und Möglichkeiten für eine strategische Zusammenarbeit. Die Ergebnisse dienen vornehmlich als Grundlage für die Förderung von Reformen in internationalen Organisationen, können in einigen Fällen aber auch zu einer Überprüfung der Ressourcenallokation führen.

Im Anschluss an eine Empfehlung im Prüfbericht 2010 (OECD, 2011 und Anhang A) hat Deutschland Schritte in Richtung eines strategischen Umgangs mit multilateralen Organisationen unternommen, für die es ein „Eckpunktepapier für die multilaterale Entwicklungspolitik“ erstellt hat (BMZ, 2013). Deutschland ist ein aktiver Akteur im Reformprozess des multilateralen Systems und wirkt in den Entscheidungsgremien konstruktiv mit, die multilaterale Organisationen bei der effizienteren Erfüllung ihres Mandats unterstützen sollen. In jüngster Vergangenheit hat Deutschland proaktiv daran mitgewirkt, verschiedene Prozesse voranzubringen, darunter die Initiative zur gemeinsamen Programmierung der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten in den einzelnen Kooperationsländern (sog. Joint Programming), die Initiative „Delivering-as-One“ für die VN-Institutionen und die Reform des Treuhandgeschäfts der Weltbank. Das BMZ ist auch in unterschiedlichen Foren zu Gunsten einer Reduzierung der zweckgebundenen Finanzierung an multilaterale Organisationen und einer Qualitäts- und Managementverbesserung dieser Finanzierungsform aktiv. Deutschland engagiert sich gemeinsam mit der OECD beim „Senior Level Donor Meeting on Multilateral Reform“.

In seinem Ansatz zur Anpassung an den Klimawandel stellt Deutschland die Koordinierung und Kohärenz zwischen den verschiedenen Ressorts sicher, die an der Allokation von Mitteln aus dem Kernhaushalt und aus anderen Quellen für multilaterale Organisationen beteiligt sind. Deutschland sollte auf diesen Praktiken aufbauen, um ein systematisches, koordiniertes Auftreten aller Ressorts im multilateralen System zu gewährleisten.

Politischer Fokus

Indikator: Der Bekämpfung der Armut, insbesondere in den am wenigsten entwickelten Ländern und fragilen Staaten, wird Priorität beigemessen

Deutschland ist bestrebt, die Armut zu reduzieren, und fördert eine Entwicklung, die durch Demokratie und gute Regierungsführung, soziale und ökologische Verantwortung und eine marktwirtschaftliche Ordnung gefestigt wird. Auch wenn ein starker Politikrahmen das Engagement in fragilen Staaten stützt, sollte Deutschland die Verbindungen zwischen humanitärer und Entwicklungszusammenarbeit verstärken. Deutschland räumt der Umwelt und dem Klimawandel Priorität ein und unternimmt ernsthafte Schritte zur Förderung der Geschlechtergleichstellung. Die Bestimmung sogenannter „Champions“ für die Förderung dieser prioritären Themen und die Allokation angemessener Ressourcen würde dazu beitragen, ausgewählte Querschnittsanliegen effektiv umzusetzen.

Die Entwicklungs- politik Deutschlands legt den Schwerpunkt eindeutig auf die Armutsbekämpfung sowie die Förderung von Demokratie, guter Regierungsführung und Marktorientierung

Die Fokussierung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit auf die Armutsbekämpfung ist allen deutschen Akteuren sowohl in der Zentrale als auch vor Ort in den Partnerländern bewusst und wird durch eindeutige Erklärungen und solide Orientierungen flankiert. Im Koalitionsvertrag 2013 wird die Überwindung von Hunger und Armut sowie die Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit als Hauptziel der Entwicklungszusammenarbeit proklamiert. In ihrem sektorübergreifenden Konzept zur Armutsminderung erklärt das BMZ die Reduzierung der Armut zum Kernziel der Entwicklungszusammenarbeit, und GIZ und KfW nehmen in ihren Programmleitlinien auf dieses Konzept explizit Bezug (BMZ, 2012). Die Armutsbekämpfung wird als Querschnittsanliegen behandelt, mit einem multidimensionalen Ansatz und engen Verknüpfungen zum Kapazitätsaufbau.

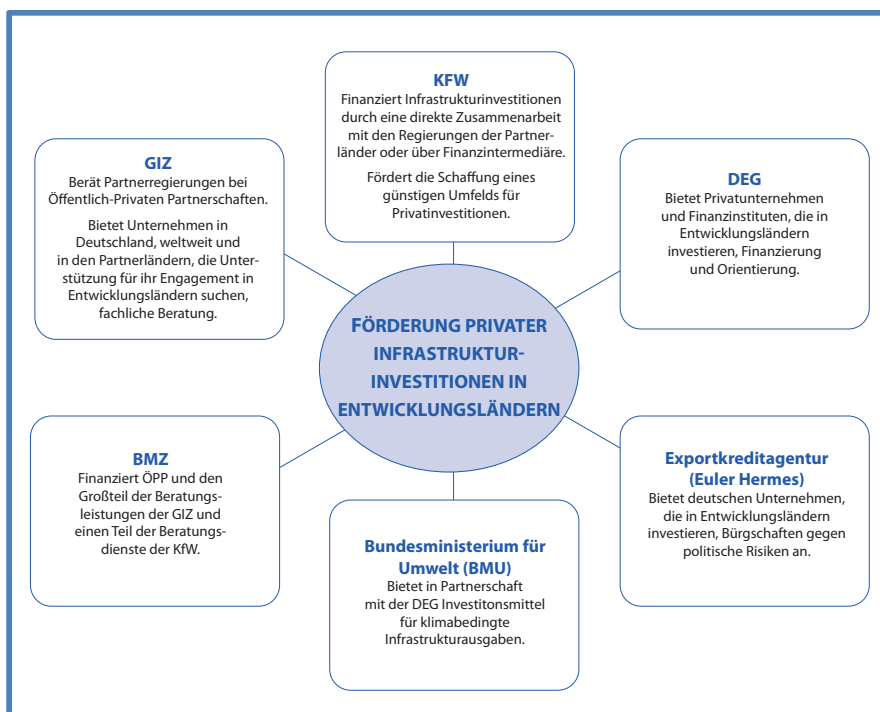
Im Koalitionsvertrag wird auch die Bereitschaft Deutschlands festgehalten, zur Lösung von Krisen und Konflikten beizutragen, ebenso wie zur Konfliktbearbeitung und Post-Konfliktbewältigung, mit besonderer Schwerpunktsetzung auf fragile Staaten (CDU/CSU/SPD, 2014). Entsprechend dieser Schwerpunktsetzung ist im Bundestag ein Unterausschuss zur Konfliktbearbeitung eingerichtet worden, und die neuen Sonderinitiativen unterstützen Programme, die sich mit Fragilität befassen.

Der Aktionsrahmen Deutschlands für die Entwicklungszusammenarbeit steht mit den internationalen Zielen und Prioritäten in Einklang. In diesem Rahmen wird eine gute Staatsführung als grundlegende Voraussetzung für nachhaltige Entwicklung hervorgehoben, mit besonderem Schwerpunkt auf Good Financial Governance, darunter vor allem Besteuerung und Mobilisierung nationaler Ressourcen. Diese Fokussierung gilt sowohl für bilaterale Programme als auch für das multilaterale Engagement. So hatte Deutschland im globalen Dialog zur Stärkung der Kapazitäten und zum Aufbau effektiver Institutionen in den Konsultationen zur Post-2015-Agenda die Federführung. Deutschland hat auch die Plattform International Tax Compact gegründet, die den Dialog über effektive, gerechte und transparente Steuersysteme fördern soll. Zudem setzt sich das Land für die Mobilisierung nationaler Finanzressourcen im DAC-Netzwerk Governance und in der Plattform Effektive Institutionen ein.

Deutschland vertritt ferner die Ansicht, dass eine marktwirtschaftliche Ordnung für die Erreichung einer nachhaltigen Entwicklung von entscheidender Bedeutung ist. Die Einbindung des privaten Sektors ist ein langjähriges Merkmal der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. In Anerkennung dieser Tatsache wurde Deutschland im Peer Review 2010 empfohlen, sein Programm für den privaten Sektor auszubauen, um ausländische und inländische Investitionen in Bereichen zu fördern, deren Auswahl an den Entwicklungsstrate-

gien der Partnerländer ausgerichtet ist, und sicherzustellen, dass dies nicht dazu führt, dass ODA-Mittel umgeleitet werden, um Aktivitäten zu finanzieren, die sich an Deutschlands eigenen Handelsinteressen orientieren. Wie anhand des Infrastruktursektors zu sehen ist, verfügt Deutschland über mehrere Ansatzpunkte zur Förderung von Privatinvestitionen (Abb. 2.1). Dies ermöglicht es dem Land, ein sehr breites Spektrum an Aktivitäten abzudecken und zugleich auch innovative Instrumente zu nutzen, Synergien zwischen unterschiedlichen Akteuren zu entwickeln und den Instrumentenmix an den jeweiligen nationalen Kontext anzupassen (Kapitel 1). Während sich Deutschland auf Bereiche konzentriert, in denen es (z.B. durch erneuerbare Energien) einen besonderen Mehrwert beisteuern kann, ist die Unterstützung auf die Prioritäten des Partnerlandes abgestimmt, und internationale Ausschreibungsverfahren gewährleisten, dass die Leistungen lieferungebunden sind (Kapitel 5).

Abbildung 2.1 Wie Deutschland private Infrastrukturinvestitionen in Entwicklungsländern fördert



Quelle: Miyamoto, K. und K. Biousse (2014), *Development Co-operation Working Papers, No. 19*, "Official Support for Private Sector Participation in Developing Country Infrastructure".

Die Verknüpfungen zwischen der humanitären Hilfe und den Instrumenten der Entwicklungszusammenarbeit könnten klarer sein

Im DAC-Prüfbericht Deutschland 2010 wurde festgehalten, dass die Verknüpfungen zwischen humanitärer Hilfe und den Programmen der Entwicklungszusammenarbeit unklar waren, eine Schlussfolgerung, die auch 2012 in einer gemeinsam vom BMZ und vom Auswärtigen Amt vorgenommenen Evaluierung der deutschen humanitären Hilfe zum Ausdruck kam (BMZ/Auswärtiges Amt, 2012). Es mangelt immer noch an Klarheit im Hinblick auf das BMZ-Instrumentarium für die entwicklungsfördernde, strukturbildende Übergangshilfe (ESÜH) und die Sonderinitiativen, was Deutschland in seinen Möglichkeiten einschränkt, in länger andauernden Krisensituationen und Phasen des Wiederaufbaus nach Katastrophen ganzheitliche Reaktionen systematisch zu unterstützen (Kapitel 7). Deutschland sollte den Aufgabenbereich der entwicklungsfördernden, strukturbildenden Übergangshilfe (ESÜH) klar definieren.

Kapitel 2: Deutschlands Vision und Politik der Entwicklungszusammenarbeit

Das Engagement in Situationen von Fragilität steht auf einer soliden politischen Grundlage

Es wurden neue ressortübergreifende Leitlinien für die Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten verabschiedet (Auswärtiges Amt/BMVG/BMZ, 2013), die durch das BMZ-Strategiepapier „Entwicklung für Frieden und Sicherheit“ (BMZ, 2013) ergänzt wurden. Diese entsprechen einer im Prüfbericht 2010 formulierten Empfehlung. Die ressortübergreifenden Leitlinien bauen auf internationalen guten Verfahrensweisen auf und legen die Kernaufgaben dar, deren Bewältigung im Umgang mit fragilen Staaten von entscheidender Bedeutung ist. Sie enthalten auch mittel- und langfristige Ziele für die Friedenskonsolidierung und den Aufbau von Staatlichkeit sowie Krisenprävention – und stellen die Notwendigkeit eines langfristig angelegten Engagements klar heraus. Die *Fragile State Principles* der OECD (2007) und der New Deal sind berücksichtigt, und die Rolle der Vereinten Nationen und Regionalorganisationen im Hinblick auf die Schaffung von Legitimität wird hervorgehoben. Das BMZ-Strategiepapier ist eine Ergänzung dieser Leitlinien, es wählt einen konfliktsensiblen Ansatz und ist bestrebt, einen Beitrag zur Erreichung der Ziele zu Friedensschaffung und Staatsaufbau zu leisten. Hilfreich ist, dass verschiedene Handlungsempfehlungen anhand typischer Konstellationen von Fragilität auf der Basis unterschiedlicher Kombinationen aus institutioneller Kapazität, Autorität und Legitimität von Staatsstrukturen identifiziert werden. Unklar ist hingegen, wie die Sonderinitiativen mit der Politik gegenüber fragilen Staaten verzahnt sind bzw. wie sie Schlüsselkonzepte für Situationen mit Fragilität, wie Konfliktsensibilität und das Prinzip der Schadensvermeidung „do no harm“, einbeziehen (Kapitel 5).

Deutschland räumt der Umwelt und dem Klimawandel Priorität ein und unternimmt ernsthafte Schritte zur Verringerung geschlechtsbezogener Ungleichheit

Der Klimawandel wird zunehmend für Deutschland zu einer Kernpriorität. Ebenso wie die Bereiche Umwelt und Naturressourcen ist auch der Klimawandel sowohl thematisch als auch als ressortübergreifende Dimension fester Bestandteil des EZ-Programms. Seit 2010 sind mehr als 40% der bilateralen ODA-Zusagen Deutschlands für Aktivitäten in Verbindung mit dem Klimawandel und dem Umweltschutz bestimmt – nahezu doppelt so viel wie im Durchschnitt aller Mitgliedsländer des OECD-Entwicklungsausschusses (DAC)². 2013 hatte etwa ein Drittel der GIZ-Projekte einen Bezug zum Klimawandel, und 64% der KfW-Neuzusagen im Jahr 2014 dienten Finanzierungen im Bereich Klima- und Umweltschutz.

Deutschland unterstützt Aktivitäten in den Bereichen biologische Vielfalt, Klimawandel, Wüstenbildung und umweltverträgliches Wachstum. Es hilft Partnerländern bei der Identifizierung der Ursachen von Umwelt- und Klimarisiken, Stärkung ihrer Governancestrukturen und -maßnahmen sowie Entwicklung der regionalen Zusammenarbeit. Kapazitätsaufbau und Technologietransfer sind zentrale Bestandteile der von Deutschland geleisteten Unterstützung³. Deutschland nutzt öffentliche Mittel zur Entwicklungsfinanzierung auch, um Maßnahmen und Investitionen des Privatsektors zu mobilisieren (Kapitel 1).

Das BMZ führte 2011 ein Instrument zur Umwelt- und Klimaprüfung ein, um die systematische Berücksichtigung von Umwelt- und Klimaaspekten in allen Bereichen des deutschen EZ-Portfolios zu erleichtern. Es kommt systematisch zum Einsatz, um: *a)* den Umwelt- und Klimaschutz sowie die Anpassung an den Klimawandel als ressortübergreifende Anliegen in Sektor- und Länderstrategien einzubinden und *b)* negative Auswirkungen auf die Umwelt und das Klima zu verringern oder zu vermeiden und die potenziellen Nutzeffekte aller von deutschen Durchführungsorganisationen umgesetzten Programme für Umwelt und Klima zu steigern. Im Einklang mit diesem Instrument werden alle bilateralen Projekte in der Bewertungsphase einer Prüfung unterzogen. Die Ergebnisse dieser Prüfung werden von den jeweiligen Länderreferaten des BMZ geprüft. Zusätzlich zu diesem Screening überprüften die Sektorreferate Klima und Umwelt 2014 etwa die Hälfte der bilateralen Programmanschläge. Dieser Prozess hat

Auswirkungen, da an durchschnittlich jedem zweiten geprüften Vorschlag Änderungen vorgenommen bzw. spezifische Anmerkungen zur Umsetzung angefügt wurden⁴.

Die Nutzung und Qualitätskontrollen der umweltbezogenen Policy-Marker des Entwicklungsausschusses der OECD sind in Deutschland rigoros⁵. Konkrete Beispiele sind die internen KfW-Leitlinien für die Anwendung der Klima-Marker, die sektorspezifische Beispiele enthalten, und das BMZ-System zur Ermittlung des Beitrags einzelner Projekte zur Erhaltung der Biodiversität⁶. Deutschland beteiligt sich aktiv an einer Reihe internationaler Klimainitiativen und den OECD-Arbeiten in den Bereichen Umwelt und Klimawandel und hat u.a. auch den Ko-Vorsitz des DAC-EPOC-Task Teams Klimawandel und Entwicklung inne⁷. Es könnte sein Fachwissen und seine Erfahrungen im Bereich Umwelt und Entwicklungszusammenarbeit intensiver mit dem DAC austauschen.

Das BMZ unternimmt auch Schritte, um die Gleichberechtigung der Geschlechter durch einen neuen übersektoralen dreigleisigen Ansatz aus Politikdialog, Empowerment und Gender Mainstreaming (BMZ, 2014b) und einen Screening-Mechanismus in die deutsche Entwicklungszusammenarbeit zu integrieren. 2013 hatten 42% der deutschen bilateralen, nach Sektoren aufschlüsselbaren ODA-Leistungen die Gleichstellung der Geschlechter und das Empowerment der Frauen als Haupt- oder bedeutendes Ziel, gegenüber einem DAC-Länderdurchschnitt von 33%. GIZ und KfW haben in den Ressorts der Zentrale und in den Länderbüros (im Fall der GIZ) Experten und sogenannte Gender-Ansprechpersonen (*focal points*). Im BMZ befassen sich mittlerweile nur noch 1,3 Vollzeitäquivalenzkräfte mit dieser Thematik. Obwohl das BMZ von dem in den Durchführungsorganisationen angesiedelten Gender-Fachwissen abhängig ist, sieht es sich durch die mangelnden internen Ressourcen in der Fähigkeit eingeschränkt, die Durchführungsorganisationen zu beaufsichtigen und von den guten Verfahrensweisen zu lernen.

Das BMZ sollte klären, wie die Auseinandersetzung mit anderen Querschnittsthemen erfolgen soll⁸. In Anerkennung der Tatsache, dass es schwierig ist, eine Vielzahl von Querschnittsthemen parallel wirksam zu verfolgen, räumen die deutschen Länderteams in den Partnerländern je nach Kontext spezifischen Querschnittsthemen Priorität ein. In Kenia liegt der Schwerpunkt beispielsweise auf der Korruptionsbekämpfung, wohingegen in Mosambik die gesundheitliche Lage Deutschland zur Priorisierung der Bekämpfung von HIV/AIDS veranlasst hat. Es scheint sich hierbei um einen pragmatischen Ansatz zu handeln, sofern sich die Schwerpunktauswahl auf eine solide, länderspezifische Analyse stützen kann. Auch hier würden die Bestimmung von sogenannten „Champions“, die sich auf hochrangiger Ebene der Organisation für das jeweilige Thema einsetzen und eine angemessene Ressourcenallokation eine wirksame Umsetzung in allen Sektoren und auch im Politikdialog erleichtern. Von besonderer Bedeutung ist dieser Aspekt für die Geschlechtergleichstellung zu einem Zeitpunkt, an dem das BMZ einen Aktionsplan zur Umsetzung seiner sektorübergreifenden Genderstrategie von 2014 aufstellt. Ein hochrangiges Bekenntnis des BMZ zur Priorisierung der Geschlechtergleichstellung und die Verpflichtung, die im Bereich der Geschlechtergleichstellung erzielten Ergebnisse in die wesentlichen Berichterstattungsrahmen aufzunehmen, könnte die bereits erzielten Fortschritte verstärken.

Anmerkungen

1. Seit 2013 hat das BMZ mehrere Strategiepapiere zu Themen wie Energieversorgung, Urbanisierung, Gleichberechtigung der Geschlechter, Good Financial Governance (GFG), zivilgesellschaftliche Organisationen, multilaterale Organisationen, Privatsektor und fragile Staaten ausgearbeitet.
2. Quelle: OECD DAC Creditor Reporting System, 12. Dezember 2014.
3. Beispielsweise war die GIZ aktiv an der Stärkung der Kapazitäten zur Reduzierung der Luftverschmutzung und CO₂-Intensität des Verkehrs in kleinen und mittleren Städten beteiligt. Deutschland fördert auch die regionale Zusammenarbeit von Partnerländern im Umweltbereich und unterstützt Instrumente und Strategien, die den Umweltschutz in andere Politikbereiche integrieren, z.B. durch Kapazitätsaufbau zur Durchführung strategischer Umweltverträglichkeitsprüfungen. Zwischen 2005 und 2013 war die GIZ (im Auftrag des BMZ und des Bundesumweltministeriums) auch an der Gründung eines globalen Politiknetzwerks für erneuerbare Energien für das 21. Jahrhundert beteiligt (REN21), um Wissensaustausch, Politikentwicklung und gemeinsame Aktionen zur Erreichung eines raschen globalen Übergangs zu erneuerbaren Energien zu fördern.
4. Die KfW unterzieht jedes Vorhaben einer umfassenden Prüfung zur Abschätzung der Umwelt-, Klima- und Sozialerheblichkeit, deren Durchführung von einer Zentralstelle für Politikkoordinierung, dem „Kompetenzzentrum Umwelt und Klima“, genau überwacht wird. Alle drei Jahre veröffentlicht die KfW einen Nachhaltigkeitsbericht, in dem sie die Grundsätze und Ergebnisse ihrer Politik zusammenfassend darlegt (KfW, 2014).
5. Es findet eine systematische Qualitätsprüfung der Anwendung der Rio-Marker durch Sektorexperten statt, statistische Einheiten führen regelmäßige Prüfungen der Erfassung und Kohärenz durch, und das für die Beurteilung zuständige Personal wird geschult und sensibilisiert.
6. Im Rahmen dieses 2012 eingeführten Systems wird das Volumen des spezifisch auf die Erhaltung der Biodiversität ausgerichteten „sektoralen Bestandteils“ eines Projekts ermittelt, und nur dieses Volumen wird als finanzieller Beitrag zur Erhaltung der biologischen Vielfalt gewertet, nicht die Höhe des Gesamtprojekts. Das BMZ erstellt derzeit einen Leitfaden für die Anwendung der Klima-Marker.
7. Als Mitglied des Task Teams zur Verbesserung der Rio-Marker, Umwelt- und Entwicklungsfinanzierungsstatistiken nahm die GIZ an der Bestandsaufnahme der Berichterstattungsmethoden der Mitgliedsländer des OECD-Entwicklungsausschusses über umweltbezogene ODA-Entwicklungsfinanzierung und Berichterstattung im Rahmen der Rio-Übereinkommen im Dezember 2013 teil. Auf Einladung Deutschlands fand auch das zweite Treffen des Gemeinsamen ENVIRONET-WP-STAT Task Teams im Juni 2014 in Bonn statt.
8. Das BMZ hat vier Querschnittsthemen: Armutsbekämpfung, Gute Regierungsführung und Anti-Korruption, Menschenrechte und Gleichberechtigung der Geschlechter sowie Klima und Umwelt.

Literaturverzeichnis

Regierungsquellen

BMZ (2015), *Memorandum für den DAC Peer Review Deutschland 2015*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn.

BMZ (2014a), *Zukunftscharta. EINEWELT – Unsere Verantwortung*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn.

BMZ (2014b), "Gleichberechtigung der Geschlechter in der deutschen Entwicklungspolitik - Übersektorales Konzept", *BMZ-Strategiepapier 2/2014*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn, verfügbar unter: www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier341_02_2014.pdf.

BMZ (2013), "Eckpunktepapier für die multilaterale Entwicklungspolitik", *BMZ-Strategiepapier 7/2013*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn, verfügbar unter: www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier331_07_2013.pdf.

BMZ (2012), "Armut wirksamer bekämpfen – weltweit! – Übersektorales Konzept zur Armutsreduzierung", *BMZ-Strategiepapier 6/2012*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn, verfügbar unter: www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier320_6_2012.pdf.

BMZ (2009), "Förderung von Good Governance in der deutschen Entwicklungspolitik", *BMZ Konzepte 172*, Februar 2009, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn, verfügbar unter: <http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepapiere/konzept172.pdf>.

BMZ (2007), "Entwicklungsorientierte Transformation bei fragiler Staatlichkeit und schlechter Regierungsführung", *BMZ Konzepte 149*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn, verfügbar unter: www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepapiere/konzept149.pdf.

CDU/CSU/SPD (2013), "Verantwortung in der Welt", Kapitel 7 in *Deutschlands Zukunft gestalten – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD – 18. Legislaturperiode*, Berlin, verfügbar unter: <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf>.

GIZ (2012), *Gender lohnt sich! Genderstrategie*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Bonn, verfügbar unter: <https://www.giz.de/fachexpertise/downloads/Fachexpertise/giz-genderstrategie-dt-2012.pdf>.

KfW (2014), *Nachhaltigkeitsrichtlinie – Prüfung von Umwelt- Sozial- und Klima-Aspekten: Prinzipien und Prozess*, KfW Entwicklungsbank, Frankfurt, verfügbar unter: https://www.kfw-entwicklungsbank.de/PDF/Download-Center/PDF-Dokumente-Richtlinien/Nachhaltigkeitsrichtlinie_DE.pdf.

KfW (2011), *Genderstrategie der KfW-Entwicklungsbank*, September 2011, KfW Entwicklungsbank, Frankfurt, verfügbar unter: https://www.kfw-entwicklungsbank.de/Download-Center/PDF-Dokumente-Selbstdarstellung/2011_Genderstrategie_D.pdf.

Andere Quellen

Miyamoto, K. and K. Biousse (2014), "Official Support for Private Sector Participation in Developing Country Infrastructure", *OECD Development Co-operation Working Papers*, No. 19, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/5jz14cd40nf0-en>.

OECD (2011), *DAC-Prüfbericht über die Entwicklungszusammenarbeit: Deutschland 2010*, OECD Publishing, Paris.

Kapitel 3: Zusammensetzung der deutschen öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit

ODA-Gesamtvolumen

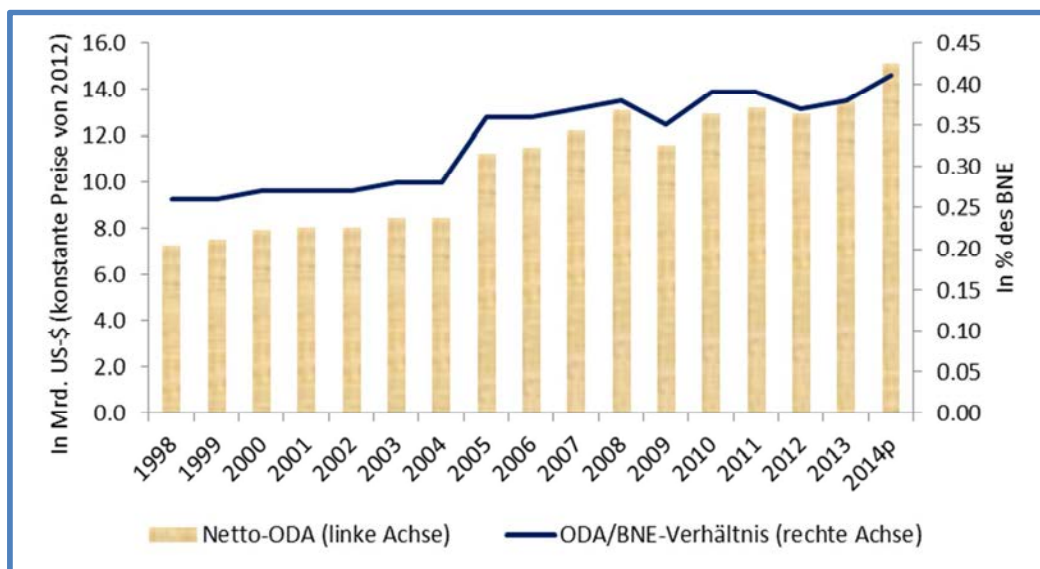
Indikator: Das Mitglied unternimmt alle erforderlichen Anstrengungen, um die nationalen und internationalen ODA-Ziele zu erfüllen.

Die Bundesregierung hat sich erneut zu dem VN-Ziel bekannt, 0,7% des Bruttonationaleinkommens (BNE) für ODA aufzuwenden, und für den Zeitraum 2014-2019 eine deutliche Erhöhung ihres ODA-Budgets angekündigt. Deutschlands Netto-ODA erreichte 2014 einen historischen Höchststand, womit das Verhältnis ODA/BNE von 0,38% auf 0,41% anstieg. In Anbetracht des deutschen Wirtschaftswachstums dürften die geplanten weiteren Erhöhungen aber nur ausreichen, um ein ODA-Niveau von mindestens 0,4% des BNE zu sichern, deutlich unter dem 0,7%-Ziel. Deutschland hat noch keinen Zeitrahmen für die Erfüllung seiner ODA/BNE-Zusage festgelegt.

Es sind deutliche ODA-Erhöhungen geplant

2014 stellte Deutschland ODA-Leistungen in Höhe von netto 16,25 Mrd. US-\$ bereit, was einem realen Anstieg um 12% im Vergleich zu 2013 entsprach (vorläufige Zahlen). Dadurch erhöhte sich die Netto-ODA des Landes 2014 auf 0,41% des BNE, gegenüber 0,35% im Jahr 2009 (Abb. 3.1). Die Bundesrepublik ist gemessen am Gesamtvolumen ihrer ODA drittgrößter Geber im DAC und steht nach der Höhe ihrer Netto-ODA im Verhältnis zum BNE auf Platz zehn¹.

Abbildung 3.1 Deutschlands Netto-ODA absolut und im Verhältnis zum Bruttonationaleinkommen (BNE), 1998-2014



Quelle: DAC-Statistiken.

Kapitel 3: Zusammensetzung der deutschen ODA

Deutschland hat sich erneut zum 0,7%-Ziel der Vereinten Nationen (0,7% des BNE für ODA) bekannt und weitere bedeutende Erhöhungen des ODA-Volumens angekündigt. In ihrem Koalitionsvertrag von 2013 hat die Bundesregierung zugesagt, in der Legislaturperiode bis 2017 insgesamt 2 Mrd. Euro an zusätzlichen Haushaltsmitteln für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit auszuweisen (BMZ, 2015a). Vor kurzem hat sie eine weitere Erhöhung des ODA-Budgets um 8,3 Mrd. Euro zwischen 2015 und 2019 angekündigt². Laut Vorausberechnungen der Bundesregierung wird ein großer Teil dieser zusätzlichen Mittel dem BMZ zugute kommen, womit dessen Etat zwischen 2015 und 2017 von 6,5 Mrd. Euro auf 7,5 Mrd. Euro – sein bislang höchstes Niveau – steigen dürfte³. Zusätzliche Mittel gehen auch an das Auswärtige Amt (für humanitäre Hilfe) und das Umweltministerium.

Deutschland braucht einen Plan und einen Zeitrahmen für die Erfüllung des ODA/BNE-Ziels von 0,7%

Mit den zusätzlichen 10,3 Mrd. Euro, die zwischen 2014 und 2019 für die Entwicklungszusammenarbeit bereitgestellt werden sollen, bekundet die Bundesrepublik ihre Entschlossenheit, die Ausgaben in den nächsten Jahren beträchtlich zu erhöhen, um ein ODA-Niveau von mindestens 0,40% des BNE zu sichern. Das 0,7%-Ziel liegt jedoch trotz dieser deutlichen Steigerung immer noch in weiter Ferne, und die Bundesregierung hat auch noch keinen Zeitrahmen oder Zwischenziele für seine Erfüllung festgelegt, wie dies im Prüfbericht von 2010 empfohlen wurde (Anhang A)⁴. In einem solchen Plan könnte zweckmäßig dargelegt werden, wie die zusätzlichen Mittel ausgegeben werden sollen, u.a. im Rahmen von Sonderinitiativen (Kapitel 2).

Deutschland könnte den gestiegenen ODA-Etat nutzen, um seine Unterstützung für die am wenigsten entwickelten Länder (LDC) und für fragile Staaten aufzustocken. 2013 beliefen sich die deutschen ODA-Leistungen für LDC insgesamt auf 0,09% des BNE, deutlich weniger als die von den VN angestrebten 0,15% (OECD, 2015b). Eine Erhöhung der ODA für die bedürftigsten Länder stünde daher mit der im Dezember 2014 auf der DAC-Jahrestagung gemachten Zusage in Einklang (OECD, 2014b).

Deutschland hält sich an die Berichterstattungsleitlinien und -empfehlungen des DAC

Deutschland erfüllt die Berichtsaufgaben des DAC und stellt zeitnah vollständige und korrekte Informationen in hoher Qualität zur Verfügung. Deutschland macht zudem Angaben zu den geplanten Ausgaben auf Basis der gegebenen Zusagen für die kommenden drei Jahre (aggregiert für alle Ressorts zusammengenommen), die im *Indicative Forward Spending Survey* des DAC veröffentlicht werden (OECD, 2014a).

ODA-Kredite sind ein wesentlicher Bestandteil der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Der Anteil der Kredite an Deutschlands bilateralen ODA-Bruttoauszahlungen stieg zwischen 2009 und 2013 von 19% auf 26%. Das Zuschusselement der deutschen ODA-Zusagen insgesamt verringerte sich 2013 auf 86,9%, nachdem es 2012 bei 88,4% und 2002-2003 bei 97,5% gelegen hatte. Dies entspricht noch den OECD-Empfehlungen zu den ODA-Bedingungen, die ein Zuschusselement von mindestens 86% vorsehen⁵.

Bilaterale ODA

Indikator: Die Allokation der ODA entspricht der Absichtserklärung und den auf internationaler Ebene eingegangenen Verpflichtungen

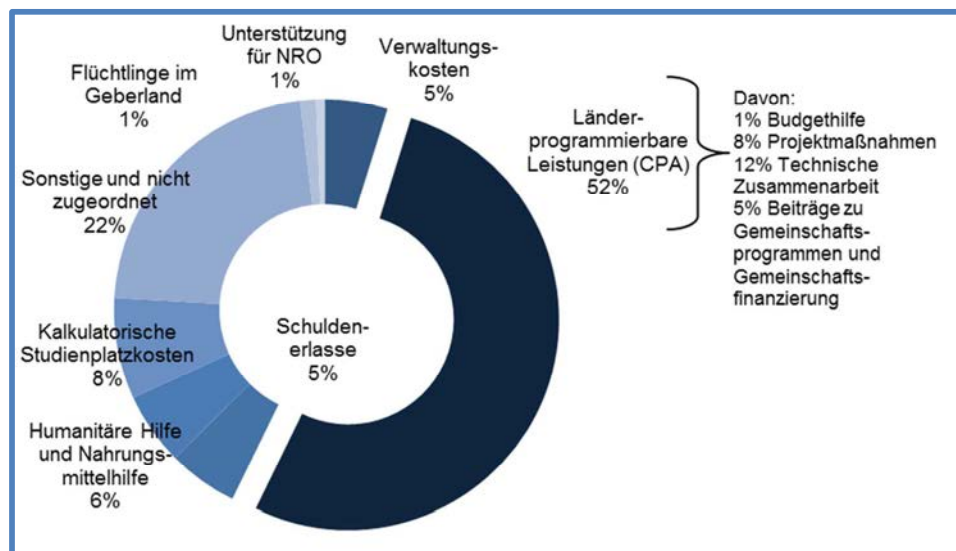
In der Verteilung der bilateralen ODA kommt Deutschlands auf politischer Ebene bekundetes Engagement, seine Anstrengungen auf die ärmsten Länder – insbesondere in Afrika – zu konzentrieren, nur teilweise zum Ausdruck. Deutschland hat zwar die Zahl seiner Partner- bzw. Kooperationsländer auf 50 reduziert, die Konzentration der ODA-Leistungen aber nicht erhöht. Die KfW arbeitet mit einer Palette verschiedener Finanzierungsinstrumente mit geringerer Konzessionalität, die sich an einkommensstärkere Entwicklungsländer wenden. Dies erklärt die Diskrepanzen zwischen politischer Absicht und tatsächlichem Ausgabenverhalten. Es ist zwar gut, in verschiedenen Situationen mit unterschiedlichen Instrumenten zu arbeiten, der Anteil der deutschen bilateralen ODA, der an die am wenigsten entwickelten Länder und sonstige Länder der unteren Einkommensgruppe geht, ist jedoch rückläufig. In der sektoralen Allokation drückt sich Deutschlands politischer Fokus auf Armutsbekämpfung, Governance, Wirtschaftswachstum und Umwelt hingegen aus.

Die Reduzierung der Zahl der Kooperationsländer hat nicht zu einer stärkeren ODA-Konzentration geführt

Der Anteil der bilateralen ODA ist in den letzten Jahren gestiegen und hat sich zwischen 2009 und 2013 von 63% auf 71% der deutschen Bruttogesamtleistungen erhöht (Tabelle B.2, Anhang B). Im Einklang mit einer Empfehlung des Prüfberichts von 2010 (Anhang A) beschloss Deutschland, seine bilaterale ODA stärker auf nur 50 Kooperationsländer zu konzentrieren⁶ (2005 belief sich die Zahl der Kooperationsländer noch auf 92, 2010 auf 57) (BMZ, 2015a). Trotz dieser Verringerung der Zahl der Partnerländer hat die Konzentration der ODA-Leistungen seit 2002 abgenommen: Im Zeitraum 2007-2011 gingen durchschnittlich 47% der deutschen bilateralen ODA an die zwanzig wichtigsten Empfängerländer, im Zeitraum 2012-2013 waren es nur noch 43% (Tabelle B.4). Dieser Trend ist einer Zunahme der Mittel zuzuschreiben, bei denen keine geografische Zuordnung möglich ist bzw. die nur regional aufteilbar sind, worin sich Deutschlands verstärkte Fokussierung auf Regionalprogramme und -initiativen ausdrückt. Außerdem stehen vier von Deutschlands zehn wichtigsten Empfängerländern nicht auf der Liste der 50 Kooperationsländer, in denen komplette bilaterale Programme umgesetzt werden (China, Côte d'Ivoire, Syrien und Türkei) (Tabelle B.4).

Der Anteil der länderprogrammierbaren Leistungen (Country Programmable Aid-CPA) ist in den vergangenen vier Jahren weitgehend stabil geblieben und belief sich 2013 auf 52% der bilateralen ODA (Abb. 3.2), knapp unter dem DAC-Durchschnitt von 54,5%⁷. Das bedeutet, dass fast die Hälfte der deutschen bilateralen ODA nicht auf Partnerebene in Programme eingeplant werden kann: 22% sind nicht zuordenbar (darunter Mittel für politische Stiftungen und die zwei wichtigsten kirchlichen Organisationen). Weitere 24% der bilateralen ODA entfallen auf kalkulatorische Studienplatzkosten, humanitäre Hilfe, Schuldenerleichterungen und Verwaltungskosten.

Abbildung 3.2 Zusammensetzung von Deutschlands bilateraler ODA, 2013, Bruttoauszahlungen



Quelle: DAC-Statistiken.

Kredite an Länder der mittleren Einkommensgruppe schwächen die Fokussierung der bilateralen ODA auf die ärmsten Länder

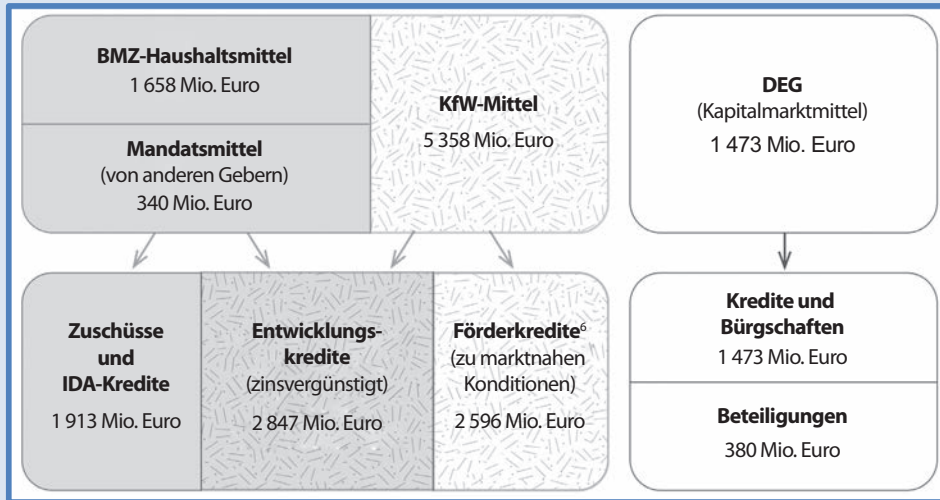
Im Einklang mit dem Engagement für eine stärkere Konzentration auf die ärmsten Länder liegt der regionale Schwerpunkt der Arbeit des BMZ auf Afrika. Das BMZ beabsichtigt, Afrika ab 2015 51% seiner bilateralen Haushaltsmittel zukommen zu lassen (BMZ, 2015a). 22 der deutschen Kooperationsländer liegen in Afrika, und bei 25 handelt es sich um LDC oder andere Länder der unteren Einkommensgruppe.

Trotz der ausdrücklichen Fokussierung auf Afrika gingen 32% der gesamten bilateralen aufteilbaren ODA 2013 an afrikanische Länder, während 34% in asiatische Länder flossen (Tabelle B.3). Dies erklärt sich daraus, dass die Allokationskriterien nur für die Haushaltsmittel des BMZ gelten, während die ODA-Allokationen insgesamt auch die konzessionären Darlehen der KfW umfassen. Die KfW bietet als Entwicklungsbank, die mit Kapitalmarktmitteln arbeitet, Finanzprodukte an, die dem Bedarf von Ländern der unterschiedlichen Einkommensgruppen gerecht werden. Sie finanziert daher aus eigenen Mitteln eine breite Palette von Darlehen mit unterschiedlichem Konzessionalitätsgrad, was zur Folge hat, dass große Volumen an konzessionären Krediten an weiterentwickelte Länder der mittleren Einkommensgruppe, hauptsächlich in Asien, gehen (Kasten 3.1).

Die finanzielle Entwicklungszusammenarbeit mit den am wenigsten entwickelten Ländern kann in Deutschland hingegen nur über Zuschüsse erfolgen. Deshalb gingen 2013 nur 27% der bilateralen, nach Ländern aufteilbaren ODA an LDC und sonstige Länder der unteren Einkommensgruppe, während 73% an Länder der mittleren Einkommensgruppe gingen (Abb. 3.3 und Tabelle B.3). Die auf LDC und Länder der mittleren Einkommensgruppe entfallende ODA war damit effektiv niedriger als 2012 (40%) und 2009 (30%).

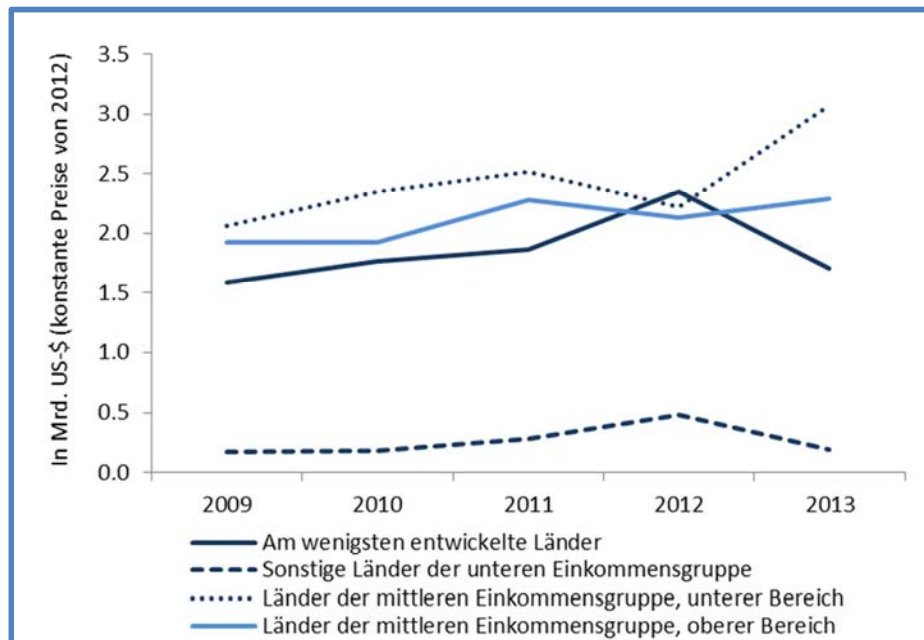
Kasten 3.1 KfW Entwicklungsbank: Finanzierungsquellen und Finanzierungsinstrumente

Zusätzlich zu Haushaltsmitteln des BMZ setzt die KfW eigene Mittel ein, um eine breite Palette von Finanzierungsinstrumenten anzubieten, die auf die Finanzierungskapazitäten der Partnerländer sowie die konkreten wirtschaftlichen Gegebenheiten der einzelnen Projekte abgestimmt sind. Das BMZ finanziert ungefähr ein Drittel der als ODA anrechenbaren Aktivitäten der KfW, bei denen es sich um Zuschüsse für LDC und Kredite zu Konditionen der Internationalen Entwicklungsorganisation (IDA) handelt, sowie einen Teil der zinsvergünstigten Entwicklungskredite.



Quelle: Von der KfW für die DAC-Prüfung bereitgestellte Unterlagen.

Abbildung 3.3 Deutschlands bilaterale aufschlüsselbare ODA nach Einkommensgruppe, 2009-2013



Quelle: DAC-Statistiken.

Kapitel 3: Zusammensetzung der deutschen ODA

In der sektoralen Aufteilung liegt der Akzent auf Armutsbekämpfung, Governance, Wirtschaftswachstum und Umwelt

In der sektoralen Aufteilung kommt Deutschlands Fokussierung auf Armutsbekämpfung, gute Regierungsführung und Förderung einer sozial und ökologisch ausgerichteten Marktwirtschaft zum Ausdruck. Der größte Teil der deutschen bilateralen ODA-Bruttoszusagen entfällt auf soziale Infrastruktur und Dienstleistungen (43% im Zeitraum 2012-2013), wobei der Akzent besonders auf Bildung, Staat und Zivilgesellschaft liegt. An zweiter Stelle folgen wirtschaftliche Infrastruktur und Dienstleistungen (27% im Zeitraum 2012-2013) mit einer starken Ausrichtung auf Energie, Bankwesen und Finanzdienstleistungen (Tabelle B.5).

Deutschlands Umweltorientierung kommt in der sektoralen Aufteilung ebenfalls zum Ausdruck, wo die Kategorie „Multisektor“ (auf die 2012-2013 durchschnittlich 13% entfielen) von Deutschlands Engagement für Klimainvestitionen (Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel), Biodiversität und eine nachhaltige Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen zeugt. Deutschland investiert auch in anderen Bereichen wie Energie, Landwirtschaft und Wasser in Umwelt und Klima. Der Anteil der deutschen bilateralen ODA, der auf Umweltbelange ausgerichtet ist, erhöhte sich 2013 effektiv auf 40%, deutlich über dem DAC-Durchschnitt von 23%. Deutschlands Engagement für Klimaschutz und Anpassung hat in den Jahren 2010 und 2011 ebenfalls stark zugenommen. 2012 und 2013 kam es zu einer Stabilisierung bei 28% der bilateralen ODA, gegenüber einem DAC-Durchschnitt von 17% (OECD, 2015a).

Multilaterale ODA

Indikator: Das Mitglied macht effizient von den Möglichkeiten multilateraler ODA Gebrauch

Die Bundesrepublik steht in einem konstruktiven Dialog mit multilateralen Organisationen. Sie räumt dabei der Kernfinanzierung Priorität ein, was mit ihrer Strategie im Einklang steht, diesen Organisationen dabei zu helfen, ihren Auftrag wirkungsvoll zu erfüllen. In den vergangenen Jahren hat Deutschland seine zweckgebundene Finanzierung aufgestockt, während sich das Gesamtvolumen seiner ODA für multilaterale Organisationen verringert hat.

Der Anteil der ODA an multilaterale Organisationen ist gesunken

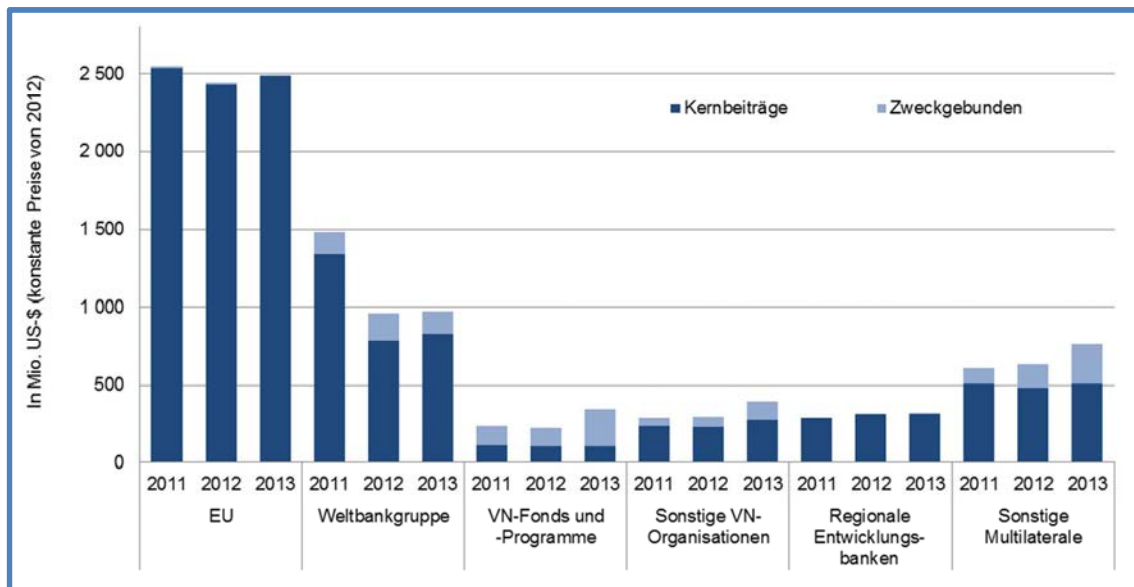
2013 handelte es sich bei 29% der ODA-Bruttogesamtleistungen Deutschlands um Beiträge zu den Kernhaushalten multilateraler Organisationen, etwas mehr als im DAC-Durchschnitt (27%). Der Anteil der multilateralen Leistungen an der Brutto-ODA hat sich seit 2009, wo er bei 37% lag, jedoch insgesamt verringert (Tabelle B.2). Außerdem sind 7% der bilateralen ODA für spezielle Programme bestimmt, die von multilateralen Organisationen umgesetzt werden (multi-bilateral/zweckgebunden).

Als größte Volkswirtschaft der EU trägt Deutschland den größten Anteil an der Finanzierung des Haushalts der Europäischen Union und des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF). Deutschland steuert jährlich rd. 2,5 Mrd. US-\$ zum Entwicklungshaushalt der EU bei. Deutschland ist auch ein wichtiger Beitragszahler der Weltbankgruppe und von Organisationen der VN. Relativ hohe Beiträge werden auch an andere multilaterale Agenturen gezahlt, vor allem an den Globalen Fonds zur Bekämpfung von AIDS, Tuberkulose und Malaria (Abb. 3.4).

Deutschland räumt der Kernfinanzierung multilateraler Organisationen Priorität ein

Deutschland räumt der Kernfinanzierung multilateraler Organisationen Priorität ein, was mit seiner Strategie im Einklang steht, diesen Organisationen dabei zu helfen, ihren Auftrag wirkungsvoll zu erfüllen. Es gehört weiterhin zu den DAC-Mitgliedern, in denen der Anteil der für multilaterale Organisationen bestimmten Brutto-ODA, der in Form von zweckgebundenen Mitteln bereitgestellt wird, am geringsten ist (OECD, 2015b). Der Anteil der bilateralen ODA, den Deutschland in Form zweckgebundener Mittel über multilaterale Organisationen vergibt, hat in den letzten Jahren allerdings zugenommen (Abb. 3.4). Dieser Anstieg entfällt hauptsächlich auf zweckgebundene Finanzierungen für VN-Fonds und -Programme, die sich 2013 auf Grund von Deutschlands humanitärer Hilfe in der Syrienkrise verdoppelt haben.

Abbildung 3.4 Deutschlands Kern- und zweckgebundene Finanzierung für multilaterale Organisationen, 2011-2013



Quelle: DAC-Statistiken.

Anmerkungen

1. Quelle: *OECD Compare your country website* (www.compareyourcountry.org/oda), Zugriff am 15. Mai 2015.
2. Diese Ankündigung erfolgte anlässlich der Verabschiedung eines Nachtragshaushalts für 2015, wobei zugleich eine Finanzplanung bis 2019 vorgelegt wurde (BMZ, 2015b).
3. Mit 860 Mio. Euro mehr im Jahr 2016 ist dies zugleich die stärkste Haushaltserhöhung, die das BMZ je verzeichnet hat.
4. Auch wenn Deutschland sein Engagement für das 0,7%-Ziel bekräftigt hat, ist der fehlende Zeiträumen vor dem Hintergrund der EU-Zielvorgaben – 0,51% für 2010 und 0,7% für 2015 – doch als Misserfolg zu werten.
5. Wegen Informationen zur *Recommendation on the Terms and Conditions of Aid* von 1978 vgl. www.oecd.org/dac/stats/31426776.pdf.
6. In Partner- bzw. Kooperationsländern werden komplette bilaterale Programme (mit bis zu drei Schwerpunkten pro Land) umgesetzt. Darüber hinaus kooperiert Deutschland thematisch oder regional mit weiteren 29 Staaten mit jeweils nur einem Schwerpunkt pro Land (BMZ, 2015a).
7. Die CPA entsprechen dem Anteil der ODA, bei dem die Partnerländer ein großes Mitspracherecht geltend machen bzw. geltend machen können. Wegen Informationen hierzu vgl. www.oecd.org/dac/aid-architecture/countryprogrammableaidcpafrequentlyaskedquestions.htm.

Literaturverzeichnis

Regierungsquellen

BMZ (2015a), *Memorandum für den DAC Peer Review Deutschland 2015*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn.

BMZ (2015b), *Höchste Steigerung und höchster Etat in der Geschichte des Entwicklungsministeriums*, Pressemeldung, 18. März 2015, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn, verfügbar unter: www.bmz.de/20150318-2.

Andere Quellen

Busan Partnership for Effective Development Co-operation (2011), verabschiedet auf dem Vierten Hochrangigen Forum zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit, Busan, Republik Korea, 29. November – 1. Dezember 2011, verfügbar unter: <http://effectivecooperation.org>.

OECD (2015a), *Development Co-operation Report 2015*, OECD, Paris.

OECD (2015b), *Multilateral Aid 2015: Better Partnerships for a Post-2015 World*, OECD, Paris.

OECD (2014a), *2014 Global Outlook on Aid: Results of the 2014 DAC Survey on Donors' Forward Spending Plans and Prospects for Improving Aid Predictability*, OECD, Paris, verfügbar unter: www.oecd.org/dac/aid-architecture/GlobalOutlookAid-web.pdf.

OECD (2014b), *DAC HLM Final Communiqué*, 16. Dezember 2014, OECD, Paris, verfügbar unter: www.oecd.org/dac/OECD%20DAC%20HLM%20Communique.pdf.

Kapitel 4: Durchführung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Institutionelles System

Indikator: Die institutionelle Struktur begünstigt eine kohärente, qualitativ hochwertige Entwicklungszusammenarbeit

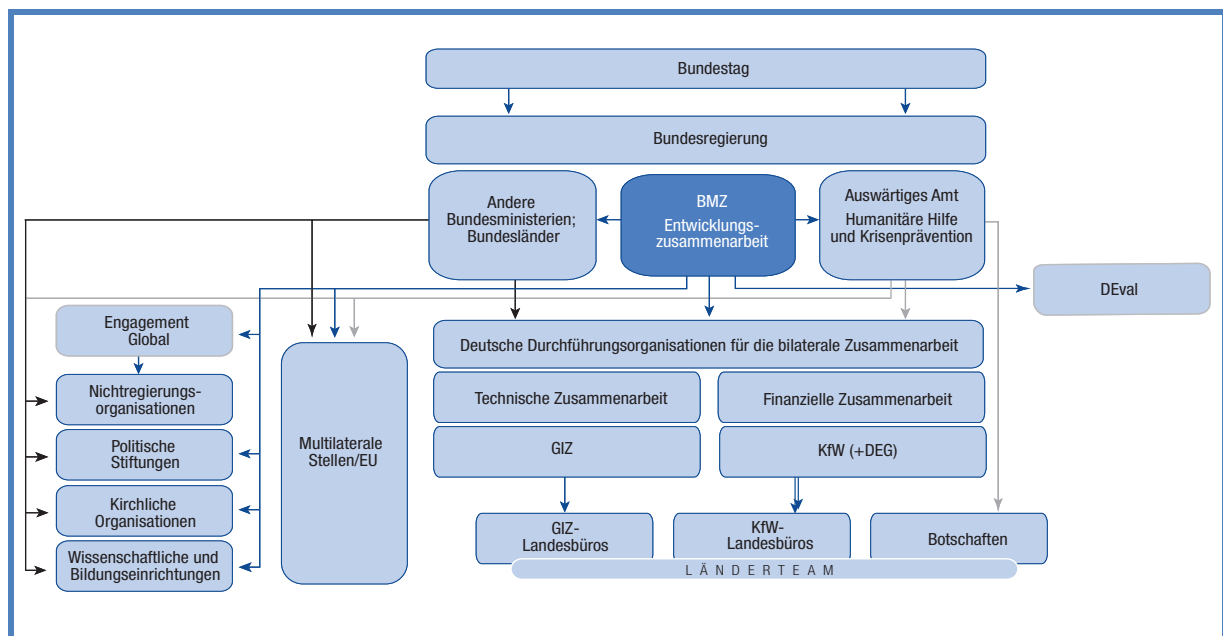
Deutschland hat weitere Schritte unternommen, um sein institutionelles System zu straffen. In politischer Hinsicht erfolgte dies durch die Stärkung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), im Hinblick auf die Umsetzung durch Fusionierung der drei Durchführungsorganisationen der Technischen Zusammenarbeit zur GIZ. Deutschland muss nunmehr seine formalen Prozesse überprüfen und das Geschäftsmodell des BMZ verfeinern, um seine Steuerungsfunktion für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit zu stärken und sicherzustellen, dass die Systeme und Verfahren kontextbezogene, flexible Ansätze vor Ort unterstützen.

Die Straffung des Systems der Entwicklungszusammenarbeit ist im Gang

Deutschland hat zwar bereits Schritte unternommen, um sein komplexes EZ-System weiter zu straffen, wesentliche Merkmale sind jedoch seit zehn Jahren unverändert geblieben (Abb. 4.1):

- Ein eigenes Ministerium (BMZ), das im Bundeskabinett vertreten ist, entwickelt die Leitlinien und Konzepte der Entwicklungspolitik.

Abbildung 4.1 Das deutsche institutionelle System der Entwicklungszusammenarbeit



Quelle: Auf der Grundlage von dem Prüfungsteam zur Verfügung gestellten Informationen.

- Zahlreiche Akteure sind mit der Umsetzung der deutschen Entwicklungspolitik betraut; hierzu zählen zwei leistungsfähige Einrichtungen (GIZ und KfW)¹ sowie weitere Ministerien, Bundesländer, politische Stiftungen, kirchliche Organisationen, NRO, wissenschaftliche und Bildungseinrichtungen².
- Es gibt separate Haushalte für die Finanzielle und die Technische Zusammenarbeit, die von unterschiedlichen Institutionen umgesetzt werden.
- In den Partnerländern wird das BMZ durch an die Botschaften entsandtes Personal vertreten, und andere wichtige Akteure (z.B. GIZ, KfW) haben ihre eigenen Vertretungen.

Entsprechend den Empfehlungen der Länderprüfung von 2010 hat Deutschland Schritte unternommen, um sein System zu straffen und für die Bewältigung künftiger Herausforderungen zu rüsten. Hierzu zählten die Stärkung des BMZ, die Konsolidierung der humanitären Hilfe im Auswärtigen Amt (Kapitel 7), die Fusionierung der drei für die Technische Zusammenarbeit zuständigen Stellen sowie Anstrengungen zur effizienten Gestaltung der Beziehungen zwischen Entwicklungspolitik und Durchführung.

Das BMZ verfügt nunmehr über ein klares Mandat zur Gestaltung der Entwicklungspolitik und zur Kontrolle der deutschen Entwicklungszusammenarbeit³ und hat seine Kapazitäten zur Erfüllung seiner Aufgaben erhöht. Die Stärkung des BMZ umfasste die Bestätigung seiner politischen Führungsrolle durch die Ernennung eines zweiten Parlamentarischen Staatssekretärs, um die Zusammenarbeit mit dem Parlament und der Öffentlichkeit zu verbessern. Zudem wurde das BMZ 2014 umstrukturiert, um seine Effizienz zu steigern und die Umsetzung der Arbeiten zu den neuen Hauptschwerpunkten der Entwicklungspolitik – der 2030-Agenda, dem Klimawandel und der Sonderinitiative „Eine Welt ohne Hunger“ – zu gewährleisten. Dies erfolgte durch Einrichtung gesonderter Arbeitseinheiten für jeden dieser Bereiche⁴. Und schließlich hat das BMZ seine Kapazitäten zur Politikgestaltung in den vergangenen fünf Jahren gestärkt, indem es seine Mitarbeiterzahl in der Zentrale um 27% bzw. 165 neue Stellen erhöhte. Gleichzeitig wurden 46 Mitarbeiter zusätzlich an die Botschaften entsandt, um die Entwicklungszusammenarbeit zu überwachen – eine Steigerung um 78%.

2011 fusionierten die drei Durchführungsorganisationen GTZ (Technische Zusammenarbeit), InWEnt (Aus- und Fortbildung) und DED (Freiwilligendienste und Entsendungen) zu einer neuen Organisation, der GIZ. Die Fusion trägt inzwischen Früchte. Wie das Prüfungsteam in Mosambik und Kenia feststellte, hat sie zu Effizienzsteigerungen und größerer strategischer Kohärenz geführt, während zugleich die komparativen Vorteile der einzelnen Instrumente beibehalten und ihr Einsatz gezielter ausgerichtet wurde. Mittlerweile werden rd. 15% der Tätigkeiten der GIZ von anderen Ministerien als dem BMZ in Auftrag gegeben. Die Tatsache, dass die an der Entwicklungszusammenarbeit beteiligten Ministerien mit der GIZ und der KfW zusammenarbeiten, kann dazu beitragen, die Kohärenz des allgemeinen Entwicklungsansatzes Deutschlands zu gewährleisten.

Auf Grund des klaren Mandats des BMZ und seiner Kapazitätsstärkung herrscht ein besseres Gleichgewicht zwischen der Entwicklungspolitik und der Durchführung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Es besteht größere Klarheit über die Rolle des BMZ in Bezug auf die zwei großen Durchführungsorganisationen GIZ, die die Technische Zusammenarbeit leitet, und KfW, die für die Finanzielle Zusammenarbeit zuständig ist. Das BMZ hat nunmehr in der Zentrale eine klare Zuständigkeit für die Ausrichtung der Politik; vor Ort wiederum können die Referentinnen und Referenten für Wirtschaftliche Zusammenarbeit dank der Aufstockung des an die Botschaften entsandten Personals einen Politikdialog mit den Partnerregierungen und anderen Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit führen. Die Erhöhung des Personals in den Botschaften trägt darüber hinaus dazu bei, die Grundlagen für eine effektivere Entscheidungsfindung seitens des BMZ zu schaffen (Anhang C).

Kapitel 4: Durchführung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Es gibt Möglichkeiten zur Verbesserung der ressortübergreifenden Zusammenarbeit im Entwicklungsbereich

Die Abstimmung zwischen dem BMZ, das für nahezu die Hälfte der deutschen ODA (2013 für 47%) zuständig ist, und dem Auswärtigen Amt, das 2013 für 12% der ODA verantwortlich war⁵, hat sich ebenfalls verbessert, wobei die Aufgaben insbesondere im Bereich der humanitären Hilfe klarer voneinander abgegrenzt wurden. Dies hat zu positiven Ergebnissen geführt, wie durch die deutsche Reaktion auf die Ebola-Krise im Jahr 2014 verdeutlicht wurde. Es kann jedoch noch mehr getan werden, um die Synergien zwischen den Instrumenten dieser beiden Ministerien zu maximieren und die Kohärenz der Ansätze in Bereichen wie Krisenprävention und Wiederaufbau zu erhöhen (Kapitel 7).

Mehrere andere Fachressorts sind an der Entwicklungszusammenarbeit beteiligt, auch wenn auf sie jeweils ein geringerer Anteil der ODA-Leistungen entfällt. So leistete beispielsweise das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit 2013 ODA in Höhe von 165 Mio. Euro⁶. Die ressortübergreifenden Arbeiten zu bestimmten Entwicklungsthemen beruhen auf einer Reihe ressortübergreifender strategischer Leitlinien⁷ sowie auf Kooperationsvereinbarungen⁸ und Abstimmungsmechanismen (z.B. eine Arbeitsgruppe zur Ernährungssicherheit, deren Vorsitz sich das BMZ und das Ministerium für Ernährung und Landwirtschaft teilen). Die Abstimmung ist in den Bereichen Frieden und Sicherheit⁹ sowie Klimawandel besonders intensiv, zwei Aspekte, bei denen eine noch engere Zusammenarbeit der zuständigen Ressorts erforderlich ist (Kapitel 1). Die Abstimmung erfolgt sowohl auf politischer als auch auf Fachebene und kann themenbasiert (z.B. Ernährungssicherheit) oder länderbasiert (z.B. Afghanistan) sein.

Die im August 2013 und Dezember 2014 festgelegten Eckpunkte der Bundesregierung für die Post-2015-Agenda (Bundesregierung, 2014) und die Zukunftscharta (BMZ, 2014) haben das Potenzial, die ressortübergreifende Zusammenarbeit im Entwicklungsbereich zu verbessern. Das BMZ sollte auf diesen wichtigen Positionen aufbauen und seine jüngst erfolgte Aufwertung nutzen, um die Kohärenz aller EZ-Aktivitäten zu verbessern. Hierfür ist eine systematischere Kontrolle der von anderen Bundesministerien sowie den Bundesländern und den nachgeordneten Gebietskörperschaften umgesetzten ODA-bezogenen Aktivitäten erforderlich, was mit dem Mandat des BMZ im Einklang steht, die gesamten ODA-Leistungen zu koordinieren. Bislang hat das BMZ in Bezug auf die Koordinierung einen pragmatischen Ansatz verfolgt, indem es bei Bedarf Ad-hoc-Ausschüsse eingerichtet hat. Mit Blick auf die Zukunft sollte das Ministerium erwägen, ob andere organisatorische Vorkehrungen für ressortübergreifende Ansätze im deutschen Kontext eventuell besser geeignet wären.

Eine klare Arbeitsteilung fördert die operative Kooperation in den Partnerländern

In den Partnerländern verfolgt Deutschland zunehmend umfassende ganzheitliche Ansätze, die die Beteiligung unterschiedlicher Akteure und Instrumente auf verschiedenen Gebieten beinhalten. In Kenia, wo Deutschland ein breites Programm verfolgt, welches auch Somalia umfasst, verfügt die Botschaft über mehrere Abstimmungsmechanismen, die alle deutschen Akteure zusammenbringen, einschließlich der politischen Stiftungen (Anhang C). Es gibt effektive Synergien in Bereichen wie der Entwicklung des privaten Sektors sowie Frieden und Konflikt. Wie in anderen Partnerländern auch sind alle an der Entwicklungszusammenarbeit beteiligten Bundesministerien an den Konsultationen und Verhandlungen zwischen den Regierungen beteiligt.

Die operative Koordinierung wird durch die klarere Arbeitsteilung zwischen dem BMZ und den Durchführungsorganisationen, die Einrichtung von Länderteams¹⁰ und – in den meisten Partnerländern – die Tatsache, dass die GIZ- und die KfW-Büros in einem gemeinsamen Landesbüro („Deutsches Haus“) untergebracht sind, gefördert. Die an die Botschaften abgeordneten Mitarbeiter des BMZ führen den Politikdialog und stützen sich dabei auf das Fachwissen der Durchführungsorganisationen. In Kenia und Mosambik zeichnen sich die Arbeit

der verschiedenen deutschen Einrichtungen sowie die genutzten Instrumente und Modelle durch einen hohen Grad an Kohärenz aus, wobei Synergien mit den gemeinsam auf Sektorebene konzipierten Programmen angestrebt werden. Flexibilität und ein guter Informationsaustausch sind von grundlegender Bedeutung, damit dies effektiv gelingt. Während letzteres in hohem Maße von den einzelnen Personen abhängig ist, sind Leitlinien aus der Zentrale nützlich, um ein gemeinsames Verständnis zu entwickeln und komplementäre Maßnahmen zu fördern. Dies ist beim Capacity Development der Fall, wo die GIZ und die KfW einen gemeinsamen Ansatz verfolgen (Kapitel 5).

In fragilen Situationen verfügt Deutschland zwar über eine gewisse Flexibilität, um kontextspezifische und kontextsensible Programme aufzulegen, die institutionelle Trennung zwischen der Technischen und der Finanziellen Zusammenarbeit könnte die Fähigkeit der Bundesrepublik jedoch einschränken, die Programme so rasch anzupassen, wie es in solchen sich rasch verändernden Situationen erforderlich ist.

Es ist nun geboten, die Arbeitsweise des BMZ zu überprüfen, um die Systeme zu beschleunigen und die Autonomie in den Partnerländern zu erhöhen

Nach den positiven Erfahrungen mit den jüngsten institutionellen Reformen sollte Deutschland jetzt die formalen Prozesse überprüfen, um diese flexibler zu gestalten, damit Programme und Verfahren auf der Grundlage der Bedingungen vor Ort angepasst werden können, ohne ihre Qualität und Integrität infrage zu stellen.

Nach seiner Umstrukturierung im Jahr 2014 hat das BMZ mit einer Überprüfung seiner Aufgaben begonnen. Diese Prüfung könnte einen Schritt zur Überprüfung der Arbeitsweise des BMZ darstellen, um:

- Sicherzustellen, dass die Politikprioritäten fester Bestandteil der Arbeit des Ministeriums sowie finanziell angemessen ausgestattet und komplementär sind. So ist beispielsweise nicht klar, wie die drei neu geschaffenen Einheiten (für die Bereiche 2030-Agenda, Klimawandel und die Sonderinitiative „Eine Welt ohne Hunger“) an die Arbeit der fünf Abteilungen des BMZ anknüpfen.
- Die Systeme und Verfahren im Ministerium zu straffen: Die Prozesse sind zeitaufwendig, und die daraus resultierenden Verzögerungen beeinträchtigen die Umsetzung vor Ort (z.B. ist die Hälfte der Länderkonzepte noch nicht herausgegeben worden). Engpässe müssen identifiziert und behoben werden. So könnte beispielsweise die Verringerung der zahlreichen Prüfebene zur Rationalisierung der Arbeit beitragen. Dies würde den Einsatz von Mitarbeitern an den Stellen ermöglichen, an denen sie am dringendsten benötigt werden.
- Mehr Zuständigkeiten an die Mitarbeiter vor Ort zu übertragen: Dies wurde bereits im DAC-Prüfbericht 2010 (OECD, 2011) empfohlen und wäre der nächste logische Schritt im Reformprozess, nachdem nun mehr Mitarbeiter des BMZ an die Botschaften abgeordnet wurden. Wie die Erfahrungen in Mosambik und Kenia gezeigt haben, verlängert eine zentralisierte Entscheidungsfindung die Planungsverfahren und droht zu mangelnder Flexibilität zu führen, wodurch das partnerschaftliche Verhältnis beeinträchtigt würde. Durch eine – durch ausreichende Ressourcen ergänzte – Dezentralisierung der Entscheidungsbefugnisse könnte die strategische Aufsicht des BMZ über die deutsche öffentliche Entwicklungszusammenarbeit verbessert und auf die Bedenken einiger Partner im Hinblick auf Verzögerungen im Entscheidungs- und Genehmigungsprozess reagiert werden.

Kapitel 4: Durchführung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Das BMZ hat ein zweijähriges Pilotprojekt in acht Partnerländern initiiert, in dessen Rahmen die an die Botschaften entsandten Mitarbeiter erweiterte Kompetenzen erhielten, um Länderstrategien zu entwickeln und Regierungsverhandlungen vorzubereiten. Die Ergebnisse dieses Pilotprojekts werden gemeinsam vom BMZ und vom Auswärtigen Amt ausgewertet werden, wodurch der engen Einbindung des Auswärtigen Amts in die nächsten Schritte der Weg geebnet wird. Dies war der 2012 verfolgte Ansatz, als die beiden Ministerien die Modalitäten für die Aufstockung der an die Botschaften entsandten Mitarbeiter des BMZ ausarbeiteten¹¹. Tatsächlich müssen die Arbeitsbeziehungen zwischen dem BMZ und dem Auswärtigen Amt überprüft werden, damit weitere Befugnisse für die Politikgestaltung und Erarbeitung von Konzepten an die Mitarbeiter vor Ort übertragen werden können.

Der Vereinbarung zwischen dem BMZ und dem Auswärtigen Amt von 2012 zufolge werden an Botschaften abgeordnete Mitarbeiter des BMZ Teil des Auswärtigen Diensts und unterstehen offiziell dem Auswärtigen Amt. Daher erhalten das BMZ und andere Ministerien zwar u.U. Kopien des Informationsaustauschs zwischen dem Auswärtigen Amt und den Botschaften, es gibt jedoch keine direkte institutionalisierte Kommunikation zwischen der BMZ-Zentrale und den in den Botschaften im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit tätigen Mitarbeitern. Dieses System fördert zwar möglicherweise die Kohärenz des deutschen Ansatzes in den Partnerländern, schafft jedoch neue Herausforderungen, da der Informations- und Feedbackkreislauf zwischen dem BMZ und den Durchführungsorganisationen in der Zentrale und vor Ort erschwert wird. Bei der Skizzierung des neuen dezentralen Modells sollten das BMZ und das Auswärtige Amt Möglichkeiten erwägen, um die Transaktionskosten zu senken und die Konsultation, die Kontrolle und die Entscheidungsprozesse zu beschleunigen.

Was die Durchführungsorganisationen betrifft, so ist die GIZ weitgehend dezentral organisiert. Auf Grund der Vorgehensweise der KfW und der begrenzten Zahl von Mitarbeitern vor Ort wiederum erfolgt das Projektmanagement im Bereich der Finanziellen Zusammenarbeit zum überwiegenden Teil in der Zentrale. Die KfW hat mit der Aufstockung ihres Personals in den Partnerländern begonnen und sollte die Vor- und Nachteile der Übertragung weiterer Zuständigkeiten an die Auslandsbüros überdenken, die mit der Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen und der Übertragung größerer Befugnisse an das Führungspersonal vor Ort einhergehen müsste. Dies ist wichtig, um die KfW an den künftigen Bedarf anzupassen, da die Forderungen nach stärkerer Dezentralisierung wahrscheinlich zunehmen werden, wenn mehr Länder ihre Kapazitäten zur Zusammenarbeit mit den Entwicklungspartnern ausbauen.

Anpassung an den Wandel

Indikator: Das System ist in der Lage, sich zu reformieren und Innovationen hervorzubringen, um dem sich verändernden Bedarf gerecht zu werden

Die wichtigsten Akteure der deutschen Entwicklungszusammenarbeit haben auf die umfangreichen Reformen der vergangenen fünf Jahre reagiert und dabei ihre Fähigkeit unter Beweis gestellt, Veränderungen effektiv zu bewältigen. Deutschland fördert zudem Kreativität, was sich in einer Reihe innovativer Ansätze niederschlägt, um die sich bietenden Möglichkeiten bestmöglich zu nutzen.

Ständiges Monitoring des Wandels hat den Reformprozess erleichtert

Die von Deutschlands drei wichtigsten Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit – BMZ, GIZ und KfW – in den vergangenen fünf Jahren durchgeführten Reformen haben gezeigt, dass diese Stellen in der Lage sind, Veränderungen effektiv zu bewältigen.

Die neue Struktur, die auf Grund der Reformen des BMZ in den vergangenen Jahren entstanden ist, scheint den Mitarbeitern des BMZ klar verständlich zu sein, und die Beschäftigten fühlen sich gut informiert und angemessen in diese Prozesse einbezogen. Die Rückmeldungen der Beschäftigten zeigen jedoch auch, dass die individuelle Arbeitsbelastung als hoch eingestuft wird, insbesondere auf den unteren Ebenen. Neue Prozesse benötigen Zeit, um vollständig umgesetzt zu werden (so führte das BMZ beispielsweise im Jahr 2012 ein neues Format für die Länderkonzepte ein, bis Ende 2014 war jedoch nur die Hälfte dieser Konzepte fertiggestellt worden). Daher sollten die Systeme und Verfahren gestrafft werden.

Die Schaffung der GIZ durch die Fusion der drei Durchführungsorganisationen ist nahezu abgeschlossen. Die verschiedenen Instrumente der Vorgängerorganisationen sind inzwischen vollständig in die Zentrale bzw. – in den meisten Partnerländern (z.B. Kenia) – in das Sektormanagement integriert worden. Die GIZ ist sich jedoch der kulturellen Unterschiede zwischen den drei Vorgängerorganisationen bewusst. Dieser Aspekt muss bei der Konsolidierung der Organisation nach wie vor berücksichtigt werden. Die GIZ muss zudem einen Weg finden, um die „Entwicklungshelfer“ flexibler zu verwalten. Diese deutschen Freiwilligen sind inzwischen in die GIZ-Programme in den Partnerländern integriert worden, was bedeutet, dass sie nicht mehr von einem Land in ein anderes versetzt werden können, wie dies der Fall war, als sie im Rahmen eines bestimmten Haushaltstitels des DED verwaltet wurden. Die Einrichtung von Regionalfonds könnte einen flexibleren Einsatz der Freiwilligen erlauben, was in Situationen größerer Volatilität nützlich sein könnte.

Die KfW wurde 2013 umorganisiert, um den neuen Instrumenten Rechnung zu tragen und das Programm effektiver und effizienter umzusetzen. Ein Change-Management-Office wurde eingerichtet, um die Reformen durch eine angemessene Kommunikation mit den Beschäftigten zu unterstützen, Leitlinien für die Führungskräfte zu erstellen und Mechanismen für das Monitoring der Fortschritte zu bieten. So wurde beispielsweise ein „Modernisierungsbarometer“ in Form einer regelmäßigen onlinebasierten Kurzbefragung eingeführt, um die Wirkung der Change-Management-Maßnahmen zu verfolgen. Diese Umorganisation ist inzwischen abgeschlossen. Dank schlankerem Verfahren, einer Modernisierung der IT-Ausrüstung, des Einsatzes fachlicher Kompetenzen für neue Aufgaben und der Einrichtung von Organisationseinheiten für Ausschreibungsverfahren konnte die KfW die umfangreiche Aufstockung des ODA-Volumens ohne Erhöhung der Mitarbeiterzahl bewältigen.

Kapitel 4: Durchführung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Kreativität und Innovation werden geschätzt

Deutschland strebt sowohl im Hinblick auf die Politik als auch auf die Umsetzung Innovationen an, um angemessen auf Veränderungen der Entwicklungslandschaft zu reagieren. Das BMZ ist ein Vorreiter im Hinblick auf die Entwicklung neuer Kooperationsmodelle, um mit den aufstrebenden Volkswirtschaften zusammenzuarbeiten, einschließlich Dreieckskooperationen (Kapitel 5). Die Leitungen von GIZ und KfW schätzen Kreativität ebenfalls und streben die Stärkung der Kapazitäten ihrer Beschäftigten an, Innovationen hervorzubringen. So veranstaltet die GIZ beispielsweise alle zwei Jahre einen unternehmensweiten Gender-Wettbewerb, um Innovationen auf diesem Gebiet zu begünstigen. Dank dieses Ansatzes gegenüber Innovationen sind GIZ und KfW in der Lage, vielversprechende Ideen weltweit zu unterstützen, z.B. Mobile-Banking für die ländliche Bevölkerung in afrikanischen Ländern, ergebnisorientierte Finanzierung von Pilotprojekten in so unterschiedlichen Sektoren wie Energie, Gesundheitsversorgung und Wasser sowie neue Modelle für Öffentlich-Private Partnerschaften. Auch im Hinblick auf die Lerneffekte und die Beobachtung der Auswirkungen kommen Innovationen zum Einsatz, wie sich am Beispiel eines Modells veranschaulichen lässt, das die KfW entwickelt hat, um die Beschäftigungseffekte ihres gesamten Portfolios zu bewerten (KfW, 2015).

Humanressourcen

Indikator: Das Mitglied verwaltet seine Humanressourcen effektiv, um auf die Erfordernisse vor Ort zu reagieren

Die deutschen Institutionen sind darum bemüht, ihren Personaleinsatz auf den Bedarf abzustimmen. Das BMZ hat einen deutlichen Stellenaufwuchs bewältigt, während die Durchführungsorganisationen die berufliche Weiterentwicklung ihrer Beschäftigten verbessert haben. Um zu gewährleisten, dass die an die Botschaften entsandten Mitarbeiter über die nötigen Kompetenzen verfügen, sollte das BMZ geeignete Lernanreize bieten und die Fortbildungsmöglichkeiten verbessern. Die KfW könnte wiederum in Erwägung ziehen, die Kapazitäten ihrer Ortskräfte besser zu nutzen. Dies könnte dazu beitragen, auf effiziente Art und Weise mehr Befugnisse an die Mitarbeiter vor Ort zu übertragen.

Deutschland ergreift Maßnahmen, um den Einsatz der richtigen personellen Ausstattung und Kompetenzen an den richtigen Orten zu fördern

Das BMZ hat seine Mitarbeiterzahl deutlich erhöht, um seine erweiterten Aufgaben zu erfüllen und die zuvor von der GIZ erbrachte Unterstützung zu kompensieren¹². Seine Beschäftigtenzahl in der Zentrale stieg zwischen 2009 und 2014 um 27%, und es wurden 78% mehr Mitarbeiter (46 Stellen) an Botschaften abgeordnet (Abb. 4.2). Die vom BMZ durchgeführte Überprüfung seiner Aufgaben dürfte dem Ministerium nun dabei helfen sicherzustellen, dass es über das richtige Personal auf den richtigen Posten verfügt – sowohl in der Zentrale als auch vor Ort, und zwar selbst in fragilen Situationen. Dies war in Somalia eindeutig nicht der Fall, wo einer halben vom BMZ finanzierten Stelle an der Botschaft in Nairobi das gesamte Somalia-Portfolio zugewiesen war¹³, was zu einer hohen Arbeitsbelastung führte und Deutschlands Einbindung in die Geberkoordinierungsmechanismen in Somalia einschränkte (Anhang C). Solche Beispiele verdeutlichen, wie wichtig es ist, die personelle Präsenz in den Partnerländern (oder in den Nachbarländern, wie im Fall Somalias/Kenias) dem Umfang und der Komplexität der Portfolios anzupassen.

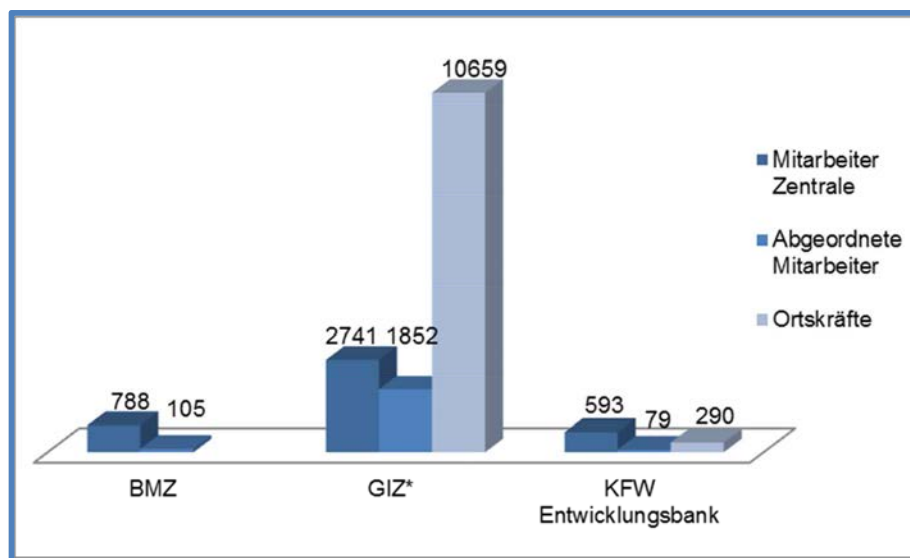
Als Referentinnen und Referenten für Wirtschaftliche Zusammenarbeit in den Partnerländern haben die Mitarbeiter des BMZ in den Botschaften erweiterte Zuständigkeiten für die Durchführung des politischen Dialogs mit den Partnerländern und anderen Entwicklungspartnern, die Formulierung entwicklungspolitischer Orientierungen und die Aufsicht

Kapitel 4: Durchführung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

über die verschiedenen an der Umsetzung des jeweiligen Programms beteiligten deutschen Akteure. Im Rahmen der Überprüfung seiner Aufgaben sollte das BMZ sicherstellen, dass die Anreize angemessen sind, um Personen mit den richtigen Kompetenzen und der entsprechenden Erfahrung für die entsprechenden Aufgaben zu gewinnen, insbesondere in schwierigen Umgebungen. In diesem Zusammenhang sollte auch die Eingruppierung der Posten innerhalb des Besoldungs- bzw. Entgelt- und Laufbahnsystems überdacht werden.

2014 beschäftigte die GIZ insgesamt 15 251 Mitarbeiter im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit im öffentlichen Sektor (die von GIZ International Services verwalteten Tätigkeiten sind hierbei nicht berücksichtigt)¹⁴ (Abb. 4.2). Diese Zahl ist in den vergangenen fünf Jahren unter Berücksichtigung der Fusion relativ stabil geblieben (2009 waren bei GTZ, DED und InWEnt insgesamt 15 504 Mitarbeiter beschäftigt). Ein hoher Anteil von GIZ-Bediensteten (40%) ist als internationale Bedienstete in den 90 Landesbüros tätig. Darüber hinaus beschäftigt die GIZ über 10 000 Ortskräfte – sie machen über zwei Drittel aller GIZ-Mitarbeiter aus. Die GIZ verfolgt eine einheitliche Personalpolitik, der zufolge sich die Kompetenzen international entsandter und vor Ort angestellter Mitarbeiter gegenseitig ergänzen und für alle Beschäftigten dieselben personalpolitischen Grundsätze gelten¹⁵. Die Personalpolitik der GIZ für das nationale Personal vor Ort zielt auf die Stärkung des Personalmanagements für Ortskräfte in den Landesbüros ab, wobei die Kompetenzen der Arbeitskräfte und ihre Beschäftigungsfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt verbessert werden sollen. Die GIZ bietet eine erfüllende berufliche Laufbahn für Ortskräfte: 12% solcher Beschäftigten wurden als Fach- oder Führungskräfte eingestellt, und weitere 41% sind mit Fach- oder Führungsaufgaben betraut (GIZ, 2014).

Abbildung 4.2 Mitarbeiterzahlen von BMZ, GIZ und KfW, 2014



Anmerkung: * Die Beschäftigten im Bereich GIZ International Services sind in den Zahlen nicht berücksichtigt. Die Ortskräfte der GIZ beruhen auf einfachen Zählungen; die anderen Zahlen entsprechen Vollzeitäquivalenten.

Quelle: Dem Prüfungsteam übermittelte Daten.

Wie bei der GIZ ist die Beschäftigtenzahl der KfW in den vergangenen fünf Jahren stabil geblieben, auch wenn die Zahlen deutlich geringer sind, was auf die Besonderheiten der Finanziellen Zusammenarbeit im Vergleich zur Technischen Zusammenarbeit zurückzuführen ist. Das zentralisierte Modell der KfW spiegelt sich in der begrenzten Zahl von Mitarbeitern in den Partnerländern wider. 79 Beschäftigte sind in nahezu 70 Landesbüros entsandt, hinzu kommen 290 Ortskräfte mit begrenzten Führungsaufgaben. Die KfW hat zwar einen soliden Ansatz zum Personalmanagement entwickelt, die Karrieremöglichkeiten für Ortskräfte sind jedoch begrenzt. Die KfW könnte Möglichkeiten prüfen, um die Ortskräfte weiter zu integrieren und zu stärken, um ihre Kapazitäten in vollem Umfang zu nutzen und die Dezentralisierung zu fördern¹⁶.

Deutschland investiert durch geeignete Anreize und Schulungsmaßnahmen in die Kompetenzen der Beschäftigten

Das BMZ erneuerte seine personalpolitischen Ziele, um die neuen Mitarbeiter zu integrieren und ihre Kompetenzen zu erweitern. Im Rahmen dieser Politik beurteilen die Führungskräfte die Kompetenzen ihrer Mitarbeiter alle zwei Jahre, was die Gelegenheit bietet, Beförderungs- bzw. Versetzungsmöglichkeiten der Mitarbeiter zu besprechen. Mit der neuen Politik war auch eine Verdreifachung des Fortbildungsbudgets verbunden. Schulungsmaßnahmen sind heute ein integraler Bestandteil der Jahresgespräche zwischen den Beschäftigten und ihren Vorgesetzten. Die Führungskräfte könnten in Bezug auf die Entwicklung ihrer Mitarbeiter jedoch systematischer zur Rechenschaft gezogen werden, indem dies in die Beurteilungen ihrer eigenen Leistungen einfließt. Das BMZ sollte darüber hinaus prüfen, wie seine stärkere Präsenz in den Botschaften durch einen angemessenen Zugang zu Lern- und Austauschmöglichkeiten begleitet werden könnte, um die Kapazitäten seiner Mitarbeiter zur Steuerung der Entwicklungszusammenarbeit vor Ort zu stärken. Zudem könnte es nützlich sein, für Beschäftigte, die in unterschiedlichen fragilen Kontexten tätig sind, Möglichkeiten zum Erfahrungsaustausch zu schaffen.

In Anerkennung der entscheidenden Rolle, die ihre Beschäftigten spielen, haben die GIZ und die KfW eine positive Arbeits- und Lernkultur geschaffen, die von vielfältigen Schulungsmöglichkeiten – einschließlich Online-Trainings – und Systemen zur Erkennung von Talenten und Beförderung von Beschäftigten unterstützt wird. Die GIZ verfügt über ein Talentmanagementsystem, um das Potenzial ihrer Beschäftigten zu nutzen und ihre Kapazitäten zu stärken. Desgleichen führte die KfW 2009 ein neues Managementsystem für leitende Führungskräfte ein, um talentierte Mitarbeiter systematisch zu identifizieren und zu beobachten. Das Prüfungsteam stellte in Kenia und Mosambik den positiven Effekt dieser Kultur fest, wo das Fachwissen und das Engagement der deutschen Beschäftigten weithin anerkannt ist (Anhang C).

Anmerkungen

1. Die GIZ ist ein staatseigenes Unternehmen des Bundes, das die Bundesregierung bei der Erreichung ihrer Ziele für eine nachhaltige Entwicklung unterstützt. 2013 belief sich der Haushalt der GIZ auf über 1,9 Mrd. Euro, wobei die Aufträge des BMZ einen Umfang von 1,4 Mrd. Euro erreichten. Der zweitgrößte Auftraggeber unter den Ministerien nach dem BMZ war das Auswärtige Amt (119 Mio. Euro), gefolgt vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (87 Mio. Euro). Die GIZ ist an rd. 90 Standorten in rd. 130 Ländern weltweit tätig (GIZ, 2014). Als integraler Bestandteil der KfW-Gruppe führt die KfW Entwicklungsbank im Auftrag der Bundesregierung die Finanzielle Zusammenarbeit Deutschlands mit den Entwicklungsländern durch. 2014 verwaltete sie 1,66 Mrd. Euro aus dem Bundeshaushalt. Zusätzlich nahm sie 5,36 Mrd. Euro auf dem Kapitalmarkt auf, um Entwicklungsprogramme in den Entwicklungsländern zu finanzieren (KfW, 2014).
2. Die Bundesländer und die nachgeordneten Gebietskörperschaften stellen den Großteil ihrer Fördermittel (1,02 Mrd. US-Dollar im Jahr 2013) über Bildungseinrichtungen und Forschungsinstitute bereit (856 Mio. US-\$ im Jahr 2013). Diese Förderung besteht überwiegend aus kalkulatorischen Studienplatzkosten (Tabelle C.2).
3. Im Vorwort zum Einzelplan 23 (BMZ) im Bundeshaushaltsplan 2014 heißt es klar: „Innerhalb der Bundesregierung hat das BMZ Koordinierungsfunktion für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (ODA). Es verantwortet den weitaus größten Anteil der ODA-relevanten Mittel.“
4. Vgl. den Organisationsplan in Anlage 3 des Deutschland-Memorandums (BMZ, 2015).
5. Von den deutschen ODA-Leistungen in Höhe von insgesamt 10,85 Mrd. US-\$ im Jahr 2013 (Preise von 2012) wurden 5,13 Mrd. US-\$ vom BMZ und 1,28 Mrd. US-\$ vom Auswärtigen Amt ausgezahlt.
6. Andere beteiligte Ressorts sind das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft sowie das Bundesministerium für Bildung und Forschung.
7. Beispielsweise die *Afrikapolitischen Leitlinien der Bundesregierung* (Auswärtiges Amt, 2014), das Konzept der Bundesregierung *Globalisierung gestalten* (Auswärtiges Amt, 2012) und die vom Auswärtigen Amt, dem Bundesministerium der Verteidigung und dem BMZ vereinbarten *Ressortübergreifenden Leitlinien für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten* (Auswärtiges Amt/BMVg/BMZ, 2012).
8. So wird etwa durch eine Kooperationsvereinbarung zwischen dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft und dem BMZ gewährleistet, dass im Hinblick auf die Ernährungssicherheit eine abgestimmte Position bei den Beziehungen zu internationalen Organisationen und zu den Partnerländern vertreten wird.
9. Die Staatssekretäre aus dem Bundeskanzleramt, dem Bundesministerium der Verteidigung, dem Auswärtigen Amt und dem BMZ treffen sich alle drei Monate, um ihre Positionen im Hinblick auf Konfliktsituationen wie denen im Irak, in Mali und in der Zentralafrikanischen Republik abzustimmen.
10. Die Länderteams setzen sich aus dem Team für Entwicklungszusammenarbeit der Botschaft (Referent für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und sein Vertreter) sowie den Landesdirektoren der GIZ und der KfW sowie den Schwerpunktkoordinatoren zusammen.
11. Die Konsultationen zwischen dem BMZ und dem Auswärtigen Amt führten zu einer Vereinbarung über die Abordnung von Beschäftigten des BMZ an das Auswärtige Amt, die im September 2012 unterzeichnet wurde. Darin sind die jeweiligen Zuständigkeiten der beiden Ministerien festgelegt und Personal-, Finanzierungs- und Verfahrensbestimmungen für die Entsendung von Mitarbeitern enthalten.
12. Bis 2010 wurden Mitarbeiter der GIZ im BMZ eingesetzt, um dem Ministerium bei der Erfüllung seiner Aufgaben zu helfen. Diese Praxis wurde nach einer entsprechenden Aufforderung durch den Bundesrechnungshof beendet.
13. 2014 standen 90 Mio. Euro für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit in Somalia bereit.
14. GIZ International Services – kurz GIZ IS – ist ein eigenständig agierender Geschäftsbereich der GIZ und arbeitet für Auftraggeber wie internationale Institutionen, Regierungen von Industriestaaten und Privatunternehmen.
15. Die GIZ erkennt an, dass die Ortskräfte nicht nur Fachwissen haben, sondern auch den politischen und den soziokulturellen Kontext kennen und Zugang zu einem breiten Spektrum an sozialen Kontakten haben, die über den Erfolg eines Projekts entscheiden können.
16. Wie bei anderen deutschen Akteuren auch sind den Aufstiegsmöglichkeiten der Ortskräfte durch das Erfordernis, dass wichtige Dokumente auf Deutsch vorliegen müssen, gewisse Grenzen gesetzt.

Literaturverzeichnis

Regierungsquellen

AA/BMVG/BMZ (2012), *Für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten – Ressortübergreifende Leitlinien*, September 2012, Auswärtiges Amt, Bundesministerium der Verteidigung und Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Berlin.

Auswärtiges Amt (2014), *Afrikapolitische Leitlinien der Bundesregierung*, Auswärtiges Amt, Berlin, verfügbar unter: http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/677674/publicationFile/195359/140521_Afrika-Leitlinien-Download.pdf.

Auswärtiges Amt (2012), *Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen. Konzept der Bundesregierung*, Auswärtiges Amt, Berlin, verfügbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/608384/publicationFile/169965/Gestaltungsmaechtekonzept.pdf>.

BMZ (2015), *Memorandum für den DAC Peer Review Deutschland 2015*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn.

BMZ (2014), *Zukunftscharta. EINEWELT – Unsere Verantwortung*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn.

Bundesregierung (2014), *Post-2015 Agenda for Sustainable Development – Key positions of the German government*, Berlin, verfügbar unter: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/8778germany.pdf>.

GIZ (2014), *Unternehmensbericht 2013. GIZ. Lösungen, die wirken, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*, Bonn, verfügbar unter: [https://www.giz.de/de/downloads/giz2014-de-giz-unternehmensbericht\(1\).pdf](https://www.giz.de/de/downloads/giz2014-de-giz-unternehmensbericht(1).pdf).

KfW (2015), "Beschäftigungswirkungen der FZ: Ergebnisse eines Schätzmodells", *KfW-Positionspapier*, März 2015, Frankfurt, verfügbar unter: https://www.kfw-entwicklungsbank.de/PDF/Download-Center/PDF-Dokumente-Positionspapiere/Postitionspapier-Ergebnis-Beschäftigungsmodell-Final_DE_2014_UPDATE.pdf.

KfW (2014), *Geschäftsbericht 2013*, KfW, Frankfurt.

Andere Quellen

OECD (2011), *DAC-Prüfbericht über die Entwicklungszusammenarbeit: Deutschland 2010*, OECD Publishing, Paris.

Kapitel 5: Umsetzung und Partnerschaften der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Prozesse der Haushalts- und Programmaufstellung

Indikator: Diese Prozesse fördern eine hohe Qualität der Entwicklungszusammenarbeit gemäß der Definition von Busan

Das BMZ erhöht zwar durch Mehrjahreszusagen die Vorhersehbarkeit der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, könnte aber Informationen zur langfristigen Ausgabenplanung systematischer an die Partnerländer weitergeben. Zudem steht die endgültige Formulierung der Länderstrategien für über die Hälfte der Partnerländer seit der Einführung eines neuen Formats im Jahr 2012 noch aus. Zwar geht das BMZ vermehrt dazu über, Technische und Finanzielle Zusammenarbeit effektiv zu kombinieren, doch eine größere Budgetflexibilität würde die Abstimmung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit auf den sich stetig verändernden Bedarf erleichtern. Die Nutzung von Ländersystemen variiert je nach Sektor und Modalitäten, was bedeutet, dass Deutschland seiner Verpflichtung zur standardmäßigen Nutzung der Ländersysteme nicht gerecht wird. Wenngleich die Technische Zusammenarbeit von den Partnerländern geschätzt wird, könnte es vorteilhaft sein, die verschiedenen Instrumente der deutschen Entwicklungszusammenarbeit flexibler zu nutzen und bei der Programmumsetzung in möglichst großem Umfang auf Partnerstrukturen zurückzugreifen.

Die Vorhersehbarkeit für Mehrjahreszeiträume verbessert sich, doch die Budgetflexibilität ist nach wie vor begrenzt

Das Verfahren der jährlichen Haushaltsaufstellung stellt für das BMZ den Rahmen zur Festlegung der Zusagen und Ausgaben für das betreffende Haushaltsjahr dar. Das Ministerium kann verbindliche Zusagen für mehrjährige Zahlungen an Partnerländer abgeben, darunter auch für Beiträge zur Budgethilfe und andere programmbasierte Ansätze, für die jedoch eine vorherige Einzelgenehmigung durch das Parlament erforderlich ist. Das BMZ erstellt eine indikative Ausgabenplanung auf Basis bestehender Zusagen mit einem Dreijahreshorizont, die im Forward Spending Survey des DAC veröffentlicht wird (Kapitel 3). Deutschland informiert zwar die Regierungen der Partnerländer im Rahmen von bilateralen Verhandlungen über die geplanten Auszahlungen für den nächsten Programmzyklus, zusätzliche Informationen für die kommenden Jahre werden jedoch nur auf Verlangen der Partner zur Verfügung gestellt (OECD, 2014a). Wenngleich sich durch die Länderstrategien die Vorhersehbarkeit verbessert, könnte sich Deutschland stärker bemühen, systematisch Informationen an die Partnerländer weiterzugeben, und diese Informationen fortlaufend jeweils drei bis fünf Jahre im Voraus verfügbar machen¹.

Die festen Ressourcenallokationen für Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit jeweils eigenen Haushaltstiteln machen das System unflexibel und können sich auf die Programmgestaltung auswirken. Einzelne Programme würden auch davon profitieren, wenn Mittel flexibler zwischen verschiedenen Haushaltstiteln und -jahren umverteilt werden könnten, um eine Anpassung der Leistungen an sich verändernde Situationen zu erleichtern. Die 2014 ins Leben gerufenen Sonderinitiativen (Kapitel 2) stellen eine bedeutende Änderung der Arbeitsweise des BMZ dar. Diese Initiativen setzen thematische und sektorale Schwerpunkte, ohne die Kanäle für die Ressourcenallokation – d.h. ob Leistungen über bi- oder multilaterale Kooperation, Technische oder Finanzielle Zusammenarbeit bzw. NRO erbracht werden – im Voraus festzulegen. Ein erstes Feedback verschiedener Stakeholder deutet jedoch darauf hin,

dass die Beantragung von Fördermitteln aus diesen Initiativen mit Herausforderungen verbunden ist, insbesondere im Hinblick auf das Erfordernis, Auszahlungen nach einem festen Zeitplan vorzunehmen (Anhang C). Bei der Konsolidierung der Verfahren für die Steuerung dieser Initiativen wird das BMZ sorgfältig prüfen müssen, wie die damit verbundene Flexibilität am besten genutzt werden kann, ohne die Kohärenz bestehender Länderprogramme durch gesonderte Planungs- und Berichtsanforderungen zu beeinträchtigen.

Die Programmaufstellungsverfahren unterstützen die Einpassung in die nationalen Strategien, doch eine beschleunigte Ausarbeitung der Länderstrategien würde die strategische Planung erleichtern

2012 änderte das BMZ auf Anregung einer Empfehlung im Prüfbericht 2010 seinen Ansatz für Länderstrategien, um die interne Planung zu stärken und insbesondere die Ergebnisorientierung zu verbessern (Anhang A). Diese Strategien, die einen Zeitraum von bis zu sieben Jahren abdecken, bilden das zentrale Dokument der Mehrjahresplanung zur Festlegung strategischer Prioritäten und Ressourcenallokation². Sie erhöhen außerdem die Vorhersehbarkeit, wenn sie indikative mittelfristige Budgetansätze enthalten, wobei allerdings indikative Ausgabenpläne nur für Länder obligatorisch sind, in denen Initiativen des Joint Programming der EU durchgeführt werden. Angesichts der Bedeutung dieser Dokumente für die längerfristige Planung und Vorhersehbarkeit sollte das BMZ die Fertigstellung der Länderstrategien, die gegenwärtig für weniger als die Hälfte der deutschen Partnerländer vorliegen, für alle seine Partnerländer beschleunigen.

Bilaterale Verhandlungen, die das BMZ alle 2-3 Jahre mit den Regierungen der Partnerländer abhält, bilden die Grundlage für die Gestaltung der Programme der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Die aus diesen bilateralen Verhandlungen resultierenden Vereinbarungen ermöglichen es dem BMZ, die GIZ und die KfW mittels Auftragsverfahren mit der Entwicklung konkreter Projektvorschläge für Finanzielle und Technische Zusammenarbeit zu beauftragen. Die deutsche Unterstützung ist auf die Prioritäten der Partnerländer ausgerichtet. In Kenia und Mosambik ist die Auswahl der Schwerpunktsektoren im Rahmen der allgemeineren Prioritäten der deutschen Entwicklungszusammenarbeit im Zeitverlauf stabil geblieben. Dadurch gilt Deutschland als verlässlicher Partner und kann auf seinen Erfahrungen aufbauen, um eine bessere Wirkung zu erzielen (Anhang C). Gleichzeitig stellte das Prüfungsteam fest, dass es für das BMZ vorteilhaft sein könnte, regelmäßige Portfolioprüfungen vorzunehmen, um die allgemeine Relevanz und Wirksamkeit seiner Ansätze in einem Land zu beurteilen und eine Informationsgrundlage für künftige Programmentscheidungen zu erhalten, anstatt zuzulassen, dass die laufenden Programme die Entscheidungsfindung über Gebühr beeinflussen (Kapitel 6).

Im Einklang mit einer Empfehlung im Prüfbericht 2010 verfolgt Deutschland zunehmend einen umfassenderen Capacity-Development-Ansatz, der Maßnahmen der Technischen und Finanziellen Zusammenarbeit vereint (Anhang A). Darüber hinaus stellt die GIZ sicher, dass die Technische Zusammenarbeit dem Bedarf der Partnerländer besser gerecht wird (Kasten 5.1). Trotz ihrer stärkeren Ergebnisorientierung (Kapitel 6) muss die GIZ u.U. weitere Überlegungen dazu anstellen, wie sich im Rahmen ihres Ansatzes dafür sorgen lässt, dass die Programme mit expliziten zeitgebundenen Leistungsmeilensteinen versehen und Ausstiegsmaßnahmen definiert werden. In diesem Zusammenhang müsste das BMZ zudem die Technische Zusammenarbeit aus einer Kosten-Nutzen-Perspektive betrachten und unterschiedliche Wege identifizieren, um ähnliche Ergebnisse zu erzielen, u.a. durch die Nutzung verschiedener Quellen und Formen von Beratung und Fachkompetenz sowie die Stärkung der eigenen Systeme der Partnerländer durch die Nutzung eben dieser Systeme.

Deutschland muss systematischer Gelegenheiten zur standardmäßigen

Im Prüfbericht 2010 wurde Deutschland empfohlen, die Systeme der Partnerländer stärker zu nutzen und seine EZ-Instrumente an programm-basierten Ansätzen auszurichten (Anhang A). Das BMZ zeigt großes Engagement für die Nutzung der Partnersysteme und spielt eine aktive Rolle bei der Gestaltung des internationalen Dialogs im Rahmen der Plattform Effektive Insti-

Nutzung von Ländersystemen identifizieren

tutionen. Allerdings werden weniger als die Hälfte der deutschen EZ-Leistungen in den Haushalten der Partnerländer ausgewiesen oder in die nationalen Haushaltsverfahren der Partnerländer einbezogen (OECD/UNDP, 2014). Die Zahl der Partnerländer, die von Deutschland allgemeine Budgethilfe erhalten, hat sich aus politischen Gründen von zwölf Ländern im Jahr 2010 auf vier Länder verringert; darüber hinaus leistet Deutschland in begrenztem Umfang Beiträge zu Gemeinschaftsprogrammen und Gemeinschaftsfinanzierung. Entsprechend den Verpflichtungen von Busan (2011), Ländersysteme als Standardoption zu nutzen, muss Deutschland seine Anstrengungen zur möglichst umfangreichen Nutzung der Ländersysteme verstärken. Bei der Finanziellen Zusammenarbeit werden Ländersysteme in erheblichem Maß genutzt. Wichtig ist aber, dass in Fällen, in denen die KfW zusätzliche Sicherheitsvorkehrungen trifft, wie – gerechtfertigterweise – in Kenia, die Notwendigkeit dieser Sicherungsmechanismen im Zeitverlauf erneut geprüft wird. Analog dazu muss die GIZ bei der Stärkung von Ländersystemen durch spezielle Capacity-Development-Programme prüfen, wie die verschiedenen Instrumente der Technischen Zusammenarbeit so eingesetzt werden können, dass die Partnerstrukturen und -systeme bei der Programmumsetzung eine größtmögliche Rolle spielen. In diesem Zusammenhang ist Deutschland gut dafür positioniert, Erfahrungen auszutauschen und weitere Überlegungen darüber anzustoßen, wie die Technische Zusammenarbeit am besten auf den Aufbau institutioneller Kapazitäten zur Unterstützung der SDG-Umsetzung ausgerichtet werden kann.

Kasten 5.1 Capacity Development in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Deutschland konzipiert zunehmend kombinierte TZ- und FZ-Programme, was in entscheidender Weise zur Entwicklung von Synergien und zur Pilotierung replizierbarer Ansätze – z.B. im Bildungssektor in Mosambik – beiträgt. Beim Kapazitätsaufbau verfolgt Deutschland einen Mehrebenenansatz: Beratung von Ministerien bei der Umsetzung von Sektorplänen oder Unterstützung ihrer Reformen (Makroebene), Beratung lokaler Geietskörperschaften bei der Leistungserbringung (Mesoebene) und Pilotierung von Projekten (Mikroebene).

Mit seiner stärkeren Ergebnisorientierung ermöglicht das Auftragsverfahren zwischen dem BMZ und der GIZ bzw. KfW mehr Flexibilität mit einem Schwerpunkt auf Outputs anstelle von Inputs. Dadurch wird es für die GIZ und die KfW einfacher, die Projektumsetzung auf die tatsächlichen Bedürfnisse der Partnerländer abzustimmen. Die Fusion verschiedener Durchführungsorganisationen der Technischen Zusammenarbeit erleichtert es der GIZ zudem, ihre verschiedenen Instrumente flexibler einzusetzen, um den Anforderungen ihrer Partner gerecht zu werden (Kapitel 4). Obwohl die GIZ und die KfW ihr Möglichstes tun, um gemeinsam komplementäre Programme zu entwickeln, wird Deutschland möglicherweise durch die starre Ressourcenallokation auf Finanzielle oder Technische Zusammenarbeit daran gehindert, seinen Instrumentenmix anzupassen, um Länderprioritäten und -kontexten bei Programmentscheidungen in vollem Umfang Rechnung zu tragen. Darüber hinaus verringern die unterschiedlichen Projektlaufzeiten der beiden Instrumente (drei Jahre bei der Technischen Zusammenarbeit und bis zu sieben Jahre bei der Finanziellen Zusammenarbeit) das Synergiepotenzial und beeinträchtigen die längerfristige Perspektive, die zum Aufbau nationaler Kapazitäten und zur Gewährleistung von Nachhaltigkeit erforderlich ist.

Die GIZ sorgt dafür, dass die Partner eine aktive Rolle bei der Programmumsetzung spielen, indem sie die Projekte gemeinsam mit den Partnerregierungen steuert und die Programmbüros in Räumlichkeiten der Regierung einrichtet. Die Tatsache aber, dass die GIZ eine Durchführungsorganisation mit kompletten, unmittelbar für die Projektumsetzung verantwortlichen Teams ist, führt unweigerlich zur Entstehung von Parallelsystemen und begrenzt den Umfang, in dem die Programme die Strukturen und Verfahren der Partnerregierungen nutzen können.

Bei der Überarbeitung seiner Leitlinien zu den Ländersystemen³ sollte sich das BMZ mit der Frage auseinandersetzen, wie sich eine umfassendere Nutzung dieser Systeme über das öffentliche Finanz- und Beschaffungswesen hinaus erreichen lässt, insbesondere für EZ-

Modalitäten jenseits der Budgethilfe. Dabei kann das BMZ auf seiner Erfahrung aus der Beteiligung an sektorweiten Ansätzen durch eine Kombination aus komplementären Instrumenten und Modalitäten aufbauen. Deutschland könnte mit gutem Beispiel vorangehen, um zu demonstrieren, wie projektbasierte Leistungen durch die Integration von Projekten in programmorientierte Ansätze besser in die Ländersysteme eingepasst werden können (Kasten 5.2). In Fällen, in denen die Ländersysteme nicht als Standardansatz genutzt werden können, sollte Deutschland Optionen zur Stärkung dieser Systeme unter Nutzung seiner TZ-Instrumente prüfen. Bei gravierenden Bedenken über treuhänderische Risiken, wie z.B. in Kenia (Anhang C), sollte Deutschland seine Führungsrolle bei der Korruptionsbekämpfung und -prävention sowie Strukturen der Geberkoordinierung nutzen, um gemeinsam mit der Regierung Prioritäten für die Stärkung der Ländersysteme zu erörtern und zu identifizieren. Ein solcher Dialog würde entscheidend zur nötigen Vertrauensbildung beitragen, um den Gebern eine graduelle Ausweitung ihrer Nutzung der Ländersysteme zu ermöglichen.

Deutschland verfügt über einen soliden Ansatz für das Risikomanagement, einschließlich Korruptionsrisiken

Deutschland analysiert systematisch verschiedene Arten von Risiken und verwendet diese Analysen, einschließlich entsprechender Abhilfemaßnahmen, zur Konzeption und Steuerung seiner Programme. Das BMZ hat seine Fokussierung auf Risiken in fragilen Staaten verstärkt. In Ländern, in denen die Programmumsetzung durch eine Verschlechterung der Sicherheitslage beeinträchtigt wird, unterhalten das BMZ und das Auswärtige Amt zusammen ein Risk Management Office zur Unterstützung der Mitarbeiter. In Kenia ist es Deutschland nach Einschätzung des Prüfungsteams gelungen, Konfliktsensibilität und fragilitätsverstärkende Faktoren – wie z.B. Korruption – erfolgreich in seinen Länderanalyse- und Monitoringverfahren zu berücksichtigen. Das Antikorruptionskonzept der deutschen Entwicklungszusammenarbeit wird gegenwärtig umfassend reformiert. Deutschland könnte beim Risikomanagement künftig verstärkt auf Koordination und gemeinsame Bewertungen mit anderen Gebern setzen.

Kasten 5.2 Förderung des Bildungssektors in Mosambik – empfehlenswerte Praxis bei der Partnerausrichtung von Projekthilfe

Obwohl Mosambik Fortschritte auf dem Weg zu einer universellen Grundschulbildung verzeichnet, bestehen nach wie vor erhebliche Herausforderungen, zu denen neben einem Mangel an Klassenzimmern auch die schlechte Unterrichtsqualität zählt. Um diesen Herausforderungen zu begegnen, hat die Regierung zusammen mit Gebern den Fonds zur Unterstützung des Bildungssektors (FASE) eingerichtet, einen Korbfinanzierungsmechanismus zur Unterstützung des strategischen Bildungsplans für Mosambik, bei dem acht bilaterale und multilaterale Partner mit dem Bildungsministerium zusammenarbeiten.

Deutschland beteiligt sich mit rd. 15 Mio. Euro pro Jahr an dem Fonds. Darüber hinaus unterstützt Deutschland den Bildungssektor durch komplementäre TZ-Projekte mit folgenden Schwerpunkten: Beratung des Bildungsministeriums und Geberkoordinierung, Finanzplanung und -management sowie Schulverwaltung auf Provinz- und Bezirksebene, Ausbildung von Grundschullehrern und Bau von Schulen. Deutschland fördert ferner HIV-Arbeitsplatzprogramme im Bildungssektor, die eine wichtige Präventionsmaßnahme zur Verringerung der krankheitsbedingten Fehlzeiten von Lehrkräften darstellen. All diese Projekte unterstützen die Regierung bei der Umsetzung ihres strategischen Plans und sind auf den jährlichen Programm- und Berichtszyklus der Regierung abgestimmt. Diese Partnerausrichtung gilt als empfehlenswerte Praxis und zeigt, wie Projekthilfe über staatliche Planungs-, Monitoring- und Evaluierungssysteme umgesetzt werden kann. Deutschland betont allerdings die Bedeutung der Korbfinanzierung für den Erfolg dieses Ansatzes, wodurch eine Grundlage für die gemeinsame Planung, Budgetierung, Leistungsbewertung und Berichterstattung unter den Partnern geschaffen wird.

Deutschland hat den Lieferaufbindungsgrad seiner ODA-Leistungen, einschließlich der Technischen Zusammenarbeit, erhöht

Deutschland hat beim Abbau der Lieferbindung seiner ODA-Leistungen gemäß den internationalen Verpflichtungen der Hochrangigen Foren über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit in Accra (2008) und Busan (2011) Fortschritte erzielt. 2013 meldete Deutschland einen Lieferaufbindungsgrad von 83% (2010: 78%) für die Leistungen, die von der DAC-Empfehlung von 2001 über die Aufhebung der Lieferbindung bei ODA-Leistungen erfasst werden⁴. Der Anteil der lieferungebundenen Leistungen an den gesamten bilateralen ODA-Leistungen (ohne Verwaltungskosten und interne Geberkosten für Flüchtlinge) stieg von 75% im Jahr 2010 auf 80% im Jahr 2013 und entsprach damit dem DAC-Durchschnitt für 2013. Deutschland hat auch Anstrengungen zur Lieferaufbindung seiner TZ-Leistungen unternommen, bei denen sich der lieferungebundene Anteil zwischen 2010 und 2013 von 48% auf 57% erhöhte (OECD, 2015). Deutschlands Lieferaufbindungsplan sieht vor, 60% seiner TZ-Maßnahmen für Beschaffungen oder Zuschüsse in Entwicklungsländern verfügbar zu machen; dieser Plan scheint jedoch keine TZ-Maßnahmen anderer Ministerien außer dem BMZ zu umfassen⁵.

DAC-Daten zufolge haben ausländische Leistungserbringer überdies gute Chancen, bei von Deutschland vergebenen Aufträgen zum Zug zu kommen – insbesondere Anbieter aus den am wenigsten entwickelten Ländern, an die 2012 gemessen am Auftragswert 38% der Aufträge vergeben wurden. Dieser Wert liegt deutlich über dem DAC-Durchschnitt von 5% (OECD, 2014b). Das Feedback der kenianischen Regierung signalisiert jedoch, dass Deutschland prüfen könnte, wie die Projektkonzeption und die Vergabepraktiken eine noch stärkere Nutzung lokaler Ressourcen fördern könnten.

Die Konditionen sind transparent

Deutschland pflegt einen transparenten Umgang mit den Konditionen für seine EZ-Leistungen, die im Allgemeinen in bilateralen Verhandlungen mit den Partnerregierungen erörtert und protokolliert werden. Deutschland setzt sich zudem für eine Harmonisierung seiner Konditionen mit denen anderer Geber auf Basis der Entwicklungsstrategien und Sektorpläne der Partnerländer ein. In der Regel betrifft dies die Festlegung gemeinsamer Performance Assessment Frameworks bei sektorweiten Ansätzen oder Budgethilfeprogrammen.

Deutschland macht auch Gebrauch von leistungs- oder ergebnisbasierten Konditionen, bei denen die Freigabe von Mitteln an das Erreichen konkreter Resultate geknüpft ist. Dies ist bei der deutschen Förderung für den Bildungssektor in Mosambik der Fall, wobei dieser Ansatz jedoch Fragen aufwirft (Anhang C). Eine Analyse der allgemeinen Budgethilfe bestätigt, dass nicht eindeutig nachgewiesen werden kann, dass der Einsatz von „variablen Tranchen“, die in der Regel auf politischen Anforderungen in Geberländern beruhen, Reformanreize schafft (Europäische Kommission, 2014). Deutschland sollte bei der Anwendung solcher Bedingungen eng mit anderen Gebern zusammenarbeiten, um die erfolgversprechendsten Maßnahmen zu identifizieren.

Partnerschaften

Indikator: Das Mitglied nutzt Koordinationsstrukturen in angemessener Weise, fördert strategische Partnerschaften zur Entwicklung von Synergien und stärkt die gegenseitige Rechenschaftspflicht

Deutschland bleibt der Umsetzung der Prinzipien der EZ-Wirksamkeit verpflichtet, wie die aktive Zusammenarbeit mit anderen Entwicklungspartnern, einschließlich Schwellenländern im Rahmen von Dreieckskooperationen, zeigt. In den Partnerländern übernimmt Deutschland zunehmend eine Führungsrolle bei der Geberkoordination und arbeitet mit einer Reihe von Partnern zusammen, die die Professionalität und Fachkompetenz der deutschen EZ-Mitarbeiter schätzen. Während die Strategien und Instrumente für die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft weiterentwickelt werden, bleibt abzuwarten, ob der dabei verfolgte Ansatz, einschließlich der Rolle von Engagement Global und der Anwendung unterschiedlicher Standards für verschiedene Arten von Organisationen, wirkungsvoll ist.

Deutschland ist Vorreiter bei der Zusammenarbeit mit anderen Entwicklungspartnern über Joint Programming und delegierte Kooperationen

Die bei den Besuchen in Kenia und Mosambik gewonnenen Eindrücke bestätigen, dass sich die deutsche Entwicklungszusammenarbeit sowohl bei Partnerländern als auch bei anderen Gebern einer hohen Wertschätzung erfreut. Deutschland zählt zu den größten Verfechtern einer guten Arbeitsteilung und eines gemeinsamen Vorgehens mit anderen Entwicklungspartnern. Dabei scheint Deutschland mit seinen zumeist auf drei bis fünf Sektoren konzentrierten Länderprogrammen eine Vorreiterrolle zu spielen. Im Kontext der Globalen Partnerschaft für wirksame Entwicklungszusammenarbeit ist Deutschland als Co-Chair seit 2012 eine der treibenden Kräfte der Initiative im Bereich Diversitätsmanagement und Reduzierung von Fragmentierung. In diesem Zusammenhang unterstützt Deutschland den Erfahrungs- und Wissensaustausch und fördert konkrete Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz und Rechenschaftspflicht zwischen allen Entwicklungsakteuren⁶. Innerhalb der EU unterstützt Deutschland das Joint Programming und fördert in Partnerländern aktiv eine klare Arbeitsteilung unter den EU-Mitgliedstaaten, um die Komplementarität zu verbessern und unnötige Duplizierung zu vermeiden.

Durch seine stärkeren Länderteams ist Deutschland in der Lage, beim Politikdialog mit Partnerregierungen und bei der Koordinierung anderer Entwicklungspartner eine zentrale Rolle zu übernehmen. In Mosambik und Kenia leitet Deutschland eine Reihe von sektorspezifischen Arbeitsgruppen, in die es solides Fachwissen einbringt. Die Botschaft stellt entsprechende Ressourcen zur Verfügung, damit Deutschland seinen Aufgaben in angemessener Weise gerecht werden kann (Anhang C). Darüber hinaus arbeitet Deutschland über delegierte Kooperationen oder Kofinanzierungsmechanismen mit anderen Gebern zusammen. 2013 beliefen sich die Leistungen anderer Geber, die ergänzend zu den deutschen TZ-Programmen weltweit über die GIZ abgewickelt wurden, auf 177 Mio. Euro (GIZ, 2014)⁷, während die Leistungen anderer Geber über Kofinanzierungsmechanismen der KfW einen Umfang von 340 Mio. Euro erreichten⁸. Die KfW beteiligt sich auch an Multi-Donor Trust Funds, insbesondere in Ländern, die von Fragilität und Konflikten betroffen sind⁹, und arbeitet über die Gegenseitigkeitsinitiative (Mutual Reliance Initiative), eine Plattform zur Förderung der Kooperation und Arbeitsteilung, eng mit der französischen Entwicklungsagentur AFD und der Europäischen Investitionsbank zusammen¹⁰. Deutschland könnte prüfen, inwiefern diese Mechanismen zu einer wirksameren Programmgestaltung beitragen, und andere Geber an seinen Erfahrungen teilhaben lassen.

Deutschland ist gut positioniert, um eine stärkere gegenseitige Rechenschaftspflicht zu fördern

Deutschland hat maßgeblich dazu beigetragen, den internationalen Dialog zur Rechenschaftspflicht voranzutreiben. Das BMZ hat in enger Zusammenarbeit mit dem Forum für Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen 2014¹¹ daran mitgewirkt, die Parameter einer erfolgreichen Rechenschaftslegung zu definieren, insbesondere im Hinblick auf die Einbeziehung einer größeren Bandbreite von Akteuren. Dies ist ein wertvoller Beitrag zur Gestaltung wirksamer globaler Partnerschaften für die Post-2015-Entwicklungsagenda. Durch seine Führungsrolle bei der Koordination von Gesprächen zwischen Entwicklungspartnern und Regierungen in verschiedenen Partnerländern ist Deutschland gut positioniert, um Bemühungen zur Einrichtung von Mechanismen der gegenseitigen Rechenschaftspflicht zu fördern bzw. diese Prozesse, sofern sie bereits existieren, zu stärken.

Deutschland kann andere an den Erfahrungen aus seiner erfolgreichen Zusammenarbeit mit verschiedenen Partnern, insbesondere Schwellenländern, teilhaben lassen

In Kenia und Mosambik konnte das Prüfungsteam selbst einen Eindruck davon gewinnen, wie Deutschland mit einer Reihe von Partnern zusammenarbeitet, die alle die deutsche Fachkompetenz schätzen. Deutschland hat Strategien für eine strategischere Zusammenarbeit mit Schlüsselpartnern wie multilateralen Stellen und zivilgesellschaftlichen Organisationen (ZGO) eingeführt und beschreitet bei der Einbindung des privaten Sektors neue Wege.

Zusammen mit Japan und Spanien zählt Deutschland im Entwicklungsausschuss der OECD zu den aktivsten Unterstützern von Süd-Süd- und Dreieckskooperationen (OECD, 2013). Die Förderung von Dreieckskooperationen ist ein wichtiges Element der deutschen Strategie für die Zusammenarbeit mit Schwellenländern und Regionalmächten (BMZ, 2011). Das BMZ hat zwei Sonderfonds für Dreieckskooperationen – einen für Lateinamerika und einen für Südafrika – eingerichtet (BMZ, 2013). Neben der Förderung der Kooperation und des Wissensaustauschs unter Entwicklungsländern spielt Deutschland auch eine wichtige Rolle bei der Entwicklung der Kapazitäten von Schwellenländern und Mitteleinkommensländern als Erbringer von EZ-Leistungen. Hierfür setzt die GIZ auf direkte institutionelle Unterstützung der Entwicklungsakteure in diesen Ländern sowie regionalen Dialog¹². Um zu den internationalen Anstrengungen zum Ausbau von Dreieckskooperationen beizutragen, sollte das BMZ möglicherweise analysieren, was gut funktioniert und wo noch Verbesserungspotenzial besteht, und die internationale Entwicklungsgemeinschaft an diesen Erfahrungen teilhaben lassen.

Der neue strategische Rahmen und das integrierte Instrument für die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft erfordern eine genaue Überprüfung

Das BMZ schätzt die Rolle der Zivilgesellschaft in der Entwicklungszusammenarbeit; dementsprechend sind die an und über Nichtregierungsorganisationen (NRO) zur Verfügung gestellten Mittel kontinuierlich gestiegen, von 944 Mio. US-\$ im Jahr 2010 auf 1 114 Mio. US-\$ 2013, was 8% der gesamten ODA-Nettoleistungen der Bundesrepublik entspricht (Tabelle B.1). Als Reaktion auf eine Empfehlung der Länderprüfung von 2010 zur Einbindung der Zivilgesellschaft (Anhang A) hat das BMZ eine Strategie für die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft erarbeitet (BMZ, 2014). Nun ist ein Aktionsplan für die praktische Umsetzung der Strategie erforderlich. Während das BMZ die Unabhängigkeit der Zivilgesellschaft in den Vordergrund rückt, warnen einige Akteure, dass die Autonomie von NRO durch die Tendenz, sie zur Umsetzung der Ziele der Bundesregierung einzusetzen, untergraben werden könnte; dieser Aspekt sollte durch den Aktionsplan geklärt werden¹³.

Größere Autonomie bei der Programmgestaltung wird politischen Stiftungen und den Entwicklungsorganisationen der beiden großen Kirchen eingeräumt. Wenngleich politische Stiftungen und kirchliche Organisationen Finanzregeln befolgen und Monitoring- und Rechnungsprüfungsverfahren einhalten müssen, ist es auf Grund ihrer unterschiedlichen Behandlung im Vergleich zu anderen nichtstaatlichen Akteuren nicht möglich, alle an deutsche ZGO fließenden Fördermittel einer vergleichbaren Überwachung und Berichterstattung zu unterziehen.

Die Finanzierungsmechanismen des BMZ für nichtstaatliche Akteure (darunter Privatpersonen, Gemeinden, Schulen und NRO) wurden 2012 neu organisiert, wobei verschiedene Förderprogramme unter dem Dach der neuen Servicestelle „Engagement Global“ gebündelt wurden. Zu den Aufgaben der komplett vom BMZ finanzierten Servicestelle mit 150 vollzeitäquivalenten Beschäftigten zählen die Information und Beratung dieser Akteure sowie die Verwaltung von Förderprozessen (Auswahl und Monitoring von kofinanzierten Projekten). Engagement Global engagiert sich auch direkt in der Entwicklungszusammenarbeit, beispielsweise in Bereichen wie der Sensibilisierung der Öffentlichkeit (Kapitel 6). Um die Wirksamkeit und Effizienz von Engagement Global zu steigern, sollte das BMZ das Mandat und die Positionierung der Servicestelle klarer definieren und Möglichkeiten zur Verringerung ihrer hohen Transaktionskosten prüfen, die durch die Vielzahl an kleineren Projekten entstehen, die von der Servicestelle ausgewählt und überwacht werden¹⁴. Das BMZ könnte neben seinem aktivitätsbasierten Ansatz, der zeitraubend ist und dem Capacity-Development-Bedarf nicht in angemessener Weise gerecht wird, andere Arten der Finanzierung in Erwägung ziehen, wie z.B. mehrjährige Rahmenvereinbarungen mit ausgewählten Akteuren. Eine größere Bandbreite an Fördermodalitäten würde es dem BMZ erleichtern, den vielfältigen Rollen und Kapazitäten der ZGO Rechnung zu tragen¹⁵.

Wie das Prüfungsteam in Mosambik und Kenia feststellte, würden es die NRO begrüßen, wenn mehr Informationen dazu verfügbar wären, wie die verschiedenen Finanzierungskanäle in Anspruch genommen werden können. Obwohl mit den deutschen NRO gute Politikinteraktionen am Hauptsitz und operative Synergien in den Partnerländern bestehen, zeigten Besuche vor Ort, dass systematischere Konsultationen in den Partnerländern die Möglichkeiten des gegenseitigen Lernens steigern könnten. Dies stünde mit dem strategischeren Ansatz in Einklang, der in der neuen Strategie des BMZ für die Zusammenarbeit mit NRO vorgesehen ist (BMZ, 2014).

Fragile Staaten

Indikator: Umsetzungsmodalitäten und Partnerschaften kommen der Qualität zugute

Konfliktsensibilität und die Berücksichtigung fragilitätsverstärkender Faktoren sind ein fester Bestandteil von Deutschlands Länderstrategien. Deutschland stimmt sich in internationalen Gremien zur Fragilität aktiv mit anderen Entwicklungspartnern ab; möglicherweise wird mehr Personal benötigt, um sicherzustellen, dass dies auch vor Ort systematisch geschieht. Flexiblere Verfahren, einschließlich eines erweiterten Kreises an Partnern und der Möglichkeit zum Fernmonitoring von Programmen, erleichtern die effektive Umsetzung von Programmen in schwierigen bzw. kapazitätsschwachen fragilen Kontexten. Gegenwärtig werden Forschungsarbeiten durchgeführt, um aus den Erfahrungen mit Risiken zu lernen und Leitlinien dafür zu entwickeln, welche Instrumente in unterschiedlichen fragilen Situationen anzuwenden sind. Ein ressortübergreifender Ansatz bei der Ausarbeitung von Länderstrategien würde eine kohärentere Herangehensweise und die Nutzung von Verbindungen und Synergien zwischen verschiedenen deutschen Akteuren ermöglichen.

Die Länderstrategien berücksichtigen zwar die Bedarfe für Frieden und Sicherheit, es müssen aber

Deutschlands Länderstrategien berücksichtigen die Bedarfe für Frieden und Sicherheit und basieren auf einem Peace and Conflict Assessment und – soweit vorhanden – gemeinsamen Strategiepapieren der EU. Der Zivile Friedensdienst führt ebenfalls Konfliktanalysen durch und gibt diese an andere staatliche Akteure der Entwicklungszusammenarbeit weiter. In Kenia berücksichtigt das Programm die entscheidende Bedeutung der Friedensförderung für die Entwicklung. Dementsprechend wird der Problematik der Korruption und grenzüber-

alle Ministerien einbezogen werden schreitenden Kriminalität sowie dem Abbau religiöser Spannungen, die zu Radikalisierung führen können, bei der Programmgestaltung Rechnung getragen. Deutschland bemüht sich eigenen Angaben zufolge, die technische Komplexität der Programme in fragilen Kontexten zu verringern; die Mitarbeiter sind sich jedoch bewusst, dass möglicherweise realistischere Erwartungen hinsichtlich der in solchen Kontexten zu erzielenden Resultate nötig sind, insbesondere bei Capacity-Development-Programmen. Es besteht auch ein Risiko mangelnder Kohärenz zwischen den Programmen der verschiedenen deutschen Ministerien, die in einem bestimmten fragilen Staat tätig sind. In Kenia beispielsweise bezieht sich die Länderstrategie lediglich auf Entwicklungsprogramme. Dadurch werden Möglichkeiten außer Acht gelassen, Verbindungen und Synergien mit der Arbeit anderer Akteure, einschließlich anderer deutscher Ministerien, zu nutzen. Dies könnte durch die Entwicklung ressortübergreifender Länderstrategien vermieden werden.

Deutschland stimmt sich aktiv mit anderen Entwicklungspartnern ab Deutschland arbeitet eng mit internationalen Gremien zur Fragilität, wie z.B. dem Internationalen Netzwerk Konflikte und Fragilität (International Network on Conflict and Fragility – INCAF), sowie den EU-Fragilitätsmechanismen zusammen. In den ressortübergreifenden Leitlinien zu fragilen Staaten wird eine enge Abstimmung zwischen den verschiedenen Ressorts gefordert (AA/BMVg/BMZ, 2012); zudem wurden Koordinationsgremien, u.a. für den Jemen und Syrien, eingerichtet. Deutschland beteiligt sich auch an Geberkoordinierungsforen vor Ort – wengleich in Somalia die Kapazitäten für ein Engagement in diesen Mechanismen durch die geringe Personalausstattung begrenzt wurden. In mehreren Ländern, wie z.B. Nepal, Liberia und dem Südsudan, engagiert sich Deutschland auch in Multi-Donor Trust Funds.

Die vereinfachten Instrumente und Verfahren der Bundesrepublik für fragile Situationen liefern wertvolle Erkenntnisse für andere Geber In fragilen Kontexten verfolgt Deutschland einen anderen Ansatz, der bei Bedarf auf einfachere und schnellere Verfahren zurückgreift und bei schwachen staatlichen Kapazitäten über multilaterale Organisationen und ZGO umgesetzt wird. In Kenia arbeitet Deutschland bei Programmen zur Friedensförderung auch mit regionalen Organisationen zusammen¹⁶. Die GIZ und die KfW unterhalten ein gemeinsames Risk Management Office in Nairobi, das die Durchführungsorganisationen sowohl im Hinblick auf programmatische als auch institutionelle Risiken berät, z.B. durch Einschätzungen dazu, wie sich die staatliche Dezentralisierung auf das Programm in Kenia auswirken wird. In fragilen Situationen ist Fernmonitoring¹⁷ möglich. Programme in fragilen Kontexten können auch Darlehen umfassen – so hat beispielsweise die KfW ein Darlehen zur Unterstützung des Friedensprozesses in Kolumbien vergeben. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang, dass Deutschland eine Studie in Auftrag gegeben hat, die untersuchen soll, welche politischen Maßnahmen und Instrumente in unterschiedlichen fragilen Situationen am zweckmäßigsten sind¹⁸. Darüber hinaus wird auf Basis der Erfahrungen im Jemen ein Konzeptpapier zum Umgang mit Risiken erarbeitet. Deutschland könnte andere Geber an den Ergebnissen dieser Untersuchungen teilhaben lassen.

Anmerkungen

1. Die Erkenntnisse aus dem Monitoring von Fortschritten bei der Erfüllung der Busan-Verpflichtungen bestätigen, dass die mittelfristige Vorhersehbarkeit der deutschen Entwicklungszusammenarbeit gesteigert werden könnte. Zwar sind den Partnerländern zufolge Informationen für mehr als zwei Drittel der deutschen Finanzierungsmittel ein Jahr im Voraus verfügbar, doch bei einem Zeithorizont von zwei Jahren beträgt dieser Anteil nur noch ein Drittel (OECD/UNDP, 2014).
2. Obwohl die Länderstrategien in erster Linie zur internen Planung dienen, nutzt das BMZ sie auch als Informationsinstrument für Regierungen von Partnerländern.
3. Das BMZ verabschiedete 2011 in Einklang mit seinen Busan-Verpflichtungen Leitlinien zur Nutzung von Ländersystemen. Allerdings fanden diese Leitlinien möglicherweise keine weitreichende Verbreitung – jedenfalls bezogen sich die Länderteams in Mosambik und Kenia in den Gesprächen mit dem Prüfungsteam nicht auf die Leitlinien.
4. Diese Daten geben an, wie Deutschland im Hinblick auf die DAC-Empfehlung über die Aufhebung der Lieferbindung gemäß der Matrix der Referenzindikatoren abschneidet (OECD, 2015). Ihr Zweck besteht darin, die Fortschritte der DAC-Mitgliedsländer bei den Bemühungen um eine ausgewogenere Lastenteilung für alle lieferungebundenen ODA-Leistungen an die am wenigsten entwickelten Länder sowie die hochverschuldeten armen Länder zu überwachen und zu bewerten.
5. Der BMZ-Anteil an der nicht investitionsbezogenen TZ, einschließlich der von der GIZ umgesetzten Maßnahmen, macht rd. 50% der gesamten an den DAC gemeldeten nicht investitionsbezogenen TZ aus. Da zwar über 80% der durch die GIZ umgesetzten TZ lieferungebunden ist, bei anderen Ministerien aber Lieferbindungen für nicht investitionsbezogene TZ bestehen, ergibt sich insgesamt ein Lieferaufbindungsgrad von 57%.
6. Beim Ministertreffen der Globalen Partnerschaft in Mexiko 2014 startete Deutschland zwei Initiativen, um die Arbeiten zum Diversitätsmanagement und zur Reduzierung von Fragmentierung voranzubringen. Weitere Informationen unter: <http://effectivecooperation.org/wordpress/related-initiatives-2/> und www.fragmentation-diversity.org.
7. Die Europäische Kommission, das australische Department of Foreign Affairs and Trade, das niederländische Außenministerium sowie das Department for International Development des Vereinigten Königreichs zählen zu den Gebern mit dem größten an die GIZ delegierten Leistungsumfang.
8. Diese Informationen sind normalerweise dem Geschäftsbericht der KfW zu entnehmen; die Informationen für 2014 stammen aus Unterlagen, die von der KfW für den DAC-Prüfbericht erstellt wurden.
9. Seit 2007 hat sich die KfW an 14 Multi-Donor Trust Funds, u.a. in fragilen Staaten, beteiligt.
10. Die 2013 ins Leben gerufene Mutual Reliance Initiative bietet einen rechtsverbindlichen Rahmen für die Übertragung der gesamten Projektmanagement- und Finanzierungsverantwortlichkeiten an den federführenden Partner („Lead Financier“), der seine eigenen Verfahren in einer Weise anwendet, die den Anforderungen aller drei Finanzierungspartner gerecht wird. Bisher wurden 39 Projekte kofinanziert.
11. Die Tagungsunterlagen und Hintergrunddokumente des 2014 von Deutschland ausgerichteten hochrangigen Symposiums zu „Accountable and effective development co-operation in a post-2015 era“ (Berlin, 20.-21. März 2014) sind auf der Website des Forums für Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen verfügbar unter: www.un.org/en/ecosoc/newfunct/dcfgermany.shtml.
12. Zu den Beispielen für die Förderung des regionalen Dialogs durch die Bundesrepublik zählen beispielsweise die Konferenzreihen auf globaler (<https://gc21.giz.de/ibt/var/app/wp342P/1803/>) und regionaler Ebene (www.giz.de/de/worldwide/12942.html).
13. VENRO, der Dachverband der entwicklungspolitischen und humanitären NRO in Deutschland, sieht durch die Gründung von Engagement Global das Subsidiaritätsprinzip gefährdet, da die Servicestelle Aktivitäten an sich gezogen hat, die zuvor von zivilgesellschaftlichen Organisationen wahrgenommen wurden. Der Verband bedauert die Tendenz, NRO als Instrument zur Ergänzung von BMZ-Programmen oder zur Umsetzung von Zielen der Entwicklungszusammenarbeit zu betrachten, die zu Lasten ihres Initiativrechts geht (VENRO, 2015).

14. Mit einem Budget von 111 Mio. Euro wurden 2013 rd. 1 000 Projekte (im Umfang von 50 000 bis 500 000 Euro) kofinanziert und 6 000 Freiwillige unterstützt.
15. Weitere Informationen in „Partnering with civil society – Twelve lessons from DAC peer reviews“ (OECD, 2012).
16. Dazu zählen u.a. die Afrikanische Union und die East African Standby Force, im Rahmen derer das Verteidigungsministerium und das Auswärtige Amt gemeinsam Schulungen im Bereich Kleinwaffen- und Munitionssicherheit anbieten.
17. Unter Fernmonitoring sind der Abzug oder die drastische Verringerung des internationalen und manchmal auch einheimischen Personals vor Ort, die Übertragung größerer Programmverantwortung an lokale Mitarbeiter bzw. lokale Partnerorganisationen und die Überwachung der Aktivitäten von einem anderen Standort aus zu verstehen.
18. Die Studie, mit der das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik betraut wurde, soll 2015 vorliegen.

Literaturverzeichnis

Regierungsquellen

AA/BMVG/BMZ (2012), *Für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten – Ressortübergreifende Leitlinien*, September 2012, Auswärtiges Amt, Bundesministerium der Verteidigung und Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Berlin.

BMZ (2014), "Strategie zur Zusammenarbeit von Staat und Zivilgesellschaft in der Entwicklungspolitik der Post-2012-Welt", *BMZ-Strategiepapier 5/2014*, Bonn, November 2014, verfügbar unter: http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier343_05_2014.pdf.

BMZ (2013), "Dreieckskooperationen in der deutschen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit – Positionspapier", *BMZ-Strategiepapier 5/2013*, Bonn und Berlin, verfügbar unter: http://www.bmz.de/de/mediathek/publikationen/reihen/strategiepapiere/Strategiepapier329_05_2013.pdf.

GIZ (2014), *Unternehmensbericht 2013. GIZ. Lösungen, die wirken*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Bonn, verfügbar unter: [https://www.giz.de/de/downloads/giz2014-de-giz-unternehmensbericht\(1\).pdf](https://www.giz.de/de/downloads/giz2014-de-giz-unternehmensbericht(1).pdf).

Andere Quellen

Busan Partnership for Effective Development Co-operation (2011), verabschiedet auf dem Vierten Hochrangigen Forum zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit, Busan, Republik Korea, 29. November – 1. Dezember 2011, verfügbar unter: <http://effectivecooperation.org>.

itad (2014), *Independent Evaluation of Budget Support in Mozambique, Final Report Volume I*, East Sussex, verfügbar unter: www.oecd.org/derec/ec/Mz-BS-Eval-Final-Report-Vol-1.pdf.

OECD (2015), *Aid Untying: 2015 Report*, Development Assistance Committee, OECD, Paris.

OECD (2014a), *2014 Global Outlook on Aid: Results of the 2014 DAC Survey on Donors' Forward Spending Plans and Prospects for Improving Aid Predictability*, OECD, Paris, verfügbar unter: www.oecd.org/dac/aid-architecture/GlobalOutlookAid-web.pdf.

OECD (2014b), *Aid Untying: 2014 Report – Review of the Implementation of the 2001 Recommendation and the Accra and Busan Untying Commitments*, OECD, Paris.

OECD (2013), *Triangular Co-operation: What can we learn from a survey of actors involved?* OECD, Paris, verfügbar unter: www.oecd.org/dac/dac-global-relations/OECD%20Triangular%20Co-operation%20Survey%20Report%20-%20June%202013.pdf.

OECD (2012), *Partnering with civil society – Twelve lessons from DAC peer reviews*, Paris, verfügbar unter: www.oecd.org/dac/peer-reviews/12%20Lessons%20Partnering%20with%20Civil%20Society.pdf.

OECD/UNDP (2014), *Making Development Co-operation More Effective: 2014 Progress Report*, OECD Publishing, Paris, verfügbar unter: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209305-en>.

VENRO (2015), *Statement: DAC peer review of Germany*, VENRO, Berlin, verfügbar unter: http://venro.org/uploads/tx_igpublikationen/Statement_VENRO_DAC_2015.pdf.

Kapitel 6: Ergebnisorientiertes Management, Lernen und Rechenschaftspflicht in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Ergebnisorientiertes Management

Indikator: Es gibt ein System des ergebnisorientierten Managements für eine auf den Entwicklungsprioritäten, -zielen und -systemen der Partnerländer basierende Erfolgsbewertung

Das BMZ hat seine Ergebnisorientierung verstärkt, die nun in den Verfahren für die Auftragserteilung an die Durchführungsorganisationen verankert ist. Grundlage für Programmierung und Berichterstattung von GIZ und KfW ist eine auf Indikatoren und Daten der Partnerländer beruhende Ergebnis- bzw. Wirkungsmatrix. Diese Matrix hilft dabei, Erwartungen klarer zu definieren und die Aufmerksamkeit auf das zu richten, was die Programme realistischerweise bewirken können. Um sein Konzept abzurunden, muss das BMZ noch klären, wie die Berichterstattung über die einzelnen Aktivitäten aggregiert werden kann, um eine konsistente Nutzung ergebnisbezogener Daten in Politikgestaltung, Planung und Haushaltsaufstellung zu ermöglichen. Auf diese Weise wird sich das BMZ ein besseres Bild davon machen können, was Erfolg ausmacht und wie Leistung gemessen werden kann. Um die Ergebniskultur im BMZ zu verankern, bedarf es einer Steuerung von oben.

Die Ergebnisorientierung wurde verstärkt, ist aber noch nicht in ein umfassendes Konzept eingebunden

Trotz der erzielten Fortschritte hat Deutschland noch kein umfassendes Konzept für das ergebnisorientierte Management. In den Länderstrategien werden zwar die Ziele der deutschen Entwicklungszusammenarbeit und der Programme in den einzelnen Kooperationsländern festgelegt (Kapitel 5), es ist aber nicht klar, wie das BMZ eine systematischere Ergebnisorientierung bei Priorisierung, Messung und Berichterstattung gewährleisten will. Das BMZ muss sein Konzept zur Aggregation der Berichterstattung über die einzelnen Aktivitäten abschließend definieren, was auch bedeutet, dass ein Katalog von Indikatoren und Zielen festgelegt werden muss, die an Länder- und Sektorprioritäten ausgerichtet sind. Um im BMZ eine stärkere Ergebniskultur zu erzielen, bedarf es mehr Steuerung von oben, damit sichergestellt ist, dass die notwendigen Kapazitäten und Anreize vorhanden sind, um gegebenenfalls Anpassungen vornehmen zu können.

Das BMZ hat die Ergebnisorientierung auf Ebene der einzelnen Programme verstärkt. Dieser Ansatz ist jetzt Teil der Verfahren für die Auftragserteilung an die Durchführungsorganisationen. GIZ und KfW orientieren sich bei der Ausarbeitung neuer Programme und bei der jährlichen Berichterstattung über die einzelnen Programme an einer Wirkungsmatrix („Logical Framework“). Diese Matrix beruht im Einklang mit den Länderstrategien des BMZ auf Indikatoren und Daten aus den nationalen Entwicklungsstrategien und Sektorplänen. Deutschland definiert die Ergebnisse im Allgemeinen in Bezug auf Outputs und Outcomes und erläutert, wie Ergebnisse auf diesen beiden Ebenen entlang der ganzen Ergebniskette von den Aktivitäten bis hin zur Wirkung die Entwicklung fördern. Feedback von GIZ und KfW aus Kenia und Mosambik bestätigt, dass Wirkungsmatrizen – u.a. während des Dialogs mit den Partnern – dabei helfen, Erwartungen klarer zu definieren und das Augenmerk auf das zu richten, was die einzelnen

Programme realistischerweise bewirken können. In Anbetracht des dreijährigen Projektzeitraums der Technischen Zusammenarbeit (Kapitel 5) ist es allerdings wichtig, dass BMZ und GIZ intensiv an der Aufschlüsselung der längerfristigen Gesamtergebnisse in Leistungsstränge arbeiten, die den Weg für eine Stärkung der Kapazitäten ebnen und zugleich für die längerfristige Perspektive sorgen, die nötig ist, um dies auf nachhaltige Weise zu gewährleisten.

Deutschland gehört innerhalb des DAC zu dem kleinen Kreis von Mitgliedern, die neue Wege gehen, um zu untersuchen, wie mit leistungsbasierter Finanzierung bessere Ergebnisse erzielt werden können (Kasten 6.1). Zur Ausarbeitung von Leitlinien für die Umsetzung seines Konzepts in diesem Bereich hat das BMZ eine Bestandsaufnahme der bisher gewonnenen Erkenntnisse vorgenommen. Dies könnte auch für andere Entwicklungsagenturen von Interesse sein, insbesondere in Bezug auf die Frage, ob und wie die leistungsorientierte Finanzierung die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit insgesamt beeinflussen sollte.

Kasten 6.1 Leistungsorientierte Finanzierung in Kenia: Verbesserung des Zugangs zu Gesundheitsversorgung durch Gutscheine

Ein Schwerpunkt der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ist die Verbesserung des Zugangs zu gesundheitlicher Grundversorgung für arme und sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen durch Einführung nachhaltiger Formen der Gesundheitsfinanzierung. Im Rahmen ihres Konzepts der „Aid on Delivery“ finanziert die KfW Gesundheitsgutscheine für Dienste in den Bereichen Familienplanung, Geburtsbetreuung und Behandlung der Folgen sexueller Gewalt. Das Gutscheinsystem dient zur Bezahlung der Gesundheitsdienste, indem es die Differenz zwischen den Gesamtkosten dieser Dienste und dem Betrag deckt, den die Patienten bezahlen können. Die Gutscheine werden zu stark vergünstigten Preisen an bedürftige Frauen verkauft, die sie dann bei Gesundheitsdiensten einlösen können. Bislang sind 300 000 mittellose Frauen dank dieses Programms in den Genuss einer besseren Gesundheitsversorgung gekommen.

Außerdem schaffen die Gutscheine Anreize für den privaten Sektor, in Bereichen tätig zu werden, in denen das öffentliche Dienstleistungsangebot unzureichend ist. Die kenianische Regierung nutzt die Erfahrung, die bei der Regulierung und Zulassung privater Gesundheitsdienste sowie bei der Verbesserung des Qualitätsmanagements gewonnen wurde, um eine flächendeckende Krankenversicherung einzuführen. Eine neuere Untersuchung bestätigt, dass dieser Ansatz nicht nur den Zugang zu Gesundheitsdiensten verbessert, sondern auch deren Qualität erhöht (Gorter, Ir und Meessen, 2013).

Mit einem stärkeren ergebnisorientierten Management könnte Deutschland die Erfolgsmessung verbessern und strategische Entscheidungen auf Erfahrungswerte stützen

Da es im BMZ an einem System des ergebnisorientierten Managements fehlt, ist es Deutschland nur begrenzt möglich, Erfolg zu definieren und zu messen, inwieweit es insgesamt gelingt, den Partnerländern bei der Umsetzung ihrer eigenen Entwicklungsprioritäten zu helfen. Solange es keine Gesamtindikatoren und -ziele gibt, ist nicht klar, wie das BMZ die ergebnisbezogenen Informationen aus der Programmdurchführung und andere Evidenz für die strategische Planung und die Kommunikation mit der Öffentlichkeit nutzt.

GIZ und KfW verwenden ergebnisbezogene Informationen routinemäßig zur Verbesserung des Gesamtmanagements ihrer Programme. In beiden Organisationen gibt es gute Monitoringsysteme, die sich in erster Linie auf Indikatoren und Daten aus den Systemen der Partnerländer stützen, womit sich die Notwendigkeit zusätzlicher Monitoring- und Berichtsauflagen verringert. Außerdem umfassen die meisten Programme der Technischen Zusammenarbeit spezielle Module zur Stärkung der Monitoring- und Evaluierungssysteme der Partnerländer. Während seiner Besuche in Kenia und Mozambik konnte das Prüfungsteam mit eigenen Augen sehen, wie dieses Konzept in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in die Tat umgesetzt wird (Anhang C).

Wie andere Geber auch könnte Deutschland die Glaubwürdigkeit seiner ergebnisorientierten Berichterstattung erhöhen, wenn besser erklärt würde, was im allgemeineren Kontext von Entwicklungsprozessen für Outcomes und Impacts bzw. Wirkungen ausschlaggebend ist. Um Fortschritte bei der Ergebnismessung zu erzielen, wird das BMZ zwischen verschiedenen Ergebnisebenen unterscheiden müssen, um den Zusammenhang zwischen den durch die deutsche Entwicklungszusammenarbeit finanzierten Aktivitäten und den in den Partnerländern festzustellenden Entwicklungseffekten aufzuzeigen. Wirkungsmatrizen aus einzelnen Programmen bilden eine gute Grundlage für eine aussagekräftige Analyse der gesamten Ergebniskette von den Aktivitäten bis hin zur Wirkung. Die Durchführungsorganisationen wenden zwar nur in einzelnen Fällen stringente Methoden der Wirkungsmessung an, ihre Ergebnisberichterstattung bezieht sich jedoch im Allgemeinen nicht nur auf die Outputs, sondern – gestützt auf eine Beitragsanalyse – auch auf Outcomes und Wirkungen. Bei der Kommunikation mit der Öffentlichkeit berichten GIZ und KfW allerdings hauptsächlich über Outputs wie z.B. die Zahl der Menschen, deren Zugang zu Trinkwasser und Sanitärversorgung verbessert wurde – eine Messgröße, die nicht Aufschluss darüber gibt, welche Wirkung dies in Bezug auf die Hygienebedingungen und den Gesundheitszustand der Menschen hatte¹.

In fragilen Kontexten wird das Konzept der Ergebnisorientierung pragmatisch gehandhabt

Die Ergebnisdefinition in fragilen Staaten ist realistisch und stützt sich auf eine gründliche Analyse der jeweiligen Konflikte und der entsprechenden Risiken unter Berücksichtigung von Prinzipien wie dem der Vermeidung negativer Auswirkungen („Do-No-Harm-Prinzip“). In fragilen Situationen ist es möglich, das Monitoring von einem anderen Land aus durchzuführen. Ein solches Fern-Monitoring bedeutet, dass Deutschland u.U. auf Dritte vertraut, um das Programm seines Partnerlandes zu beobachten. Nötig wird dies im Allgemeinen, wenn sich die Mitarbeiter der Geber aus Sicherheitsgründen nicht an den Programmstandort begeben können.

Evaluierungssystem

Indikator: Das Evaluierungssystem entspricht den Evaluierungsprinzipien des DAC

Der Ansatz in Bezug auf Evidenz, Lernen und Rechenschaftspflicht hat deutliche Veränderungen erfahren. Das BMZ hat mehr Ressourcen für die Evaluierung zur Verfügung gestellt – insbesondere mit der Einrichtung des Deutschen Evaluierungsinstituts der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) –, muss aber noch sicherstellen, dass die Evaluierungsprogramme auf strategische Prioritäten und Risiken ausgerichtet sind. Um das Potenzial der neuen Einrichtung voll auszuschöpfen, bedarf es starker Führungsinitiative, strategischer Planung, ausreichender Finanzmittel und unabhängiger Berichtswege. GIZ und KfW haben zwar die unabhängige Evaluierung ihrer einzelnen Projekte gestärkt, die Verknüpfung zwischen den Evaluierungen und den Ergebnisrahmen fehlt jedoch noch.

Deutschland richtet seine Aufmerksamkeit verstärkt auf die Evaluierung

Wie im Prüfbericht von 2010 empfohlen (Anhang A), hat das BMZ mehr Mittel für die Evaluierung bereitgestellt. 2012 hat es das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) eingerichtet, eine gemeinnützige GmbH, deren alleinige Gesellschafterin die Bundesrepublik Deutschland ist². Das neue Institut evaluiert und misst nicht nur die Wirkung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit unter besonderer Berücksichtigung strategischer Fragen, sondern soll auch Methoden zur Erhöhung der Qualität der Evaluierung ausarbeiten und sicherstellen, dass die aus Evaluierungen gewonnenen Erkenntnisse zur Verbesserung der künftigen Entwicklungszusammenarbeit beitragen. Der Auftrag

des DEval entspricht den *Grundsätzen für die Evaluierung der Entwicklungshilfe* des DAC (OECD, 1992).

Um zu gewährleisten, dass das DEval seinem Auftrag vollkommen unparteiisch und unabhängig nachgehen kann, muss das BMZ u.U. weiter über die Governance der neuen Einrichtung nachdenken, u.a. über die Rolle seines Beirats³ sowie über die Berichtswege zur Bundesregierung. In Bezug auf Budget, Verfahren und Organisation untersteht das DEval der Kontrolle des BMZ. Außerdem muss das mehrjährige Evaluierungsprogramm des DEval vom BMZ genehmigt werden, dem es auch obliegt, die Evaluierungsberichte dem Parlament zu unterbreiten. Jetzt, wo es das DEval gibt, muss das BMZ u.U. auch seine eigene Evaluierungspolitik einer Neuüberprüfung unterziehen und seine Rolle im Verhältnis zur strategischen Evaluierung klären⁴.

Zur Ergänzung der strategischen Evaluierung, die vom DEval wahrgenommen wird, verfügen GIZ⁵ und KfW⁶ über eigene Pläne, Etats und Teams für lernorientierte Projektevaluierungen. Deren Regeln und Leitlinien stimmen mit den DAC-Prinzipien und -Standards überein. Das heißt im Einzelnen, dass die Evaluierungsstrukturen von den für das Programmmanagement zuständigen Abteilungen unabhängig sind und direkt dem Vorstand berichten.

Dem Prüfungsteam war es nicht möglich festzustellen, inwieweit andere Ministerien mit wachsendem Entwicklungsetat regelmäßige Evaluierungen ihrer Aktivitäten durchführen⁷. Das BMZ könnte im Rahmen der von ihm gewährleisteten Gesamtaufsicht mehr tun, um andere Ressorts an seiner Evaluierungskultur und -methodik teilhaben zu lassen.

Der Evaluierung fehlt der strategische Fokus

Eine Stärkung der strategischen Ausrichtung ist seit langem überfällig, zumal darauf schon in früheren DAC-Prüfberichten hingewiesen wurde. Die verschiedenen Evaluierungssysteme sind zwar offenbar ausreichend mit Ressourcen ausgestattet, es bedarf jedoch eines strategischer orientierten Ansatzes, damit Deutschland maximalen Nutzen aus den Evaluierungen ziehen kann. Vor der Aufstellung eines Evaluierungsprogramms sollte genau überlegt werden, welche Ziele die Evaluierung der verschiedenen Programme und Institutionen haben sollte, insbesondere im Hinblick auf das ergebnisorientierte Management.

Es ist noch zu früh, um sagen zu können, ob die Einrichtung des DEval dem BMZ dabei helfen wird, seinem Gesamtprogramm eine strategischere Ausrichtung zu geben. In den ersten beiden Jahren seines Bestehens hatte das DEval Schwierigkeiten auf der Führungsebene⁸, und es konnte bislang nur wenige Evaluierungen abschließen. Das Prüfungsteam stellte in Kenia und Mosambik auch fest, dass die Durchführungsorganisationen ihre Projekte zwar einer regelmäßigen Evaluierung unterziehen, dass es der deutschen Entwicklungszusammenarbeit aber guttäte, wenn dabei strategischer vorgegangen würde (Anhang C). Dies könnte u.a. durch regelmäßige Portfolioreviews gewährleistet werden, mit denen eine Evidenzbasis für künftige strategische Entscheidungen des BMZ geschaffen würde, wie dies für die Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Staaten der Fall ist.

Deutschland wirkt aktiv auf eine Stärkung der Evaluierungskapazitäten seiner Kooperationsländer hin

Im Einklang mit seinem Engagement für die Stärkung der Führungsinitiative der Kooperationsländer unterstützt Deutschland internationale Anstrengungen zur Stärkung der Kapazität der Partnerländer, ihre eigenen Maßnahmen und Programme zu evaluieren, u.a. im Kontext der Arbeitsgruppe Evaluierungskapazität des DAC-Netzwerks Entwicklungsevaluierung. Die meisten Programme der GIZ enthalten ein Modul zur Stärkung der Monitoring- und Evaluierungssysteme. Das BMZ arbeitet auch bei der Evaluierung seiner Programme eng mit Partnern in Entwicklungsländern zusammen, indem für jede Evaluierung eine „Referenzgruppe Süd“ gebildet wird, die während des gesamten Prozesses Kommentare zur Evaluierung beisteuert. Ungeachtet dieser beträchtlichen Anstrengungen muss

Deutschland noch darüber nachdenken, wie stärker auf Evaluierungen vertraut werden könnte, die von den Kooperationsländern bei der Verwaltung ihrer eigenen Maßnahmen und Programme erstellt werden.

Institutionelles Lernen

Indikator: Evaluierungen und geeignete Systeme für das Wissensmanagement werden als Managementinstrumente genutzt

Die Gesamtkohärenz und -effizienz des deutschen Konzepts für das Wissensmanagement muss gefestigt werden. Die Durchführungsorganisationen verfügen zwar über Systeme für die Verbreitung von Evaluierungsergebnissen und den Erfahrungsaustausch, das BMZ muss jedoch sicherstellen, dass dieses Wissen vom Ministerium sowohl auf zentraler Ebene als auch über die Durchführungsorganisationen verwaltet und genutzt wird, und es muss sachdienliche Informationen systematisch zur Verfügung stellen, u.a. für in Botschaften in Entwicklungsländern entsandte Mitarbeiter.

Es gibt Systeme für das Lernen aus Evaluierungen

Um die Evaluierungsergebnisse in die Entscheidungsfindung einzubringen, erstellt das Evaluierungsreferat des BMZ zusammen mit den operativen Einheiten einen Plan für die Umsetzung der „Management Response“. Der Evaluierungseinheit obliegt es auch, nach 12-18 Monaten zu überprüfen, wie dieser Plan umgesetzt wird, und der oberen Führungsebene des Ministeriums darüber zu berichten. Durch dieses System erhält die „Management Response“, die inzwischen Pflicht ist, mehr Gewicht. Auch GIZ und KfW haben die Lernorientierung verstärkt, indem sie Mechanismen für die organisationsinterne Nutzung und Verbreitung von Evaluierungsergebnissen eingerichtet haben. Die KfW veröffentlicht einen im Zweijahresrhythmus erscheinenden Bericht, in dem die Ergebnisse aller während der vorangegangenen zwei Jahre durchgeführten Evaluierungen analysiert werden. Die letzte dieser Publikationen richtete den Fokus auf die Frage, wie in fragilen Staaten nachhaltige Verbesserungen erzielt werden können (KfW, 2013). Die KfW führt auch themenspezifische Analysen durch, wobei sie sich auf Daten aus ihren Ex-post-Evaluierungsberichten stützt⁹. Die GIZ erstellt alle zwei Jahre einen Bericht über die Erkenntnisse aus Monitoring und Evaluierung. Der letzte Bericht bescheinigte den Programmen der GIZ eine hohe Relevanz, bemängelte jedoch Schwächen im Hinblick auf die Nachhaltigkeit (GIZ, 2013b). Die GIZ erstellt zudem Studien zu bestimmten Themen, die sich auf Ergebnisse aus verschiedenen Evaluierungen, Prüfungen und Fortschrittskontrollen stützen, um so aus einem breiten Spektrum von Programmen lernen zu können. Die GIZ hat ebenfalls eine „Management Response“ eingeführt, um die Weiterverfolgung der Empfehlungen aus den Evaluierungen zu stärken.

Das Wissensmanagement ist bei GIZ und KfW ein kontinuierlicher Prozess

Die Durchführungsorganisationen haben mehrere Mechanismen eingeführt, um Wissen besser zur Optimierung künftiger Planungs- und Entscheidungsprozesse nutzen zu können. Sie müssen aber u.U. stärkere Anreize schaffen, um die Mitarbeiter dazu zu bewegen, das Lernen in den Vordergrund zu stellen. GIZ ebenso wie KfW haben Anreize zur Stärkung der Evaluierungskultur in ihrer Organisation geschaffen. Dazu gehört auch der „Rollentausch“, bei dem sich die Evaluierungsreferate Mitarbeiter aus dem operativen Bereich holen, wodurch das gegenseitige Lernen vertieft wird.

Im Einklang mit ihrer starken Identität als lernende Organisation arbeitet die GIZ ständig an der Verbesserung ihres Lernkonzepts, was sie strategisch angeht (GIZ, 2013a). Nach der Zusammenführung der verschiedenen Durchführungsorganisationen der Technischen Zusammenarbeit (Kapitel 5) hat die GIZ ihre IT-Lösungen und -Plattformen aufgerüstet, so dass nun starke Strukturen für virtuelle Zusammenarbeit und E-Learning innerhalb und zwischen Regional- und Sektorteams existieren. Die KfW hat ein Netzwerk für die regelmäßige Fortschrittsbeobachtung und die Einleitung neuer Initiativen eingerichtet. Mit der Neuorganisation der KfW (Kapitel 5) wurden „Exzellenzzentren“ für die Prüfung, Analyse und Verbreitung von Informationen – einschließlich Evaluierungsergebnissen – zu relevanten Sektoren und Themen in der ganzen Organisation geschaffen.

Das Prüfungsteam stellte bei seinen Besuchen in Mosambik und Kenia fest, dass der Lernprozess innerhalb einzelner Agenturen und Programme gut funktioniert. Es ist jedoch nicht klar, wie das BMZ die verschiedenen Teile des Systems zusammenbringt, um das auf den verschiedenen Ebenen – u.a. in Hochschulen und Think Tanks wie dem Deutschen Entwicklungsinstitut – gewonnene Wissen optimal zu nutzen. So sollte das BMZ u.U. darüber nachdenken, ob ein umfassenderer Ansatz in Bezug auf die Länderteams, der nicht zwischen den Zentralen und der Länderebene unterscheidet, zu einer systematischeren Bereitstellung einschlägiger Informationen beitragen könnte, insbesondere für Mitarbeiter, die in Botschaften in den Partnerländern tätig sind.

Kommunikation, Rechenschaftspflicht und Sensibilisierung für Entwicklungsfragen

Indikator: Das Mitglied kommuniziert transparent und ehrlich über Entwicklungsergebnisse

Deutschland informiert die Öffentlichkeit dank eines Transparenzportals auf seiner Internetseite stärker über seine Projekte. Dies steht mit den internationalen Transparenzverpflichtungen im Einklang. Obwohl das BMZ eine breite Palette verschiedener Kommunikationsinstrumente nutzt, ist es noch nicht in der Lage, die Berichterstattung über die einzelnen Aktivitäten zu einer Gesamtnarration zusammenzuführen, aus der hervorgeht, ob die Entwicklungszusammenarbeit erfolgreich ist oder nicht. Beim Ausbau seiner Kommunikationsanstrengungen könnte sich das BMZ auf die Erfahrung stützen, die beim Start der Zukunftscharta gewonnen wurde.

Deutschland macht gute Fortschritte bei der Erfüllung seiner Transparenzverpflichtungen

Im Einklang mit den 2011 in Busan gemachten Zusagen hat Deutschland Maßnahmen eingeleitet, um mehr Informationen über die Entwicklungszusammenarbeit öffentlich zugänglich zu machen. Das BMZ veröffentlicht inzwischen Daten für das Register der International Aid Transparency Initiative (IATI), wobei der Schwerpunkt auf vom BMZ finanzierten und von GIZ und KfW umgesetzten Projekten liegt (IATI, 2014)¹⁰. Das BMZ aktualisiert die Informationen auf seiner Website derzeit im halbjährlichen Rhythmus; für die Zukunft ist eine vierteljährliche Aktualisierung geplant¹¹. Die Informationen sind jedoch nicht immer in der Sprache der Partnerländer erhältlich, was deren Zugänglichkeit einschränkt. Die Berichterstattung des BMZ erstreckt sich zwar inzwischen auch auf staatliche Mittel, die über NRO vergeben werden, allerdings noch nicht auf Mittel, die über multilaterale Organisationen laufen. Andere Bundesministerien, die für einen wachsenden Entwicklungsetat zuständig sind, insbesondere das Auswärtige Amt und das Umweltministerium, müssen noch eigene Transparenzpläne erstellen bzw. mehr Informationen über ihre

Aktivitäten bereitstellen. Um den gemeinsamen, offenen Transparenzstandard von Busan bis 2015 umzusetzen¹², muss Deutschland detailliertere Informationen veröffentlichen, die dem Informationsbedarf von Entwicklungsländern entsprechen, u.a. zu erzielten Ergebnissen und geplanten Auszahlungen, und sicherstellen, dass alle Ressorts transparent über ihre Aktivitäten berichten.

Deutschlands Engagement für Transparenz schlägt sich auch in seinen internationalen Maßnahmen im Bereich der Klimafinanzierung nieder: Das BMZ und das Umweltministerium veröffentlichen Informationen zur deutschen Klimafinanzierung im Internet (Kapitel 1) und unterstützen internationale Anstrengungen zur Erhöhung der Transparenz der Klimafinanzierung im Rahmen der UNFCCC.

Deutschland muss überzeugender über seine Entwicklungserfolge berichten

Vor dem Hintergrund des „Europäischen Jahres für Entwicklung“ und der internationalen Führungsrolle, die Deutschland 2015 mit dem G7-Vorsitz übernimmt, könnte das BMZ ein systematisches Konzept im Bereich der Kommunikation verfolgen und sich mit relevanten Aussagen zu den Erfolgen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit gezielt an bestimmte Gruppen wenden. Das BMZ arbeitet mit einer breiten Palette von Kommunikationsinstrumenten, schafft es aber offenbar nicht, diese Instrumente zusammenzuführen, um maximalen Nutzen aus seinen Anstrengungen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit für Entwicklungsfragen zu ziehen. Um eine überzeugende Erfolgsgeschichte schreiben zu können und Diskussionen über die deutsche Entwicklungszusammenarbeit und die damit verbundenen Risiken auf eine solide Faktengrundlage zu stellen, muss das BMZ an seinem System für ergebnisorientiertes Management arbeiten. Das BMZ könnte seine Kommunikationsanstrengungen auch ausweiten, indem es sich die mit dem Start der Zukunftscharta geschaffene Dynamik und das damit einhergehende öffentliche Interesse zu Nutze macht.

Deutschland räumt Sensibilisierungsanstrengungen Priorität ein

In Deutschland kann die Entwicklungszusammenarbeit weiterhin auf große Unterstützung seitens der Öffentlichkeit zählen. Die neuste EU-Erhebung (Europäische Kommission, 2015) zeigt, dass 46% der Befragten in Deutschland es für „sehr wichtig“ halten, Menschen in Entwicklungsländern zu helfen; weitere 45% halten dies für „eher wichtig“. Diese starke Unterstützung ist z.T. den Investitionen des BMZ in entwicklungspolitische Bildungsarbeit zu verdanken. Mit 23 Mio. Euro im Jahr 2014 hat das BMZ die hierfür bereitgestellten Mittel seit 2010 verdoppelt. „Engagement Global“ (Kapitel 5) ist für die Verwaltung dieser Mittel zuständig, mit denen vor allem Schülerinnen und Schüler sowie Studierende erreicht werden sollen, um sie stärker für entwicklungspolitische und globale Herausforderungen zu sensibilisieren.

Anmerkungen

1. Informationen der deutschen Botschaft in Kenia: http://www.nairobi.diplo.de/Vertretung/nairobi/de/005__Entwicklungszusammenarbeit/s__Wassersektor.html.
2. Mit einem Jahresbudget von 7 Mio. Euro und 48 Mitarbeitern führt das DEval seine Evaluierungen im Wesentlichen selbst durch; bei Bedarf werden externe Sachverständige herangezogen.
3. Der Beirat des DEval setzt sich aus Vertretern aller Fraktionen im Bundestag sowie von GIZ, KfW, Kirchen sowie politischen Stiftungen, Nichtregierungsorganisationen und Wissenschaft zusammen. Er berät das DEval in Bezug auf seine zweckbezogene Tätigkeit, insbesondere zu Fragen der Erstellung des Evaluierungsprogramms und aus den Evaluierungen gewonnenen Erkenntnissen, scheint aber wenig Einfluss auf die strategische Gesamtorientierung des Instituts zu haben.
4. Das BMZ verfügt über einen Etat von 1,5 Mio. Euro sowie 5,5 Mitarbeiter, um die Arbeit des DEval zu beaufsichtigen und an Gemeinschaftsevaluierungen mit anderen Gebern mitzuwirken.
5. Die GIZ führt pro Jahr etwa 100 Projektevaluierungen durch. Seit 2014 sind Evaluierungen für alle Projekte der Technischen Zusammenarbeit mit einem Budget von über 1 Mio. Euro und einer Mindestdauer von drei Jahren vorgeschrieben und im Projektbudget enthalten. Die GIZ verfügt zudem über einen jährlichen Etat von 500 000 Euro, um pro Jahr drei bis fünf unternehmensstrategische Evaluierungen auf Basis eines Zweijahresprogramms durchzuführen.
6. Die KfW verfügt über einen Etat von 3 Mio. Euro für Evaluierungen und beschäftigt dazu elf Mitarbeiter. Sie evaluiert eine repräsentative Stichprobe von 50% aller abgeschlossenen Projekte, was ungefähr 50 Ex-post-Evaluierungen pro Jahr entspricht. Außerdem führt sie Wirkungsanalysen zu ausgewählten Themen durch.
7. BMZ und Auswärtiges Amt haben eine Gemeinschaftsevaluierung der deutschen humanitären Hilfe durchgeführt (Auswärtiges Amt und BMZ, 2012). Die dabei gewonnenen Erkenntnisse sind in die Strategie und die neuen Konzepte des Auswärtigen Amtes für die humanitäre Hilfe eingeflossen.
8. Das DEval steht zwar im Dienst der deutschen Entwicklungszusammenarbeit insgesamt, arbeitet aber in erster Linie für das BMZ und dessen Durchführungsorganisationen, vor allem GIZ und KfW, sowie für NRO. Das BMZ ernannte im April 2015 einen neuen Geschäftsführer, nachdem diese Funktion längere Zeit kommissarisch von einer hochrangigen Beamtin des Ministeriums wahrgenommen wurde.
9. Die KfW führte z.B. vor kurzem eine systematische Prüfung der Frage durch, wie sich die Finanzielle Zusammenarbeit auf die Beschäftigungsschaffung auswirkt (KfW, 2015).
10. Das BMZ startete sein IATI-Datenportal 2014 (www.bmz.de/de/was_wir_machen/wege/transparenz-fuer-mehr-Wirksamkeit/iati/index.jsp). GIZ und KfW haben eigene Datenportale, auf denen sie grundlegende Informationen zu ihren Aktivitäten zur Verfügung stellen und Zugriff auf Projektunterlagen geben.
11. Obwohl das BMZ seine Berichterstattung ausgedehnt hat – die sich jetzt auf neue Informationsfelder, wie Projektbeschreibungen, Durchführungspartner, zugesagte Fristen, Sektoren und Geschäftsbedingungen erstreckt –, hat es keinen Zeitplan für die Veröffentlichung von künftigen Tätigkeitsbudgets, Ergebnisinformationen und Projektunterlagen festgelegt.
12. In Busan haben die Stakeholder beschlossen, das Angebot an Informationen zur Entwicklungszusammenarbeit und zu sonstigen Entwicklungsressourcen zu verbessern und diese Informationen öffentlich zugänglich zu machen. Sie einigten sich auf die Umsetzung eines gemeinsamen, offenen Standards für die elektronische Veröffentlichung zeitnaher, umfassender und vorausschauender Informationen zu Entwicklungsressourcen bis Ende 2015. Vgl. www.oecd.org/development/aid-architecture/acommonstandard.htm.

Literaturverzeichnis

Regierungsquellen

Auswärtiges Amt und BMZ (2012), *Gemeinschaftsevaluierung – Die Deutsche humanitäre Hilfe im Ausland*, Auswärtiges Amt und Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Berlin.

DEval (2014), *Ein Review der Evaluierungsarbeit zur deutschen Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit, Bonn.

GIZ (2013a), *Lernen aus Evaluierung: Prozesse und Instrumente der GIZ als lernende Organisation und der Beitrag zum interorganisationalen Lernen*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Bonn und Eschborn.

GIZ (2013b), *Messen – Bewerten – Verbessern, Erkenntnisse und Konsequenzen aus Monitoring und Evaluierung 2010 – 2012*, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Bonn und Eschborn.

KfW (2015), "Beschäftigungswirkungen der FZ: Ergebnisse eines Schätzmodells", *KfW-Positionspapier*, März 2015, Frankfurt, verfügbar unter: https://www.kfw-entwicklungsbank.de/PDF/Download-Cent/PDF-Dokumente-Positionspapiere/Positionspapier-Ergebnis-Beschäftigungsmodell-Final_DE_2014_UPDATE.pdf.

KfW (2013), *Fragiles Umfeld. Stabile Wirkung*, 12. Bericht über die Evaluierung der Projekte und Programme in Entwicklungsländern 2011–2012, KfW Entwicklungsbank, Frankfurt.

Andere Quellen

Europäische Kommission (2015), *Das Europäische Jahr für Entwicklung – Die Ansichten der EU-Bürger zu Entwicklung, Zusammenarbeit und Hilfe*, Spezial Eurobarometer 421, Brüssel, Januar 2015.

Gorter, A.C., P. Ir und B. Meessen (2013), *Results-Based Financing of Maternal and Newborn Health Care in Low- and Lower-middle-Income Countries, Evidence Review*, über das GIZ-Projekt "PROFILE" vom BMZ in Auftrag gegebenes und finanziertes Paper, Bonn und Eschborn, verfügbar unter: www.oecd.org/dac/peer-reviews/Evidence-RBF-maternal-health.pdf.

IATI (2014), *Annual Report 2014*, Bericht online verfügbar unter: www.aidtransparency.net/reports/IATI-annual-report-2014.pdf.

OECD (1992), "Grundsätze für die Evaluierung der Entwicklungshilfe", in *DAC-Grundsätze für wirksame Entwicklungshilfe*, OECD, Paris.

Kapitel 7: Die deutsche humanitäre Hilfe

Strategischer Rahmen

Indikator: Klare politische Richtlinien und Strategien für Resilienz, Reaktion und Wiederaufbau

In Deutschland ist das Auswärtige Amt für humanitäre Hilfe zuständig; diese Arbeit wird ergänzt durch Entwicklungszusammenarbeit und Übergangshilfe des BMZ sowie Sonderinitiativen des BMZ, die sich, zumindest teilweise, mit den Ursachen und Folgen von humanitären Krisen auseinandersetzen. Das politische Engagement der Bundesregierung für humanitäre Hilfe wird im Koalitionsvertrag bekräftigt. Das Auswärtige Amt hat ein neues strategisches Konzept für humanitäre Hilfe, das sowohl die Reaktion als auch die Vorbereitung auf den Katastrophenfall (Preparedness) erfasst, ein Bereich, in dem Deutschland sowohl in seinen Programmen als auch auf globaler Ebene erhebliche Anstrengungen unternimmt. Die fehlende Klarheit im Hinblick auf die Übergangsstrategie des BMZ schränkt Deutschlands Möglichkeiten ein, ganzheitliche Reaktionen auf anhaltende Krisen und Übergangssituationen systematisch zu unterstützen; dem Prüfungsteam wurde mitgeteilt, dass Pläne vorliegen, diesen Programmbereich neu zu gestalten, was zu begrüßen ist. Es gibt auch noch Spielraum, den für humanitäre Programme vorgesehenen Budgetanteil aufzustocken.

Das Auswärtige Amt zeigt politisches Engagement für humanitäre Hilfe und besitzt ein klares strategisches Konzept – die Übergangsstrategie des BMZ ist jedoch weiterhin unklar

Das Auswärtige Amt hat ein neues strategisches Konzept für humanitäre Hilfe, das auf einer breiten Konsultation mit den Partnern, sowohl in Deutschland als auch vor Ort, aufbaut (Auswärtiges Amt, 2012). Das bedeutet einen großen Fortschritt im Hinblick auf die Empfehlungen des Prüfberichts 2010 (OECD, 2011) und der Gemeinschaftsevaluierung der deutschen humanitären Hilfe (Auswärtiges Amt/BMZ, 2012). Die Strategie basiert auf den Grundsätzen der empfehlenswerten Geberpraxis in der humanitären Hilfe (Good Humanitarian Donorship – GHD, 2003) und des EU-Konsenses über die humanitäre Hilfe (EU, 2008) und setzt klare Ziele für gute Verfahrensweisen in der Programmplanung; diese Ziele werden nach und nach durch Regional-, Länder- und Sektorstrategien ergänzt werden (Auswärtiges Amt, 2012). Politische Verpflichtungen zu humanitärer Hilfe finden sich auch im Koalitionsvertrag, darunter die Absicht, der humanitären Hilfe einen höheren Stellenwert einzuräumen und politische Lösungen für humanitäre Krisen anzustreben (CDU, CSU und SPD, 2013).

Wenn Deutschland eine wirklich ganzheitliche Reaktion auf humanitäre Krisen gewährleisten will, muss die humanitäre Hilfe des Auswärtigen Amtes durch die Übergangshilfe des BMZ ergänzt werden. In der Übergangsstrategie des BMZ wird Folgendes festgelegt: „Übergeordnetes Ziel der entwicklungsfördernden und strukturbildenden Übergangshilfe ist es, die Resilienz von Menschen und Institutionen gegenüber den Auswirkungen und Folgen von Krisen, gewaltsamen Konflikten und extremen Naturereignissen zu stärken und Perspektiven für eine nachhaltige Entwicklung zu schaffen“ (BMZ, 2013). Die Strategie deckt die Bereiche ab, die in der zwischen dem BMZ und dem Auswärtigen Amt vereinbarten Arbeitsteilung aufgeführt werden (Kasten 7.1). Der Strategie mangelt es jedoch an Klarheit, da die Instrumente und Partnerschaften, auf denen sie basiert, nicht eindeutig dargelegt werden, so dass nur schwer zu erkennen ist, wie Deutschland diesen Teil seines Programms für humanitäre Hilfe umsetzen wird. Deutschland hat dem Prüfungsteam seine Pläne zur Neugestaltung dieses Programmteils mitgeteilt, was zu begrüßen ist.

Ganzheitliche Reaktionen werden durch einen unklaren Zugang zu Wiederaufbaumitteln behindert

Im Prüfbericht Deutschland 2010 wurde festgestellt, dass die Verknüpfungen zwischen den Programmen und Maßnahmen der humanitären Hilfe und denen der Entwicklungszusammenarbeit unklar sind, eine Erkenntnis, die auch in der Gemeinschaftsevaluierung von 2012 zum Ausdruck kommt (Auswärtiges Amt/BMZ, 2012). 2011 vereinbarten das Auswärtige Amt und das BMZ eine Arbeitsteilung (Kasten 7.1), in der das BMZ für die entwicklungsfördernde strukturbildende Übergangshilfe, mittel- bis langfristige Ernährungssicherheit, die Reintegration von Flüchtlingen und intern Vertriebenen sowie den Wiederaufbau von sozialer und wirtschaftlicher Basisinfrastruktur zuständig ist (Auswärtiges Amt/BMZ, 2011). Unter den Partnern herrscht jedoch Unklarheit hinsichtlich der Frage, wie das BMZ dieses Mandat ausübt und ob (und wie) Finanzmittel für diese Arbeit zur Verfügung gestellt werden. Einige NRO, die Mittel für Wiederaufbauprogramme beantragt haben, wurden an das NRO-Programm des BMZ verwiesen (Kapitel 5.2), während andere, die natürliche Partner für Programme zur Reintegration von Flüchtlingen wären, vollständig abgewiesen wurden. Das Prüfungsteam wurde ferner darüber unterrichtet, dass die Reaktion auf die Dürre in Kenia im Jahr 2011 effektiver und nachhaltiger hätte sein können, wenn längerfristige Maßnahmen getroffen worden wären, anstatt nur die unmittelbaren Symptome zu mildern; zum damaligen Zeitpunkt standen jedoch keine Mittel für derartige Reaktionen zur Verfügung. Im Jahr 2013 wurde dagegen ein Programm zur Stärkung der Dürre-resilienz, das auf die betroffenen Regionen ausgerichtet ist, in die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit aufgenommen (Kasten 7.2).

Kasten 7.1 Die Arbeitsteilung zwischen dem BMZ und dem Auswärtigen Amt im Bereich der humanitären Hilfe

Deutschland hat versucht, die Arbeitsteilung zwischen dem BMZ und dem Auswärtigen Amt durch eine Ressortvereinbarung, die im November 2011 unterzeichnet wurde und im Mai 2012 in Kraft trat, zu klären.

Gemäß der Arbeitsteilung ist das Auswärtige Amt zuständig für:

- Soforthilfe nach Naturkatastrophen oder politischen Konflikten
- Nothilfe in längerfristig andauernden Krisenlagen, insbesondere komplexen Krisen
- Humanitäre Übergangshilfe als Ergänzung geleisteter Sofort- und Nothilfe
- Katastrophenvorsorge und Risikomanagement, einschließlich Maßnahmen sogenannter Preparedness
- Humanitäres Minen- und Kampfmittelräumen
- Maßnahmen zur Stärkung des internationalen Systems der humanitären Hilfe.

Das BMZ ist verantwortlich für:

- Katastrophenvorsorge
- Mittel- bis langfristige Ernährungssicherheit für Menschen im Kontext von Krisen, Katastrophen und Konflikten, einschließlich der Beziehungen zum Welternährungsprogramm
- Reintegration von Flüchtlingen und intern Vertriebenen im Kontext von Krisen, Katastrophen und Konflikten
- Wiederaufbau von sozialer und wirtschaftlicher Infrastruktur.

Quelle: Auswärtiges Amt/BMZ (2011).

Preparedness ist ein Schwerpunkt der Programme des Auswärtigen Amts

Die Vorbereitung auf den Katastrophenfall (Preparedness) ist Teil der Kernstrategie des Auswärtigen Amts. Dazu gehören der Kapazitätsaufbau für nationale und lokale Krisenstrukturen und die Verbesserung der Vorbereitung der deutschen NRO auf Notlagen. Das Auswärtige Amt setzt sich auch auf internationaler Ebene für eine bessere Vorbereitung auf den Katastrophenfall ein; im Juni 2013 war es Gastgeber einer Konferenz mit Vertretern verschiedener Interessengruppen, auf der die Prinzipien und Empfehlungen zur Preparedness verabschiedet wurden¹. Als Ergänzung zur Nothilfe legt die BMZ-Sonderinitiative „Eine Welt ohne Hunger“ (Kapitel 2) den Schwerpunkt auf die Notwendigkeit, die Resilienz zu stärken, um Hungerkatastrophen vorzubeugen; die Umsetzung dieser Initiative wird sich zweifellos ebenfalls positiv auswirken. Darüber hinaus führt das BMZ derzeit eine Lerninitiative zur Resilienz² durch, um seine Übergangsstrategie zu unterstützen (BMZ, 2013).

Der für humanitäre Hilfe vorgesehene Budgetanteil könnte weiter wachsen

Das Budget für humanitäre Hilfe dürfte 2015 rd. 420 Mio. Euro betragen (BMZ, 2015), eine Steigerung gegenüber 283 Mio. Euro im Jahr 2008. Dies entspricht der Empfehlung der Länderprüfung 2010, die Ausgaben für humanitäre Hilfe zu erhöhen. Dieser Betrag macht allerdings immer noch nur 6,5% der veranschlagten deutschen ODA aus³; 15 DAC-Mitglieder stellen mehr als 7% für humanitäre Programme bereit, und in zehn dieser Länder liegt der Anteil bei über 10% ihrer gesamten ODA⁴. Es gibt also eindeutig noch Spielraum für weitere Haushaltsanstrengungen.

Effektive Programmgestaltung

Indikator: Die Programme zielen auf die höchsten Risiken für Leben und Lebensgrundlagen

Bei den humanitären Programmen des Auswärtigen Amts, die sich jetzt auf Bereiche, in denen Deutschland eindeutig einen Mehrwert bieten kann, sowie auf leistungsstarke Partnerschaften konzentrieren, sind erhebliche Verbesserungen festzustellen. Darüber hinaus sind Systeme vorhanden, die sicherstellen, dass Frühwarnungen zu Sofortmaßnahmen führen; dies hat sich in plötzlich auftretenden Krisen, wie z.B. der Dürre in Kenia, als nützlich herausgestellt. Das Auswärtige Amt setzt sich aktiv dafür ein, dass die betroffenen Menschen in die Programme der Partner einbezogen werden; dies entspricht guter Praxis. Es mangelt jedoch an Klarheit im Hinblick auf das Instrumentarium des BMZ für Übergangshilfe und die Sonderinitiativen, was ein kohärentes Vorgehen Deutschlands bei humanitären Krisen beeinträchtigt.

Das Programm des Auswärtigen Amts konzentriert sich zurecht auf die komparativen Vorteile und leistungsstarke Partner, eine größere Klarheit im Hinblick auf das Gesamtkonzept der humanitären Hilfe wäre jedoch nützlich

In der Gemeinschaftsevaluierung von 2012 wurde festgestellt, dass die deutsche humanitäre Hilfe fragmentiert ist, und empfohlen, dass Deutschland sich auf Bereiche konzentrieren sollte, in denen das Land komparative Vorteile sowie umfassende Kompetenzen und Erfahrungen hat (Auswärtiges Amt/BMZ, 2012). Das Auswärtige Amt hat große Anstrengungen unternommen, um diese Empfehlung durch folgende Maßnahmen umzusetzen:

- Entwicklung von Länder- und Sektorstrategien – u.a. für ausgewählte vergessene Krisen –, die die geplanten Politiken und Finanzmittel darlegen, in Konsultation mit dem Koordinierungsausschuss Humanitäre Hilfe;
- Stärkung der Finanzierungsentscheidungen, z.B. durch die Veranstaltung der „Konferenz zur Lage der syrischen Flüchtlinge“ in Berlin⁵;
- Anwendung strenger Qualitätskriterien bei der Auswahl der Partner, u.a. im Hinblick auf ihre Reaktionsfähigkeit, sowohl allgemein als auch bei besonderen Krisen, und ihre Fähigkeit, von der Nothilfe bis zum Wiederaufbau eine ganzheitliche Reaktion umzusetzen;

- Rückzug aus Krisensituationen, in denen Deutschland keinen eindeutigen Mehrwert bieten kann, wie beispielsweise in Lateinamerika, und Einstellung der Finanzierung von Partnern, die die Qualitätskriterien nicht erfüllen.

Die Partner stimmen darin überein, dass der Entscheidungsprozess des Auswärtigen Amtes transparent ist und seiner strategischen Ausrichtung entspricht. Das Prüfungsteam nahm auch zur Kenntnis, dass die Mitarbeiter vor Ort, u.a. in Somalia, in die Finanzierungsvorschläge einbezogen werden und bewertungsrelevante Informationen nach Berlin senden. Dieses Verfahren, die Realität vor Ort in die Entscheidungsfindung einzubeziehen, entspricht der empfehlenswerten Praxis.

Die Finanzierungskriterien des BMZ sind weniger klar, und die Arbeitsteilung – insbesondere in Bereichen, in denen sowohl das Auswärtige Amt als auch das BMZ weiterhin eine Rolle spielt – führt zu Unklarheiten in Bezug auf den Schwerpunkt der deutschen humanitären Hilfe insgesamt (Kasten 7.1). So hat das BMZ dem Prüfungsteam beispielsweise mitgeteilt, dass es nur große Programme – ab 1 Mio. Euro – finanziert und sich auf die in der Arbeitsteilung aufgeführten Schwerpunktbereiche konzentriert (Ernährungssicherheit, Infrastruktur, Unterstützung von Flüchtlingen und Katastrophenvorsorge in der Aufnahmegesellschaft). Weniger klar blieb dagegen, wie das BMZ entscheidet, wo es tätig wird und wer die Mittel erhält⁶. Die Partner wiesen ferner darauf hin, dass Ernährungssicherheit von beiden Institutionen erfasst wird. Die Klärung der Frage, wer für die Finanzierung im Bereich der Ernährungssicherheit zuständig ist, erfordert kreative Anstrengungen, da die deutschen Haushaltsregeln keine gemeinschaftlichen Finanzierungen vorsehen – so dass das Auswärtige Amt und das BMZ je nach Einzelfall vereinbaren müssen, wer welches Projekt finanziert. In Somalia, wo sowohl das BMZ als auch das Auswärtige Amt Mittel bereitstellen, erfolgt die Aufteilung auf geografischer Basis, wobei das Auswärtige Amt Partner im südlichen und mittleren Teil finanziert, während das BMZ für den Norden zuständig ist; dadurch werden Überschneidungen zwischen den Institutionen zwar vermieden, diese Vorgehensweise trägt jedoch nicht zur Schaffung von ganzheitlichen Kriterien für die deutschen Projekte in Somalia bei.

Frühwarnung für Sofortmaßnahmen

Deutschland nutzt seine eigenen Kanäle – hauptsächlich Außenstellen –, um potenzielle Krisensituationen zu beobachten und die entsprechenden Informationen nach Berlin zu übermitteln. Die Partner sind sich darin einig, dass diese Vorgehensweise zu schnellen Finanzierungsentscheidungen geführt hat, beispielsweise in Bezug auf Syrien und die Ukraine sowie hinsichtlich der Dürrekrise in Kenia (Kasten 7.2).

Die betroffenen Menschen werden in die Programme einbezogen

Die Beteiligung der betroffenen Menschen an der Programmgestaltung, -umsetzung und -überwachung ist ein entscheidendes Element effektiver humanitärer Hilfe; das Auswärtige Amt bittet seine Partner deshalb, diesen Aspekt in ihren Programmen zu berücksichtigen. Es stellt den Partnern außerdem Finanzmittel bereit, um ihre Kapazitäten in diesem Bereich zu verbessern, einschließlich der Einhaltung des „Standard in Accountability and Quality Management“ der Humanitarian Accountability Partnership⁷; dies entspricht der empfehlenswerten Praxis. Es gibt noch weitere Beispiele für die deutsche Arbeit in diesem Bereich; in Kenia wurde ein Experte der GIZ bei Transparency International Kenya eingesetzt, um eine zentrale Anlaufstelle für Beschwerden im Bereich der humanitären Hilfe einzurichten, wobei an einem ähnlichen GIZ-Projekt in Kenia zur Bekämpfung der Korruption angeknüpft wurde.

Kasten 7.2 EZ-Mittel für die Reaktion auf die Dürre in Kenia

Die Reaktion auf die Dürrekatastrophe von 2011 in Nordkenia unterstreicht Deutschlands Fähigkeit, ganzheitliche abgestufte Reaktionen zu entwickeln, die mehrere Instrumente der humanitären Hilfe und der Entwicklungspolitik kombinieren. Die erste Nothilfe umfasste die Bereitstellung kurzfristiger Finanzmittel – sowohl durch das Auswärtige Amt als auch durch das BMZ – an NRO, das Welternährungsprogramm und die GIZ, um die unmittelbaren Probleme in Bezug auf die Ernährungssicherheit und die Wasserversorgung in den von der Dürre betroffenen Gebieten anzugehen. Darauf folgte die Aufforderung für die Einreichung von Vorschlägen für die mittelfristige Reaktion – bis zu einem Jahr –, darunter Projekte in Bezug auf die Wiederaufstockung des Viehbestands, dürreresistentes Saatgut und die Wasserversorgung. In der dritten Phase ging es darum, die kenianische Regierung im Rahmen der laufenden Entwicklungsprogramme der GIZ bei ihrem Entwicklungsziel zu unterstützen, das Auftreten regelmäßiger Dürrekatastrophen zu beenden (Ending Drought Emergency)⁸.

Quelle: Gespräche des Prüfungsteams mit deutschen Mitarbeitern und Partnern in Kenia.

Effektive Umsetzung, Partnerschaften und Instrumente

Indikator: Die Umsetzungsmodalitäten und Partnerschaften tragen zu einer leistungsstarken humanitären Hilfe bei

Das Auswärtige Amt verfügt über das richtige Instrumentarium und zielführende strategische Partnerschaften, um sowohl bei plötzlich auftretenden Krisen als auch bei komplexen Notlagen effektiv reagieren zu können. Darüber hinaus misst Deutschland der Koordinierung mit anderen Gebern große Bedeutung bei, sowohl im Bereich globaler Grundsatzfragen als auch vor Ort. Die deutsche Wiederaufbauhilfe sollte jedoch vorhersehbarer und leichter zugänglich werden.

Deutschland verfügt über das richtige Instrumentarium für komplexe Notlagen, die Wiederaufbauhilfe ist jedoch nicht vorhersehbar

Das Auswärtige Amt verfügt über das richtige Instrumentarium für eine umfassende Vorgehensweise bei komplexen Krisen. Die Beschränkungen für zulässige Ausgaben wurden aufgehoben, und das Auswärtige Amt kann jetzt auch auf dem Gebiet des Kapazitätsaufbaus tätig werden – was beispielsweise für das Mandat im Bereich der Preparedness wichtig ist –, und es kann modernere Ansätze wie die Vergabe von finanziellen Zuschüssen direkt an die Betroffenen (cash programming) und Korbfinanzierung anwenden. Der in der Gemeinschaftsevaluierung festgestellte hohe Anteil zweckgebundener Mittel wurde zurückgeführt; die Partner sind sich einig, dass der Trend zu höheren längerfristigen Zuschüssen die Berechenbarkeit gewährleistet, die für die Entwicklung von stärker strategisch ausgerichteten Konzepten für die Krisenreaktion erforderlich ist. Außerdem ist ein Trend hin zu mehrjährigen Finanzierungen zu verzeichnen – bis zu 36 Monate für VN-Partner und 24 Monate für NRO-Maßnahmen –, beispielsweise in Jemen. Das Auswärtige Amt hat jetzt ein vorhersehbares Budget und ein solides strategisches Konzept für humanitäre Hilfe; dies schafft die Voraussetzung dafür, mehr Finanzmittel auf mehrjähriger Basis zu vergeben.

Das BMZ vergibt seine Mittel für entwicklungsfördernde strukturbildende Übergangshilfe über den üblichen, für NRO bestimmten Ausschreibungsprozess (Kapitel 5); die Billigung dauert 4-6 Monate. Das bedeutet, dass die Partner nicht vorhersehen können, ob sie im Anschluss an die von ihnen geleistete Soforthilfe Mittel für den Wiederaufbau erhalten. Die Sonderinitiativen stellen ebenfalls Mittel für einige humanitäre Notlagen

bereit, z.B. zur Unterstützung neu ankommender Flüchtlinge im Lager von Kakuma in Kenia und zur Unterstützung von Rückkehrenden und Auffanggemeinden in Kismayo. Die Zusagen können zwar mehrjährig sein, die Auszahlungen erfolgen jedoch nach einem festen Zeitplan, was den Umfang und die Nachhaltigkeit von Wiederaufbauprogrammen einschränkt.

Deutschlands Soforthilfe- und Zivilschutzinstrumente werden einvernehmlich gelobt

Die Partner loben einhellig die Soforthilfefinanzierung des Auswärtigen Amts, wobei sie darauf hinweisen, dass die Hilfe schnell erfolgt – Entscheidungen werden innerhalb von Stunden oder Tagen getroffen – und dass die Verfahren unkompliziert sind. Deutschland hat außerdem gezeigt, dass das Land EZ-Mittel zur Bewältigung neuer Notlagen umwidmen kann (Kasten 7.2). Die finanzielle Unterstützung der Partner kann durch Zivilschutzmaßnahmen des Technischen Hilfswerks (THW) ergänzt werden, insbesondere Rettungs- und Bergungsarbeiten, mobile Wasseraufbereitung sowie technische und logistische Unterstützung von VN-Organisationen, einschließlich des Welternährungsprogramms und des Hohen Flüchtlingskommissariats der VN (UNHCR)⁹. Die Botschaften haben ebenfalls Zugang zu einigen Mitteln des Auswärtigen Amts, um auf kleinere Krisen reagieren zu können.

Die Partnerschaften sind zielführend und strategisch ausgerichtet, die Wiederaufbaumittel sind jedoch schwer abrufbar

Das Auswärtige Amt verfolgt im Hinblick auf Partnerschaften einen „Drei Säulen“-Ansatz, was bedeutet, dass es mit drei Gruppen von Partnern zusammenarbeitet: Akteuren der Vereinten Nationen, der Rotkreuzbewegung und NRO. Die Partnerschaften wurden durch eine Reduzierung der Zweckbindung und die Förderung eines regelmäßigen politischen Dialogs – sowohl auf bilateraler Ebene, als auch durch den unter wechselndem Vorsitz des NRO-Dachverbands VENRO tagenden Koordinierungsausschuss Humanitäre Hilfe – strategischer ausgerichtet. Darüber hinaus fördert das Auswärtige Amt die Professionalisierung der NRO, beispielsweise durch Hilfe bei der Einführung von Rechenschaftsstandards und durch finanzielle Unterstützung ihrer Teilnahme an internationalen Grundsatzdebatten¹⁰. Vor Ort treffen die deutschen Partner (einschließlich der GIZ) regelmäßig zu einem Informationsaustausch über konkrete Themen zusammen. Die Partner in Kenia sprechen sich in diesem Zusammenhang für ein systematischeres Vorgehen aus, um die Kohärenz zwischen den deutschen Anstrengungen auf verschiedenen Gesellschaftsebenen zu gewährleisten und das Synergiepotenzial zu nutzen.

Bei der Länderprüfung 2010 wurde Deutschland aufgefordert, bei der Beantragung von Mitteln für humanitäre Hilfe und Wiederaufbau einheitliche Kostenveranschlagungs- und Berichtssysteme zu verwenden, um die durch die Zusammenarbeit mit den beiden Institutionen entstehenden Transaktionskosten zu verringern. Dies wurde noch nicht umgesetzt. Die Partner sind sich zwar einig, dass der Verwaltungsaufwand des Auswärtigen Amts angemessen ist, sie werfen jedoch die Frage auf, ob der hohe bürokratische Aufwand und die komplexen Ansatzpunkte des BMZ im humanitären Kontext angemessen sind.

Deutschland misst der Koordinierung mit anderen Gebern große Bedeutung bei

Deutschland nimmt seine Rolle als wichtiger Erbringer von humanitärer Hilfe ernst. Das Auswärtige Amt führte den Ko-Vorsitz in der 2011-2012 durchgeführten „Good Humanitarian Donorship“-Initiative, wo es den Schwerpunkt auf Preparedness legte, und in der Gebergruppe zur Unterstützung von UN-OCHA (OCHA Donor Support Group)¹¹, wo es sich dafür einsetzte, die Kontakte zu neuen Gebern zu intensivieren. Darüber hinaus beteiligt sich das Auswärtige Amt im Rahmen des Ausschusses für Humanitäre Hilfe und Nahrungsmittelhilfe regelmäßig an der europäischen Geberkoordinierung. Deutschland ist außerdem in Gebergruppen vor Ort vertreten, darunter eine informelle Gruppe zu Somalia (Anhang C).

Die Organisation genügt den Anforderungen

Indikator: Die Systeme, Strukturen, Verfahren und Menschen arbeiten effektiv und effizient zusammen

Es gibt eine gute strategische Koordinierung zwischen den deutschen Akteuren – einschließlich NRO und der verschiedenen an humanitärer Hilfe beteiligten staatlichen Stellen. Darüber hinaus schärft Deutschland das Bewusstsein für die Verknüpfungen zwischen zivilen und militärischen Grundsätzen, sowohl innerhalb der eigenen Streitkräfte als auch bei den Friedenstruppen anderer Nationen. Die Mitarbeiter vor Ort und in Berlin werden bei humanitären Fragen als sachkundige Partner betrachtet. Im Bereich der empfehlenswerten Praxis wurden einige Innovationen eingeführt, beispielsweise ein Personalaustausch mit humanitären Organisationen.

Die Koordinierung der humanitären Akteure ist effektiv und strategisch ausgerichtet

In der Länderprüfung 2010 wurde Deutschland gebeten, die Arbeitsteilung zwischen dem Auswärtigen Amt und dem BMZ zu klären; die Ressortvereinbarung ist ein wichtiger Schritt in diese Richtung (Kasten 7.1), wenngleich in einigen Bereichen, namentlich Katastrophenvorsorge und Nahrungsmittelhilfe, nach wie vor Überschneidungen bestehen. Beide Behörden versuchen, die Bestimmungen dieser Vereinbarung einzuhalten. Die Koordinierung zwischen den einzelnen Ministerien und mit anderen deutschen Akteuren erfolgt über den Koordinierungsausschuss Humanitäre Hilfe, in dem deutsche NRO, das Rote Kreuz und VN-Organisationen, das BMZ, das Auswärtige Amt sowie das Verteidigungs- und das Innenministerium regelmäßig zusammenkommen, um die Gesamtstrategie sowie wichtige Themen wie Ebola und Syrien zu erörtern. Dies wird weitgehend als nützliches Instrument betrachtet.

Die Verknüpfungen zwischen zivilem und militärischem Bereich sind fundiert und konstruktiv

Deutschland setzt sich dafür ein, das Bewusstsein für humanitäre Grundsätze in den Streitkräften zu schärfen. Ein gemeinsam von der Bundeswehr und dem NRO-Dachverband VENRO vorgelegtes Papier über die zivil-militärische Koordinierung verweist auf die Notwendigkeit, die Finanzierung und die Operationen im militärischen und humanitären Bereich zu trennen, zugleich jedoch einen konstruktiven Dialog zu fördern. In Kenia wurde das Prüfungsteam über das GIZ-Projekt unterrichtet, in dessen Rahmen Angehörige von Friedenstruppen im International Peace Support Training Centre in Nairobi in Schulungen für zivil-militärische Fragen sensibilisiert werden; dies ist eine empfehlenswerte Praxis.

Sachkundiges Personal in Berlin und vor Ort

Die Partner führen freimütige und offene Gespräche mit den Bediensteten des Auswärtigen Amts, deren Fachkenntnisse in humanitären Fragen sie würdigen. Das Auswärtige Amt fördert die Kompetenzentwicklung der Mitarbeiter; es gibt einen regelmäßigen Personalaustausch mit dem OCHA, anderen Organisationen der Vereinten Nationen und dem Deutschen Roten Kreuz sowie regionale Schulungen zu humanitären Fragen für Mitarbeiter vor Ort. Die Umstrukturierung des BMZ und die anschließende Personalfuktuation hatten zur Folge, dass die Partner neue Beziehungen aufbauen mussten; dies wird sich im Lauf der Zeit zweifellos normalisieren.

Ergebnisse, Lernprozess und Rechenschaftslegung

Indikator: Die Ergebnisse werden gemessen und kommuniziert, und daraus werden Erkenntnisse gewonnen

Die Erkenntnisse der sachdienlichen Gemeinschaftsevaluierung der humanitären Hilfe von 2012 sind in die Strategie und das Programm des Auswärtigen Amts eingeflossen. Die Berichterstattung der Partner konzentriert sich auf Ergebnisse und Erkenntnisse; die Mitarbeiter vor Ort werden ebenfalls in das Monitoring einbezogen, wenn die Sicherheitsbedingungen dies erlauben. Es gibt jedoch keine Indikatoren für das Monitoring von Deutschlands eigenen Fortschritten in Bezug auf die empfehlenswerte Geberpraxis in der humanitären Hilfe. Zudem könnte Deutschland das Kommunikationsmaterial der Partner besser nutzen.

Das Monitoring sollte verbessert werden

Die Erkenntnisse der Gemeinschaftsevaluierung des BMZ und des Auswärtigen Amts von 2012 über die deutsche humanitäre Hilfe (BMZ/Auswärtiges Amt 2012) haben eindeutig zu einer Förderung der Arbeitsteilung und einer Qualitätsverbesserung des Programms des Auswärtigen Amts beigetragen. Auf diese Evaluierung könnte ein regelmäßiges Monitoring folgen, wozu Indikatoren für das Monitoring der deutschen Fortschritte in Bezug auf die empfehlenswerte Geberpraxis in der humanitären Hilfe entwickelt werden müssten.

Verstärkte Fokussierung auf die Ergebnisse der Partner und das Monitoring der Arbeit vor Ort, wo dies möglich ist

In der Gemeinschaftsevaluierung wurde empfohlen, dass Deutschland eine ergebnisorientierte Berichterstattung durch die Partner einfordern sollte (Auswärtiges Amt/BMZ, 2012); die Partner berichten, dass dies umgesetzt wurde. Die Strategie des Auswärtigen Amts zur humanitären Hilfe erwähnt die Notwendigkeit regelmäßiger Evaluierungen (Auswärtiges Amt, 2012), und es besteht Einvernehmen, dass dies auf eine Art erfolgen sollte, die für humanitäre Operationen relevant ist und den Lernprozess fördert. Für das regelmäßige Monitoring sind Mitarbeiter vor Ort zuständig, die in die jeweiligen Gebiete reisen, um die Projekte zu überprüfen, wenn die Sicherheitslage dies zulässt. In Somalia, wo der Zugang begrenzt ist, greift das Feldpersonal auch auf die Monitoring-Berichte anderer Geber zurück. Es gibt in der Gebergruppe Pläne, effektivere Überwachungsinstrumente in Erwägung zu ziehen, darunter die Möglichkeit, das Monitoring auf „Fernsteuerung“ (Remote Control) umzustellen.

Bessere Nutzung des Kommunikationsmaterials der Partner

Das Parlament wird in einem vierjährigen Bericht über die Ergebnisse der humanitären Hilfe unterrichtet. Die Partner vor Ort geben an, dass sie Kommunikationsmaterial, wie beispielsweise YouTube-Videos, Fotos und Berichte über konkrete Begebenheiten nach Deutschland schicken, dass dies jedoch auf Ad-hoc-Basis erfolgt; das Auswärtige Amt und das BMZ könnten dieses Material in ihrer Kommunikationsarbeit besser nutzen.

Anmerkungen

1. Verfügbar unter: www.preventionweb.net/files/33663_33663conferenceondisaterpreparednes.pdf.
2. Das BMZ hat seine Durchführungspartner aufgefordert, an einer Lerninitiative teilzunehmen, in der geprüft wird, wie die Stärkung der Resilienz effektiv in die Projektplanung und -umsetzung integriert werden kann, wie bei der Einbeziehung von Resilienz in die Programmplanung „Erfolg“ definiert werden sollte und wie Resilienz gemessen werden kann.
3. Auf der Basis des ODA-Budgets 2015 in Höhe von 6,44 Mrd. Euro.
4. Finnland, Irland, Italien, Kanada, Luxemburg, Norwegen, Schweden, die Schweiz, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten stellten 2012 jeweils mehr als 10% ihrer ODA-Mittel für humanitäre Hilfe bereit.
5. Gastgeber der Konferenz, die am 28. Oktober 2014 stattfand, waren Außenminister Frank-Walter Steinmeier, der Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Gerd Müller, und der VN-Hochkommissar für Flüchtlinge, António Guterres. Vertreter von rd. 40 Ländern und internationalen Organisationen nahmen daran teil. Weitere Informationen unter: www.auswaertigesamt.de/EN/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/NaherMittlererOsten/syriarefugeeconference/Uebersicht_node.htm.
6. Das BMZ hat dem Prüfungsteam später mitgeteilt, dass es eine Liste von 10 Ländern gibt, die Anspruch auf Übergangshilfe haben, und dass eine Reihe von Qualitätskriterien, u.a. ein Resilienz-Marker, in die Ausgabenentscheidungen einfließt.
7. Vgl. www.hapinternational.org.
8. Die kenianische Regierung hat sich verpflichtet, das schlimmste durch Dürreperioden verursachte Leid bis 2022 zu beenden. Die zur Erreichung dieses Ziels erforderlichen Maßnahmen werden für den Zeitraum 2013-2017 im „Drought Risk Management and Ending Drought Emergencies Medium Term Plan“ aufgeführt, der Teil des zweiten mittelfristigen Plans (MTP2) der Strategie „Kenya Vision 2030“ ist. Weitere Informationen unter: www.dmikenya.or.ke/home/18-newitem/34-drm-and-edc-common-programming-process.html.
9. Wegen weiterer Informationen zur Arbeit des THW in internationalen Krisen vgl. www.thw.de/EN/Homepage/homepage_node.html.
10. Die deutschen NRO weisen darauf hin, dass sie dank deutscher Finanzmittel mit den Global Cluster Leads, dem Inter Agency Standing Committee und seinem Humanitarian Financing Task Team und – im Rahmen des Country-based Pooled Funding – mit dem VN-Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) zusammenarbeiten können.
11. Deutschland führte 2012-2013 den Ko-Vorsitz der OCHA Donor Support Group.

Literaturverzeichnis

Regierungsquellen

Auswärtiges Amt (2012), *Strategie des Auswärtigen Amts zur humanitären Hilfe im Ausland*, Auswärtiges Amt, Berlin.

Auswärtiges Amt und BMZ (2012), *Gemeinschaftsevaluierung – Die Deutsche humanitäre Hilfe im Ausland*, Auswärtiges Amt und Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Berlin.

Auswärtiges Amt und BMZ (2011), *Leitfaden zur Erläuterung der Aufgaben des Auswärtigen Amts (AA) und des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) in den Bereichen der Humanitären Hilfe und der entwicklungsfördernden und strukturbildenden Übergangshilfe*, Auswärtiges Amt und Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Berlin.

BMZ (2015), *Memorandum für den DAC Peer Review Deutschland 2015*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn.

BMZ (2013), "Strategie der entwicklungsfördernden und strukturbildenden Übergangshilfe (ESÜH): Resilienz stärken – Übergänge schaffen", *BMZ-Strategiepapier 6/2013*, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn, verfügbar unter: https://www.bmz.de/en/publications/type_of_publication/strategies/Strategiepapier335_06_2013.pdf.

CDU/CSU/SPD (2013), *Deutschlands Zukunft gestalten – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD – 18. Legislaturperiode*, Berlin, verfügbar unter: <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf>.

Andere Quellen

EU (2008), *Europäischer Konsens über humanitäre Hilfe*, Europäische Union, Brüssel, verfügbar unter: http://ec.europa.eu/echo/files/media/publications/consensus_en.pdf.

Good Humanitarian Donorship (2003), *The Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship*, in Stockholm unterzeichnete Grundsätze und Empfehlungen für die Geberpraxis in der humanitären Hilfe, verfügbar unter: <http://www.ghdinitiative.org/>.

OECD (2011), *DAC-Prüfbericht über die Entwicklungszusammenarbeit: Deutschland 2010*, OECD Publishing, Paris.

Anhang A: Fortschritte seit den Empfehlungen des DAC-Prüfberichts von 2010

Wichtigste Punkte: Entwicklung jenseits von ODA-Leistungen

Empfehlungen 2010	Fortschritte bei der Umsetzung
Deutschland sollte weiterhin eine internationale Führungsrolle bei Ansätzen im Zusammenhang mit dem Klimawandel übernehmen und seine internationalen Zusagen erfüllen, insbesondere im Hinblick auf die „Fast Start“-Finanzierung für den Klimaschutz und die Anpassung an den Klimawandel sowie für REDD+.	Umgesetzt
Eine überwölbende Grundsatzerklärung über Politikkohärenz für Entwicklung und eine Kohärenzagenda mit klaren Prioritäten verabschieden, in der ressortübergreifende strategische Ziele festgelegt sind und ein genauer Plan für die Durchführung geliefert wird.	Teilweise umgesetzt
Festlegen, wo die Zuständigkeiten für ressortübergreifende Ansätze innerhalb der Bundesregierung angesiedelt sind – wobei gewährleistet sein sollte, dass die zuständige Stelle mit ausreichenden Kapazitäten für Analyse und Strategieentwicklung ausgestattet ist –, und dafür sorgen, dass in die Maßnahmen der betroffenen Ministerien eine solide Entwicklungsperspektive einfließt.	Teilweise umgesetzt

Wichtigste Punkte: Strategische Ausrichtung

Empfehlungen 2010	Fortschritte bei der Umsetzung
Ein klar definiertes überwölbendes Politikkonzept für die Entwicklungszusammenarbeit veröffentlichen, das es ermöglicht, bei der Verwirklichung der Millenniumsentwicklungsziele und der Armutsbekämpfung schneller Fortschritte zu erzielen, wobei besonderes Augenmerk auf Konflikte und Fragilität sowie auf Subsahara-Afrika gerichtet werden sollte, und das eine weitere Konzentration der deutschen Entwicklungszusammenarbeit fördert.	Umgesetzt
Den Entwurf der deutschen Strategie für die multilateralen Entwicklungsleistungen auf eine klare Analyse der Frage stützen, wie die deutschen Entwicklungsziele durch multilaterale Finanzierung gefördert werden könnten, wobei es auch Deutschlands spezifische Ziele zu beachten gilt, was die Beeinflussung und Reform der multilateralen Institutionen, die Ressourcenallokation und die Zusam-	Umgesetzt

Anhang A: Fortschritte seit den Empfehlungen des DAC-Prüfberichts von 2010

menarbeit mit anderen Partnern im Hinblick auf die Erhöhung der Wirksamkeit der multilateralen Entwicklungsleistungen betrifft.

Deutschlands Programme für den privaten Sektor ausbauen, um ausländische und inländische Investitionen in Bereichen zu fördern, deren Auswahl an den Entwicklungsstrategien der Partnerländer ausgerichtet ist, und sicherstellen, dass dies nicht dazu führt, dass ODA-Mittel umgeleitet werden, um Aktivitäten zu finanzieren, die sich an Deutschlands eigenen Handelsinteressen orientieren.

Umgesetzt

Wichtigste Punkte: ODA-Volumen, -Abflüsse und -Allokationen

Empfehlungen 2010

Fortschritte bei der Umsetzung

Im Rahmen des Haushaltsentwurfs 2012 *a)* neue, realistische Jahresziele für das Volumen der ODA-Leistungen festlegen, mit denen ein glaubwürdiger Weg vorgegeben wird, um den Zielwert von einem ODA/BNE-Verhältnis von 0,7% bis 2015 zu erreichen, *b)* darauf hinarbeiten, dass die Umsetzung der neuen Zielvorgaben und des Wachstumspfad parteiübergreifend Unterstützung findet, und diese breit kommunizieren, *c)* Schuldenerlasse parallel zur Rückführung der Forderungen durch andere Formen der Entwicklungsleistungen ersetzen.

Teilweise umgesetzt

Die Konzentration der bilateralen ODA auf die Partnerländer, vor allem auf jene in Subsahara-Afrika sowie auf von Konflikten und Fragilität betroffene Länder, weiter vorantreiben.

Teilweise umgesetzt

Wichtigste Punkte: Organisation und Management

Empfehlungen 2010

Fortschritte bei der Umsetzung

Sicherstellen, dass die Zusammenlegung der drei Durchführungsorganisationen der Technischen Zusammenarbeit zeitplangerecht erfolgt und als erster Schritt einer ganzheitlichen Reform des deutschen Systems der Entwicklungszusammenarbeit gesehen wird.

Umgesetzt

Die geplanten weiterreichenden Reformen des deutschen EZ-Systems durchführen, wobei das Hauptziel darin bestehen sollte, die Kapazitäten des BMZ zur Wahrnehmung der Steuerung der Entwicklungszusammenarbeit und der Umsetzung seiner eigenen Politikkonzepte und zur wirksamen ressortübergreifenden Koordinierung der Entwicklungspolitik deutlich zu steigern.

Umgesetzt

Die Aktivitäten, wie im letzten Prüfbericht empfohlen, weiter dezentralisieren, was auch eine Neudefinition der Beziehungen zwischen dem BMZ und dem Auswärtigen Amt vor Ort sowie den Ausbau der Funktion der Schwerpunktkoordinatoren in den Partnerländern umfassen sollte.

Teilweise umgesetzt

Wichtigste Punkte: Umsetzung und Partnerschaften

Empfehlungen 2010	Fortschritte bei der Umsetzung
Auf den bei der Umsetzung des Operationsplans für die EZ-Wirksamkeit erzielten Fortschritten aufbauen, indem Deutschland die Systeme der Partnerländer stärker nutzt und seine EZ-Instrumente an von den Partnerländern selbst getragenen programm-basierten Ansätzen ausrichtet.	Teilweise umgesetzt
Die Technische Zusammenarbeit stärker lieferaufbinden, die Technische Zusammenarbeit besser auf den Bedarf der Empfängerländer abstimmen und sie stärker an deren Systemen ausrichten.	Teilweise umgesetzt
Eine Strategie dafür entwickeln, wie alle deutschen EZ-Instrumente (nicht nur die Technische Zusammenarbeit) und EZ-Organisationen zum Capacity Development in den Partnerländern beitragen können und wie Deutschland Staatsaufbauprozesse in fragilen Kontexten unterstützen kann.	Umgesetzt
Einen strategischen Rahmen für die Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen entwickeln, der klar darlegt, warum ODA-Mittel über solche Organisationen geleitet werden, die Beziehungen zu ihnen definiert, Partnerschaften stärkt und Ergebnisorientierung gewährleistet.	Teilweise umgesetzt

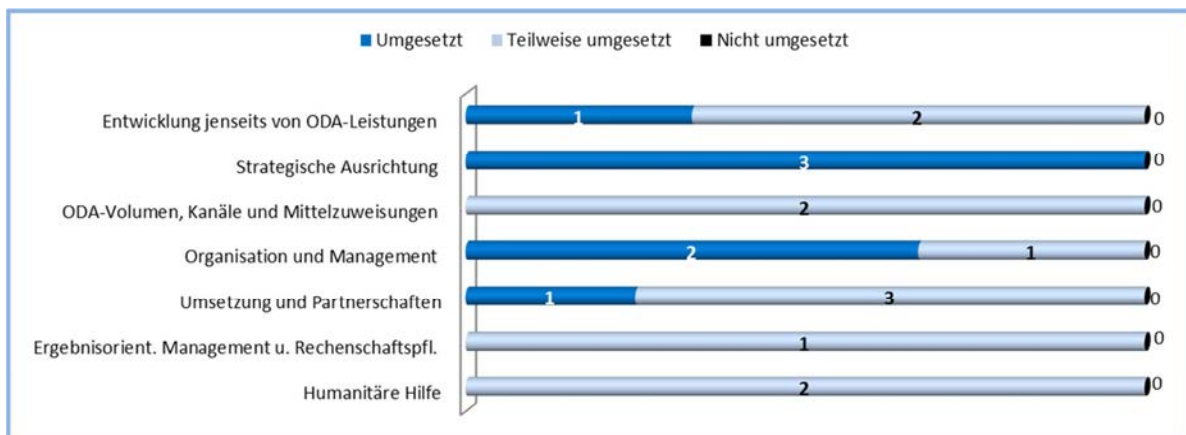
Wichtigste Punkte: Ergebnisorientiertes Management und Rechenschaftspflicht

Empfehlungen 2010	Fortschritte bei der Umsetzung
Gewährleisten, dass <i>a)</i> ausreichende Ressourcen für die Verbesserung von Evaluierung und Ergebnisberichterstattung, einschließlich der geplanten unabhängigen Evaluierungsagentur, zur Verfügung stehen und <i>b)</i> die Programmgestaltung und Ressourcenallokation des BMZ auf Länderebene besser an die Ergebnisse geknüpft und auf vorhandene effektive Leistungsevaluierungsrahmen der Partnerländer abgestimmt werden.	Teilweise umgesetzt

Wichtigste Punkte: Humanitäre Hilfe

Empfehlungen 2010	Fortschritte bei der Umsetzung
Ein überwölbendes Politikkonzept für die humanitäre Hilfe entwickeln, das auf den jeweiligen Stärken der verschiedenen Instrumente aufbaut, die Verknüpfungen zwischen Nothilfe und Entwicklungsprogrammen stärken und die Mittel für humanitäre Hilfe weiter erhöhen.	Teilweise umgesetzt
Die Koordinierung in Fragen der Politikformulierung sowie der strategischen Ausrichtung verstärken und die Arbeitsteilung zwischen dem BMZ und dem Auswärtigen Amt klarer regeln, den Partnern gestatten, bei der Beantragung der Mittel einheitliche Kostenveranschlagungs- und Berichtssysteme zu verwenden, die thematischen Verbindungen zwischen den verschiedenen deutschen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren im humanitären Bereich stärken.	Teilweise umgesetzt

Abbildung A.1 Die Umsetzung der Empfehlungen der Länderprüfung 2010 in Deutschland



Anhang B: OECD/DAC-Standardtabellen

Tabelle B.1 Finanzielle Gesamtleistungen

Mio. US-\$ zu jeweiligen Preisen und Wechselkursen

Deutschland	Nettoauszahlungen						
	1999-2003	2004-2008	2009	2010	2011	2012	2013
Öffentliche Leistungen insgesamt	5 298	10 322	12 266	12 578	13 683	12 094	13 862
Öffentl. Entwicklungsleistungen	5 529	10 865	12 079	12 985	14 093	12 939	14 228
Bilateral	3 241	7 063	7 097	8 036	8 736	8 584	9 451
Multilateral	2 288	3 801	4 983	4 950	5 357	4 355	4 777
Sonstige öffentliche Leistungen	- 230	- 542	187	- 408	- 410	- 846	- 366
Bilateral	- 203	- 542	187	- 408	- 410	- 846	- 366
Multilateral	- 27	-	-	-	-	-	-
Private Nettozuschüsse	896	1 383	1 369	1 464	1 598	1 399	1 416
Private Leistungen zu Marktbedingungen	4 029	17 173	15 495	27 595	40 921	21 224	35 942
Bilateral: davon	4 730	17 109	14 325	27 931	41 308	21 395	35 830
Direktinvestitionen	2 843	11 053	12 941	21 991	29 875	15 763	18 300
Exportkredite	746	1 656	1 341	4 183	10 544	7 027	5 702
Multilateral	- 701	64	1 170	- 336	- 387	- 171	111
Leistungen insgesamt	10 223	28 878	29 130	41 637	56 202	34 717	51 219
<i>Nachrichtlich:</i>							
ODA (zu konstanten Preisen von 2012 in Mio. US-\$)	8 016	11 299	11 571	12 944	13 219	12 939	13 488
ODA (in % des BNE)	0.27	0.35	0.35	0.39	0.39	0.37	0.38
Gesamtleistungen (in % des BNE) ^a	0.50	0.93	0.86	1.24	1.54	1.00	1.37
<i>An und über NRO vergebene ODA-Mittel</i>							
- In Mio. US-\$	405	725	820	944	955	1 011	1 114
- In Prozent der gesamten ODA-Nettoleistungen	7	7	7	7	7	8	8
- Durchschnittl. Anteil an gesamten ODA-Nettoleistungen	8	8	7	8	9	13	13

a) Für ODA in Frage kommende Länder.

ODA-Nettoauszahlungen

Zu konstanten Preisen und Wechselkursen von 2007 und in Prozent des BNE

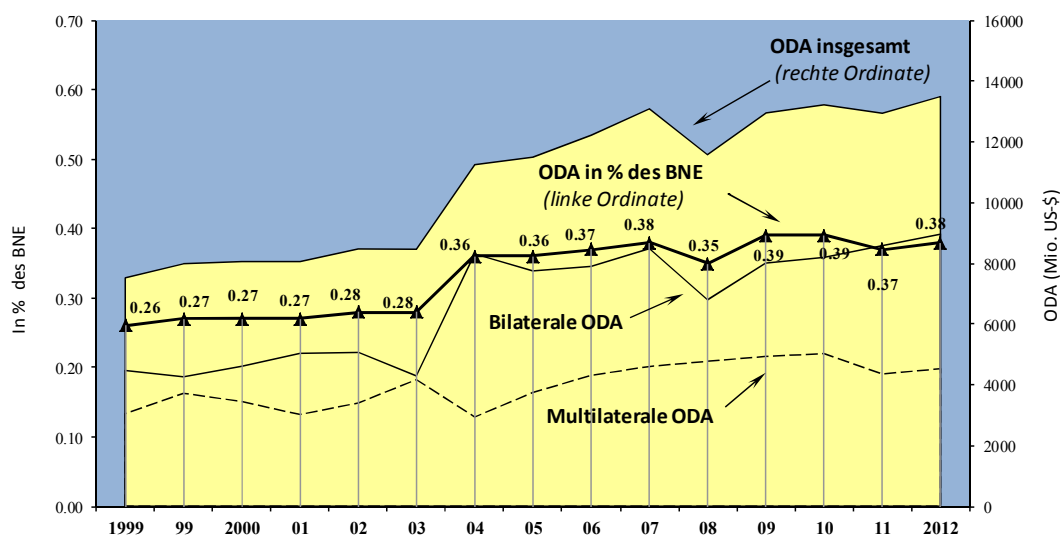
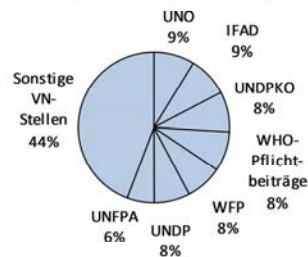


Tabelle B.2 ODA nach Hauptkategorien

Deutschland	Zu konstanten Preisen von 2012					Auszahlungen					DAC insgesamt 2013%
						Anteil an den Bruttoauszahlungen in %					
	2009	2010	2011	2012	2013	2009	2010	2011	2012	2013	
Bilaterale Brutto-ODA	8 008	9 407	9 605	10 214	10 848	63	66	66	70	71	73
Budgethilfe	-	128	414	66	37	-	1	3	0	0	4
davon: Allgemeine Budgethilfe	130	97	142	58	35	1	1	1	0	0	2
Kernfinanzierung, Gemeinschaftsprogramme u. Gemeinschaftsfinanzierung	-	1 265	633	674	442	-	9	4	5	3	13
davon: Allgemeine Unterstützung für nationale NRO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Kernunterstützung für internationale NRO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Kernunterstützung für ÖPP	-	13	154	6	56	-	0	1	0	0	0
Projektmaßnahmen	-	5 386	5 818	6 329	7 186	-	38	40	43	47	39
davon: Investitionsprojekte	2 664	2 642	2 933	2 802	3 600	21	18	20	19	23	12
Fachkräfte und sonstige Technische Zusammenarbeit	-	834	741	610	896	-	6	5	4	6	4
Stipendien und Studienplatzkosten in Geberländern	-	1 056	1 025	1 033	965	-	7	7	7	6	2
davon: Kalkulatorische Studienplatzkosten	884	884	867	887	844	7	6	6	6	5	1
Schuldenerlass	144	164	425	849	572	1	1	3	6	4	4
Verwaltungskosten	275	384	406	492	523	2	3	3	3	3	4
Sonstige interne Ausgaben der Geber	92	138	142	160	219	1	1	1	1	1	3
davon: Flüchtlingskosten in Geberländern	67	81	81	76	132						
Multilaterale Brutto-ODA	4 773	4 934	5 025	4 355	4 529	37	34	34	30	29	27
VN-Stellen	343	370	346	337	386	3	3	2	2	3	4
EU-Institutionen	2 770	2 917	2 537	2 430	2 484	22	20	17	17	16	8
Weltbank-Gruppe	986	760	1 341	789	834	8	5	9	5	5	6
Regionale Entwicklungsbanken	266	298	291	314	315	2	2	2	2	2	3
Sonstige multilaterale Einrichtungen	408	589	509	485	510	3	4	3	3	3	5
Brutto-ODA insgesamt	12 781	14 341	14 629	14 570	15 377	100	100	100	100	100	100
Rückzahlungen u. Schuldenerlasse	-1 210	-1 397	-1 410	-1 630	-1 889						
Netto-ODA insgesamt	11 571	12 944	13 219	12 939	13 488						
<i>Nachrichtlich:</i>											
<i>Nicht investitionsbezogene Technische Zusammenarbeit</i>	<i>4 326</i>	<i>4 461</i>	<i>4 437</i>	<i>4 997</i>	<i>4 840</i>						
<i>Nettoschuldenerlasse</i>	<i>145</i>	<i>216</i>	<i>426</i>	<i>849</i>	<i>580</i>						

Beiträge an VN-Stellen (Durchschnitt 2012-2013)



Beiträge an regionale Entwicklungsbanken (Durchschnitt 2012-2013)

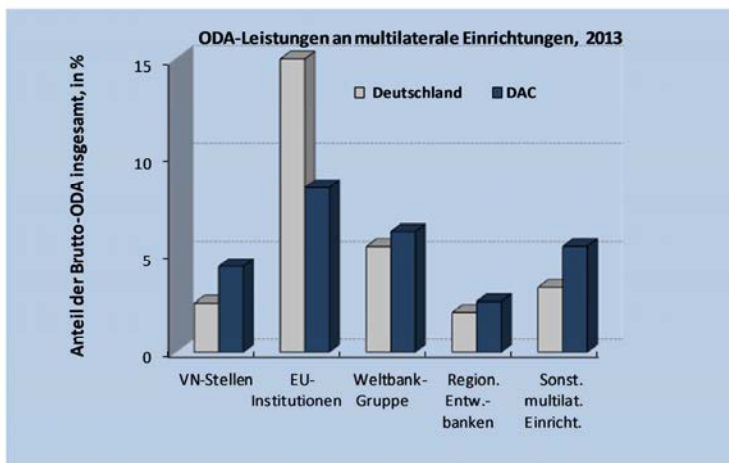
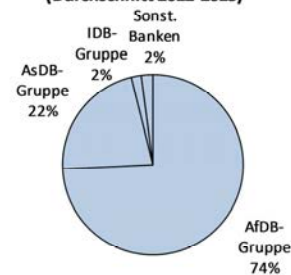


Tabelle B.3 Bilaterale ODA, aufgeschlüsselt nach Regionen und Einkommensgruppen

Deutschland	Bruttoauszahlungen										DAC insgesamt 2013%
	Zu konstanten Preisen von 2012					Anteil in %					
	2009	2010	2011	2012	2013	2009	2010	2011	2012	2013	
Afrika	2 201	2 195	2 673	3 217	2 913	32	30	33	38	32	40
Subsahara-Afrika	1 559	1 627	1 977	2 529	1 981	23	22	24	30	22	34
Nordafrika	436	368	467	373	568	6	5	6	4	6	4
Asien	2 445	2 949	3 136	3 120	3 085	36	40	39	37	34	37
Süd- und Zentralasien	1 314	1 723	1 783	1 720	1 845	19	23	22	20	21	24
Ferner Osten	979	1 033	1 205	1 205	1 071	14	14	15	14	12	12
Amerika	991	1 066	1 232	1 007	1 435	15	15	15	12	16	9
Nord- und Mittelamerika	195	245	338	311	362	3	3	4	4	4	4
Südamerika	528	652	726	562	643	8	9	9	7	7	4
Naher Osten	454	460	455	570	807	7	6	6	7	9	9
Ozeanien	6	5	10	13	14	0	0	0	0	0	2
Europa	703	673	600	576	736	10	9	7	7	8	3
Bilateral aufschlüsselbar insg., nach Region	6 800	7 348	8 105	8 504	8 990	100	100	100	100	100	100
LDC	1 585	1 770	1 864	2 351	1 712	27	28	27	33	24	45
Sonstige LIC	175	184	284	485	196	3	3	4	7	3	4
LMIC	2 066	2 348	2 521	2 224	3 074	36	38	36	31	42	35
UMIC	1 926	1 925	2 280	2 132	2 288	33	31	33	30	31	16
Fortgeschrittenere Entw.-länder	29	28	-	-	-	1	0	-	-	-	-
Bilateral aufschlüsselbar insg., nach Einkommen	5 780	6 255	6 948	7 192	7 270	100	100	100	100	100	100
<i>Nachrichtlich:</i>											
<i>Bilaterale Leistungen insgesamt</i>	8 008	9 407	9 605	10 214	10 848	100	100	100	100	100	100
<i>davon: unaufgeschl. nach Region</i>	1 209	2 059	1 500	1 711	1 858	15	22	16	17	17	25
<i>davon: unaufgeschl. nach Einkommen</i>	2 228	3 151	2 656	3 022	3 579	28	34	28	30	33	31

Aufschlüsselbare bilaterale ODA, brutto, nach Regionen

Aufschlüsselbare bilaterale ODA, brutto, nach Einkommensgruppen

1. Bei jeder Region sind regionale Beträge enthalten, die sich nicht nach Subregionen aufschlüsseln lassen. Die Summe der subregionalen Beträge kann daher unter dem regionalen Gesamtbetrag liegen.

Tabelle B.4 Hauptempfänger bilateraler ODA

Deutschland	Durchschnitt 2002-2006				Durchschnitt 2007-2011				Durchschnitt 2012-2013				Nachrichtlich: DAC-Länder Durchschnitt in %	
	Zu jeweiligen Preisen		Zu konst. Preisen von 2012		Zu jeweiligen Preisen		Zu konst. Preisen von 2012		Zu jeweiligen Preisen		Zu konst. Preisen von 2012			Anteil in %
	In Mio. US-\$	In %	In Mio. US-\$	In %	In Mio. US-\$	In %	In Mio. US-\$	In %	In Mio. US-\$	In %	In Mio. US-\$	In %		
Nigeria	625	10	696	10	811	8	784	8	682	6	666	6		
Irak	494	8	553	8	578	6	556	6	610	6	590	6	China (Volksrep.)	
China (Volksrep.)	392	6	468	6	461	5	444	5	532	5	518	5	Indien	
Kamerun	220	3	262	3	372	4	358	4	344	3	342	3	Afghanistan	
Serbien	205	3	274	3	323	3	313	3	344	3	248	2	Kongo, Dem. Rep.	
5 Hauptempfänger	1 996	30	2 253	30	2 545	26	2 454	26	2 430	22	2 363	22	5 Hauptempfänger	
Indien	170	3	207	3	210	2	202	2	235	2	232	2	Kenia	
Indonesien	170	3	200	3	194	2	187	2	219	2	211	2	Türkei	
Kongo, Dem. Rep.	147	2	180	2	185	2	178	2	216	2	208	2	Ägypten	
Sambia	144	2	169	2	144	1	139	1	209	2	201	2	Syrien	
Nicaragua	139	2	163	2	141	1	135	1	208	2	201	2	Brasilien	
10 Hauptempfänger	2 707	41	3 173	41	3 418	35	3 296	35	3 517	32	3 417	32	10 Hauptempfänger	
Ägypten	134	2	160	2	131	1	124	1	149	1	145	1	Pakistan	
Bolivien	121	2	166	2	128	1	121	1	139	1	135	1	Mexiko	
Türkei	111	2	136	2	119	1	114	1	130	1	126	1	Vietnam	
Ghana	107	2	124	2	117	1	113	1	127	1	124	1	Westjordan. u. Gaza.	
Afghanistan	100	2	124	2	114	1	109	1	121	1	118	1	Indonesien	
15 Hauptempfänger	3 281	50	3 883	50	4 026	42	3 877	42	4 184	39	4 065	39	15 Hauptempfänger	
Marokko	91	1	107	1	113	1	109	1	116	1	113	1	Peru	
Mosambik	83	1	112	1	102	1	98	1	104	1	100	1	Marokko	
Brasilien	80	1	96	1	97	1	93	1	101	1	99	1	Äthiopien	
Vietnam	79	1	93	1	94	1	91	1	98	1	95	1	Jemen	
Peru	74	1	88	1	94	1	90	1	97	1	94	1	Bangladesch	
20 Hauptempfänger	3 689	56	4 378	56	4 526	47	4 358	47	4 699	43	4 566	43	20 Hauptempfänger	
Insgesamt (147 Empfängerländer)	5 580	85	6 649	85	7 293	75	7 021	75	7 430	69	7 231	69	Insgesamt (138 Empfängerländer)	
Unaufgeschlüsselt	981	15	1 164	15	2 392	25	2 307	25	3 398	31	3 300	31	Unaufgeschlüsselt	
Bilaterale Bruttoleistungen, insg.	6 561	100	7 813	100	9 685	100	9 328	100	10 829	100	10 531	100	Bilaterale Bruttoleistungen, insg.	

Tabelle B.5 Bilaterale ODA nach Hauptverwendungszwecken

Zu jeweiligen Preisen und Wechselkursen

Deutschland	Durchschnitt 2002-06		Durchschnitt 2007-11		Durchschnitt 2012-13		2012-13 DAC insg. In %
	Mio. US-\$ von 2012	In %	Mio. US-\$ von 2012	In %	Mio. US-\$ von 2012	In %	
Zusagen, Zweijahresdurchschnitte							
Soziale Infrastruktur u. Dienstleistungen	2 663	32	4 286	40	5 439	43	39
Bildung	1094	13	1 666	16	1 891	15	8
davon: Grundbildung	116	1	168	2	183	1	2
Gesundheit	191	2	260	2	481	4	6
davon: medizin. Grundversorgung	107	1	152	1	339	3	4
Bevölkerung u. reproduktive Gesundheit	131	2	157	1	186	1	7
Wasserversorg. u. Abwasserbeseitig.	454	6	790	7	1 197	9	5
Staat und Zivilgesellschaft	520	6	1 249	12	1 498	12	12
davon: Konfliktpräev., Frieden u. Sicherh.	50	1	305	3	333	3	2
Sonst. soziale Infrastruktur und Dienstl.	272	3	166	2	187	1	2
Wirtschaftl. Infrastruktur und Dienstl.	1148	14	2 441	23	3 370	27	18
Verkehr und Lagerhaltung	234	3	206	2	193	2	8
Kommunikationswesen	17	0	13	0	23	0	0
Energiesektor	473	6	1 262	12	1 666	13	6
Banken- und Finanzdienstleistungen	296	4	778	7	1 255	10	2
Unternehmens- und sonst. Dienstleist.	128	2	182	2	233	2	1
Produktionssektoren	355	4	529	5	674	5	7
Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft	258	3	352	3	450	4	5
Industrie, Bergbau und Bauwirtschaft	75	1	129	1	185	1	1
Handel und Fremdenverkehr	21	0	48	0	38	0	1
Multisektorale Leistungen	918	11	1 121	11	1 646	13	9
Warenhilfe und Programmhilfe	81	1	169	2	134	1	4
Schuldenbezogene Maßnahmen	2 447	30	1 318	12	334	3	3
Humanitäre Hilfe	293	4	347	3	471	4	9
Verwaltungskosten der Geber	285	3	352	3	535	4	6
Flüchtlinge in Geberländern	25	0	62	1	104	1	4
Bilateral aufschlüsselbar, insg.	8 214	100	10 627	100	12 706	100	100
<i>Nachrichtlich:</i>							
Bilaterale Leistungen insgesamt	8 322	69	10 673	65	12 802	72	74
davon: unaufgeschlüsselt	108	1	46	0	96	1	1
Multilaterale Leistungen insgesamt	3 780	31	5 688	35	4 971	28	26
ODA insgesamt	12 102	100	16 361	100	17 773	100	100

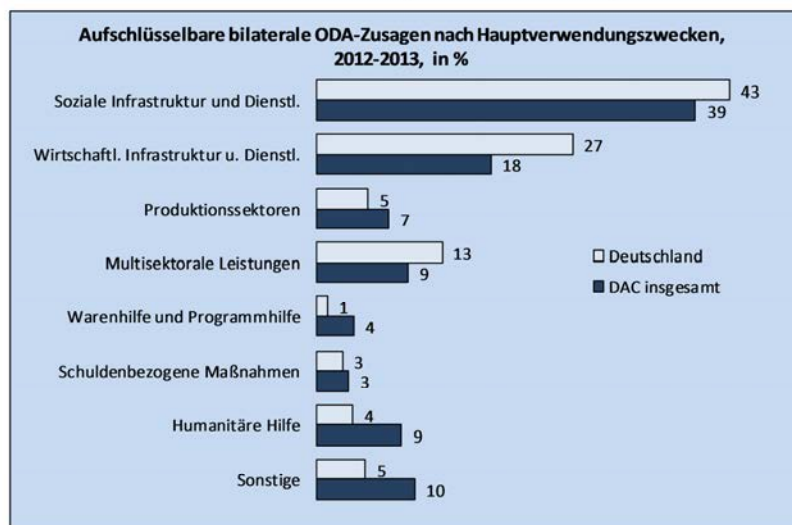
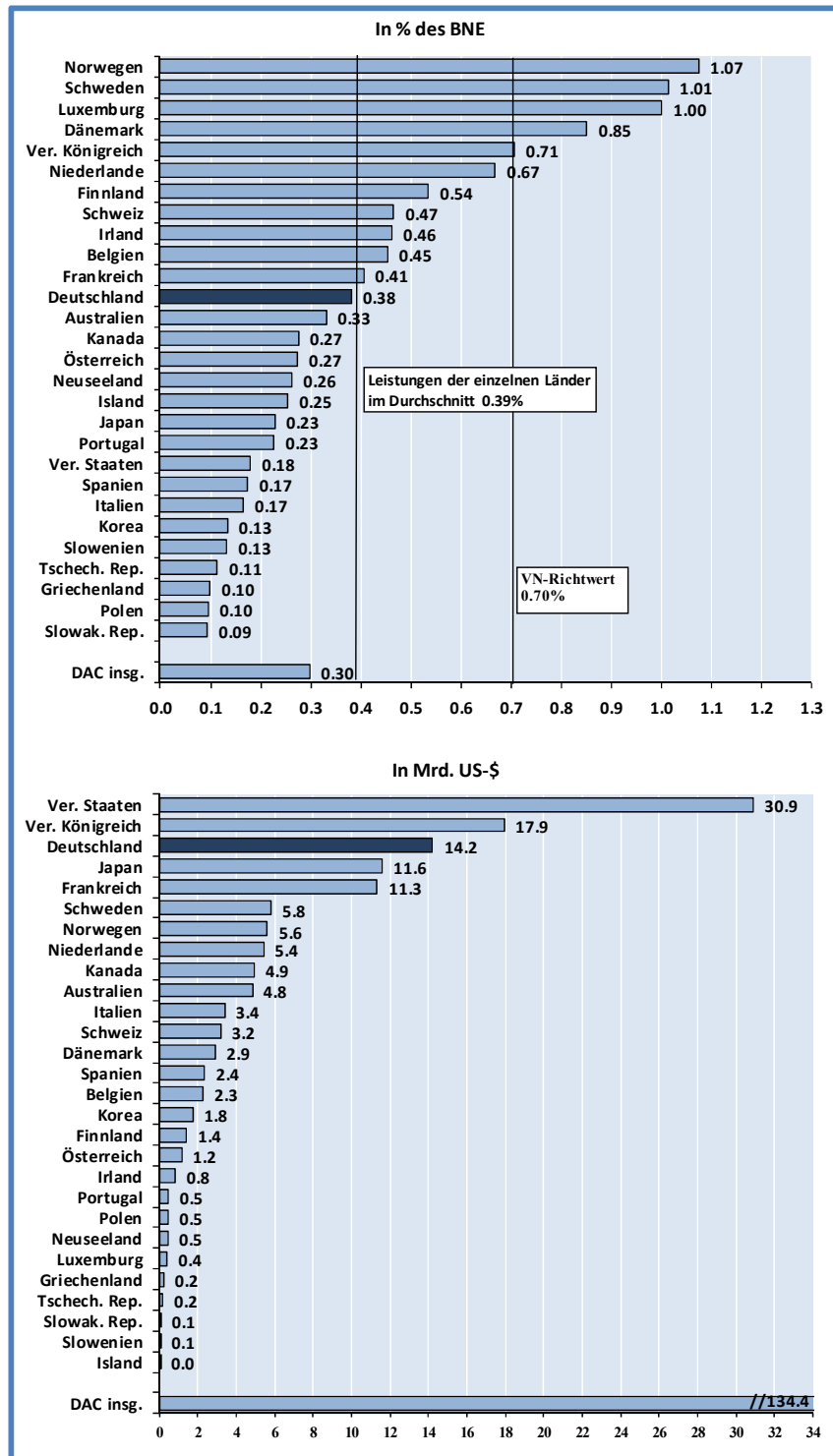


Tabelle B.6 Entwicklungsleistungen im Vergleich

	ODA			ODA-Zuschuss- element (Zusagen) 2013 In % (a)	Anteil der multilateralen Leistungen 2013				Nettoauszahlungen ODA an LDC Bilateral und über multilaterale Stellen 2013	
	2013		2007-08 bis 2012-13 jahresdurchsch. reale Veränder. in %		In % der ODA		In % des BNE		In % der ODA	In % des BNE
	In Mio. US-\$	In % des BNE			(b)	(c)	(b)	(c)		
Australien	4 846	0.33	6.0	99.9	14.0	0.05			27.6	0.09
Österreich	1 171	0.27	-8.6	100.0	53.6	28.1	0.15	0.08	29.2	0.08
Belgien	2 300	0.45	1.0	99.8	43.2	21.6	0.20	0.10	35.4	0.16
Kanada	4 947	0.27	0.9	100.0	29.0		0.08		37.4	0.10
Tschech. Rep.	211	0.11	0.5	100.0	73.0	16.9	0.08	0.02	24.8	0.03
Dänemark	2 927	0.85	0.2	100.0	26.8	17.9	0.23	0.15	31.6	0.27
Finnland	1 435	0.54	4.6	100.0	42.7	28.9	0.23	0.15	35.5	0.19
Frankreich	11 342	0.41	2.6	84.4	40.0	20.0	0.16	0.08	30.4	0.12
Deutschland	14 228	0.38	0.9	86.9	33.6	15.2	0.13	0.06	23.7	0.09
Griechenland	239	0.10	-13.4	100.0	81.8	6.5	0.08	0.01	18.7	0.02
Island	35	0.25	-5.2	100.0	15.8		0.04		46.0	0.12
Irland	846	0.46	-5.7	100.0	35.5	20.0	0.16	0.09	50.4	0.23
Italien	3 407	0.17	-7.0	99.8	75.0	27.5	0.12	0.05	28.1	0.05
Japan	11 582	0.23	2.1	89.1	25.6		0.06		60.5	0.14
Korea	1 755	0.13	16.7	95.1	25.4		0.03		40.6	0.05
Luxemburg	429	1.00	-0.9	100.0	30.4	21.5	0.30	0.22	37.9	0.38
Niederlande	5 435	0.67	-3.2	100.0	32.9	21.0	0.22	0.14	25.1	0.17
Neuseeland	457	0.26	1.6	100.0	23.3		0.06		32.4	0.09
Norwegen	5 581	1.07	2.9	100.0	22.7		0.24		27.6	0.30
Polen	472	0.10	5.7	..	74.4	6.1	0.07	0.01	26.5	0.03
Portugal	488	0.23	0.6	87.7	38.0	5.8	0.09	0.01	29.3	0.07
Slowak. Rep.	86	0.09	0.1	100.0	81.2	12.1	0.08	0.01	24.4	0.02
Slowenien	62	0.13	0.1	100.0	66.5	12.7	0.09	0.02	17.5	0.02
Spanien	2 375	0.17	-17.2	100.0	60.2	16.7	0.10	0.03	18.9	0.03
Schweden	5 827	1.01	2.3	100.0	32.8	26.4	0.33	0.27	31.0	0.31
Schweiz	3 197	0.47	6.1	100.0	21.6		0.10		25.9	0.12
Ver. Königreich	17 920	0.71	9.8	100.0	41.2	30.5	0.29	0.22	34.6	0.24
Ver. Staaten	30 879	0.18	3.5	100.0	14.6		0.03		33.1	0.06
DAC insg.	134 481	0.30	2.0	95.1	30.4	0.09			33.3	0.10
Nachrichtlich: Länderdurchschnitt		0.39								

Anmerkung:
a. Ohne Umschuldung.
b. Einschl. europäische Institutionen.
c. Ohne europäische Institutionen.
.. Keine Daten vorhanden.

Abbildung B.1 ODA-Nettoleistungen der DAC-Länder im Jahr 2013



Anhang C: Besuche in Mosambik und Kenia

Im Rahmen der Länderprüfung Deutschland besuchte ein Team aus Prüfern und dem OECD-Sekretariat im Februar und März 2015 Kenia und Mosambik. In beiden Ländern traf das Team jeweils den Deutschen Botschafter sowie die Referatsleiter verschiedener Abteilungen der Deutschen Botschaft, das deutsche Team für Entwicklungszusammenarbeit, darunter die Landesdirektoren von GIZ und KfW, Programmleiter und Ortskräfte, die für die Entwicklungszusammenarbeit zuständigen sowie in den Fachministerien tätigen Regierungsbeamten der Partnerländer, Parlamentarier, bilaterale und multilaterale Partner sowie deutsche und lokale Organisationen der Zivilgesellschaft.

Auf dem Weg zu umfassenden deutschen Entwicklungsanstrengungen

Deutschlands
Leitbild
nachhaltiger
Entwicklung
kommt in Kenia
und Mosambik
zum Ausdruck

Mosambik ist ein rasch wachsendes Land mit einer Einwohnerzahl von schätzungsweise 25 Millionen, das sich seit dem Ende des 16-jährigen verheerenden Bürgerkriegs im Jahr 1992 wirtschaftlich deutlich erholt hat. In den vergangenen Jahren ist das Bruttoinlandsprodukt in Mosambik mit einer durchschnittlichen Jahresrate von 7,5% gestiegen. Die jüngste Entdeckung umfangreicher Gasreserven und anderer Bodenschätze bieten Mosambik die Gelegenheit eines starken Wirtschaftswachstums, es ist jedoch nach wie vor ein armes Land, das 2014 unter 187 Ländern Platz 178 auf dem Index der menschlichen Entwicklung einnahm. Zudem muss das Land regelmäßig Naturkatastrophen bewältigen, insbesondere Überflutungen, Dürren und Wirbelstürme. Die Herausforderung für Mosambik besteht darin, seinen Reichtum an Naturgütern in ein ausgewogenes und inklusives Wachstum umzumünzen.

Kenia stieg 2012 in die Gruppe der Länder der mittleren Einkommensgruppe, unterer Bereich, auf und verzeichnete 2013 eine Wirtschaftswachstumsrate von 4,7%. Die Einwohnerzahl beläuft sich Schätzungen zufolge auf 44,4 Millionen, und die Armut ist von 47% im Jahr 2005 auf 34-42% in der jüngsten Zeit zurückgegangen. Gleichwohl steht Kenia im Hinblick auf die menschliche Entwicklung auf einer niedrigen Stufe und belegte 2014 auf dem Index der menschlichen Entwicklung unter 187 Ländern Platz 147. Seine Wirtschaft beruht auf lediglich einer geringen Zahl von Exportgütern: hauptsächlich Tee, Kaffee und Schnittblumen. Das Land sieht sich gegenwärtig Herausforderungen im Zusammenhang mit Ungleichheit, Governance, geringer Investitionstätigkeit und niedriger Unternehmensproduktivität gegenüber. In der nördlichen Region stellen die in Somalia beheimatete Al Shabaab sowie lokale Milizen ein ernstes Sicherheitsproblem dar.

Mosambik und Kenia sind nicht in gleichem Maße von internationaler Hilfe abhängig. Die Außenhilfe macht in Mosambik im Durchschnitt 15% des Bruttonationaleinkommens aus, in Kenia 7%.

Das deutsche Engagement in Mosambik und Kenia beruht auf langfristigen Beziehungen, die seit mehreren Jahrzehnten bestehen, und konzentriert sich heute auf die Unterstützung allgemeinerer nachhaltiger Entwicklungsziele, die mit Deutschlands ganzheitlichem Leitbild für die 2030-Agenda im Einklang stehen. In beiden Ländern zielt Deutschland neben der Förderung der menschlichen Entwicklung auf Good Financial Governance und die Steigerung der Mobilisierung inländischer Ressourcen ab, ebenso wie auf die Förderung privater Investitionen durch Einbeziehung lokaler, deutscher und internationaler Unternehmen. Als

Beispiel guter Praxis unterstützte das BMZ den Aufbau eines Büros der Industrie- und Handelskammer in Maputo, um die Koordinierung zwischen Außenhandelsförderung und Entwicklungspolitik zu verbessern, Unternehmen des privaten Sektors in Entwicklungsfragen einzubeziehen und sozial verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln zu fördern. In Kenia zielt Deutschlands Förderung des Energiesektors auf die effiziente Nutzung von Energie sowie auf erneuerbare Energien (Windkraft, Geothermie) ab. Mit Blick auf die Zukunft beabsichtigt Deutschland, Kenias wirtschaftliches Potenzial ebenso wie eine stärkere regionale Integration zu fördern, wobei das Ziel verfolgt wird, die Entwicklungszusammenarbeit langfristig hinter sich zu lassen.

In Kenia und Mosambik sind Mechanismen vorhanden, um die Kohärenz der Vorgehensweisen sicherzustellen

In Kenia verfügt Deutschland auf verschiedenen Gebieten über eine breite Präsenz unter Beteiligung mehrerer Bundesministerien; u.a. hat das Bundesumweltministerium einen Vertreter an die Botschaft entsandt. Zusätzlich zu den internen Koordinierungsmechanismen steht die Botschaft regelmäßig im Dialog mit anderen deutschen Akteuren (darunter die vier in Kenia vertretenen politischen Stiftungen). Aufbauend auf den Afrikapolitischen Leitlinien der Bundesregierung verfolgt die Botschaft auf einer Reihe von Gebieten umfassende ganzheitliche Ansätze, insbesondere im Hinblick auf Frieden und Konflikte. An den Regierungskonsultationen und -verhandlungen zur Festlegung des Programms der Entwicklungszusammenarbeit sind alle einschlägigen Bundesministerien beteiligt.

Die Situation stellt sich in Mosambik anders dar, wo die Entwicklungszusammenarbeit bisher den Schwerpunkt des deutschen Engagements gebildet hat. Die Botschaft ist lediglich mit Mitarbeitern des Auswärtigen Amts sowie vom BMZ entsandtem Personal besetzt. Die wirtschaftlichen Beziehungen nehmen zwar zu, die Beteiligung anderer Bundesministerien ist jedoch nach wie vor begrenzt, was den Koordinierungsbedarf einschränkt.

Die Deutschen Botschaften in Mosambik und Kenia erstatten dem Auswärtigen Amt – wie alle Deutschen Botschaften – regelmäßig Bericht im Hinblick auf politische Analysen und Entwicklungsfragen. Dies bietet eine Gelegenheit, Bereiche zu identifizieren, in denen Interessenkonflikte zwischen verschiedenen deutschen Politikmaßnahmen vorliegen, und Kohärenz zu schaffen. So erstellten die Referate Wirtschaft und Entwicklungszusammenarbeit der Deutschen Botschaft beispielsweise einen gemeinsamen Bericht zum Wirtschaftspartnerschaftsabkommen Kenias mit der Europäischen Union, um sicherzustellen, dass sich ihre Standpunkte gegenseitig stützten.

Deutschland setzt die ODA kreativ ein, um andere Ressourcen zu mobilisieren

In beiden Ländern verfolgt Deutschland eine umfassende Strategie, um die ODA als Katalysator zu nutzen, und greift dabei auf ein breites Spektrum von Werkzeugen und Akteuren zurück. In Mosambik ist Deutschland folgendermaßen tätig:

- Es fördert die Einbeziehung des privaten Sektors, indem es dazu beiträgt, günstige Rahmenbedingungen für private Investitionen zu schaffen; im Zuge dessen mobilisiert es privates Kapital durch Öffentlich-Private Partnerschaften sowie die Erbringung einer Reihe von Dienstleistungen für Wirtschaftsakteure in Deutschland und unterstützt die Verbesserung der Handelskapazität und -bedingungen.
- Es ist bei der Mobilisierung inländischer Ressourcen behilflich, indem es die Stärkung der mosambikanischen Steuerbehörde, die Verbesserung der Haushaltstransparenz und -verwaltung, die Erzielung lokaler Einnahmen für die Gemeinden und die Verbesserung der öffentlichen Finanzverwaltung in den nachgeordneten Gebietskörperschaften unterstützt.
- Es mobilisiert zusätzliche deutsche und internationale Ressourcen durch Einbindung Brasiliens in Dreieckskooperationsvorhaben, Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen für den Klimawandel und Ausweitung der KfW-Förderkredite, um die mosambikanische Wirtschaft anzukurbeln.

In Kenia, wo deutsche Unternehmen zunehmend präsent sind, kommt derselbe vielschichtige Ansatz zum Zug, wobei das Augenmerk allerdings stärker auf die Bekämpfung der Korruption gerichtet ist, die ein entscheidendes Hindernis für Investitionen in Kenia darstellt. Die GIZ fördert Partnerschaften mit dem privaten Sektor (46 Entwicklungspartnerschaften seit 1999), die KfW mobilisiert zusätzliche Mittel durch zinsvergünstigte bzw. Förderkredite und entwickelt ergebnisorientierte Mechanismen zur Anwerbung von Investitionen des privaten Sektors, und die DEG fördert aktiv eine verantwortungsvolle Unternehmensentwicklung. Die DEG unterstützt 24 Unternehmen mit einem Portfolio von 179 Mio. Euro, die u.a. in den Finanzsektor (43%), die Energiewirtschaft (24%) und den Bergbau (16%) investiert sind. 15,2 Mio. Euro hat Deutschland wiederum in Entwicklungspartnerschaften mit dem privaten Sektor investiert.

Deutschlands Politikmaßnahmen, Strategien und ODA-Allokationen

Kenia und Mosambik sind langfristige Partner

Deutschland ist in Kenia seit über fünfzig Jahren und in Mosambik seit rd. dreißig Jahren in der Entwicklungszusammenarbeit tätig. Deutschland gehört in Kenia zu den Hauptgebern; die Zusagen beliefen sich für den Zeitraum 2010-2013 auf 390 Mio. Euro, für den Zeitraum 2014-2017 auf 294 Mio. Euro. Mit Ausgaben in Höhe von rd. 75 Mio. Euro pro Jahr ist das Programm in Kenia umfangreicher als das in Mosambik, wo Deutschland rd. 60 Mio. Euro pro Jahr aufwendet; die Zusagen beliefen sich hier auf 117 Mio. Euro für den Zeitraum 2012-2013 und auf 128 Mio. Euro für den Zeitraum 2014-2015.

Deutschland konzentriert sich auf die Armutsminderung und die institutionelle Entwicklung

Deutschlands Beziehung zu Kenia und Mosambik ist durch einen Politikdialog von hoher Qualität und seinen von den Partnerländern geschätzten Beitrag zum Institutionenaufbau gekennzeichnet. Sowohl in Mosambik als auch in Kenia wird Deutschland als verlässlicher und vorhersehbarer Geber angesehen, der in seinen Schwerpunktsektoren dem sich verändernden Bedarf Rechnung trägt. Deutschland verfolgt in beiden Ländern klar das Ziel, die Armut zu verringern, und zwar im Einklang mit den nationalen Prioritäten beider Länder.

In Mosambik konzentriert sich das deutsche Programm strategisch auf drei Schlüssel-sektoren (Bildung, Dezentralisierung und nachhaltige Wirtschaftsentwicklung) und drei Provinzen (Inhambane, Manica und Sofala). Durch das langfristige Engagement in diesen Sektoren und geografischen Gebieten konnte Deutschland eine tiefe Kenntnis des Kontexts entwickeln und eine größere Wirkung erzielen.

In Kenia konzentriert sich Deutschland ebenfalls auf drei Sektoren (Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Wasser und Sanitärversorgung sowie Gesundheit). Auf Bitten der kenianischen Regierung unterhält Deutschland zudem ein gezieltes Programm in den Bereichen Bildung, Governance und Energie. Deutschland nutzt ein breites Spektrum von Instrumenten mit einem klaren Sinn und Zweck, wozu auch die Bereitstellung von Zuschüssen und vergünstigten Krediten in einem Land der mittleren Einkommensgruppe gehört. Im Wassersektor z.B. gewährt Deutschland dem Water Services Trust Fund Zuschüsse, einer Einrichtung, die gegründet wurde, um Infrastrukturen für die Armen in städtischen informellen Siedlungen zu errichten, wohingegen die Finanzierung der Unterstützung im Bereich der Wasser- und Sanitärversorgung in Nairobi durch einen Förderkredit erfolgt.

2014 erhielt das bilaterale Programm in Kenia (ebenso wie deutsche NRO) Finanzmittel aus den neuen Sonderinitiativen für Flüchtlinge (Fluchtursachen bekämpfen, Flüchtlinge reintegrieren) und Ernährungssicherheit (Eine Welt ohne Hunger). Diese wurden zusätzlich zum regulären, im Rahmen von Regierungsverhandlungen vereinbarten Programm ausgezahlt. Die raschen Auszahlungen im Rahmen dieser Initiativen können für die beteiligten Organisationen eine Herausforderung darstellen, da die gesonderten Planungs- und Berichtsanforderungen die Integration der Mittel in bestehende Programme erschweren und die Kohärenz der Entwicklungsprogramme zu beeinträchtigen drohen.

Die Reaktion auf die Dürrekatastrophe im Jahr 2011 zeigt Deutschlands Kapazität, ganzheitlich und abgestuft tätig zu werden und dabei die verschiedenen humanitären Instrumente zusammenzubringen. Deutschland könnte darauf aufbauen und über einen längerfristigen Zeitrahmen systematischere Verknüpfungen zwischen den Finanzierungstiteln, Programmen und von Deutschland finanzierten Partnern aufbauen, um zur Erhöhung der Resilienz Kenias gegenüber länger andauernden Krisensituationen beizutragen.

In beiden Ländern verfolgt Deutschland eine kontextspezifische Strategie für den Umgang mit Querschnittsthemen. In Kenia konzentriert es sich nunmehr auf die Korruptionsbekämpfung sowie den Klimawandel und setzt zugleich seine Förderung der Gleichstellung von Mann und Frau fort. In Mosambik werden Querschnittsthemen in Sektoren wie Bildung umfassend behandelt. Es ist jedoch unklar, in welchem Maße in allen Sektoren energisch auf solche Querschnittsthemen eingegangen wird, trotz der Tatsache, dass geeignete Instrumente vorhanden sind, wie z.B. der Schwerpunkt der Gleichstellung der Geschlechter und der Bekämpfung von HIV/AIDS bei der GIZ. In beiden Ländern gibt es nur begrenzte Anhaltspunkte darüber, inwiefern Querschnittsthemen im Politikdialog systematisch behandelt werden.

Organisation und Management

Die institutionellen Reformen führen zu positiven Ergebnissen

Die institutionellen Reformen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit erzielen in den bilateralen Länderprogrammen positive Ergebnisse. Dank der Verdopplung des an die Botschaft entsandten Personals des BMZ von einem auf zwei Mitarbeiter kann die Botschaft den Politikdialog führen, wobei sie auf das Fachwissen der Durchführungsorganisationen zurückgreift. Die Durchführungsorganisationen begrüßen diese Führungsrolle der Botschaft, da ihnen der hochrangigere Zugang zu den Regierungen zugute kommt. Die stärkere Präsenz des BMZ in den Partnerländern kann zudem die Grundlagen für eine effektivere Entscheidungsfindung im Ministerium schaffen. Die Posten der „Referenten für Wirtschaftliche Zusammenarbeit“ sind von strategischer Bedeutung und müssen durch hochkarätige Mitarbeiter besetzt werden. Dies sollte im Rahmen der Laufbahneinstufung anerkannt und durch einen angemessenen Zugang zu Lern- und Austauschmöglichkeiten ergänzt werden.

Sowohl in Kenia als auch in Mosambik spricht die deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit einer Stimme, wodurch die Rolle Deutschlands als Schlüsselpartner gestärkt wird. Die Organisationen werden von einem geschlossen auftretenden Länderteam unter der Leitung der WZ-Referenten in den Botschaften gesteuert, ergänzen sich gegenseitig und suchen bei der Gestaltung gemeinsamer Programme auf Sektorebene nach Synergien. Während die Botschaft den Politikdialog führt, leisten die Durchführungsorganisationen je nach Kontext und den im betreffenden Land verfügbaren Ressourcen einen Beitrag zu diesem Dialog. Sowohl das Botschaftspersonal als auch die Mitarbeiter der Durchführungsorganisationen gehen pragmatisch bei der Arbeitsteilung vor und sind sich bewusst, dass Flexibilität und ein guter Informationsaustausch von entscheidender Bedeutung sind, damit das Länderteam

effektiv arbeiten kann. Die gemeinsame Unterbringung von GIZ und KfW in einem Landesbüro („Deutsches Haus“) erleichtert den reibungslosen Informationsaustausch.

Die Fusion der drei Organisationen der Technischen Zusammenarbeit zur GIZ wurde durch die Integration ihrer verschiedenen Instrumente in das Sektormanagement erreicht. Die verringerte Fragmentierung hat zu größerer Effizienz und mehr strategischer Kohärenz geführt, wodurch die Relevanz jedes Instruments verbessert wurde. In beiden Ländern sind die Entwicklungshelfer gut in die GIZ-Programme integriert, wodurch die Transaktionskosten der deutschen Akteure und ihrer Partner verringert werden. Die GIZ in Mosambik wies darauf hin, dass sie ohne Quotenregelung auf der Grundlage der tatsächlichen Programm-erfordernisse möglicherweise eine geringere Zahl von Entwicklungshelfern erhalten hätte.

Die Entscheidungsfindung ist nach wie vor zentral geregelt

Die Entscheidungsfindung ist in Deutschland nach wie vor zentral geregelt, was den Prozess der Programmgestaltung verlängert und Distanz zu den lokalen Partnern schafft. Der komplexe Informationskreislauf zwischen dem BMZ, dem Auswärtigen Amt und den Durchführungsorganisationen in den Zentralen und vor Ort stellt eine zusätzliche Herausforderung dar. Dies kann dazu führen, dass Chancen verpasst werden und es an Flexibilität mangelt, was die Qualität der Partnerschaften und Deutschlands Fähigkeit zur Konsensbildung beeinträchtigt. Da nunmehr die Kapazitäten der Botschaft durch die Reform gestärkt wurden, scheint die Übertragung weiterer Befugnisse von der Zentrale auf diese Ebene der nächste logische Schritt zu sein.

Während die GIZ durch eine starke Führung in den Landesbüros geleitet wird, verbleibt die Zuständigkeit für das Projektmanagement in der KfW weitgehend in der Zentrale. Im Kontext des komplexen Programms in Kenia, der schwachen Fähigkeiten in Mosambik und des treuhänderischen Risikos im Allgemeinen könnte eine stärkere Delegation der Befugnisse, gestützt durch zusätzliche Präsenz vor Ort und größere Befugnisse für die Führungskräfte in den Partnerländern dafür sorgen, dass sich die Programmumsetzung stärker am lokalen Kontext orientiert.

Die Teams werden anerkannt und können ihre Aufgaben in einem guten Arbeitsumfeld wahrnehmen

In Kenia und Mosambik kommt Deutschland sein starkes und hoch angesehenes Team von internationalen Bediensteten und Ortskräften zugute. Insgesamt sind für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit in Mosambik rd. 260 und in Kenia rd. 220 Mitarbeiter tätig, wovon 60 bzw. 55 entsandt sind (Tabelle C.1). Die GIZ-Büros verfügen zwar über eine gute Personalausstattung, was die Dezentralisierung der deutschen Technischen Zusammenarbeit widerspiegelt, die Zahl der KfW-Mitarbeiter vor Ort ist jedoch begrenzt – insbesondere in Mosambik (Tabelle C.1). In Kenia verfügt die KfW über mehr Beschäftigte, was die Interaktion mit den Partnern erleichtert.

Tabelle C.1 Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit in Mosambik und Kenia – Mitarbeiterstand 2015 (Vollzeitäquivalente)

Mitarbeiterzahl	Mosambik		Kenia	
	International	Ortskräfte	International	Ortskräfte
Botschaft	3,3	0,5	2,5	0,5
GIZ	55*	200	50*	150
KfW/DEG	1,5	5	3 (+ 2 bei der DEG)	11

* Hierzu zählen langfristig entsandte Mitarbeiter, Personen mit internationalen Arbeitsverträgen, Entwicklungshelfer und integrierte Fachkräfte.

Quelle: Dem Prüfungsteam in Maputo und Nairobi zur Verfügung gestellte Zahlen.

Mit insgesamt drei Mitarbeitern im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit für zwei Länder (Kenia und Somalia) scheint die Deutsche Botschaft in Kenia personell unterbesetzt, insbesondere in Anbetracht des ehrgeizigen Programms in Kenia und der komplexen Situation in Somalia.

GIZ und KfW haben eine positive Arbeits- und Lernkultur geschaffen. Als Beispiel hierfür sei die „Kenia Connectivity Group“ genannt, die in Nairobi eingerichtet wurde, um junge kenianische Mitarbeiter dazu zu ermutigen, innovative Ideen vorzustellen und das GIZ-Leitungsteam auf der Grundlage ihrer Kenntnis des kenianischen Kontexts zu beraten. Zu diesem Leitungsteam gehören auch zwei Ortskräfte. Während die GIZ Ortskräften eine erfüllende Berufslaufbahn bietet, sind entsprechende Möglichkeiten bei der KfW und in der Botschaft auf Grund ihrer Organisationsstruktur und der geringeren Mitarbeiterzahl begrenzter. Eine Reihe Beteiligten merkte an, dass die Anforderung des BMZ, dass Schlüsseldokumente auf Deutsch vorliegen müssen, die Aufstiegsmöglichkeiten der Ortskräfte unweigerlich in gewissem Umfang einschränkt und volle Transparenz sowie die umfassende Einbindung der Ortskräfte im Hinblick auf Planung und Berichterstattung verhindert.

Partnerschaften

Die Programme werden in Regierungsverhandlungen festgelegt

Deutschland legt sein Länderprogramm in bilateralen Verhandlungen mit den Regierungen der Partnerländer fest – in Kenia alle drei und in Mosambik alle zwei Jahre. An diesen Verhandlungen sind hochrangige Vertreter des BMZ und der Finanzministerien der jeweiligen Länder beteiligt. Die Regierungen der Partnerländer, einschließlich der Fachministerien für die Schwerpunktsektoren, werden bereits in einem frühen Stadium der Vorbereitung der bilateralen Verhandlungen intensiv konsultiert. Sie werden zudem aufgefordert, konkrete Projektvorschläge zu identifizieren. Im Anschluss an die bilateralen Verhandlungen unterzeichnet Deutschland eine rechtsverbindliche Vereinbarung mit den Regierungen der Partnerländer. Auf der Grundlage einer solchen Vereinbarung können GIZ und KfW individuelle Programmvorschläge erarbeiten, und das BMZ kann daraufhin Mittelzusagen für künftige Jahre vornehmen.

Sowohl in Kenia als auch in Mosambik muss Deutschland indessen noch sein Länderkonzept fertigstellen. Während die Botschaft in Mosambik berechtigterweise beschloss, den Prozess auf die Zeit nach der Wahl 2014 zu verschieben, steht das Länderkonzept für Kenia nunmehr kurz vor Fertigstellung und wird gegenwärtig im BMZ abschließend geprüft. Diese Länderkonzepte, die zwei Programmzyklen umfassen sollen, stärken den strategischen Ansatz, der langfristig für das Capacity Development erforderlich ist, und sorgen zugleich für größere Vorhersehbarkeit.

Eine größere Vorhersehbarkeit und Flexibilität des Budgets ist erforderlich

Gegenwärtig sind die Daten über Deutschlands künftige Ausgaben für die Entwicklungszusammenarbeit auf 2-3 Jahre im Voraus begrenzt (je nach Häufigkeit der bilateralen Verhandlungen). Die Einführung der Länderkonzepte könnte die Vorhersehbarkeit auf rollierende Zeiträume von bis zu 6 Jahren im Voraus erhöhen, aber nur dann, wenn sie Daten bezüglich der in der Zukunft vorgesehenen Ausgaben enthalten.

GIZ und KfW erarbeiten in den Schwerpunktsektoren zwar zunehmend gemeinsame Vorschläge, um die Synergien zwischen ihren Instrumenten zu maximieren, die feste Zuweisung von Mitteln für die Finanzielle Zusammenarbeit einerseits und für die Technische Zusammenarbeit andererseits kann jedoch dazu führen, dass die deutsche Entwicklungszusammenarbeit den Prioritäten der Partnerländer nicht in vollem Umfang Rechnung tragen kann.

Darüber hinaus merkten mehrere Beteiligte an, dass die mangelnde Flexibilität bei der Umwidmung von Mitteln zwischen den Haushaltstiteln und -jahren im Rahmen der einzelnen Programme die Anpassung an sich verändernde Situationen und Erfordernisse erschwert.

Deutschland wird zwar als verlässlicher und vorhersehbarer Partner angesehen, die Einführung variabler leistungsabhängiger Tranchen im Bildungssektor könnte jedoch Mosambiks Fähigkeit beeinträchtigen, seine Programme zu planen und durchzuführen. Zusätzlich zu einem festen Jahresbeitrag von rd. 15 Mio. Euro zur Korbfinanzierung für den Bildungsbereich führte Deutschland eine leistungsbezogene Tranche ein, deren Freigabe an Fortschritte beim Schulbau geknüpft ist, wobei der Planungs- und Überprüfungsprozess des Bildungsministeriums als Entscheidungsgrundlage herangezogen wird und die Meilensteine vorgegeben sind, die für die Freigabe zusätzlicher Mittel erreicht werden müssen. Die Bedingung bezieht sich zwar nur auf die zusätzliche Tranche, um den Staat zum Bau weiterer Klassenzimmer zu ermutigen, es ist für die Regierung jedoch nicht leicht, zusätzliche Mittel einzuplanen, die dann möglicherweise nicht freigegeben werden.

Die Nutzung der Ländersysteme variiert je nach Sektor und Modalität

In Kenia nutzt die KfW die Beschaffungs-, Berichterstattungs- und Rechnungsprüfungssysteme der kenianischen Regierung. Wie das auch bei den meisten anderen Gebern der Fall ist, werden die deutschen Mittel auf Grund der treuhänderischen Risiken nicht über das nationale Schatzamt Kenias geleitet. Stattdessen verwendet Deutschland eine „Direktzahlungsmodalität“, in deren Rahmen die KfW die Auftragnehmer im Namen der kenianischen Regierung bezahlt. Als zusätzliche Sicherheitsmaßnahme wird für Ausschreibungen auf einen in einem internationalen Verfahren beauftragten Agenten zurückgegriffen, der der Regierung bei der Beschaffung von Waren und Dienstleistungen behilflich ist.

Für Mosambik stellte Deutschland bis 2014 Budgethilfe bereit. Da die Unterstützung für dieses Instrument aus politischen Gründen abnahm, wurde diese Maßnahme nach einem Beschluss des Deutschen Bundestags beendet. Der Beschluss wurde während der bilateralen Verhandlungen im Jahr 2014 verkündet. Deutschland konnte die zuvor in die Budgethilfe geflossenen Ressourcen jedoch rasch umwidmen und so sicherstellen, dass die Mittel für Mosambik bereitgestellt werden konnten. Die deutsche Förderung für den Bildungssektor wiederum steht mit dem Bildungssektorplan der mosambikanischen Regierung im Einklang und ist in den jährlichen Programmgestaltungs- und Berichterstattungsprozess des Bildungsministeriums integriert. Die deutsche Unterstützung kombiniert Technische mit Finanzieller Zusammenarbeit, wobei letztere in Form von Beiträgen zu einem von mehreren Gebern getragenen Korbfinanzierungsmechanismus geleistet wird.

Capacity Development wirkt auf mehreren Ebenen

Deutschlands Ansatz im Hinblick auf das Capacity Development kombiniert Arbeiten auf nationaler Ebene und auf der Ebene der nachgeordneten Gebietskörperschaften. Die Technische und die Finanzielle Zusammenarbeit unterstützen sich gegenseitig, was zur Entwicklung von Synergien zwischen den verschiedenen Ebenen und zur Einführung von Ansätzen beiträgt, die repliziert werden können. Dies wird durch die deutsche Unterstützung des Bildungssektors in Mosambik gut veranschaulicht:

- Auf der Makroebene beinhaltet die Technische Zusammenarbeit die Beratung des Bildungsministeriums bei der Umsetzung des Sektorplans und der Reform der Ausbildung in technischen und anderen Berufen, während die Finanzielle Zusammenarbeit durch auf entwicklungspolitischen Grundorientierungen fußende Programmfinanzierung und entsprechenden Dialog zur Stärkung der Ländersysteme beiträgt.

- Auf der Mesoebene unterstützt die Technische Zusammenarbeit die Provinz- und Bezirksbehörden bei der Verwaltung des Bildungssektors, einschließlich der Schulen und der Ausbildungseinrichtungen für Lehrkräfte.
- Auf der Mikroebene unterstützt die Finanzielle Zusammenarbeit das Bildungsministerium bei der Finanzierung und Umsetzung von Programmen für den Bau von Schulen, wohingegen die Technische Zusammenarbeit die Schulen unmittelbar unterstützt, insbesondere solche für die Ausbildung in technischen und anderen Berufen.

Um ihren Ansatz zu stärken, könnten sich GIZ und KfW Gedanken darüber machen, wie die vor Ort vorhandenen Ressourcen besser in die Projektgestaltung und die Beschaffungspraktiken eingebunden werden können. In Mosambik brachten mehrere Partner ihre Bedenken zum Ausdruck, dass sie nicht ausreichend in die Auswahl der Berater einbezogen würden. In Kenia erwähnten mehrere Partner zudem, dass die Nutzung der deutschen Verfahren die Umsetzung in der Tendenz verlangsamte. Die Technische Zusammenarbeit Deutschlands wird zwar geschätzt, es könnte jedoch von Vorteil sein, die verschiedenen Instrumente mit größerer Flexibilität zu handhaben und die Rolle der Partnerstrukturen bei der Programmumsetzung weitmöglichst aufzuwerten.

Deutschland arbeitet über Koordinierungsmechanismen und delegierte Zusammenarbeit eng mit anderen Partnern zusammen

Sowohl in Kenia als auch in Mosambik bindet Deutschland andere Entwicklungspartner aktiv ein und leitet eine Reihe von Koordinierungsgruppen der wichtigsten Geber bzw. sektorbezogenen Arbeitsgruppen, in die es solides, weithin anerkanntes Fachwissen einbringt. Die Botschaft verwendet dank der gestärkten Präsenz des BMZ angemessene Ressourcen auf diese Aufgaben und kann zusätzliche Ressourcen erhalten, wenn sie eine Arbeitsgruppe leitet. In Mosambik beispielsweise beabsichtigt die Botschaft die Mobilisierung zusätzlicher Kapazitäten vor Ort zur Unterstützung des WZ-Referenten, da Deutschland Anfang 2016 die Leitung der Gebergruppe für den Bildungssektor übernehmen wird. In Kenia leitet der WZ-Referent gemeinsam mit der Afrikanischen Entwicklungsbank die Development Partners' Group, die wichtigste Gruppe zur Koordinierung aller Entwicklungspartner (Kasten C.1). Darüber hinaus stützt sich der WZ-Referent auch auf das im Länderteam vorhandene Sektorwissen, um einen sinnvollen Politikdialog zu führen, während GIZ und KfW weiterhin in einigen technischen Arbeitsgruppen aktiv sind.

Andere Geber verlassen sich zunehmend auf die Umsetzungskapazitäten von GIZ und KfW, indem sie Vereinbarungen über eine delegierte Zusammenarbeit treffen. So führt die GIZ in Mosambik beispielsweise im Auftrag der Europäischen Kommission ein HIV/AIDS-Programm durch. In Kenia hat sie ein Programm zu Integrität und Rechenschaftspflicht entwickelt, in dessen Rahmen auf alle relevanten Formen der Korruption eingegangen wird. Deutschlands umfassender Ansatz hat Schweden dazu ermutigt, sich finanziell an diesen Arbeiten zu beteiligen, und andere Geber könnten folgen. Die KfW arbeitet über Kofinanzierungsmechanismen ebenfalls eng mit anderen internationalen Finanzinstitutionen zusammen, wie dies z.B. im Fall Kenias im Zusammenhang mit großen Infrastrukturvorhaben der Fall ist.

Sowohl global als auch auf Länderebene unterstützt Deutschland nachdrücklich das Joint Programming der Europäischen Union. In Kenia war die Deutsche Botschaft aktiv daran beteiligt, den Prozess voranzutreiben, indem persönliches Engagement durch politische Unterstützung untermauert wurde. In diesem Land betrachten die EU-Mitgliedstaaten die gemeinsame Strategie als ersten Schritt zum gemeinsamen Engagement, wobei Möglichkeiten für eine pragmatische Zusammenarbeit identifiziert werden, um durch die Kooperation gemeinsam eine größere Wirkung zu erzielen. Die Lage stellt sich in Mosambik anders dar, wo die Erörterungen im Hinblick auf ein Joint Programming der EU noch eher vorläufigen Charakter haben. Deutschland nimmt jedoch eine konstruktive Mittlerrolle ein,

um einige der Herausforderungen zu bewältigen, die mit dem insgesamt schwachen Koordinierungsmechanismus auf politischer Ebene verbunden sind (Kasten C.1), die sich darauf auswirken, inwieweit die EU-Mitgliedstaaten Fortschritte bezüglich des Joint Programming erzielen können.

Kasten C.1 Politikdialog und Koordinierungsmechanismen in Mosambik und Kenia

Mosambiks Politikdialog und Koordinierungsmechanismen im Hinblick auf die allgemeine Budgethilfe werden seit langem als Vorbild für eine starke Partnerschaft betrachtet, die dem Land dabei geholfen hat, sich von 16 Jahren Bürgerkrieg zu erholen. Die Stärke des Politikdialogs im Rahmen der „G19“ – die ursprüngliche Gruppe von 6 gleichgesinnten Gebern, die bereits im Jahr 2000 allgemeine Budgethilfe leisteten, hat sich seit 2008 auf 22 Mitglieder erweitert – beruht auf einer gemeinsamen Grundsatzvereinbarung (Memorandum of Understanding), einem Rahmen gegenseitiger Verpflichtungen zwischen der Regierung und den Gebern sowie einem Leistungsbewertungsrahmen. In der Folge hat sich die G19 zur wichtigsten Plattform für den Politikdialog und die Geberkoordinierung entwickelt, einschließlich eines komplexen Systems gemeinsamer Arbeitsgruppen und Untergruppen, während die ursprünglich zur Förderung des Dialogs zwischen der Regierung und den Gebern eingerichtete Development Partners Group nunmehr eine untergeordnete Rolle als Ort des Informationsaustauschs zu spielen scheint. Inzwischen wurde das Mandat der G19 über die allgemeine Budgethilfe hinaus ausgeweitet, wobei Geber, die keine allgemeine Budgethilfe leisten, als assoziierte Mitglieder eingeladen werden. Gleichzeitig beschlossen mehrere bilaterale Geber, allgemeine Budgethilfe in geringer Höhe zu leisten, um Vollmitglieder der G19 zu werden. Dies führte zu Spannungen zwischen Gebern, die geringe finanzielle Beiträge leisten und hauptsächlich an der Beteiligung am Politikdialog interessiert sind, und den anderen Gebern, die auch eine Plattform benötigen, um Aspekte eher technischen Charakters zu erörtern. Die in den vergangenen Jahren getroffene Entscheidung mehrerer Geber, die Leistung allgemeiner Budgethilfe für Mosambik zu beenden, sorgte für einigen Verdruss in der Regierung, die der Auffassung ist, dass die Geber die Konditionalität nicht immer auf transparente Art und Weise anwenden, was den Geist echter Partnerschaft trübt. Diese Entscheidung bedeutet zudem, dass der Koordinierungsmechanismus insgesamt neu gestaltet werden muss, um zwischen dem allgemeineren Politikdialog und der Beteiligung an der allgemeinen Budgethilfe zu unterscheiden. Eine solche Veränderung würde auch eine Gelegenheit bieten, die aufstrebenden Volkswirtschaften einzubeziehen, die zunehmend in dem Land aktiv sind, und den Dialog fortzuentwickeln, um die verschiedenen Modalitäten der Zusammenarbeit vor dem Hintergrund neuer wirtschaftlicher Chancen und der größeren Bandbreite an Akteuren zu berücksichtigen.

In Kenia erfolgt der hochrangige Politikdialog zwischen der Regierung und den Entwicklungspartnern im Rahmen des Forums für Entwicklungspartnerschaften (Development Partnership Forum), bei dem die Leiter staatlicher Stellen, diplomatischer Vertretungen und der Entwicklungsorganisationen zusammenkommen. Die Regierung und die Entwicklungspartner tagen monatlich in getrennten Gruppen; die wichtigste Geberkoordinierungsgruppe ist die Development Partners' Group, wohingegen die Aid Effectiveness Group, deren Sekretariat im nationalen Schatzamt angesiedelt ist, die Koordinierung zwischen der Regierung und den Entwicklungspartnern auf Arbeitsebene sicherstellt. Mehrere sektorspezifische Arbeitsgruppen tagen ebenfalls regelmäßig zu den in der *Vision 2030*, Kenias langfristiger Entwicklungsstrategie, festgelegten Prioritäten sowie zu den im mittelfristigen Ausgabenrahmen festgelegten Sektoren. Trotz gut etablierter Strukturen ist in Kenia kein starker Rahmen für die gegenseitige Rechenschaftspflicht vorhanden, und das Land hat keine großen Fortschritte bei der Umsetzung der Zusagen von Busan erzielt. Zudem scheint der Dialog seit der Annahme der Gemeinsamen Geberstrategie für Kenia (2007-2012), die damals eine wichtige Rolle für die Stärkung der Beziehungen zwischen der Regierung und den Gebern spielte, an Dynamik eingebüßt zu haben.

Die NRO könnten systematischer einbezogen werden

Sowohl in Kenia als auch in Mosambik unterhält Deutschland gute Beziehungen zu deutschen und lokalen NRO und unterstützt ein breites Spektrum von Organisationen. Der Großteil der Förderung lokaler NRO wird über die deutschen NRO geleitet, die die Projektfinanzierung in der Zentrale beantragen. Einige lokale NRO erhalten kleine Zuschüsse der Botschaft. In

manchen Fällen sind deutsche und lokale NRO u.U. an Programmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit beteiligt, indem sie unmittelbar von GIZ und KfW beauftragt werden. In Kenia konnten einige deutsche NRO über die Sonderinitiativen auf Finanzierungsmittel zugreifen und begrüßen die Flexibilität des Systems – auch wenn einige beteiligte Akteure Bedenken darüber äußerten, für die Durchführung eingesetzt zu werden, und sich Schwierigkeiten dabei gegenübersahen, das Geld innerhalb eines Jahres auszugeben. In Anbetracht dieser Vielzahl an Finanzierungsquellen würden die deutschen NRO größere Klarheit über die Finanzierungsmöglichkeiten begrüßen, einschließlich eines umfangreicheren Informationsangebots auf der Website oder der Schaffung einer separaten Online-Plattform.

Es gibt zwar auf operativer Ebene gute Synergien zwischen den deutschen Durchführungsorganisationen und den NRO, es ist jedoch für alle Beteiligten noch Spielraum vorhanden, um mehr voneinander zu lernen. Auch wenn die Deutsche Botschaft in Kenia regelmäßige Treffen zu bestimmten Themen veranstaltet, gaben deutsche NRO an, dass sie eine systematischere Konsultation im Land schätzen würden, in der gleichen Art, wie sie das BMZ jedes Jahr in Deutschland durchführt. Die Einrichtung eines jährlichen Runden Tisches wäre für alle Seiten von Nutzen.

Ergebnisse und Rechenschaftspflicht

Stärkere Fokussierung auf die Ergebnisse bei Gestaltung und Umsetzung von TZ- und FZ-Programmen

Deutschland verfolgt einen pragmatischen Ansatz im Hinblick auf die Ergebnisse und verfügt über gute Monitoringsysteme in seinen Programmen. Die Länderteams von GIZ und KfW in Mosambik und Kenia bestätigten, dass die Wirkungsmatrix, die das BMZ heute als Grundlage verwendet, um Programme in Auftrag zu geben, dazu beiträgt, die Erwartungen zu klären und das Augenmerk auf das Machbare zu richten. Für diese Matrizen werden Daten und Systeme der nationalen Pläne genutzt, wodurch die Notwendigkeit der Erstellung zusätzlicher Indikatoren, die Erhebung separater Daten und parallele Berichterstattungsanforderungen auf ein Mindestmaß begrenzt werden. GIZ und KfW definieren die Ergebnisse ihrer Programme im Sinne von Leistungen und Wirkungen, wobei sie zugleich berücksichtigen, inwiefern ihre Maßnahmen zur Erreichung allgemeinerer Entwicklungsziele beitragen. Auf der Grundlage der nationalen Sektorpläne berücksichtigen sie ferner weitere erforderliche Maßnahmen sowie einschränkende Faktoren.

GIZ und KfW konzipieren ihre individuellen Programme im Rahmen eines gemeinsamen Projektvorschlags, in dessen Zentrum ein gemeinsames Ziel steht, das normalerweise im Länderkonzept festgelegt ist, wodurch sich gegenseitig verstärkende Maßnahmen gewährleistet sind. Mehrere Beteiligte brachten Bedenken hinsichtlich der kürzeren Dauer der TZ-Programme zum Ausdruck, die nunmehr auf drei Jahre beschränkt sind (gegenüber zuvor sechs Jahren), sowie hinsichtlich der Diskrepanz zu den längerfristigen FZ-Programmen, die eine Laufzeit von bis zu sieben Jahren haben können. Diese Unterschiede bei den Programmlaufzeiten könnten den Spielraum für die Erzielung von Synergien zwischen den TZ- und den FZ-Programmen beeinträchtigen. Sie könnten zudem die Transaktionskosten erhöhen, da die Neukonzipierung mehrerer Programme hintereinander weniger effizient ist als die Durchführung eines einzigen längeren, aber abgestuften Programms. Tatsächlich spielen die GIZ-Programme eine nützliche Rolle, um die Grundlage für die Programme der Finanziellen Zusammenarbeit zu schaffen. Wenn die Technische Zusammenarbeit jedoch endet, ehe die Finanzielle Zusammenarbeit beginnt, kann dies den potenziellen Effekt der Finanziellen Zusammenarbeit verringern. Die kürzere Dauer der TZ-Programme ist darüber hinaus der längerfristigen Perspektive u.U. nicht förderlich, die benötigt wird, um nationale Kapazitäten aufzubauen und eine nachhaltige Wirkung sicherzustellen. GIZ und KfW gehen jedoch

pragmatisch mit diesen Einschränkungen um, da sie die potenzielle künftige Planung auf der Grundlage des langfristigen Engagements Deutschlands in den Schwerpunktsektoren antizipieren können. Zudem wird die Einführung von Länderkonzepten, die sich auf zwei Programmzyklen von Regierungsverhandlungen erstrecken, die Vorhersehbarkeit in der Zukunft erhöhen.

Eine systematischere Überprüfung des Portfolios würde die strategische Entscheidungsfindung verbessern

In Kenia und Mosambik könnten die Befunde aus den Evaluierungen und strategischen Analysen stärker in die Programmentscheidungen einfließen. GIZ und KfW geben zwar unabhängige Projektevaluierungen in Auftrag, systematischere Portfolio-Reviews könnten dem BMZ jedoch dabei helfen, künftige strategische Entscheidungen auf die Wirksamkeit seiner Ansätze zu stützen und nicht darauf, welche Programme bereits bestehen. Das langfristige Engagement Deutschlands in den Schwerpunktsektoren bietet zwar Verlässlichkeit und Erfahrung, es ist jedoch nicht immer gesichert, ob das BMZ über genügend Befunde verfügt, um zu beurteilen, ob die Auswahl der Prioritäten und Programme in diesen Sektoren relevant und effektiv genug ist, um die gewünschten Ergebnisse zu erzielen. Regelmäßige Portfolio-Evaluierungen würden Deutschlands Fähigkeit verbessern, die Wirksamkeit seiner Zusammenarbeit in einem Land insgesamt zu prüfen und künftige Programmentscheidungen zu unterstützen, ohne dabei über Gebühr von dem laufenden Engagement beeinflusst zu werden.

Deutschland trägt zur Stärkung der Monitoring- und Evaluierungssysteme der Partner bei

Die meisten deutschen TZ-Programme beinhalten eine Komponente zur Stärkung der Monitoring- und Evaluierungssysteme der Partnerregierungen. Als Teil ihrer Förderung des Bildungssektors in Mosambik hat die GIZ „POEMA“ entwickelt, ein Programm zum integrierten öffentlichen Management, das das Ministerium in die Lage versetzt, bei Planung, Erstellung des Haushalts, der Bewirtschaftung der Ressourcen sowie dem Monitoring und der Durchführung von Evaluierungen Verbesserungen zu erzielen. Auch andere Ministerien haben die im Rahmen dieses Programms entwickelten Instrumente übernommen. Im Rahmen seines Dezentralisierungsprogramms unterstützt die GIZ die Bezirke bei der Einführung und Nutzung von Indikatoren in den Bereichen Governance und Leistungserbringung.

In Kenia umfasst die deutsche Unterstützung in den Schwerpunktsektoren auch eine Komponente zur institutionellen Entwicklung. Im Wassersektor hat diese institutionelle Unterstützung dazu geführt, dass das Water Services Regulatory Board einen jährlichen Bericht zu den Ergebnissen der Regierung bei der Leistungserbringung erstellt.

ORGANISATION FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG

Die OECD ist ein einzigartiges Forum, in dem Regierungen gemeinsam an der Bewältigung von wirtschaftlichen, sozialen und umweltbezogenen Herausforderungen der Globalisierung arbeiten. Die OECD steht auch ganz vorne bei den Bemühungen um ein besseres Verständnis neuer Entwicklungen und unterstützt Regierungen, Antworten auf diese Entwicklungen und die Anliegen der Regierungen zu finden, beispielsweise in den Bereichen Corporate Governance, Informationswirtschaft oder Bevölkerungsalterung. Die Organisation bietet den Regierungen einen Rahmen, der es ihnen ermöglicht, ihre Erfahrungen mit Politiken auszutauschen, nach Lösungsansätzen für gemeinsame Probleme zu suchen, gute Praktiken aufzuzeigen und auf eine Koordinierung nationaler und internationaler Politiken hinzuarbeiten.

Die OECD-Mitgliedsländer sind: Australien, Belgien, Chile, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Island, Israel, Italien, Japan, Kanada, Korea, Luxemburg, Mexiko, Neuseeland, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Schweiz, die Slowakische Republik, Slowenien, Spanien, die Tschechische Republik, Türkei, Ungarn, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten. Die Europäische Union beteiligt sich an der Arbeit der OECD.

OECD Publishing sorgt für eine weite Verbreitung der Ergebnisse der statistischen Datenerfassungen und Untersuchungen der Organisation zu wirtschaftlichen, sozialen und umweltpolitischen Themen sowie der von den Mitgliedstaaten vereinbarten Übereinkommen, Leitlinien und Standards.

DAC-Prüfbericht über die Entwicklungszusammenarbeit DEUTSCHLAND

Inhalt

Übersicht über die deutsche ODA

Kontext der deutschen Länderprüfung

Wichtigste Ergebnisse und Empfehlungen des Entwicklungsausschusses (DAC)

Kapitel 1 Auf dem Weg zu umfassenden deutschen Entwicklungsanstrengungen

Kapitel 2 Deutschlands Vision und Politik der Entwicklungszusammenarbeit

Kapitel 3 Zusammensetzung der deutschen öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit

Kapitel 4 Durchführung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Kapitel 5 Umsetzung und Partnerschaften der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Kapitel 6 Ergebnisorientiertes Management, Lernen und Rechenschaftspflicht in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Kapitel 7 Die deutsche humanitäre Hilfe

Anhang A Fortschritte seit den Empfehlungen des DAC-Prüfberichts von 2010

Anhang B OECD/DAC-Standardtabellen

Anhang C Besuche in Mosambik und Kenia

Diese Publikation kann online eingesehen werden unter: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264246157-de>.

Diese Studie ist in der OECD iLibrary veröffentlicht, die alle Bücher, periodisch erscheinenden Publikationen und statistischen Datenbanken der OECD enthält.

Weitere Informationen finden Sie unter: www.oecd-ilibrary.org.

