

d·i·e

Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik



German Development
Institute

Neuausrichtung der Entwicklungspolitik
der Bundesländer vor dem Hintergrund der
veränderten internationalen Rahmenbedingungen

Jürgen Wiemann

Bonn 2008

Discussion Paper / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
ISSN 1860-0441

Wiemann, Jürgen: Neuausrichtung der Entwicklungspolitik der Bundesländer vor dem Hintergrund der veränderten internationalen Rahmenbedingungen / Jürgen Wiemann. – Bonn : DIE, 2008. – (Discussion Paper / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik ; 20/2008)
ISBN 978-3-88985-408-7

Dr. Jürgen Wiemann, ist stellvertretender Geschäftsführer des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik.
E-Mail: juergen.wiemann@die-gdi.de

© Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH
Tulpenfeld 6, 53113 Bonn
☎ +49 (0)228 94927-0
☎ +49 (0)228 94927-130
E-Mail: die@die-gdi.de
<http://www.die-gdi.de>

Vorwort

Die vorliegende Studie beleuchtet ein Thema, dem in Deutschland viel zu lange zu wenig Beachtung geschenkt wurde: der Entwicklungszusammenarbeit der Länder. Dabei sind es die Länder, die mit ihren spezifischen Erfahrungen in der Bildung, in der Wirtschaft oder in der Zusammenarbeit mit den Nichtregierungsorganisationen Kompetenzen in die Entwicklungspolitik einbringen können, über die der Bund nicht verfügt und die aber die deutsche Entwicklungszusammenarbeit in besonderer Weise bereichern.

Damit das gelingt, müssen die Länder ihre Potenziale erkennen und bereit sein, sie stärker in die EZ einzubringen. Wer dies tut, stellt fest: Von Entwicklungszusammenarbeit profitieren beide Seiten: die Länder des Südens ebenso wie die Industrieländer im Norden.

Nordrhein-Westfalen, das mit 18 Millionen Menschen bevölkerungsreichste Bundesland, geht diesen Weg. Seit 2007 gibt es die neuen Leitlinien zur Entwicklungszusammenarbeit Nordrhein-Westfalens. Sie lösen die 14 Jahre alten, von der weltpolitischen Entwicklung und den globalen Umwälzungen längst eingeholten entwicklungspolitischen Leitlinien des Landes aus dem Jahr 1993 ab.

Die nordrhein-westfälische Entwicklungszusammenarbeit (EZ) wird jetzt wesentlich umfassender, intensiver und zielgerichteter betrieben. Dabei dienen die Millenniumsziele der Vereinten Nationen als Richtschnur. Armutsbekämpfung, die Verbesserung der Bildungschancen für die Menschen im Süden, die Gleichstellung der Geschlechter, die Bekämpfung der Kindersterblichkeit, die Verbesserung der Gesundheitsversorgung von Müttern, die Bekämpfung der großen Pandemien, der Umweltschutz sowie der Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft stehen im Mittelpunkt. Als wichtiger internationaler Wirtschaftsstandort und das deutsche Nord-Süd-Land stärkt das Land die Arbeit der Vereinten Nationen, indem es die Zusammenarbeit mit den Experten der Entwicklungszusammenarbeit aus Nordrhein-Westfalen intensiviert. Dazu gehören neben den in Bonn ansässigen UN-Sekretariaten zahlreiche kirchliche Hilfswerke, Nicht-Regierungsorganisationen ebenso wie staatliche Organisationen. Zu den wichtigen Neuerungen in der nordrhein-westfälischen EZ gehört ebenfalls die Partnerschaft mit Ghana.

Es freut mich sehr, dass die vorliegende Studie die aktuelle Debatte über die Neuausrichtung der Entwicklungspolitik der Länder bereichern kann. Die Untersuchung kommt genau zum richtigen Zeitpunkt, denn die Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) bereitet derzeit einen neuen Beschluss zur Entwicklungspolitik vor. Er soll noch in diesem Jahr verabschiedet werden. Grundlage hierfür ist der Bericht "Zukunftsfähigkeit sichern – Entwicklungspolitik in gemeinsamer Verantwortung von Bund, Ländern und Kommunen", der auf der Wartburg-Konferenz im März 2008 von den Ländern erarbeitet wurde.

Der Beschluss hebt die Bedeutung des entwicklungspolitischen Engagements der Länder für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit hervor. Er appelliert an die Bundesregierung, die Länder stärker als Kooperationspartner zu begreifen, die, wie in der vorliegenden Studie beschrieben, "komparative Vorteile" gegenüber größeren Gebern haben. So verfügen die Länder über spezifisches Know-how und Kompetenzen, etwa in der regionalen und kommunalen Verwaltung, in der Wissenschaft oder in der Wirtschaft.

Auf Länderebene sollten wir die Möglichkeiten nutzen, unser entwicklungspolitisches Engagement über ODA-anrechenbare Leistungen hinaus auf all jene Politikfelder auszuweiten, die in der Zuständigkeit der Länder liegen. Dazu gehören beispielsweise die Wissenschafts- und Bildungspolitik, die Wirtschaftspolitik, die Energie- und Umweltpolitik und die Integrationspolitik.

Bei uns in Nordrhein-Westfalen zum Beispiel können wir beobachten, dass es zu einer lange ungenutzten Wechselwirkung zwischen Entwicklungspolitik und Integrationspolitik kommt. Ein Beispiel hierfür ist das entwicklungspolitische Engagement von Zuwanderinnen und Zuwanderern. Immer mehr arbeiten in entwicklungspolitischen Initiativen mit. Unterstützen wir sie dabei, erreichen wir zweierlei: Zum einen stärken wir die Integration von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte in unserem Land, zum anderen nutzen wir Synergieeffekte, die sich aus der Verknüpfung von Migration und Entwicklung ergeben. Wer sollte die spezifischen Probleme der Entwicklungsländer besser kennen als Zuwanderinnen und Zuwanderer aus diesen Ländern? Mit ihren Kompetenzen können sie in idealer Weise als Brückenbauer wirken.

Wir sind überzeugt: Wer nach diesen Grundsätzen handelt, unterstützt nicht nur den Entwicklungsprozess in den Ländern des Südens, sondern verbessert auch das Miteinander bei uns, in den Ländern des Nordens.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Armin Laschet'.

Armin Laschet

Minister für Generationen, Familie, Frauen und Integration

des Landes Nordrhein-Westfalen

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1
1 Die Entwicklungspolitik der Bundesländer: fehlende strategische Ausrichtung?	9
1.1 Entwicklung des entwicklungspolitischen Mandats der Bundesländer	10
1.2 Umfang der Leistungen der Bundesländer: Studienplatzkosten und Direktleistungen	11
2 Die neue Architektur der internationalen Entwicklungszusammenarbeit	17
3 Konsequenzen für die deutsche Entwicklungspolitik	24
4 Konsequenzen für die Entwicklungspolitik der Bundesländer	26
4.1 Die Rolle der Bundesländer in der neuen internationalen EZ-Architektur	26
4.2 Entwicklungspolitik der Bundesländer im Inneren	29
4.3 Beitrag der Bundesländer zur deutschen Entwicklungszusammenarbeit	32
4.4 Partnerschaften zwischen Bundesländern und Entwicklungsländern	33
4.5 Bundesländer als Anbieter wissenschaftlich-technologischer Zusammenarbeit	34
4.6 Ein neues Leitbild für eine zukunftsorientierte Entwicklungspolitik der Bundesländer	38
Literaturverzeichnis	41
Anhang	43

Abkürzungsverzeichnis

BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BNE	Bruttonationaleinkommen
DAC	Development Assistance Committee
DFID	Department for International Development
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
MDG	Millennium Development Goals
NRO	Nichtregierungsorganisation
NRW	Nordrhein-Westfalen
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
WTZ	Wissenschaftlich-technologische Zusammenarbeit

Zusammenfassung

Die Länder¹ wirken an der deutschen Entwicklungszusammenarbeit von Anfang an mit. Aufgrund der Kulturhoheit der Länder konzentrierten sich die Länder im Wesentlichen auf Aus- und Fortbildungsmaßnahmen für Fach- und Führungskräfte aus Entwicklungsländern sowie auf entwicklungspolitische Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit in Deutschland. Zwischen Bundes- und Landesebene gab es bis Ende der 1970er Jahre eine klare Arbeitsteilung: Danach sollte für Maßnahmen in Entwicklungsländern grundsätzlich die Bundesregierung zuständig sein, während die Länder insbesondere mit Aus- und Fortbildungsmaßnahmen daran mitwirken sollten. Diese klare Arbeitsteilung wurde Ende der 1970er Jahre aufgegeben und den Ländern auch ein Mandat für die Durchführung eigener Maßnahmen in Entwicklungsländern eingeräumt. Von dieser Möglichkeit haben die Länder in unterschiedlichem Maße Gebrauch gemacht: Einige engagierten sich mit umfangreichen Projekten und Programmen in einzelnen Partnerländern, andere konzentrierten sich auf die ursprüngliche Aufgabe der Aus- und Fortbildung sowie auf entwicklungspolitische Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit.²

Das gegenwärtige entwicklungspolitische Engagement der Länder ist außerordentlich heterogen. Auf der einen Seite haben alle Länder in den letzten Jahren ihre Haushaltsansätze für Entwicklungszusammenarbeit deutlich zurückgefahren, in einigen Ländern wurden die bereits vorhandenen organisatorischen Strukturen für die Landesentwicklungszusammenarbeit wieder verkleinert und die Zuständigkeit für dieses Politikfeld von jeder neuen Landesregierung an ein anderes Ressort weitergereicht und mit anderen Politikfeldern (z. B. Europapolitik, Umweltpolitik, Familien- und Integrationspolitik) kombiniert. Auf der anderen Seite gibt es Länder, die langjährige Partnerschaften mit einem Entwicklungsland oder mit Regionen und Städten in Entwicklungsländern pflegen, und schließlich formuliert ein Bundesland – Nordrhein-Westfalen – ehrgeizige Leitlinien für seine Entwicklungspolitik und kündigt an, neue Ansätze zur Mobilisierung des im Lande vorhandenen Wissens über Entwicklungsländer und Entwicklungsprobleme für die Entwicklungszusammenarbeit erproben zu wollen.

Für alle Länder gilt, dass sich der größte Teil (im Durchschnitt über 90 %) ihrer als offizielle Entwicklungshilfe (*official development assistance* – ODA) anrechenbaren Leistungen aus kalkulatorischen Studienplatzkosten ergibt, die für Studierende aus Entwicklungsländern errechnet werden. Zwar ist die Anrechnung der kalkulatorischen Studienplatzkosten auf die ODA-Quote nach den entsprechenden DAC-Regularien erlaubt, doch kritisieren nicht nur Nichtregierungsorganisationen diese Praxis, weil es

-
- 1 Im Folgenden wird immer dort, wo eine Verwechslung mit anderen Ländern im Sinne von „Nationen“ ausgeschlossen werden kann, anstelle des geläufigen Begriffs „Bundesländer“ der verfassungsrechtlich korrekte Begriff „Länder“ verwendet. Natürlich konnten nur bereits bestehende Länder einen Bund schließen und nicht umgekehrt.
 - 2 In dieser Studie werden unter „Entwicklungspolitik“ und „Entwicklungszusammenarbeit“ nur die ODA anrechenbaren Leistungen verstanden. Dass daneben die Länder Außenwirtschaftsförderung für die im Lande ansässigen Unternehmen auch mit Entwicklungs- und Transformationsländern betreiben, steht auf einem anderen Blatt. Auch wenn die kommerziellen Beziehungen von Unternehmen der Länder Entwicklungsimpulse in den Partnerländern auslösen können, werden diese nicht zur Entwicklungszusammenarbeit im engeren Sinne und nicht zu den ODA-Leistungen gezählt.

sich um keine echten haushaltswirksamen Leistungen handele. Auch die Prüfer des *Development Assistance Committees* (DAC) der *Organisation for Economic Cooperation and Development* (OECD) weisen darauf hin, dass die kalkulatorischen Studienplatzkosten keine direkten positiven Auswirkungen für die Bildungssektoren der Partnerländer hätten wie Projekte der Bildungszusammenarbeit und dass diese Kosten in Zukunft um so weniger als ODA-Leistung angerechnet werden dürften, je mehr Studenten aus Entwicklungsländern dank liberalisierter Zuwanderungspolitik auch nach dem Studium in Deutschland bleiben und hier arbeiten würden. Die als weniger entwicklungsrelevant definierten Studiengänge dürfen schon seit 2002 nicht mehr berücksichtigt werden, seit 2005 werden auch die Studienplatzkosten für die in Deutschland verbleibenden Studenten aus Entwicklungsländern von den als ODA anrechenbaren kalkulatorischen Studienplatzkosten abgezogen, und die Einführung von Studiengebühren könnte zu einer weiteren Reduktion dieses ODA-Beitrages führen. In der öffentlichen Darstellung ihrer entwicklungspolitischen Leistungen sollten die Länder sich schon heute auf die Leistungen ohne Studienplatzkosten beschränken.

Es stellt sich dann die Frage, ob es überhaupt sinnvoll ist, das entwicklungspolitische Engagement der Länder am Kriterium des ODA-Beitrages zu messen. So wehren sich einige Länder gegen die Zumutung, aus den ohnehin angespannten Landeshaushalten maßgeblich zur Aufstockung der deutschen ODA-Quote beizutragen. Dies kann in der Tat nicht der Zweck der Entwicklungspolitik der Länder sein. Die im Folgenden vortragenen Überlegungen zur Neuorientierung der Entwicklungspolitik der Länder zielen gerade darauf ab, dass die Länder ihre entwicklungspolitischen Aktivitäten stärker komplementär zur Entwicklungszusammenarbeit des Bundes ausrichten sollten. Dabei steht die gesellschaftliche Verankerung des Politikfeldes und die Mobilisierung von Wissen für weltweit nachhaltige Entwicklung im Vordergrund und nicht die Mobilisierung von zusätzlichen finanziellen Mitteln für Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit, die besser vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und seinen Durchführungsorganisationen eingesetzt werden können.

Wenn ihre spezifische Rolle in der deutschen Entwicklungspolitik als unverzichtbar angesehen wird, sollten die Länder keine allzu großen Unterschiede im Grad ihres entwicklungspolitischen Engagements zulassen. In diesem Sinne kann von einem Vergleich der ODA-Leistungen (s. Anhang) ein gewisser moralischer Druck auf die entwicklungspolitisch weniger engagierten Landesregierungen ausgehen, einen der Einwohnerzahl und Wirtschaftskraft des Landes angemessenen Beitrag für entwicklungspolitische Aktivitäten aufzubringen. Ein neuer Ministerpräsidentenbeschluss sollte dazu beitragen, die spezifische Rolle der Länder in der deutschen Entwicklungspolitik

-
- 3 Der ODA-Stufenplan der EU sieht vor, dass die ODA-Quote der EU (Kommission und Mitgliedsstaaten gemeinsam) bis 2010 auf 0,56 % des Bruttonationaleinkommens (BNE) und bis 2015 auf 0,7 % des BNE angehoben wird (s. Webseite des BMZ).
 - 4 Im Rahmen der Osteuropa-Programme fördert die Europäische Kommission Partnerschaften zwischen öffentlichen Verwaltungen aus EU-Staaten und den Ländern aus Mittel- und Osteuropa. Das GTZ-Twinning-Büro in Berlin unterstützt deutsche öffentliche Verwaltungen bei der Anbahnung entsprechender Partnerschaften nicht nur mit mittel- und osteuropäischen Ländern, sondern auch mit Mittelmeeranrainern (www.gtz.de/de/weltweit/europa-kaukasus-zentralasien/regionale-themen/2555.htm).

vor dem Hintergrund der neuen internationalen Herausforderungen und Rahmenbedingungen für Entwicklungszusammenarbeit aus ihrer Rolle im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland und aus ihren Kernkompetenzen zu begründen und die dafür vorzusehenden Haushaltsansätze gegen den Zugriff der Haushälter in Zeiten knapper Kassen zu verteidigen.

Alle Überlegungen zur zukünftigen entwicklungspolitischen Rolle der Länder müssen den aktuellen Paradigmenwechsel in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit berücksichtigen. Im Hinblick auf die hochgesteckten *Millennium Development Goals* (MDG) haben die Geber sich dazu verpflichtet, nicht nur den Umfang, sondern vor allem auch die Wirkung der Entwicklungszusammenarbeit zu erhöhen und ihre Hilfe auf die Stärkung der politischen und administrativen Kapazitäten der Partnerländer zur Planung und Durchführung eigener Entwicklungsprogramme und -projekte auszurichten. Dies bedeutet die Abkehr von der klassischen Projekthilfe zugunsten der Unterstützung von sektorweiten Ansätzen zur Förderung von Reformen und der Stärkung der administrativen Kapazitäten der Partnerländer. Wo die Voraussetzungen für eine seriöse Finanzpolitik gegeben sind bzw. durch entsprechende Maßnahmen zur Stärkung der personellen und institutionellen Kapazitäten (*capacity development*) geschaffen und verbessert werden können, tritt Budgethilfe an die Stelle klassischer Projekthilfe. Die Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit auf Politikreformen erfordert eine engere Abstimmung und Harmonisierung der Geber untereinander und eine stärkere Ausrichtung auf die Prioritäten und Planungen der Partnerländer (*alignment*). Im nächsten Schritt soll die Zahl der Geber pro Land und Sektor reduziert und eine vertiefte Arbeitsteilung der Geber untereinander angestrebt werden. Damit würde die radikale Konsequenz aus den Erfahrungen der Vergangenheit gezogen, wonach die Administrationen der Entwicklungsländer durch eine Vielzahl unkoordinierter Geberaktivitäten und -missionen überfordert sind und die positiven Wirkungen der Entwicklungsprojekte durch hohe Transaktionskosten der Verhandlungs- und Abstimmungsprozesse zwischen Gebern und Nehmern konterkariert werden.

Die internationalen Vorgaben für eine auf Wirkungssteigerung ausgerichtete Entwicklungszusammenarbeit (EZ) erzeugen einen Reformdruck für das deutsche EZ-System insgesamt, dem sich auch die Länder nicht entziehen können. Seit langem gilt das institutionell zersplitterte deutsche EZ-System mit seiner Vielzahl von Durchführungsorganisationen als besonders reformbedürftig. Wenn die deutsche Entwicklungszusammenarbeit konstruktiv zur Geberharmonisierung und -arbeitsteilung beitragen soll, muss der erste Schritt im eigenen Haus getan werden. In dieser Situation sollten die Länder das Problem der institutionell zersplitterten deutschen EZ nicht noch vergrößern und sich mit eigenständigen EZ-Programmen und institutionellen Strukturen in den Partnerländern zurückhalten.

Es gibt also einen Zielkonflikt zwischen dem Gebot zur Zurückhaltung der Länder mit eigenen EZ-Maßnahmen in Entwicklungsländern und dem bundespolitischen Interesse, dass die Länder mit ihren entwicklungspolitischen Leistungen weiterhin zur deutschen ODA-Quote beitragen. Auf der einen Seite spricht der von der EU 2005 beschlossene ODA-Stufenplan³ dafür, dass die Länder ihren Beitrag zur deutschen ODA-Quote erhöhen oder wenigstens auf dem erreichten Niveau halten. Schließlich ist heute schon abzusehen, wie schwierig es sein wird, die auf der Konferenz von Monterrey

2002 eingegangene Verpflichtung der Geber einzuhalten, ihre ODA-Quoten im Hinblick auf die Erreichung der MDG massiv zu steigern und das 0,7 %-Ziel (Anteil der ODA am Bruttonationaleinkommen) bis 2015 zu erreichen. Auf der anderen Seite würde die Ausweitung entwicklungspolitischer Aktivitäten der Länder in Entwicklungsländern dem generellen Trend in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit zur Geberharmonisierung und Arbeitsteilung der Geber untereinander zuwiderlaufen.

Angesichts der veränderten Rahmenbedingungen für die internationale Entwicklungszusammenarbeit kommen für die zukünftigen entwicklungspolitischen Aktivitäten der Länder vier Optionen in Betracht, die miteinander kombinierbar sind:

1. Bundesländer können sich, arbeitsteilig zum BMZ, allein auf die Inlandsarbeit konzentrieren

In vielen Ländern sind die ODA-Leistungen ohne die kalkulatorischen Studienplatzkosten und die Kosten für Flüchtlingshilfe so gering, dass die Konzentration auf Aktivitäten im Inland sinnvoller erscheint als der Versuch, eine eigenständige Rolle in den Entwicklungsländern zu spielen. Angesichts der von den DAC-Prüfern regelmäßig angemahnten Verbesserung der entwicklungspolitischen Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit in Deutschland, könnten die Länder ihre Anstrengungen auf diesem Gebiet noch verstärken und inhaltlich auf die neuen Herausforderungen für die internationale Entwicklungszusammenarbeit (zunehmende Einkommensdisparitäten zwischen aufstrebenden und stagnierenden Entwicklungsländern, zwischen Globalisierungsgewinnern und -verlierern innerhalb jedes Landes, Anpassung von Entwicklungsstrategien an die Erfordernisse der globalen Klimapolitik, Krisenprävention und Konfliktbewältigung, Förderung der Menschenrechte und demokratischen Entwicklung, gute Regierungsführung, neue Formen der internationalen Entwicklungspartnerschaft) ausrichten. Dabei spielen Nichtregierungsorganisationen (NROs) und bürgerschaftliche Initiativen eine wichtige Rolle. Sie können dafür ODA anrechenbare finanzielle Unterstützung aus den Landeshaushalten erhalten. Wenn damit neben den Aktivitäten im Inland auch Maßnahmen in Entwicklungsländern gefördert werden, erscheint dies im Rahmen der neuen internationalen EZ-Architektur vertretbar. In diesen Fällen treten die Länder ja nicht direkt als zusätzliche Geber in Erscheinung, sondern indirekt über die Projekte von NROs und bürgerschaftlichen Initiativen mit ihren Partnern in Entwicklungsländern. In ähnlicher Weise lassen sich kommunale Partnerschaften deutscher Städte mit Städten in Entwicklungsländern als Teil der Bewusstseinsbildung über die gemeinsame Verantwortung der Menschen in Industrie- und Entwicklungsländern für eine nachhaltige Entwicklung in der einen Welt rechtfertigen.

Neben der Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit haben die Länder einen weiteren wichtigen Ansatzpunkt für entwicklungspolitisches Engagement im Inland: Die entwicklungsländerbezogene Forschung. Dazu gehört die Regionalforschung zu Entwicklungsländern, die entwicklungspolitische Forschung sowie Forschung zur Lösung entwicklungsländertypischer Probleme (z. B. Malaria- und Tuberkulosebekämpfung, Forschung zu den Auswirkungen des Klimawandels auf Entwicklungsländer und -regionen). Diese entwicklungspolitischen Aktivitäten im Inland sind ODA anrechenbar, die Ausrichtung der Länder auf diese Felder würde also nicht zu einer Absenkung

des Beitrags zur deutschen ODA-Quote führen.

Schließlich muss sich das entwicklungspolitische Engagement der Länder nicht auf haushaltswirksame und ODA anrechenbare Leistungen beschränken. Angesichts fortschreitender wirtschaftlicher Globalisierung wirken sich andere Politiken der Industrieländer, insbesondere die Handels-, die Agrar- und die Migrationspolitik immer stärker auf die Entwicklungschancen der Entwicklungsländer aus. Diese Politiken so zu gestalten, dass sie nicht im Konflikt, sondern im Einklang mit entwicklungspolitischen Zielen stehen (*Politikkohärenz für Entwicklung*), ist eine alte Forderung, die seit 1992 im EG-Vertrag verankert ist und seit 2000 Teil des Zielkatalogs des MDG 8 geworden ist. Einen Spielraum für eigene Kohärenzbemühungen haben die Länder vor allem beim öffentlichen Beschaffungswesen und bei der Außenwirtschaftsförderung nach entwicklungspolitischen Kriterien. Einige Länder orientieren sich im Rahmen ihrer Beschaffungspolitik für die staatlichen Einrichtungen bereits an den Kriterien des fairen Handels und des nachhaltigen Wirtschaftens. Schließlich ist auch die Ausgestaltung der Migrations- und der Integrationspolitik im Sinne der Nutzung der Brückenfunktion der Diaspora zwischen Deutschland und den Herkunftsländern ein weiterer Ansatzpunkt für entwicklungspolitische Kohärenz.

2. *Bundesländer können zur deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit dem spezifischen Know-how ihrer Landes- und Kommunalverwaltungen, ihrer Universitäten, Forschungsinstitutionen und der Privatwirtschaft beitragen*

Bundesländer können zu einer in die internationale EZ-Architektur eingebetteten deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit ihrem spezifischen Know-how und ihren personellen Kapazitäten beitragen. Dies kann bedeuten, im Rahmen der deutschen Technischen Zusammenarbeit zur Förderung der politisch-institutionellen Kapazitäten der Partnerländer das Know-how und die Erfahrungen der Länder im Bereich Dezentralisierung und föderale Staatsorganisation einzubringen oder die Erfahrungen der neuen Länder im Transformationsprozess von einer Zentralverwaltungswirtschaft zur Marktwirtschaft und von einem zentralistischen zu einem föderalen Staatsaufbau für ähnliche Reformprogramme der Partnerländer nutzbar zu machen. Dafür müssen die Länder nicht als eigenständige Partner der Entwicklungsländer auftreten, sondern können ihre Fachleute, Beamten und Landespolitiker an entsprechende Projekte der bilateralen deutschen Entwicklungszusammenarbeit abordnen bzw. beurlauben.⁴

3. *Bundesländer können Partnerschaften mit einem Entwicklungsland oder einer vergleichbaren Gebietskörperschaft in einem größeren Entwicklungsland eingehen und damit zur Entstehung langfristiger Beziehungen zwischen den Menschen und Institutionen auf beiden Seiten beitragen*

Langfristig angelegte Partnerschaften mit kleineren Entwicklungsländern oder den Ländern vergleichbaren Gebietskörperschaften in einem Entwicklungsland ermöglichen eine enge Verknüpfung zwischen entwicklungspolitischer Inlandsarbeit und Aktivitäten im Partnerland. Dabei sollte nicht die Umsetzung umfangreicher Projekte der Entwicklungszusammenarbeit im Mittelpunkt stehen, die dem generellen Trend zur Geberharmonisierung zuwiderliefe; vielmehr sollten die Partnerschaften dazu dienen,

Beziehungsnetzwerke zu knüpfen, um einen dauerhaften Erfahrungsaustausch zwischen den Parlamenten und Verwaltungen zu fördern und entsprechende Partnerschaften zwischen Kommunen, Hochschulen, Schulen, NROs und bürgerschaftlichen Initiativen auf beiden Seiten zu initiieren. Im Rahmen derartiger partnerschaftlicher Aktivitäten entstehende Kleinprojekte der Zusammenarbeit sollten mit den neuen internationalen Rahmenbedingungen vereinbar sein.

Auch dies ist keine neue Option, sondern erprobte Praxis. Rheinland-Pfalz blickt auf eine mehr als 25-jährige Partnerschaft mit Ruanda zurück, Nordrhein-Westfalen unterhält seit langem eine Partnerschaft mit der südafrikanischen Provinz Mpumalanga und hat 2007 eine neue Partnerschaft mit Ghana aufgenommen. Für langfristige Partnerschaften spricht, dass sie zur gesellschaftlichen Verankerung der Entwicklungszusammenarbeit in Deutschland beitragen, indem die Probleme der Entwicklungsländer am Beispiel des Partnerlandes für die Bürger des Landes konkret erfahrbar werden. Dadurch kann zusätzliches entwicklungspolitisches Engagement der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen mobilisiert werden. Im Partnerland wiederum kann das dauerhafte Engagement eines Landes in Form Personeller Zusammenarbeit zur Stärkung einheimischer Verwaltungen und zivilgesellschaftlicher Organisationen beitragen.

4. Bundesländer können ihre Zusammenarbeit bewusst auf Bereiche ausrichten, die von den großen Gebern vernachlässigt werden, insbesondere wissenschaftlich-technologische Zusammenarbeit

Die vierte Option besteht darin, für die Zusammenarbeit der Länder mit Entwicklungsländern eine echte Komplementarität zur Rolle von EZ-Gebern anzustreben. Die Länder könnten sich bewusst als Vermittler des in ihrem Land vorhandenen Wissens mit Entwicklungsländer-Bezug bzw. Relevanz für die Bewältigung der globalen Herausforderungen und eine nachhaltige Entwicklung betätigen und gleichzeitig die Partnerländer bei der Stärkung ihrer Rezeptionskapazität für das relevante Wissen unterstützen. Damit würden sie ihre bisherige Entwicklungszusammenarbeit in Form von kleinteiligen Projekten durch zeitgemäße Formen wissenschaftlich-technologischer Zusammenarbeit (WTZ) ersetzen, wie sie mit anderen Industrieländern und mit Schwellen- bzw. Ankerländern üblich ist. Angesichts der vielfältigen Herausforderungen, denen sich Entwicklungsländer im Zuge der wirtschaftlichen Globalisierung, des beschleunigten Klimawandels und der wieder sichtbar werdenden Grenzen des Wachstums gegenübersehen, besteht ein zunehmender Bedarf an anwendungsorientierter Forschung, den die Länder mit Universitätspartnerschaften, Wissenschaftler austausch und gemeinsamen Forschungsprogrammen zur Bewältigung der globalen Herausforderungen bedienen sollten. Als Vermittlungsagenturen der in ihrem Land vorhandenen wissenschaftlichen und technologischen Kapazitäten (einschließlich derjenigen von Unternehmen) können die Länder eine ergänzende Rolle zur Entwicklungszusammenarbeit des Bundes spielen, in der die wissenschaftlich-technologische Zusammenarbeit seit neuestem ebenfalls wieder eine zunehmendes Gewicht erhalten soll.

Schließlich wäre zu prüfen, ob für die Neuausrichtung der Entwicklungspolitik der Länder ein Leitbild gefunden werden kann, das die Aktivitäten der Länder in die globalen Anstrengungen um eine nachhaltige Zukunftssicherung einbettet. Ein Vorschlag

für ein Leitbild bzw. Mandat, dem sich alle Länder in ihrer Entwicklungspolitik verpflichtet fühlen könnten, wäre: „**Wissen für nachhaltige Entwicklung weltweit mobilisieren**“. Damit würden die Länder ihre Kernkompetenz für Bildung und Wissenschaft zur Grundlage und zum Ansatzpunkt ihrer Entwicklungspolitik machen, und ihre entwicklungspolitischen Aktivitäten in Deutschland wie in Entwicklungsländern ließen sich unter dasselbe Leitbild bzw. Mandat subsumieren.

1 Die Entwicklungspolitik der Bundesländer: fehlende strategische Ausrichtung?

Das aktuelle Bild der Entwicklungspolitik der Länder ist verwirrend. Auf der einen Seite haben alle Länder in den letzten Jahren ihre Haushaltsansätze für Entwicklungszusammenarbeit deutlich zurückgefahren, in einigen Ländern wurden die bereits vorhandenen organisatorischen Strukturen wieder verkleinert und die Zuständigkeit für dieses Politikfeld von jeder neuen Landesregierung an ein anderes Ressort weitergereicht und mit den jeweiligen Politikfeldern (z. B. Europapolitik, Umweltpolitik, Familien- und Integrationspolitik) kombiniert. Vor allem in den neuen Ländern war der Spielraum für Entwicklungszusammenarbeit angesichts des eigenen wirtschaftlichen Entwicklungsbedarfs und der von Finanzzuweisungen der westlichen Länder abhängigen Haushalte von Anfang an gering und das in der DDR von Staats wegen geforderte Bekenntnis zu „internationaler Solidarität“ für viele der neuen Bundesbürger diskreditiert. Auf der anderen Seite gibt es Länder, die sich langjähriger Partnerschaften mit einem Entwicklungsland oder mit Städten und Regionen in Entwicklungsländern rühmen, und schließlich formuliert ein Bundesland, das sich *„auch im europäischen Maßstab zu den Ländern (zählt), deren globaler Einfluss ständig steigt“*⁵ – Nordrhein-Westfalen – ehrgeizige Leitlinien für seine Entwicklungspolitik und kündigt an, neue Ansätze zur Mobilisierung des im Lande vorhandenen Wissens über Entwicklungsländer und Entwicklungsprobleme für die Entwicklungszusammenarbeit erproben zu wollen.

Angesichts der neuen Rahmenbedingungen für internationale Entwicklungszusammenarbeit, die auf eine erhöhte Wirkung durch effektivere Arbeitsteilung zwischen den Gebern und Ausrichtung auf die Prioritäten der Partnerländer abzielen, bedarf es einer zeitgemäßen und aus der Rolle der Länder im föderalen Staatsaufbau abgeleiteten Begründung für eine sinnvolle Arbeitsteilung zwischen Bund und Ländern in der Entwicklungszusammenarbeit. Diese ist zwischen Bund und Ländern nicht unumstritten. Auf der einen Seite wird von den Ländern erwartet, ihren Teil zur Erhöhung der deutschen ODA-Quote zu leisten,⁶ auf der anderen Seite sieht das BMZ die Aktivitäten der Länder in Entwicklungsländern mit Misstrauen und als Störung des Bemühens um eine deutsche „Entwicklungszusammenarbeit aus einem Guss“. Vor diesem Hintergrund scheint die Zeit für eine neue Positionsbestimmung der Rolle der Länder im deutschen EZ-System reif zu sein, das selbst unter erheblichem Anpassungsdruck im Hinblick auf die Umsetzung der neuen Vorgaben der internationalen Agenda zur Verbesserung der Wirkung von Entwicklungszusammenarbeit (*aid effectiveness agenda*) steht. Das vorliegende Papier soll ein Beitrag zu diesen Überlegungen sein,

5 Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen: Leitlinien der Entwicklungszusammenarbeit des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf, August 2007.

6 *„Die Millenniumserklärung aus dem Jahr 2000 markiert den Beginn einer neuen Ära der Entwicklungspolitik. Die darauf basierenden Millenniums-Entwicklungsziele lesen sich wie die acht Gebote einer gerechten Globalisierung für die internationale Staatengemeinschaft. Diesen Zielen haben wir uns auch in der deutschen Entwicklungspolitik verpflichtet. Die Bundesregierung hat im Aktionsprogramm 2015 festgelegt, welchen Beitrag Deutschland zur weltweiten Halbierung extremer Armut leisten will. Die Zielvorgaben sind also klar. Für deren Umsetzung bedarf es erheblicher Anstrengungen und einer Bündelung aller Kräfte. Hier ist nicht nur der Bund gefordert, vielmehr benötigen wir eine breite Mitwirkung aller gesellschaftlichen Kräfte insbesondere der Länder, Kommunen, Wirtschaft, Wissenschaft sowie der Nichtregierungsorganisationen. Alle sind aufgerufen, ihr Engagement, ihre spezifischen Vorteile und Erfahrungen, Kreativität und Finanzkraft einzubringen.“* Grußwort von Bundesministerin Heidemarie Wiecek-Zeul zur 3. Auflage des Handbuchs der Entwicklungspolitik in Bayern (Fonari / Stamm [Hrsg.] (2004).

die derzeit in verschiedenen Foren diskutiert werden und zu einem zeitgemäßen Mandat für die entwicklungspolitischen Aktivitäten der Länder hinführen sollen.

1.1 Entwicklung des entwicklungspolitischen Mandats der Bundesländer

Anspruch und Bereitschaft der Länder, an der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern nach ihren Möglichkeiten mitzuwirken, reichen bis in das Jahr 1956 zurück, als sie im „Länderausschuss Außenhandel“ ihre Bereitschaft signalisierten, sich an Hilfsmaßnahmen für Entwicklungsländer zu beteiligen.⁷ Angesichts der Länderzuständigkeit für Bildungspolitik beschränkten sie sich in der Anfangsphase auf Aus- und Fortbildungsprogramme für Fach- und Führungskräfte aus Entwicklungsländern und auf entwicklungspolitische Bildungsarbeit in Deutschland. Mit dem ersten Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz von 1962 zur Entwicklungszusammenarbeit der Länder (s. Anhang) wurde anerkannt, „*dass die Entwicklungspolitik Aufgabe des Bundes ist*“. Im Rahmen der Entwicklungspolitik des Bundes können die Länder „*technische Hilfe, insbesondere Bildungs- und Ausbildungshilfe leisten*“. Nach außen sollte der Bund als „*Träger der deutschen Entwicklungshilfe in Erscheinung treten*“. Die Abstimmung zwischen Bund und Ländern in Sachen Entwicklungszusammenarbeit erfolgte seit 1962 im „*Länderausschuss Entwicklungshilfe*“, der 1980 in „*Bund-Länder-Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit*“ (inzwischen „*für Entwicklungszusammenarbeit*“) umbenannt wurde.

1978 wurde auf Wunsch des BMZ durch Beschluss der Ministerpräsidenten das entwicklungspolitische Mandat der Länder dahin gehend erweitert, dass sie auch Auslandsprojekte in den Partnerländern als Ergänzung ihrer entwicklungspolitischen Maßnahmen in Deutschland durchführen können.⁸ Diese heute noch gültige Berufungsgrundlage für die Entwicklungspolitik der Länder ist der Beschluss der Ministerpräsidenten von 1988. Danach schließt die „*Mitarbeit der Länder in der Entwicklungszusammenarbeit*“ neben der Aus- und Fortbildung von Fachkräften vor Ort und im Inland, der personellen Hilfe und der entwicklungspolitischen Informations- und Bildungsarbeit auch die „*Durchführung von Projekten in Entwicklungsländern*“ ein. Angesichts der wirtschaftlichen und sozialen Probleme in den Entwicklungsländern wird eine „*Ausweitung der Zusammenarbeit der Länder (...) mit den Entwicklungsländern*“ auf nicht weniger als 11 Gebiete „für geboten“ gehalten. Der Katalog lässt kaum einen Bereich der Entwicklungszusammenarbeit aus, es fehlen eigentlich nur Infrastruktur, Energiewirtschaft und Großindustrie. Außerdem sollen die Länder das entwicklungspolitische Engagement von Nichtregierungsorganisationen, Kirchen, Gemeinden und bürgerschaftlichen Initiativen unterstützen. Angeregt wird die Einrichtung eines „*Informationssystems als Kontaktstelle für entwicklungspolitische Vorhaben des Bundes und der Länder beim BMZ*“, an dem die Länder mitwirken wollen. Diese Anregung ist bislang jedoch nicht umgesetzt worden.

Mit dem Beschluss der Ministerpräsidenten von 1994 wird der Anstoß der Rio-Konferenz von 1992 *United Nations Conference on Environment and Development* (UNCED) aufgenommen, wonach „*an den notwendigen Veränderungsprozessen (auf dem Weg zu weltweit nachhaltiger Entwicklung) nicht nur die Partner im Süden, sondern vor allem auch die*

7 AGL / VENRO (2004, 6).

8 Ebenda, 7.

Menschen im Norden intensiv und auf allen Ebenen zu beteiligen“ sind („Rio-Folgeprozess“). Angesichts der Querschnittsaufgabe Entwicklungszusammenarbeit wird erstmals die anzustrebende „*Kohärenz der zentralen Politikfelder*“ erwähnt. Mit Beschluss von 1998 appellieren die Regierungschefs der Länder an die Bundesregierung, die Erfahrungen der Länder in der Zusammenarbeit mit ausländischen Partnern „*noch stärker als bisher in die konzeptionellen Überlegungen (Länderkonzepte, Sektorkonzepte) einzubeziehen*“. In einer Besprechung zwischen der Bundesregierung und den Länderregierungen von 2004 fordert der Bundeskanzler die Länder auf, „*besondere Anstrengungen bezüglich der Leistungen für Entwicklungszusammenarbeit zu unternehmen*“, damit Deutschland die international geforderten (Monterrey-Konferenz) und von der EU zugesagten Steigerungen seiner ODA-Quote, die 1993 bei nur 0,28 % des BNE lag, erreichen kann. Die Länder weisen demgegenüber auf ihre schwierige Haushaltslage hin, die allein die „*Beibehaltung des Status quo ein ehrgeiziges Ziel*“ erscheinen lasse.

Die Möglichkeit, eigene Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit in Entwicklungsländern durchzuführen, wurde von den Ländern in unterschiedlichem Maße genutzt. Einige haben zumindest zeitweilig technische Hilfe gegeben, andere haben sich auf personelle Hilfe, also Aus- und Fortbildungsmaßnahmen in Entwicklungsländern und in Deutschland beschränkt und darüber hinaus lediglich Projekte der Zivilgesellschaft mit staatlichen Zuschüssen gefördert. Die ODA-Leistungen in Relation zur Einwohnerzahl und zur Wirtschaftskraft sind von Land zu Land sehr unterschiedlich und unterliegen über die Jahre hinweg erheblichen Schwankungen. Damit in Zukunft die Länder wieder größere und untereinander vergleichbare entwicklungspolitische Anstrengungen unternehmen, bedürfte es eines neuen Ministerpräsidentenbeschlusses, mit dem das entwicklungspolitische Mandat der Länder den heutigen Herausforderungen und Rahmenbedingungen angepasst würde.

1.2 Umfang der Leistungen der Bundesländer: Studienplatzkosten und Direktleistungen

Die als offizielle Entwicklungshilfeleistungen (ODA) anrechenbaren Leistungen der deutschen Länder beliefen sich 2006 auf 764 Mio. € Damit trugen die Länder ca. 11 % zu den gesamten deutschen ODA-Leistungen bei. Den größten Anteil hatten allerdings die kalkulatorischen Studienplatzkosten für Studierende aus Entwicklungsländern in Deutschland.⁹ Sie beliefen sich 2006 auf 717 Mio. € d. h. 94 % der Leistungen der Bundesländer ergeben sich aus den Studienplatzkosten. Die ODA-Leistungen der Länder im engeren Sinne (also ohne Studienplatzkosten) beliefen sich 2006 auf 47 Mio. € und hatten damit einen Anteil von 0,68 % an der gesamten deutschen ODA. Angesichts des sehr hohen Anteils der Studienplatzkosten an den ODA-Leistungen der Länder kommt der kritischen Beurteilung der Anrechnung der kalkulatorischen Studienplatzkosten auf die deutschen ODA-Leistungen durch den letzten DAC-Prüfbericht von 2005 eine besondere Bedeutung zu:

⁹ Kosten für Studierende folgender Studiengänge werden gemäß der OECD/DAC-Richtlinien nicht auf die ODA angerechnet: Sport, Kunst, Kunstwissenschaft, Sprach- und Kulturwissenschaften. Seit 2005 werden die kalkulatorischen Kosten für Studierende, die nach Abschluss des Studiums in Deutschland ein Bleiberecht nach dem Zuwanderungsgesetz erhalten, gesondert erfasst und bei der Berechnung der Studienplatzkosten abgezogen. Damit war die entsprechende Empfehlung des DAC-Prüfberichts 2005 zur deutschen Entwicklungszusammenarbeit (s. Zitat nächste Seite) bereits im selben Jahr umgesetzt worden.

„Die kalkulatorischen Studienplatzkosten fallen zunehmend ins Gewicht.“ Die Bildung ist nach wie vor der wichtigste Sektor, der durch Leistungen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit unterstützt wird (18 % der gesamten bilateralen ODA im Zeitraum 2003–2004). Bei fast 70 % der Leistungen für den Bildungssektor handelt es sich um die kalkulatorischen Kosten, die den Ländern durch die Bereitstellung von Studienplätzen für Studenten aus Entwicklungsländern entstehen. Dabei handelt es sich um einen vergleichsweise großen Teil der ODA-Leistungen, der nicht direkt zur Stärkung der Bildungssysteme in den Entwicklungsländern beiträgt und u. U. auch nur begrenzte Effekte auf den Kapazitätsaufbau im Bildungssektor hat. Deutschland gehört zu den wenigen DAC-Ländern, die erhebliche Beträge an kalkulatorischen Studienplatzkosten unter den ODA-Leistungen verbuchen. Diese Kosten sind von 323 Mio. US\$ im Jahr 2000 (was 6 % der gesamten ODA-Bruttoleistungen entspricht) kontinuierlich auf 774 Mio. US\$ (bzw. 9 % der gesamten ODA-Bruttoleistungen) im Jahr 2004 gestiegen. Nach der Hochschulreform und der Einführung international anerkannter Studienabschlüsse in Deutschland Ende der 1990er Jahre stieg die Zahl der ausländischen Studenten, auch aus Entwicklungsländern. Die Länder, die 2003 am stärksten hiervon profitierten, waren China (130 Mio. US\$), Kamerun (39 Mio. US\$), Marokko (35 Mio. US\$), die Türkei (35 Mio. US\$), der Iran (27 Mio. US\$), Indien (25 Mio. US\$), Indonesien (17 Mio. US\$), Syrien (12 Mio. US\$), Georgien (11 Mio. US\$) und Tunesien (11 Mio. US\$). Auf sie entfiel fast die Hälfte der gesamten als kalkulatorische Studienplatzkosten ausgewiesenen ODA-Leistungen, die andere Hälfte verteilte sich auf über 100 verschiedene Länder.

Entsprechend den Empfehlungen des letzten DAC-Prüfberichts hat Deutschland 2002 die Berechnungsmethoden für diese Kosten geändert. Bestimmte Studienfächergruppen (Sprach- und Kulturwissenschaften, Sport- sowie Kunstwissenschaften) werden seitdem nicht mehr berücksichtigt, ebenso wenig wie Studenten, die nach dem Studienabschluss dank einer „IT-Greencard“ in Deutschland bleiben. Bis vor kurzem war es für ausländische Studenten schwierig, nach Abschluss ihres Studiums eine andere Arbeitserlaubnis als eine IT-Greencard zu erhalten. Die zuständigen Stellen mussten sich daher in Deutschland keine Gedanken darüber machen, ob die Studenten in ihre Heimat zurückkehrten oder nicht. In Zukunft werden sie jedoch darauf achten müssen, dass bei den kalkulatorischen Studienplatzkosten auch solche Studenten ausgeklammert bleiben, die eine Arbeitsgenehmigung gemäß dem neuen Zuwanderungsgesetz erhalten, das zum 1. Januar 2005 in Kraft trat.“¹⁰

Möglicherweise lassen sich die Studienplatzkosten ohnehin nicht mehr lange als ODA-Leistungen anrechnen, weil immer mehr Hochschulen Studiengebühren einführen, die auch von Studenten aus Entwicklungsländern entrichtet werden müssen. Die Länder sollten die Kritik von Nichtregierungsorganisationen¹¹ an dem kaum greifbaren entwicklungspolitischen Beitrag der kalkulatorischen Studienplatzkosten (die im Übrigen von nur ganz wenigen anderen OECD-Gebern als ODA-Leistungen angegeben werden) ernst nehmen und in Zukunft in der öffentlichen Darstellung ihrer Entwicklungspolitik nur die echten finanziellen Leistungen im engeren Sinne anführen, also Stipendien für Studierende und Gastwissenschaftler aus Entwicklungsländern, aber auch die Kosten für entwicklungsländerbezogene Forschung an Universitäten und Forschungseinrichtungen des Landes.

10 OECD/DAC (2005, 35 f., Fußnote 9).

11 Terre des hommes / Welthungerhilfe (2007, 25 f.).

Im Folgenden werden für die Überlegungen zur Neuausrichtung der Entwicklungspolitik der Länder nur die ODA-Leistungen ohne Studienplatzkosten betrachtet. Die ODA-Leistungen der Länder im engeren Sinne wiesen in der vergangenen Dekade einen leichten Abwärtstrend auf. Während sie 1997 noch 68,7 Mio. € erreichten, gingen sie bis 2005 auf 38,2 Mio. € zurück und stiegen 2006 erneut auf 47,2 Mio. € an. Auffallend sind die extrem großen Unterschiede zwischen den Ländern. Hamburg lag 2006 mit 2,94 € pro Einwohner und 0,006 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) an der Spitze vor Nordrhein-Westfalen mit 1,07 € pro Einwohner und 0,0038 % des BIP, gefolgt von Bremen (0,98 €, 0,0026 %) und Berlin (0,68 €, 0,0029 %); im Mittelfeld liegen Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Hessen, Bayern (in der Reihenfolge der ODA-Quote zum BIP), die unteren Ränge belegen nicht nur die „neuen“ Länder Thüringen und Sachsen, sondern auch die „alten“ Länder Saarland und Niedersachsen, und am Ende stehen Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern.¹² Würden alle Länder für ihre Entwicklungszusammenarbeit wie Nordrhein-Westfalen 1 € pro Jahr für jeden Einwohner aufbringen (zusätzlich zu den ca. 100 €, die jeder Einwohner zur Entwicklungszusammenarbeit der Bundesregierung beiträgt), könnte der Beitrag der Länder zur deutschen ODA sich fast verdoppeln (von 47 Mio. € auf 82 Mio. €).

Wenn man davon ausgeht, dass die ODA-Leistungen der Länder ohne Studienplatzkosten zu etwa drei Vierteln auf Maßnahmen in Deutschland und nur zu einem Viertel auf Maßnahmen in Entwicklungsländern entfallen,¹³ so erschiene eine geographische Konzentration geboten, um wenigstens eine gewisse Sichtbarkeit und nachhaltige Wirkung zu erzielen. Die meisten Länder verteilen jedoch ihre Leistungen der Entwicklungszusammenarbeit auf eine relativ große Zahl von Ländern, wobei die Vergabe von Stipendien und das Angebot von Fortbildungsmaßnahmen an Angehörige vieler Länder zur geographischen Dispersion beiträgt. Spitzenreiter der geographischen Dispersion seiner ODA-Leistungen an Entwicklungsländer war Nordrhein-Westfalen (NRW) im Jahr 2006. NRW verzeichnet für 2006 EZ-Leistungen an nicht weniger als 86 Länder in allen Kontinenten. Selbst wenn man die 25 Länder mit NRW-Leistungen unter 10.000 € abzieht, bleiben in 2006 noch 61 Partnerländer NRWs mit ODA-Leistungen von mehr als 10.000 €. Mit 40 Partnerländern, die 2006 mindestens 10.000 € erhielten, folgt Bayern NRW in der geographischen Dispersion seiner EZ. Baden-Württemberg bedachte 2006 31 Partnerländer mit ODA-Leistungen ab 10.000 €. Auch Hessen gehört mit 28 Partnerländern, die mehr als 10.000 € erhielten, zu den Ländern mit geringer geographischer Konzentration der Entwicklungszusammenarbeit. Allerdings ist die Aussagekraft der ODA-Statistiken¹⁴ begrenzt. So war die geographische Konzentration der EZ NRWs im Jahr zuvor wesentlich höher: 2005 wies Nordrhein-Westfalen nur Leistungen an vier Länder aus. Eine derartige Ausweitung des Empfängerländerkreises von einem Jahr zum nächsten lässt sich nur mit statistischen Auswirkungen veränderter Modalitäten des Berichtens erklären, sie dürften keine reale Entsprechung haben.

Eine hohe und über lange Zeit konstante geographische Konzentration seiner EZ verzeichnet allein Rheinland-Pfalz, das vor mehr als 25 Jahren eine Partnerschaft mit Ruanda ein-

12 Sämtliche Werte siehe Tabelle auf Seite 55 im Anhang.

13 Die Aufschlüsselung der ODA-Statistiken nach Sachgebieten lässt eine eindeutige Zuordnung nicht zu, hier wurde die Aufteilung für das Jahr 2004 berechnet auf der Grundlage der Tabellen im Anhang IV von Reuke / Kost (2006).

14 Detaillierte ODA-Statistiken der Leistungen der Bundesländer nach Empfängerländern und Sektoren wurden freundlicherweise vom OECD-Referat im BMZ zur Verfügung gestellt.

gegangen ist und 2006 im Wesentlichen neben Ruanda nur noch Sri Lanka (Tsunami-Hilfe) als Empfänger auswies. Als einziges Empfängerland erhielt Ruanda von einem Bundesland mehr als 1 Mio. €EZ (1,465 Mio. €). Die nächst größeren Beträge erhielt China von NRW (996 Mio. €), Baden-Württemberg (712 Mio. €), Hessen (575 Mio. €) und Bayern (558 Mio. €). Mehr als 500 Mio. €erhielt außerdem nur noch Marokko von einem Bundesland, nämlich 613 Mio. €von NRW. Angesichts des generellen Trends in der internationalen EZ, durch geographische und sektorale Konzentration die Wirkung zu erhöhen und die Administrations- und Transaktionskosten begrenzt zu halten, erscheint die geringe geographische Konzentration der EZ der meisten Länder (mit Ausnahme der EZ zwischen Rheinland-Pfalz und Ruanda) nicht mehr zeitgemäß.

Angesichts der weiten geographischen Streuung der Maßnahmen und Projekte der Entwicklungszusammenarbeit der Länder wäre ein relativ hoher Verwaltungsaufwand zu erwarten. Doch lag der Anteil der angegebenen Verwaltungskosten der Länder 2005 mit 4,4 % auf gleicher Höhe wie der vom BMZ für das Jahr 2003 für die deutsche ODA insgesamt ausgewiesene Verwaltungskostenanteil. Laut BMZ-Statistik lag der Verwaltungskostenanteil der Länder-EZ im folgenden Jahr 2006 sogar bei nur 2,25 %. Ein so starker Rückgang von einem Jahr zum nächsten erscheint nicht sehr plausibel. Die Erklärung dürfte in Ungenauigkeiten der Statistiken zu finden sein. So fielen die von Rheinland-Pfalz angegebenen Verwaltungskosten von 660.000 €in 2005 auf 14.000 €in 2006. Hier wurde 2006 offenbar etwas vergessen als ODA anzugeben, oder im Jahr 2005 gab es einmalige unregelmäßige Verwaltungsaufwendungen (z. B. Delegationsreisen?). Insofern erscheinen die Angaben über die relativen Verwaltungskosten nicht sehr belastbar und kaum geeignet für Vergleiche mit dem BMZ oder anderen Gebern.

Auch bei der Aufteilung der Gesamtleistungen zwischen Inlandsarbeit und Maßnahmen in Entwicklungsländern gibt es eine sehr hohe Streuung zwischen den Ländern: Auf der einen Seite verzeichnet Berlin so gut wie keine Auslandsaktivitäten (0,9 %), Sachsen-Anhalt 1,4 %, während Brandenburg zumindest in 2004 nicht weniger als 99,7 % seiner EZ für ein aufwendiges Projekt in China (nachhaltige Wasserversorgung in Peking) verwendete. Die großen Flächenländer Rheinland-Pfalz (49,9 %), Baden-Württemberg (48,6 %), Bayern (25,4 %) liegen dazwischen, NRW mit 8,1 % deutlich unter dem Durchschnitt.¹⁵

Kennzeichnend für die Entwicklungszusammenarbeit der Länder ist die große Heterogenität der Leistungen nach Umfang, Aufteilung zwischen Leistungen im Inneren und Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern, geographischer und regionaler Ausrichtung bzw. Schwerpunktbildung. Nicht weniger unterschiedlich ist die öffentliche Darstellung der EZ durch die einzelnen Länder, so dass ein Vergleich nach Leistungen, Leitlinien, institutioneller Aufhängung und Durchführungsorganisation erschwert wird. Die meisten Länder verfügen über so etwas wie entwicklungspolitische Leitlinien, aber die wenigsten veröffentlichen regelmäßige Berichte zur Entwicklungspolitik des Landes.¹⁶ Auch lässt die Entwicklungszusammenarbeit der meisten Länder keine strategische Ausrichtung auf wenige Partnerländer und Schwerpunktsektoren erkennen, eher einen Spagat zwischen den Interessen von NROs, kirchlichen Gruppen und Solidaritätsbewegungen auf der einen und den kommer-

15 Berechnet auf der Grundlage der Tabellen im Anhang IV von Reuke / Kost (2006).

16 Besonders informativ und klar gegliedert ist der entwicklungspolitische Bericht Baden-Württembergs, der allerdings nur die Jahre 2001–2005 abdeckt. Dagegen findet man im Internet keine Leitlinien für die Entwicklungspolitik Baden-Württembergs.

ziellen Interessen der an Außenwirtschaftsförderung durch die Landesregierung interessierten Privatwirtschaft auf der anderen Seite.

Eine einfache Synopse der Entwicklungszusammenarbeit der Länder wie die nachfolgende zusammenzustellen, kostet erheblichen Aufwand, weil die von den Landesregierungen im Internet veröffentlichten Informationen zur Länder-EZ sehr heterogen sind und sich daher nicht ohne weiteres auf dem aktuellsten Stand und untereinander vergleichen lassen. Daraus ergibt sich die Empfehlung: Die Länder sollten die Präsentation ihrer Entwicklungspolitik im Internet nach einem einheitlichen Schema organisieren.

Synopse der entwicklungspolitischen Aktivitäten der Länder nach sektoralen und regionalen Schwerpunkten			
Land	zust. Ressorts / Koordinierungsstelle	sektorale Schwerpunkte	Partnerländer u. -regionen
Baden-Württemberg	Wissenschaftsministerium Wirtschaftsministerium Kultusministerium / Stiftung Entwicklungszusammenarbeit Baden-Württemberg (SEZ)	berufliche Bildung, wissenschaftliche Kooperation, Schul- und Hochschulpartnerschaften, Umwelt- und Ressourcenschutz, erneuerbare Energien, Privatwirtschaftsförderung	China, Brasilien, Chile, Malawi
Bayern	Wirtschaftsministerium	Berufsaus- und Weiterbildung, (Fach)Hochschulkooperation, Umwelttechnologien, erneuerbare Energien, Umwelt- und Ressourcenschutz Mittelstands-, Handwerks- und Genossenschaftsförderung, Agrarmanagement, Aids-Bekämpfung	China, Indien, Malaysia, Mongolei, Brasilien, Mexiko, Südafrika, Madagaskar, Mosambik, Nigeria, Ghana, Tansania, osteuropäische Transformationsländer
Berlin	Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie, Frauen / Landesstelle für Entwicklungszusammenarbeit	Städtepartnerschaften, (nachhaltige Wasserver- und -entsorgung), Globales Lernen, Fairer Handel	Buenos Aires, Mexiko-Stadt, Taschkent, Jakarta, Windhuk, Peking, Gölyaka, Istanbul
Brandenburg	Ministerium für Justiz und Europaangelegenheiten	nachhaltige Wasserversorgung	China (Peking)
Bremen	Senator für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa / BORDA	Städtepartnerschaften, Küstenzonenmanagement, Hafenmanagement, Wasser-, Abwasser-, Abfall- und Energiesektor, sanitäre Grundversorgung	Pune (Indien), Dalian (China), Durban (Südafrika) Windhoek (Namibia)
Hamburg	Senatskanzlei / Hamburger Stiftung Asien-Brücke	Städtepartnerschaften, kommunale Infrastruktur in Großstädten, Gesundheitsversorgung, Umwelt- und Ressourcenschutz	León (Nicaragua), Dar es Salaam (Tansania)

Hessen	Wirtschaftsministerium	wirtschaftsnahe Maßnahmen, Förderung der Eingliederung der Partner in EL in den Weltmarkt, Verbesserung der Rahmenbedingungen für Auslandsinvestitionen	Nah- u. Mittelost (Palästinensische Gebiete), Südasien, China (2 Partnerprovinzen), Zentralamerika, Andenregion
Mecklenburg-Vorpommern	Wirtschaftsministerium	wirtschaftsnahe Aus- und Weiterbildung von Fach- und Führungskräften	Ostseeanrainerstaaten Mittel- und Osteuropas
Niedersachsen	Staatskanzlei	Hochschul- und Schulpartnerschaften, Veterinärbereich (Tierseuchenbekämpfung), berufliche Bildung, Landwirtschaft	Südafrika (Provinz Eastern Cape), China (Provinz Anhui)
Nordrhein-Westfalen	Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration (MGFFI)	Hochschul- und Wissenschaftskooperation, ressourcenschonende Energienutzung, Beteiligung der Diaspora aus EL	Südafrika (Provinz Mpumalanga), Ghana (Partnerschaft 2007), Senegal, Kongo (Kinshasa), Madagaskar, Äthiopien, China, Vietnam, Türkei
	Wirtschaftsministerium	Aussenwirtschaftsförderung	
Rheinland-Pfalz	Innen- und Sportministerium	Grundbildung, berufliche Bildung, Wissenschaft und Forschung, Gesundheitswesen, Wasserversorgung, Infrastruktur, Umwelt und regenerative Energien, Landwirtschaft, Handwerksförderung, Frauenförderung, Sozialwesen, Hochschul- und kommunale Partnerschaften	Ruanda („Graswurzel“-Partnerschaft seit 1982), Sri Lanka (Tsunamihilfe ab 2005)
Saarland	Wirtschafts- und Wissenschaftsministerium	NRO-Projekte	
Sachsen	Wirtschaftsministerium	Aus- und Weiterbildung von Fach- und Führungskräften aus der Wirtschaft, ländlicher Raum, Umwelt	Mittel- und Osteuropa, Kasachstan
Sachsen-Anhalt	Wirtschaftsministerium	Aus- und Weiterbildung von Fach- und Führungskräften, Unterstützung von Reformen des Bildungswesens, Hochschulkooperation und Schulpartnerschaften	China, Vietnam, Armenien, Bulgarien, Marokko
Schleswig-Holstein	Umwelt- und Landwirtschaftsministerium	Klimaschutz	Indonesien, China
Thüringen	Staatskanzlei	Umwelt, Verwaltungsreform	Kambodscha
Quellen: Informationsstelle Bildungsauftrag Nord-Süd / World University Service: Entwicklungszusammenarbeit der Länder, Wiesbaden 2006, Webseiten der Länder zu ihren entwicklungspolitischen Aktivitäten, Berichte der Länder an das BMZ.			

Die sehr großen Unterschiede im Umfang der Länder-EZ pro Einwohner und im Verhältnis zur Wirtschaftskraft sowie die Schwankungen im Zeitablauf zeigen, dass längst nicht alle Landesregierungen die Entwicklungspolitik als eine Kernaufgabe ansehen, die dementsprechend fest im Haushalt und in einem Ressort verankert sein sollte. Solange dies nicht gegeben ist, hängt die Entwicklungspolitik eines Landes von dem mehr oder weniger großen

Interesse und Engagement einiger weniger Landesbeamter und -politiker ab, die es verstehen, einer skeptischen Öffentlichkeit und dem Parlament den spezifischen Sinn und Zweck des entwicklungspolitischen Engagements des Landes zu erklären und für entsprechende Haushaltsansätze erfolgreich zu werben. Wenn in Zukunft der Eindruck einer gewissen Beliebigkeit des entwicklungspolitischen Engagements der meisten (nicht aller!) Länder überwunden werden soll und die Länder die ihnen gemäße Rolle im Rahmen der deutschen EZ spielen sollen, bedarf es offenbar einer Rückbesinnung auf die spezifischen komparativen Vorteile der Länder vor dem Hintergrund der veränderten internationalen Rahmenbedingungen für Entwicklungszusammenarbeit. Diese werden im Folgenden dargestellt, um anschließend zu fragen, welche Konsequenzen sich daraus für eine Neuausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit der Länder ergeben.

2 Die neue Architektur der internationalen Entwicklungszusammenarbeit

Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts 1989/90 erfährt die internationale Entwicklungszusammenarbeit einen fundamentalen Wandel. Mit dem Wegfall der Systemkonkurrenz entfiel die Motivation, Entwicklungsländer mit finanziellen Leistungen und Entwicklungszusammenarbeit an das eigene Lager zu binden, unabhängig von deren politischer Verfasstheit und (mangelnder) Entwicklungsorientierung der Regierung. Hoffungen auf eine „Friedensdividende“ infolge von Rüstungsbegrenzung und Abrüstung und Verwendung der freiwerdenden Mittel für Entwicklungszusammenarbeit erwiesen sich als nicht realistisch. So kam es in den 1990er Jahren zu einem deutlichen Rückgang der Entwicklungshilfeleistungen der großen westlichen Industrieländer, gleichzeitig fielen die ehemaligen sozialistischen Länder im Transformationsprozess als Entwicklungshilfegeber weitgehend aus. Auf der anderen Seite wurde die Aufmerksamkeit der internationalen Staatengemeinschaft durch eine Serie internationaler Konferenzen auf die neuen globalen Herausforderungen wie Umwelt und Entwicklung, Bevölkerungsprobleme, Welternährung, Verstädterung gelenkt, und es wurde deutlich, dass den neuen globalen Herausforderungen nur mit einem höheren Maß an internationaler Kooperation zur Eindämmung globaler Umweltrisiken und effektiver, auf Armutsminderung abzielender Entwicklungszusammenarbeit begegnet werden kann. Hinzu kam die Erfahrung aus vielen Entwicklungsländern, dass Wirtschaftswachstum allein nicht zur Verringerung der absoluten Armut führen kann.

Vor diesem Hintergrund verständigte sich die Staatengemeinschaft im Jahr 2000 auf den Zielkatalog der *Millennium Development Goals* (MDGs), die mit gemeinsamen Anstrengungen der Industrie- und der Entwicklungsländer bis zum Jahr 2015 erreicht werden sollen. Die Industrieländer versprachen erneut die Erhöhung ihrer Leistungen für Entwicklungszusammenarbeit, während die Entwicklungsländer sich dazu verpflichteten, die für eine nachhaltige Armutsminderung notwendigen Reformen der staatlichen Rahmenbedingungen (*good governance*) und Politiken vorzunehmen. Seit der UN-Konferenz zu Umwelt und Entwicklung (UNCED) 1992 in Rio de Janeiro ist auch sichtbar geworden, dass sich der Zielkonflikt zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und Umwelt- und Ressourcenschutz nur mit einem weltweiten Umsteuern auf nachhaltiges Wirtschaften lösen lässt. Im Rahmen der MDGs wird die Verpflichtung zur „Entwicklungspartnerschaft“ und zur entwicklungspolitischen Kohärenz aller Politiken der Industrieländer, von denen die Entwicklungschancen der Entwicklungsländer beeinträchtigt werden können, mit dem 8. Ziel (MDG 8) verankert. Mit der Agenda 21 wurden alle gesellschaftlichen Gruppen dazu auf-

gerufen, ihren Beitrag zu einem umwelt- und ressourcenschonenden Wirtschaften zu leisten. In Deutschland wurde das Wissen um die gemeinsame Verantwortung von Industrie- und Entwicklungsländern für eine global nachhaltige Entwicklung durch die lokalen Agenda-21-Prozesse in weiten Kreisen der Bevölkerung verankert.

Bei der UN-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung in Monterrey 2002 verpflichteten sich die Industrieländer zu einer massiven Aufstockung der finanziellen Leistungen (ODA) und zur Steigerung der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. Die Mitgliedsstaaten der EU haben sich dazu verpflichtet, ihre ODA-Quoten in einem Stufenplan bis 2010 auf 0,51 % und bis 2015 auf 0,7 % anzuheben. Selbst wenn diese Ziele erreicht werden sollten, ist keineswegs sicher, dass damit auch die MDGs in allen Entwicklungsländern erreicht werden können. Wenn es nicht zu grundlegenden Reformen der Vergabepraxis durch die Geberländer und multilateralen Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit kommt, droht der Anstieg der Mittel das Absorptionsproblem auf der Seite der Empfängerländer sogar noch zu verstärken. Vor allem die weniger entwickelten und daher besonders hilfeabhängigen Länder mit begrenzten administrativen Kapazitäten sind überfordert, eine Vielzahl von Projekten und Programmen mehrerer Geber zu koordinieren und in die nationalen Planungen einzufügen. Schon die vielen Gebermissionen, die von den Regierungen der Empfängerländer und den Ministerien empfangen und gehört werden müssen, erst recht aber die von Geber zu Geber unterschiedlichen Berichtspflichten und finanziellen Abwicklungsmodalitäten können die Administration eines schwächeren Entwicklungslandes überfordern, und die Transaktionskosten der Abstimmung zwischen Gebern und Nehmern können die positiven Wirkungen von Projekten zunichte machen.¹⁷ Außerdem führt das Interesse der Geber an erfolgreichen Entwicklungsprojekten nicht selten zur Etablierung administrativer Parallelstrukturen zur staatlichen Administration, die zudem noch geschwächt wird durch die Abwerbung qualifizierten einheimischen Personals mit höheren Gehältern für die Projektadministrations der Geber.¹⁸ So kommt es zu dem paradoxen Ergebnis, dass auch eine Vielzahl in sich gut geplanter und implementierter Projekte der Geber ohne Auswirkung auf Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Lebensbedingungen der Armen in den Empfängerländern bleiben kann.¹⁹

17 Robert Zoellick, der Präsident der Weltbank, hat beim diesjährigen (2008) Davoser Weltwirtschaftsforum erneut darauf hingewiesen, dass die Regierungen der Empfängerländer einen Großteil ihrer Zeit darauf verwenden müssten, mit den vielen Geberorganisationen zu sprechen und davon überfordert würden. „Geeint gegen die Armut“, Neue Zürcher Zeitung, Nr. 21, v. 26./27.01.2008, S. 10.

18 Wenn zu viele Geberinstitutionen einschließlich der von ihnen finanzierten NROs um die in ärmeren und fragilen Staaten knappen qualifizierten Arbeitskräfte für ihre Projektadministrations und Vertretungen vor Ort konkurrieren, können sie – ungewollt – nicht nur die Kapazität eines Landes untergraben, leistungsfähige Institutionen aufzubauen und mit qualifiziertem Personal zu besetzen, sie beeinträchtigen auch die Entwicklungsmöglichkeiten privater Unternehmen, die kaum mit den hohen von Geberorganisationen angebotenen Gehältern konkurrieren können. Daraus ergibt sich die Aufforderung an die Geber, es nicht nur besser zu machen als bisher, sondern Schaden zu vermeiden. Vgl. Nancy Birdsall (2007). Nachdenklich sollte auch der Hinweis machen, daß sich der Erfolg des Marshall Plans nach dem Zweiten Weltkrieg in Europa und Japan vermutlich nicht nur mit den hier vorhandenen Institutionen, Unternehmen und qualifiziertem Personal erklären lässt, sondern auch mit der Tatsache, dass die damaligen Empfänger es nur mit einem einzigen Geber, den USA, zu tun hatten und nicht mit einer unüberschaubaren Phalanx von staatlichen bilateralen und multilateralen Gebern und hunderten von NROs wie die heutigen Empfängerländer. Darauf weisen Stephen Knack und Aminur Rahman hin (Knack / Rahmann 2004).

19 Vgl.: OECD / DAC (2007, 29): Development Co-operation Report, Paris 2007: *“More effective aid delivery“*.

Die Konsequenz aus dieser für die in bester Absicht handelnden Entwicklungspolitiker und -experten ernüchternden Erkenntnis wurde mit der von allen Gebern und den meisten Nehmerländern unterzeichneten Paris Deklaration von 2005 gezogen.²⁰ Darin verpflichteten sich beide Seiten, auf eine wirkungsvollere Entwicklungszusammenarbeit hinzuwirken. Die Geber sind angehalten, die Partnerländer in der Fähigkeit zu stärken, ihre Entwicklung eigenverantwortlich zu planen und zu steuern (*ownership*), ihre Leistungen den Prioritäten und Planungen der Partnerländer unterzuordnen (*alignment*), ihre Aktivitäten untereinander abzustimmen und die Verfahren anzupassen (*donor harmonisation*), um die Transaktionskosten der Zusammenarbeit mit den Partnerländern und untereinander zu verringern. Sie verpflichteten sich außerdem, den Erfolg von EZ-Aktivitäten nicht mehr am Input, sondern an den Ergebnissen nach dem Kriterium der nachhaltigen Armutsminderung zu messen. Für die Ernsthaftigkeit der Bemühungen um Effektivitätssteigerung der Entwicklungszusammenarbeit spricht, dass die Umsetzung der Paris Deklaration anhand einer Vielzahl sehr konkreter Indikatoren, die bis 2010 erreicht werden sollen, überprüft wird. Zur Zeit findet eine Überprüfung der Umsetzung am Beispiel einer Reihe von Gebern und Empfängerländern statt, die Ergebnisse sollen bei einer Konferenz in Accra im September 2008 vorgestellt werden.²¹ In der internationalen Debatte wird die Richtung der mit der Paris Deklara-

„A central theme of much work in the DAC and elsewhere over recent years has been the search for practical steps that would enhance aid effectiveness by tackling some of the unnecessary complications and duplication inherent in much aid delivery. The points of contention are well known, and are particularly acute in poor countries that are relatively dependent on aid and have a modest capacity to manage it. They could become even more acute if aid rises sharply and the sources of aid finance continue to diversify. Problems include donor-led approaches that are not really “owned” by the recipient country or institution, lack of alignment of aid to local priorities, inadequate use of local systems and over-reliance on stand-alone donor-led structures and accountability. The sheer inefficiency and waste caused by the large number of donors operating in the same field each with its own “rule-book”, procedures and decision-making systems compounds the muddle. This is despite the fact that, in most cases, all donors agree on the results they are seeking to help developing countries achieve, with the MDG providing an agreed focus at world level. The High Level Forums held in Rome (2003) and in Paris (2005) have helped cement the international discourse about aid effectiveness, with emphasis on the key principles of ownership, alignment, harmonisation, managing for results, and above all mutual accountability between donors and recipients. It is particularly noteworthy that all G-20 countries signalled their support for the Paris Declaration at the G-20 meeting in Melbourne in November 2006.“

Not just “more”: “More effective”

„In all the areas mentioned above, it is not just a question of donors being willing to do more. At least as important is how they do it. In many cases, one can find donor-financed activities, each of which has some justification, but which add up to less than the sum of their parts. Too seldom does one find activities that are the product of a consistent strategy, supported by the recipient country, and pursued over the medium to long term with collective and cohesive support from the donors. There are areas where donors do, in some cases, take a sector-wide approach, such as access to justice. But all too often you will find that they offer a few individual projects, or maybe just a training place or two, when something more strategic is required if real change is to be achieved over time. More could also be done to co-ordinate aid to civil society. Anecdotal evidence suggests that the availability of unco-ordinated donor funding can trigger a proliferation of local NGOs, societies and foundations, so there are risks that outsiders can distort the authenticity of representative civil society voices. A lack of co-ordination between donors can also distort the market for capable staff in the voluntary sector, as is sometimes the case with unco-ordinated salary supplements in donor-funded projects in the public sector. In sum, there is much scope for more lesson learning around good practice in all these areas. But there is no doubt that in developing countries – those that are responsive to the needs of the poor – effective states are those that are accountable to their citizens.“

20 High Level Forum (2005).

21 Die Studie zur Implementation der Paris Deklaration im deutschen EZ-System wird von einem Autorenteam des DIE erstellt (Guido Ashoff et al. s. a.)

tion eingeleiteten Reform der internationalen Entwicklungszusammenarbeit einhellig begrüßt, kritisiert wird allerdings von NROs und kritischen Wissenschaftlern die technokratische Verengung auf die Effektivierung der Verfahren und Modalitäten der Entwicklungszusammenarbeit, während die den Regierungsplänen der Empfängerländer (*ownership*) zugrundeliegenden politischen Mechanismen ausgeblendet bleiben.

Die mit der Paris Deklaration besiegelte Reform der internationalen Architektur der Entwicklungszusammenarbeit ist die Konsequenz aus jahrzehntelanger Erfahrung mit der Umsetzung einer Vielzahl von EZ-Aktivitäten vieler Geber in typischen Entwicklungsländern mit begrenzten administrativen Kapazitäten. Die Regierungen und Verwaltungen dieser Empfängerländer erwiesen sich überfordert von dem Abstimmungsbedarf mit und den unterschiedlichen Berichtspflichten gegenüber den verschiedenen Geberorganisationen (neben den Geberländern agieren noch die multilateralen Finanzinstitutionen, die UN-Organisationen und eine Vielzahl privater Geber mehr oder weniger unkoordiniert nebeneinander), so dass schließlich allgemein akzeptiert wurde, dass die Geberproliferation für den Entwicklungserfolg im Sinne nachhaltiger Wirkung von Projekten und Programmen kontraproduktiv ist (auch wenn hin und wieder auf die positiven Wirkungen des Wettbewerbs der Geber untereinander hingewiesen wird) und eine radikale Umkehr der EZ in Richtung Ausrichtung auf die Bedürfnisse und Fähigkeiten der Empfängerländer und auf das Erfolgskriterium nachhaltiger Wirkung im Partnerland unabdingbar ist.

Die EU hat sich mit dem Europäischen Entwicklungskonsens im November 2005 zur Umsetzung der Paris Deklaration durch die gemeinschaftliche wie die bilaterale EZ der Mitgliedsstaaten bekannt:

„25. Die EU wird nicht nur mehr, sondern auch bessere Hilfe bereitstellen. Die Transaktionskosten der Hilfe werden verringert und ihre Gesamtwirkung verbessert werden. Die EU wird sich bemühen, zusammen mit allen Entwicklungspartnern an einer Verbesserung der Qualität und der Wirkung ihrer Hilfe sowie an einer Verbesserung der Geberpraktiken zu arbeiten und unseren Partnerländern dabei zu helfen, die verstärkte Hilfe effizienter zu nutzen. Die EU wird ihre Zusagen zur Wirksamkeit der Entwicklungshilfe in allen Entwicklungsländern einhalten und diese Einhaltung überwachen; hierzu gehört auch die Festlegung konkreter Ziele für 2010. Nationale Eigenverantwortung, die schon vor Ort beginnende Koordinierung und Harmonisierung auf der Geberseite, Anpassung an die Systeme in den Empfängerländern und Ergebnisorientierung sind hierbei die entscheidenden Grundsätze.“ (...)

„32. Die EU wird eine führende Rolle bei der Umsetzung der in der Pariser Erklärung gegebenen Zusagen über die Verbesserung der Hilfeleistung spielen und hat in diesem Zusammenhang vier weitere Zusagen gegeben: Bereitstellung von Hilfe für den Kapazitätsaufbau ausschließlich durch koordinierte Programme, die in zunehmendem Maße im Rahmen von Vereinbarungen zwischen mehreren Gebern durchgeführt werden sollen; Zuteilung von 50 % der den Regierungen zur Verfügung gestellten Unterstützung nach dem „Country-System-Ansatz“ (Anwendung der rechtlichen Standards der Partnerländer), wozu eine Anhebung des Prozentsatzes der in Form von Budgethilfe oder sektorbezogener Hilfe geleisteten Unterstützung gehört; Vermeidung der Schaffung neuer Durchführungsstellen; Reduzierung der nicht koordinierten Missionen um 50 %.“²²

22 Gemeinsame Erklärung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission zur Entwicklungspolitik der Europäischen Union:

Eine Konsequenz der stärkeren Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit an den Prioritäten und Planungen der Partnerländer und auf Entwicklung der Kapazitäten der einheimischen Verwaltungen ist, dass die Geber von den klassischen Entwicklungsprojekten Abschied nehmen müssen, die sie technisch und organisatorisch zwar nach den internationalen Standards und mit eigenem oder internationalem Personal durchführen, die aber nicht eingebettet sind in die nationalen institutionellen und budgetären Strukturen, so dass ihre Nachhaltigkeit nach Abzug des jeweiligen Gebers nicht gewährleistet ist.²³ Anstatt perfekte, aber nicht „eingebettete“ Projekte durchzuführen, müssen die Geber ihre Entwicklungszusammenarbeit verstärkt auf den Aufbau und die Verbesserung nationaler institutioneller Strukturen (*capacity development*) ausrichten, damit die Partnerländer in die Lage versetzt werden, die notwendigen Programme und Projekte eigenverantwortlich zu planen, durchzuführen und haushaltsmäßig abzusichern. Deshalb spielt Budgethilfe im Rahmen der neuen internationalen Entwicklungszusammenarbeit eine zunehmend wichtige Rolle. Die Sektorministerien und nachgeordneten Behörden sollen daran gewöhnt werden, ihren Finanzbedarf gegenüber dem Finanzministerium anzumelden, das für die nationale Prioritätensetzung verantwortlich ist, anstatt, wie es in der Vergangenheit gängige Praxis war, ihren Bedarf als Erstes bei den internationalen Gebern anzumelden und damit die Einheitlichkeit und Transparenz der staatlichen Haushaltspolitik zu untergraben.

Voraussetzung für eine effektive Budgethilfe und für die Vermeidung von Korruption ist natürlich eine genaue Überwachung der Verwendung von Budgethilfe durch die Geber. Daher ist eine weitere Konsequenz der neuen EZ-Modalitäten die zunehmende Dezentralisierung der Geberorganisationen, also die Verlagerung von Planungs- und Steuerungskompetenzen von den Zentralen an die Vertretungen vor Ort, die Botschaften oder die Außenstellen der Durchführungsorganisationen. Dezentralisierung ist auch eine Voraussetzung für effektive Geberkoordination und Geberharmonisierung vor Ort. Andere Geber, so vor allem die skandinavischen Länder, die Niederlande und dem *Department for International Development* (DFID), haben die Dezentralisierung der EZ-Administration bereits weiter vorangetrieben als das BMZ. Für kleinere Geber ist die Dezentralisierung allerdings mit relativ höheren Kosten für die Außenvertretungen verbunden als für größere Geber. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit zur Konzentration auf eine kleinere Zahl von Partnerländern.

Verbesserte Geberkoordinierung und Harmonisierung der Verfahren ist nur ein Schritt in Richtung effektiverer Entwicklungszusammenarbeit. Der nächste Schritt ist eine Verringerung der Zahl der in einem Land und in einem Sektor engagierten Geber durch Arbeitsteilung zwischen den Gebern nach ihren jeweiligen komparativen Vorteilen und Erfahrungen.²⁴ Das bedeutet eine Konzentration auch der großen Geber auf weniger Länder und Sektoren. Zwar haben sich alle Geber zu einer solchen Konzentration und Schwerpunktbildung bekannt und damit die Tür in Richtung Arbeitsteilung geöffnet, doch die praktische

"Der Europäische Konsens", Brüssel, 22. November 2005, S. 10 f.; online: <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/05/st14/st14820.de05.pdf>

23 Laut OECD gibt es in der gesamten Entwicklungswelt mehr als 60.000 Entwicklungsprojekte der verschiedenen bilateralen und multilateralen, staatlichen und privaten Geber. 85 % dieser Projekte haben einen finanziellen Umfang von weniger als 1 Mio. US\$. Angesichts der unterschiedlichen administrativen Regularien und Berichtspflichten der verschiedenen Geber liegt die Gefahr der Überforderung der Partneradministrationen und der zu geringen Wirkung der vielen oft isolierten Projekte auf der Hand. Ein typisches afrikanisches Land wird von mehr als tausend Gebermissionen pro Jahr „heimgesucht“, die alle ihre Projekte überwachen und begutachten wollen (Johnston / Manning 2005).

24 Zur Begründung der Notwendigkeit vertiefter Arbeitsteilung zwischen den Gebern see Mürle (2007).

Umsetzung dieser Vorgaben erweist sich als schwierig. Das BMZ hat seit 1998 die Zahl der Partnerländer bereits von etwa 120 auf 70 reduziert und kündigt eine weitere Konzentration auf 57 Länder an. Während der deutschen EU-Präsidentschaft hat sich die Bundesregierung besonders für eine verbesserte Arbeitsteilung zwischen den europäischen Gebern eingesetzt. Mit dem während der deutschen Ratspräsidentschaft verabschiedeten Verhaltenskodex (*Code of Conduct*²⁵) haben sich die EU-Geber zu konkreten Zielen für eine vertiefte Arbeitsteilung bekannt. Der Kodex ist freiwillig und flexibel und soll als Orientierungshilfe für alle Entscheidungsträger in der EU im Bereich Entwicklungszusammenarbeit dienen. Angestrebt wird auch eine bessere Koordinierung zwischen öffentlicher und privater Hilfe. Die EU hofft, dass sich in Zukunft auch die übrigen internationalen Geber dem Verhaltenskodex anschließen werden.

Im Kern sollen die EU-Geber durch Konzentration auf eine begrenzte Zahl von Sektoren pro Land (angestrebt wird die Beschränkung auf zwei Sektoren) die Voraussetzungen für eine verbesserte Arbeitsteilung schaffen. Indem die Abstimmung mit dem Partnerland in jedem Schwerpunktsektor einem federführenden Geber übertragen wird, sollen die Transaktionskosten weiter gesenkt werden. Die Geber können sich auch in Nichtschwerpunktsektoren weiterhin durch „delegierte Zusammenarbeit / Partnerschaft“ (ein Geber handelt im Namen eines oder mehrerer anderer Geber) oder mit Budgethilfe engagieren. Darüber hinaus sollen sich die europäischen Geber im Dialog auf die Bestimmung einer begrenzten Zahl von Schwerpunktländern für jeden Geber einigen. Dabei soll darauf geachtet werden, dass genügend finanzielle Mittel für die von den Gebern vernachlässigten Länder (*aid orphans*) bereitgestellt werden, damit von diesen meist fragilen Staaten nicht destabilisierende Wirkungen auf die Region ausgehen.²⁶

Die Europäische Kommission ist sich bewusst, welche Schwierigkeiten die Umsetzung des Verhaltenskodex mit sich bringen wird. Trotz der generellen Einsicht, dass eine Konzentration der Geber auf weniger Länder und Sektoren und vertiefte Arbeitsteilung untereinander eine wichtige Voraussetzung für eine effektivere Entwicklungszusammenarbeit im Sinne der Paris Deklaration ist, hat jeder Geber weiterhin ein Eigeninteresse, in möglichst vielen Ländern und strategischen Sektoren tätig und sichtbar zu sein. Und es stellt sich die Frage, wie das in den nationalen Durchführungsorganisationen vorhandene Länder- und Sektorwissen auch dann noch genutzt werden kann, wenn sich das Geberland aus diesen Ländern und Sektoren zugunsten verbesserter Arbeitsteilung zurückzieht. Daher bedarf es eines „klaren politischen Mandats“ für die notwendigen Entscheidungen, und die Umsetzung muss „pragmatisch angegangen“ werden. Schließlich soll aber der Entscheidungsdruck erhöht werden durch Einführung wirksamer Überwachungssysteme nach Art der DAC *Peer Reviews*, mit denen der Grad der Umsetzung bei den einzelnen Gebern öffentlich sichtbar gemacht wird.

Geberharmonisierung und -arbeitsteilung sind noch nicht das Ende der Reformen auf dem Weg zu wirksamerer Entwicklungszusammenarbeit. Als nächstes kommen die Beschränkungen auf der Empfängerseite in den Blick. Immer deutlicher wird sichtbar, dass die Ausrichtung der Geber an den Prioritäten und Planungen der Empfängerländer entscheidend

25 Europäische Kommission (2007).

26 Eine zusammenfassende Darstellung des „Verhaltenskodex für Komplementarität und Arbeitsteilung in der Entwicklungspolitik“ findet sich online: <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/r13003.htm>.

von deren institutioneller Kapazität abhängt, die vorausgesetzte Eigenverantwortung (*ownership*) für die nationale Entwicklungsstrategie und die verschiedenen Reformprogramme überhaupt zu übernehmen.²⁷ Daher wird *capacity development* als unabdingbare Voraussetzung für den Erfolg der neuen EZ-Beziehung zwischen Gebern und Empfängerländern angesehen. Allerdings gibt es dafür kein Patentrezept, weil leistungsfähige Institutionen einem Land nicht von außen implantiert werden können, sondern auf dem Boden vorhandener Ansätze wachsen und gedeihen müssen. Hier eröffnet sich ein weites Feld des Experimentierens und des Lernens von gelungenen Programmen zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit staatlicher Verwaltungen. Dabei muss allerdings immer damit gerechnet werden, dass ein Übermaß an Intervention und Unterstützung durch die Geber auch kontraproduktiv zum Ziel der Stärkung der staatlichen Kapazitäten des Empfängerlandes wirken kann. Die großen Anstrengungen, welche die Weltbank und bilaterale Geber seit Ende der 1990er Jahre für die Stärkung der staatlichen Kapazitäten in weniger entwickelten Ländern und fragilen Staaten unternehmen, haben jedenfalls noch nicht die erhofften Erfolge gebracht.²⁸

Angesichts der begrenzten administrativen Kapazitäten in vielen weniger entwickelten Ländern und des durchaus nicht von sämtlichen Akteuren auf der Partnerseite geteilten Interesses an Geberharmonisierung (es wird immer Ministerien und staatliche Institutionen geben, die es vorziehen würden, weiterhin direkt mit den Gebern über einzelne Projekte und Programme zu verhandeln, von denen sie sich Vorteile für ihr Budget, ihr Personal und ihre technische Ausstattung (Fahrzeuge, Computer usw.) versprechen.²⁹ Dieser leichte Zugang zu externen Ressourcen wird ja versperrt, wenn alle Geber Budgethilfe in den Staatshaushalt geben und die Fachministerien ihre Budgetanforderungen gegenüber dem Finanzminister rechtfertigen müssen. Da auch in Zukunft immer (neue) Geber auf den Plan treten werden, die ein Eigeninteresse haben, durch direkte Förderung spezieller Projekte und Programme eines Fachministeriums bzw. seiner nachgeordneten Behörden einen „Fuß in die Tür“ zu bekommen, wird es auch nie eine vollständige Harmonisierung der gesamten Entwicklungszusammenarbeit aller Geber mit einem Land geben. Der Weg zu einem einheitlichen Auftreten der Geber und einer effektiven Durchführung von Entwicklungsprogrammen der Partnerländer mit finanzieller und technischer Unterstützung durch die Geber wird also lang und steinig sein. Dies gilt um so mehr, als neue Geber wie China und Indien auf

27 „*The second challenge is that the Paris Declaration’s goal of promoting country ownership is far from straightforward. The expectation is that national development strategies will provide a strategic policy framework oriented towards results that donors can support. What the Declaration does not address, however, is how greater ownership of a development agenda is to be achieved. This challenge in many ways surpasses the Paris framework, and cannot be addressed without recognising the inherently political nature of the concept of ownership. Genuine ‘country ownership’, in PD terms, involves having national development strategies that are not simply condensations of government priorities and objectives but also incorporate the views and needs of other relevant national social actors. (...)Where elites lack a political commitment to development, they will not truly own a national development strategy, and other stakeholders may not be able to do so either in such a context. A PRSP unit of some kind may be created and asked to produce a national development strategy. But that will be done simply in order to access aid funds and will be unlikely to constitute a serious basis for government policies and actions. Thus, an effort such as the Paris Declaration can improve how donors interact with developing-country governments and other stakeholders; but it cannot offer any fundamental incentives for change at the country level (nor should it be expected to do so).*“ Fritz / Menocal (2007, 545).

28 Levy / Kpundeh (Hrsg.) (2004); World Bank Operations Evaluation Department (2005).

29 Von Ghana z. B. wird berichtet, dass die Regierung ein geringeres Interesse an den Harmonisierungsprozessen zeige als die Geber. Um so mehr spricht dafür, dass diesem inhaltlichen Widerstand aus einem Partnerland nicht noch durch das Auftreten weiterer Geber, die sich nicht an die Koordinierungs- und Harmonisierungsvorgaben halten, Vorschub geleistet wird (Schmitt 2008, 65–67).

den Plan treten, die zunächst einmal sehr direkt ihre Eigeninteressen (Rohstoffsicherung, Markterschließung) auch mit Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit in den Partnerländern durchzusetzen versuchen. Auch die neuen privaten Geber, die z. T. über größere Mittel verfügen als manche UN-Organisation, lassen sich nicht ohne weiteres in die Disziplin der Paris Agenda einbinden. Der Trend zur Geberproliferation wird also weiterhin dem Vorsatz zur Harmonisierung und Arbeitsteilung der Geber entgegenwirken. Insofern spricht alles dafür, dass wenigstens die subnationalen Geber der OECD-Länder nicht auch noch die Harmonisierungsagenda durchkreuzen.

3 Konsequenzen für die deutsche Entwicklungspolitik

Das BMZ nimmt für sich in Anspruch, einen erheblichen Beitrag zur Neuausrichtung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit auf verbesserte Wirkung durch Geberharmonisierung, Arbeitsteilung und Partnerorientierung geleistet zu haben. Das gilt für die Paris Deklaration und in jüngster Zeit für die Verpflichtung der europäischen Geber auf den Verhaltenskodex für Komplementarität und Arbeitsteilung in der Entwicklungspolitik.³⁰ Trotzdem fällt es nicht leicht, die im EU-Verhaltenskodex geforderte Konzentration auf weniger Schwerpunktländer und -sektoren in der Praxis umzusetzen. Ein Grund dafür ist die institutionelle Komplexität gerade des deutschen EZ-Systems. Die Eigeninteressen der Akteure auf den verschiedenen Ebenen und der teilweise im Wettbewerb stehenden Durchführungsorganisationen stehen der Umsetzung einer deutschen „EZ aus einem Guss“ offensichtlich im Wege. Auf diese strukturellen Eigenheiten des deutschen EZ-Systems haben die DAC-Berichte wiederholt hingewiesen und entsprechende Reformen angemahnt. So heißt es im jüngsten DAC-Prüfbericht von 2005:

„Das deutsche EZ-System ist multiinstitutionell. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) spielt eine zentrale Rolle und wurde 2003 umstrukturiert, um die bilateralen, multilateralen und sektoralen Zuständigkeiten besser miteinander zu verzahnen. Es stützt sich hauptsächlich auf zwei Durchführungsorganisationen, die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) und die KfW Entwicklungsbank. Das gesamte Spektrum der deutschen Organisationen, die auf ODA-Mittel zurückgreifen, geht weiter über diesen organisatorischen Kernbereich hinaus und umfasst mehr als 30 Institutionen, darunter andere Bundesministerien, staatliche Einrichtungen und Organisationen außerhalb des staatlichen Bereichs (politische Stiftungen, kirchliche Organisationen und Nichtregierungsorganisationen) sowie Länder und Kommunen.

Angesichts der auf den Grundsätzen der Partnerschaft und Eigenverantwortung basierenden Entwicklungszusammenarbeit ist das deutsche EZ-Modell heute aus Partnerschaft womöglich nicht mehr wirklich zweckmäßig. Die institutionelle Differenzierung zwischen Finanzieller und Technischer Zusammenarbeit wie auch innerhalb der Technischen Zusammenarbeit hat weitreichende Konsequenzen für den gesamten EZ-Prozess. Erstens besteht bei dem deutschen System, das auf einem breiten Spektrum von Organisationen, Instrumenten und Ansätzen beruht, die Gefahr, dass Konzepte und

30 „Deutschland hat sich verpflichtet, seine Entwicklungszusammenarbeit an der Millenniumserklärung auszurichten und zur Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs) beizutragen. Das High Level Forum on Aid Effectiveness in Paris im März 2005 hat bekräftigt, dass diese Verpflichtung untrennbar damit verbunden ist, die Qualität und die Wirkung der Entwicklungszusammenarbeit zu erhöhen. Das ist eine zentrale Vorgabe für die deutsche EZ in den nächsten Jahren.“ (BMZ 2005, 3).

Programme von der Warte des Gebers her gestaltet werden. Zweitens nehmen die Erfordernisse der internen Koordinierung Zeit und Arbeitskraft der deutschen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in Anspruch, die dann für wichtigere strategische Aufgaben fehlen. Und schließlich müssen sich die Entwicklungspartner mit einer Vielzahl von Organisationen und Verfahren auseinandersetzen, was ihre häufig ohnehin begrenzte Kapazität unnötig strapaziert.

In den letzten Jahren hat das BMZ eine Reihe praktischer Maßnahmen ergriffen, um die verschiedenen deutschen EZ-Instrumente im Interesse eines funktionsfähigeren Systems besser miteinander zu verzahnen. Eine der Schlussfolgerungen der DAC-Prüfung lautet, dass das Potenzial für Effizienzsteigerungen innerhalb der bestehenden Struktur begrenzt ist. Damit Deutschland den derzeitigen entwicklungspolitischen Herausforderungen wirksam begegnen kann, sind strukturelle Veränderungen unerlässlich. Die Modernisierung des traditionell zersplitterten deutschen EZ-Systems ist kein neues Thema und wurde im Laufe der Jahre sowohl innerhalb als auch außerhalb der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ausgiebig diskutiert.“³¹

An anderer Stelle wird im DAC-Prüfbericht vermerkt, dass die bisherigen Reformen des deutschen EZ-Systems in Richtung auf stärkere Orientierung am Bedarf und den Möglichkeiten der Partnerländer anstelle der immer noch vorherrschenden Ausrichtung an den Interessen und Kapazitäten der verschiedenen deutschen EZ-Akteure und -Organisationen noch nicht ausreichen:

„Das gesamte Spektrum deutscher Einrichtungen, die mit ODA-Mitteln arbeiten, ist weiter gefächert. Bei einer vollständigeren Darstellung dieses Systems entsteht das Bild eines ‚Netzes‘ von Durchführungsorganisationen, die häufig an unterschiedlichen Standorten innerhalb Deutschlands angesiedelt und deren operative Beziehungen untereinander im Allgemeinen nur in begrenztem Umfang festgelegt sind. Die Hauptbestandteile dieses Netzes ... umfassen amtliche Stellen (Technische Zusammenarbeit, Finanzielle Zusammenarbeit, personelle Zusammenarbeit, Wirtschaftliche Zusammenarbeit) sowie nichtstaatliche Stellen (NROs, politische Stiftungen). Insgesamt setzt sich dieses Netzwerk aus über 30 deutschen Entwicklungsinstitutionen zusammen. Darüber hinaus beteiligen sich auch einige andere Bundesministerien ... sowie die Länder und Kommunen an der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Aktivitäten der Länder und der Kommunen vor Ort werden im Allgemeinen ebenfalls über die oben erwähnten Durchführungsorganisationen und Einrichtungen abgewickelt.

Frühere DAC-Prüfberichte haben ebenso wie die zuständigen Stellen in Deutschland selbst auf die Zweckmäßigkeit von Reformen dieses Gesamtsystems hingewiesen, um es besser an sich verändernden internationalen Erfahrungen anzupassen, organisatorische Überschneidungen zu vermeiden und die Transaktionskosten zu senken. ... Die bisher tatsächlich vorgenommenen Reformen sind eher bescheiden. Zu den wichtigsten seit der letzten DAC-Prüfung durchgeführten strukturellen Reformen gehören die Umgestaltung der Aufbau- und Ablauforganisation des BMZ im Jahr 2003 und der 2002 erfolgte Zusammenschluss der beiden im Fortbildungsbereich tätigen Einrichtungen, der Carl-Duisberg-Gesellschaft (CDG) und der Deutschen Stiftung für internationale Entwicklung (DSE), zur Internationalen Weiterbildung und Entwicklung GmbH (InWEnt). Es wurden auch verstärkte Anstrengungen im Hinblick auf eine bessere Koordinierung der zentralen Einrichtungen des deutschen EZ-Systems unternommen, insbesondere durch die Förderung einer gemeinsamen strategischen Vision aller beteiligten Stellen und eines stärker integrierten organisatorischen Kontexts, vor allem vor Ort.“³²

31 OECD/DAC (2005, 12).

32 Ebenda (2005, 59 f.).

Im Einklang mit dem generellen Trend zur Dezentralisierung und den entsprechenden Empfehlungen des DAC-Berichts werden das BMZ und die Durchführungsorganisationen die Präsenz in den Partnerländern der Zusammenarbeit weiter verstärken. Damit findet auch mehr Koordinierung zwischen dem BMZ und den Durchführungsorganisationen vor Ort im Partnerland statt. Ob und wann die weitergehende Aufforderung der DAC-Prüfer, das deutsche EZ-System durch Zusammenführung der großen Durchführungsorganisationen zu einer Entwicklungsagentur unter dem BMZ effektiver zu machen, umgesetzt werden kann, bleibt abzuwarten. Eine organisatorische Straffung des deutschen EZ-Systems wäre eine Voraussetzung dafür, dass Deutschland die seinem ODA-Volumen entsprechende Rolle im Konzert der Geber und gegenüber den Partnerländern spielen kann.

Zwischenbilanz: Angesichts der neuen globalen Herausforderungen und der bisher nicht immer erfolgreichen Entwicklungszusammenarbeit gerade mit den ärmeren Entwicklungsländern geht die internationale Entwicklungszusammenarbeit seit Mitte der 1990er Jahre in Richtung Effektivitätssteigerung und Wirkungsorientierung durch bessere Koordination der Geber und Ausrichtung an den Prioritäten der Partnerländer, die ihrerseits mehr Eigenverantwortung für ihre Entwicklungsstrategien übernehmen müssen.³³ Als ein generelles Problem wird eine Vielzahl unkoordinierter Projektaktivitäten einer großen Zahl von Gebern angesehen, welche die knappen administrativen Kapazitäten der Partnerländer überfordern und durch Abwerbung qualifizierten Personals für die parallel zur staatlichen Administration geschaffenen Projektdurchführungseinheiten sogar noch schwächen. Inzwischen haben sich Geber und Nehmer mit der Paris Deklaration darauf verständigt, die Entwicklungszusammenarbeit grundlegend neu zu ordnen, indem den Partnerländern das Steuer in die Hand gegeben werden soll und die Geber sich dazu verpflichten, mit koordinierten Maßnahmen ganze Sektorstrategien zu unterstützen und mit Budgetfinanzierung zur Stärkung der administrativen Kapazitäten der Partnerländer und zu ihrer Befähigung, eigene Entwicklungsprogramme zu planen und zu implementieren, beizutragen.

4 Konsequenzen für die Entwicklungspolitik der Bundesländer³⁴

4.1 Die Rolle der Bundesländer in der neuen internationalen EZ-Architektur

Angesichts der fundamentalen Veränderungen in der internationalen EZ-Architektur müssen die Länder ihre entwicklungspolitischen Aktivitäten neu begründen und strategischer ausrichten. Sie dürfen die Bemühungen der Gebergemeinschaft zur Konzentration der Entwicklungszusammenarbeit und Ausrichtung auf Wirkung in enger Partnerschaft mit den Entwicklungsländern, an denen Deutschland einen erheblichen Anteil hat, nicht durch eigene unkoordinierte Projektangebote unterlaufen. Angesichts der im Sinne der Effektivitätssteigerung der Entwicklungszusammenarbeit notwendigen Geberkonzentration (Verringerung der Zahl der Geber, der Projekte, Ausrichtung auf die Partnerländer) passen kleinteilige Projekte der Länder nicht mehr in die internationale EZ-Landschaft. Die Umsetzung der Paris Deklaration ist ohnehin schwierig, weil neue Geber wie China und Indien, aber auch

33 OECD/ DAC (1996).

34 Der Begriff „Entwicklungspolitik“ bezeichnet die Gesamtaktivitäten der Bundesländer, also auch entwicklungspolitische Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit, entwicklungspolitische Kohärenzarbeit, während „Entwicklungszusammenarbeit“ die Aktivitäten mit bzw. in Partnerländern bezeichnet.

große private Geber, wie die Gates-Foundation im Gesundheitssektor auf den Plan treten, die sich nicht an die Paris Deklaration gebunden fühlen und die Motivation der Entwicklungsländer untergraben, ihre Eigenverantwortung im Rahmen der neuen Geber-Partnerbeziehungen wahrzunehmen.

Wenn Länder Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit in Entwicklungsländern durchführen wollen, müssen sie sich wie alle anderen Geber an den Vorgaben für partnerschaftliche Entwicklungszusammenarbeit ausrichten, die mit der Paris Deklaration von 2005 und den darin enthaltenen detaillierten Zielvorgaben für die Umsetzung bis 2010 ein hohes Maß an Verbindlichkeit für Geber wie Partnerländer erhalten haben. Die Geber verpflichten sich mit der Paris Deklaration³⁵ u. a.:

- *„die Führungsrolle des Partnerlandes zu respektieren und dazu beizutragen, dessen Kapazitäten zur Wahrnehmung dieser Funktion zu stärken“* (Abs. 15, Eigenverantwortung der Partnerländer),
- *„soweit wie möglich davon Abstand zu nehmen, spezielle Strukturen für das Routine-management bzw. für die Umsetzung von EZ-finanzierten Projekten und Programmen zu schaffen“* (Abs. 21, Partnerausrichtung – bis 2010 soll daher die Zahl paralleler Projektdurchführungseinheiten pro Land um zwei Drittel reduziert werden),
- *„sich bei der von ihnen geleisteten Unterstützung (sei es in Form von Analysen oder Finanzhilfen) an den Zielen und Strategien der Partnerländer für den Kapazitätsaufbau zu orientieren, vorhandene Kapazitäten effektiv zu nutzen und ihre Unterstützung für den Kapazitätsaufbau entsprechend zu harmonisieren“* (Abs. 24 – bis 2010 sollen daher die Hälfte der Leistungen für Technische Zusammenarbeit *„im Rahmen koordinierter Programme im Einklang mit den nationalen Entwicklungsstrategien der Partnerländer eingesetzt werden“* – Indikator 4),
- untereinander enger zusammenzuarbeiten, um die Zahl der Feldmissionen und Redundanzen zu verringern (Abs. 32), und entsprechend ihren komparativen Vorteilen (die von den Partnerländern beurteilt werden sollen) verstärkt arbeitsteilig vorzugehen, indem je nach komparativen Vorteilen Durchführungsaufgaben an federführende Geber übertragen werden (Abs. 35, Harmonisierung),
- *„mit den Partnerländern zusammenzuarbeiten, um soweit wie möglich deren eigene ergebnisorientierte Rahmen für Berichterstattung und Monitoring zu nutzen“* (Abs. 45, ergebnisorientiertes Management);
- Partnerländer und Geber verpflichten sich, *„die beiderseitigen Fortschritte bei der Erfüllung der im Hinblick auf die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit eingegangenen Verpflichtungen, einschließlich der Partnerschaftsverpflichtungen, mit Hilfe vorhandener, zunehmend verlässlicher Mechanismen auf lokaler Ebene gemeinsam zu evaluieren“* (Abs. 50, gegenseitige Rechenschaftspflicht).

35 Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (Deutsche Übersetzung durch den Deutschen Übersetzungsdienst der OECD), Paris, 19. April 2006.

Die großen bilateralen und multilateralen Geber und die Regierungen der Partnerländer werden in den kommenden Jahren viel Energie darauf verwenden müssen, die Vorgaben der Paris Deklaration umzusetzen. An diesen Prozessen werden sich die Länder angesichts ihrer im Vergleich zu den nationalen Gebern geringen zur Verfügung stehenden Mittel und begrenzten personellen Präsenz vor Ort kaum beteiligen können. Sie wollen ja als eigenständiger Akteur in dem jeweiligen Partnerland auftreten und ihre Zusammenarbeit nicht an andere größere Geber „delegieren“. Die Frage stellt sich allerdings, ob für eine eigenständige Rolle der Länder im Rahmen der neuen internationalen Architektur der Entwicklungszusammenarbeit, die auf Geberkonzentration ausgerichtet ist, überhaupt noch Platz ist. Heute genügt das Angebotsinteresse eines Gebers nicht mehr als Rechtfertigung entwicklungspolitischer Projekte und Maßnahmen. Die Länder müssen nachweisen, auf welchen Bedarf der Partnerländer ihr spezifisches Angebot passt und inwiefern sie über komparative Vorteile gegenüber anderen und größeren Gebern verfügen. Dies gilt um so mehr, als die Länder sinnvollerweise nur mit Entwicklungsländern zusammenarbeiten, deren politisches System und deren administrative Kapazitäten eine gewisse Garantie für erfolgreiche Zusammenarbeit abgeben. In diesen Ländern (*aid darlings*) herrscht aber kein Mangel an Gebern, die wenigstens ein paar Erfolgsfälle der heimischen Öffentlichkeit präsentieren wollen.

Im Prinzip haben die Länder für die Neuausrichtung ihrer Entwicklungspolitik vier Optionen (nicht als Alternativen zu verstehen, sondern miteinander kombinierbar):

1. Die sauberste Arbeitsteilung mit dem BMZ und den staatlichen Durchführungsorganisationen der EZ ergäbe sich, wenn die Länder keine eigenen Entwicklungsprojekte in Entwicklungsländern durchführen, sondern sich ganz auf die Inlandsarbeit konzentrieren, also auf entwicklungspolitische Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit, Förderung entwicklungsländerbezogener Forschung und Zusammenarbeit mit der Diaspora. Auch dann können immer noch einzelne Entwicklungsländer durch Ausbildungsmaßnahmen für Fach- und Führungskräfte in Deutschland und vor Ort und durch Förderung von Maßnahmen der Zivilgesellschaft oder auch der Kommunen direkt begünstigt werden.
2. Die Länder können zur deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit dem spezifischen Know-how ihrer Landes- und Kommunalverwaltungen, ihrer Universitäten und Forschungsinstitutionen und der Privatwirtschaft beitragen, soweit dies vom BMZ und von den Durchführungsorganisationen gewünscht wird. Länder, die aktiver zur deutschen Personellen und Technischen Zusammenarbeit beitragen wollen, müssten ein aktuelles Angebotsprofil des in ihrem Land für EZ nutzbaren Wissens zusammenstellen.
3. Bundesländer können eine Partnerschaft mit einem Entwicklungsland oder einer vergleichbaren Gebietskörperschaft in einem größeren Entwicklungsland eingehen und damit zur Entstehung langfristiger Beziehungen zwischen den Menschen und Institutionen auf beiden Seiten beitragen. Auf diese Weise können die Länder dazu beitragen, dass die Entwicklungszusammenarbeit, die sich in Zukunft immer mehr auf der Ebene der Regierungen abspielen wird und durch den Wegfall des Projektbezugs abstrakter wird, in den Gesellschaften auf beiden Seiten verankert bleibt.
4. Bundesländer können ihre Zusammenarbeit komplementär zur Orientierung der offiziellen Entwicklungszusammenarbeit auf Armutsorientierung bewusst auf andere Bereiche ausrichten, die von den großen Gebern bisher vernachlässigt wurden. Die Länder können ihre in der Kulturhoheit begründet Kompetenz für Bildungs- und Wissen-

schaftspolitik verstärkt für wissenschaftlich-technologische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern nutzen, also Hochschulpartnerschaften initiieren, Forschungskoope-
ration verstärken und die Forschungskoope-
ration um entwicklungsorientierte, auf Tech-
nologietransfer zielende Außenwirtschaftsförderung ergänzen.

4.2 Entwicklungspolitik der Bundesländer im Inneren

Im Sinne einer effektiven Arbeitsteilung mit der Entwicklungszusammenarbeit des Bundes sollten die Länder auch in Zukunft das Hauptbetätigungsfeld für ihre Entwicklungspolitik in Deutschland sehen. Für Länder mit relativ kleinen Haushaltsansätzen für entwicklungs-
politische Aktivitäten liegt ohnehin eine Konzentration auf die Arbeit im Inneren nahe. Da-
bei geht es zum einen um Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit³⁶ und Förderung des entwick-
lungspolitischen Engagements der Zivilgesellschaft, zum andern um die Mobilisierung der
intellektuellen und technologischen Ressourcen des jeweiligen Landes für die Lösung von
Entwicklungsländer-Problemen. Der nach wie vor gültige Ministerpräsidentenbeschluss
von 1988 nennt in diesem Zusammenhang die Aus- und Fortbildung von Fachkräften aus
den Entwicklungsländern, entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit, ent-
wicklungsländerbezogene Forschung an Hochschulen, wissenschaftliche Zusammenarbeit
sowie Technische Zusammenarbeit einschließlich Entwicklung und Übertragung angepas-
ster Technologie. Auch im Lichte der neuen Rahmenbedingungen für Entwicklungszusam-
menarbeit ist das Mandat der Länder für entwicklungspolitische Aktivitäten in Deutschland
unbestritten.

Auf der Grundlage der Kulturhoheit der Länder kommt ihnen eine Schlüsselrolle im Be-
reich des entwicklungspolitischen Lernens an den Schulen und bei der Integration des Bil-
dungsauftrags für global nachhaltige Entwicklung in die Lehrpläne und die Lehrerfortbil-
dung zu. Bund und Länder arbeiten im Rahmen der Bund-Länder-Kommission für Bil-
dungsplanung und Forschungsförderung (BLK) gemeinsam an der Umsetzung der Agenda
21 der Rio-Konferenz von 1992 in die Lehrpläne der Schulen und anderen Bildungseinrich-
tungen. Mit dem BLK-Programm „21“ (Bildung für nachhaltige Entwicklung) wurden an
193 Schulen in 15 Ländern neue Lerninhalte und Lernformen entwickelt und erprobt.³⁷
2004 wurde zwischen der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder (KMK) und
dem BMZ die Erarbeitung eines „Orientierungsrahmens für den Lernbereich Globale Ent-
wicklung“ vereinbart, der im Juni 2007 der Öffentlichkeit vorgestellt wurde. Die Länder
und die Bundesregierung beteiligen sich mit diversen Aktionen und Aktionsplänen an der
Weltdekade der Vereinten Nationen „Bildung für nachhaltige Entwicklung“ 2005–2014.
Damit orientieren sich die konzeptionellen Grundlagen für die entwicklungspolitische Bil-
dung an den Schulen am Stand der internationalen Debatte um nachhaltige Entwicklung.

36 Gerade auf dem Gebiet der entwicklungspolitischen Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit sieht auch der
DAC-Prüfbericht einen erheblichen Verbesserungsbedarf in Deutschland: „Die Erfüllung der internatio-
nalen Verpflichtungen setzt breite Unterstützung von Seiten des Staats und der Zivilgesellschaft voraus,
unter Einbindung politischer Stiftungen, kirchlicher Organisationen und NRO. Deutschland sollte seine
Öffentlichkeitsarbeit neu überdenken, um in der Bevölkerung generell für ein besseres Verständnis der
Entwicklungsfragen und -ergebnisse zu sorgen, darunter auch der zu berücksichtigenden Aspekte bei der
Wahl von Abwicklungsmodalitäten, die einer höheren EZ-Effektivität förderlich sind.“ OECD/DAC
(2005, 13).

37 Deutscher Bundestag (2005, 34 ff.).

Allerdings wird darauf zu achten sein, dass den entwicklungspolitischen Aspekten der Agenda 21 im Rahmen der Bildung für nachhaltige Entwicklung derselbe Raum wie den Umweltaspekten eingeräumt wird.

Angesichts der grundlegenden Veränderungen der internationalen EZ-Architektur kommt auf die entwicklungspolitische Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit eine kaum zu unterschätzende Aufgabe zu. Sie muss in der Öffentlichkeit Verständnis für die neuen Formen der Entwicklungszusammenarbeit wecken und dafür, dass sich Entwicklungszusammenarbeit nicht mehr so anschaulich wie bisher in Projekten und den dazugehörigen Bildern darstellen lässt, sondern abstrakter, dafür aber wirkungsvoller wird, wenn Geber und Partnerländer an einem Strang ziehen und die Partnerländer immer mehr in die Lage versetzt werden, ihre Probleme selbst zu lösen. Die Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit muss die Gründe für den Paradigmenwechsel in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit erklären und wird – hoffentlich – zeigen können, in welcher Weise sich die Ausrichtung auf generelle Politikreformen und Kapazitätsentwicklung in den Partnerländern positiv im Sinne der Erreichung der MDGs auswirken wird.

Bei der entwicklungspolitischen Bewusstseinsbildung spielen Nichtregierungsorganisationen und bürgerschaftliche Initiativen eine wichtige Rolle. Sie erhalten dafür ODA anrechenbare finanzielle Unterstützung aus den Landeshaushalten. Wenn damit neben den Aktivitäten im Inland auch kleinere Projekte in Entwicklungsländern gefördert werden, erscheint dies im Rahmen der neuen internationalen EZ-Architektur vertretbar. In diesen Fällen treten die Länder ja nicht direkt als zusätzliche Geber in Erscheinung, sondern indirekt über die Projekte von NROs und bürgerschaftlichen Initiativen mit ihren Partnern in Entwicklungsländern. In ähnlicher Weise lassen sich Partnerschaften deutscher Städte mit Städten in Entwicklungsländern als Teil der Bewusstseinsbildung über die gemeinsame Verantwortung der Menschen in Industrie- und Entwicklungsländern für eine nachhaltige Entwicklung in der einen Welt rechtfertigen.

Verbesserungsbedürftig und ausbaufähig scheint vor allem das Engagement der Länder für entwicklungsländerbezogene und entwicklungspolitische Forschung und Lehre an den Universitäten und Forschungsinstituten zu sein. Zwar rechnen die Länder gern ihre ODA-Beiträge durch die kalkulatorischen Studienplatzkosten für Studierende aus Entwicklungsländern hoch, doch sind dies keine haushaltswirksamen Beiträge im eigentlichen Sinne, mit denen entwicklungspolitische Forschung und Lehre gefördert werden könnten. Besonders bedenklich erscheint der Abbau von Lehrstühlen zur Entwicklungsländerforschung, die in Deutschland ohnehin im Vergleich zu anderen europäischen Ländern wie Großbritannien, Niederlande und Frankreich unterentwickelt ist. Zwar erlaubt die Hochschulautonomie keine direkte Steuerung ihrer Forschung, aber der allgemeine Trend in Richtung Projektforschung, finanziert aus Drittmitteln, eröffnet den Ländern einen gewissen Spielraum für die Initiierung bzw. die Verstärkung entwicklungsländerbezogener Forschung. Finanzierungsbeiträge zu entsprechenden Forschungsprojekten können als ODA angerechnet werden. Insofern sollte es möglich sein, entsprechende Fördermittel aus den Haushaltsansätzen für entwicklungspolitische Maßnahmen zu generieren, mit denen die Landesregierungen Anreize für Universitäten und Forschungseinrichtungen setzen können, dass der Forschung zu entwicklungsländerbezogenen Themen größeres Gewicht eingeräumt wird.

Die Förderung entwicklungsländerbezogener Forschung könnte ein besonders ausbaufähiger Bereich der Entwicklungszusammenarbeit der Länder sein. Zum einen sind in den meis-

ten Ländern leistungsfähige Hoch- und Fachschulen sowie Forschungsinstitute ansässig, die in der Lage sind, relevante entwicklungsländerbezogener Forschung zu betreiben und auszubauen. Zum anderen kann hier ein wesentlicher Anknüpfungspunkt für eine intensivere Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern liegen (s. u. Option 4). Durch Hochschulkoope-ration mit den Partnerländern eröffnet sich ein weites Feld für gemeinsame Forschungsprojekte in Bereich der Tropenmedizin, der Agrarforschung (Auswirkungen des Klimawandels, Anpassung der Agrarexportprodukte an die Qualitäts- und Gesundheitsstandards in Europa, Bioenergie etc.), der Forschung und Entwicklung angepasster Technologien (insbesondere alternative Energietechnologien), aber auch der sozialwissenschaftlichen Begleitforschung. Angesichts der globalen Herausforderungen des Klimawandels und der Verknappung strategischer Rohstoffe wird der Bedarf an entwicklungsländerbezogener Forschung zu den Auswirkungen des Klimawandels und zu nachwachsenden Rohstoffen immer größer. Wenn Deutschland sich hier als Vorreiter an der Forschungsfront präsentiert, wird es auch wieder attraktiver für die hochbegabten und bestqualifizierten Studenten und Wissenschaftler, zum Studium oder für einen Forschungsaufenthalt nach Deutschland zu kommen. Diese Attraktivität für Forscher und Ingenieure aus aller Welt wäre ein wichtiger Faktor für die Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft.

Ein neuer Weg für die Entwicklungszusammenarbeit der Länder wird mit der Verknüpfung von Integrations- und Entwicklungspolitik beschritten, wie sie von Nordrhein-Westfalen in Angriff genommen wird. Hier liegt eine große Herausforderung: zum einen soll die bisher vernachlässigte Integration der Zuwanderer durch umfassende Angebote von Sprachunterricht sowie Landes- und (Grund-)Rechtskunde aktiv gefördert werden und zum anderen soll nach Möglichkeiten gesucht werden, das Potential der Diaspora zu nutzen, als Brückenbauer zur Verbesserung der wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Beziehungen Deutschlands und des jeweiligen Landes zu den Herkunftsländern der ausländischen Mitbewohner beizutragen. Dafür müssen die Kapazitäten der Diasporen und ihre Bereitschaft, sich im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit ihres Landes zu engagieren, systematisch erfasst und geeignete Kooperationsformen getestet werden

Auf lange Sicht wird auch Deutschland von der internationalen Vernetzung hochqualifizierter Migranten aus Entwicklungsländern profitieren. Mit fortschreitender Globalisierung werden sich auch die Arbeitsmärkte weiter öffnen, zeitweiliger Aufenthalt von Hochqualifizierten erscheint schon heute im Interesse des Anwerbelandes, der internationale Wettbewerb um die „besten Köpfe“ wird sich verschärfen, und die Mobilität dieser Menschen zwischen ihrem Herkunfts- und dem Gastland wird sich erhöhen.³⁸ Angesichts des dramatischen Rückgangs der Studierendenzahl in den Ingenieur- und Naturwissenschaften an deutschen Universitäten kann die Zuwanderung aus Entwicklungsländern von Studenten und Lehrpersonal in diesen Fachbereichen eine für die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft bedrohliche Lücke schließen.³⁹ Allerdings werden dafür gerade in Deutschland noch etliche rechtliche und administrative Hürden fallen müssen, ganz abgesehen von der Notwendigkeit, bei den Deutschen für eine weltoffene Haltung und Aufge-

38 Zuwanderung wird auch aus demographischen Gründen weiter zunehmen. Mit steigendem Anteil immer älterer Menschen in den alten Industrieländern wird ihr Bedarf an Pflegepersonal aus Entwicklungsländern zunehmen, und generell werden junge Zuwanderer gebraucht, um die Altersversorgung der aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Menschen zu sichern.

39 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim BMZ (2001).

geschlossenheit gegenüber Zuwanderern zu werben. Dabei kann auch die entwicklungspolitisch sensibilisierte Zivilgesellschaft eine wichtige Rolle spielen, deren entwicklungspolitische Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit aus den Landesetats gefördert wird und weiterhin gefördert werden sollte.

Schließlich muss sich das entwicklungspolitische Engagement der Länder nicht auf hauswirtschaftswirksame und ODA anrechenbare Leistungen beschränken. Angesichts fortschreitender wirtschaftlicher Globalisierung wirken sich andere Politiken der Industrieländer, insbesondere die Handels-, die Agrar- und die Migrationspolitik immer stärker auf die Entwicklungschancen der Entwicklungsländer aus. Diese Politiken so zu gestalten, dass sie nicht im Konflikt, sondern im Einklang mit entwicklungspolitischen Zielen stehen (*Politikkohärenz für Entwicklung*), ist eine Forderung, die bereits seit 1992 im EG-Vertrag verankert ist und seit 2000 Teil des Zielkatalogs des MDG 8 geworden ist. Im Rahmen ihrer Möglichkeiten sollten die Länder auf entwicklungspolitische Kohärenz ihrer Politiken mit Auswirkungen auf Entwicklungsländer hinarbeiten. Dazu müssen die Landes-Entwicklungspolitiker bei den anderen Ressorts um Verständnis für mögliche nachteilige Wirkungen bestimmter Politiken auf Entwicklungsländer werben. Allerdings werden bei den meisten Politiken mit internationalen Rückwirkungen wie Handels- und Agrarpolitik die entscheidenden Weichenstellungen auf europäischer Ebene vorgenommen. Daran sind die Länder nur sehr indirekt beteiligt. Einen Spielraum für eigene Kohärenzbemühungen haben die Länder vor allem beim öffentlichen Beschaffungswesen (Unterstützung von nachhaltig wirtschaftenden Produzenten und fair gehandelten Produkten aus Entwicklungsländern) und bei der Außenwirtschaftsförderung für Landesunternehmen (nach den Kriterien für Umwelt- und Entwicklungsverträglichkeit). Einige Länder orientieren sich im Rahmen ihrer Beschaffungspolitik für die staatlichen Einrichtungen bereits an den Kriterien des fairen Handels und des nachhaltigen Wirtschaftens. Die Ausgestaltung der Migrations- und der Integrationspolitik im Sinne der Nutzung der Brückenfunktion der Diasporen zwischen Deutschland und den Herkunftsländern ist ein weiterer Bereich für die Herstellung entwicklungspolitischer Kohärenz.

4.3 Beitrag der Bundesländer zur deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Die Länder können natürlich direkt zur Personellen und Technischen Zusammenarbeit des Bundes (in erster Linie BMZ, in zunehmendem Maße aber auch andere Ressorts wie AA, BMU, BMWi, die im Zuge der Bearbeitung globaler Herausforderungen in ihren Feldern mit Entwicklungsländern direkt zusammenarbeiten) beitragen. Die Landesregierungen und Verwaltungen der Länder verfügen über spezifische Erfahrungen in der politischen Willensbildung und dezentralen Verwaltung in einem föderalen Staat, die einem Partnerland als Teil des Angebots an Unterstützung zur Kapazitätsentwicklung zur Verfügung gestellt werden können. Landesbeamte sollten dazu motiviert werden, eine Zeitlang im Partnerland als integrierte Experten die dortige Verwaltung zu unterstützen. Angesichts der in vielen Partnerländern anstehenden Dezentralisierung eröffnet sich hier ein weites Kooperationsfeld. Bundesländer, die mit einzelnen Entwicklungsländern bzw. Provinzen in diesen langfristige Partnerschaften unterhalten, können und sollten ihr Wissen und ihre Kontakte der deutschen Entwicklungszusammenarbeit z. B. im Rahmen von Ländergesprächen zur Verfügung stellen und damit ggfs. als Türöffner für die Entwicklungszusammenarbeit des Bundes wirken. Die Länder können für mehr Transparenz gegenüber dem BMZ und den großen deutschen Durchführungsorganisationen der Entwicklungszusammenarbeit sorgen,

indem sie das für EZ-Maßnahmen verfügbare Angebot an Personal und institutionellen Kapazitäten übersichtlich dokumentieren, so dass die deutsche EZ schnell darauf zugreifen kann.

4.4 Partnerschaften zwischen Bundesländern und Entwicklungsländern

Eine weitere Option sind langfristig angelegte Partnerschaften mit kleineren Entwicklungsländern oder ihren den Ländern vergleichbaren Gebietskörperschaften. So unterhält Rheinland-Pfalz seit über 25 Jahren eine Partnerschaft mit Ruanda, Nordrhein-Westfalen hat seit 1995 als Partnerprovinz Mpumalanga in Südafrika und ist dabei, eine neue Partnerschaft mit Ghana aufzubauen. Im Vordergrund derartiger Partnerschaften steht weniger die Durchführung umfangreicher EZ-Maßnahmen als vielmehr das Knüpfen und die Pflege von Beziehungsgeflechten zwischen den Menschen und den verschiedenen gesellschaftlichen Institutionen (Kommunen, Schulen, Hochschulen, NROs, Sportvereinen usw.) auf beiden Seiten mit dem Ziel des konkreten Erlebens der Lebenswirklichkeit der jeweiligen Partner. Damit stellen diese Partnerschaften auf allen Ebene eine besonders wirksame Form der entwicklungspolitischen Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit dar.

Langfristige Partnerschaften sind auch ein stabiler Rahmen für eine Entwicklungszusammenarbeit „auf gleicher Augenhöhe“ nach den Prinzipien der Paris Deklaration.⁴⁰ Wenn Länder Partnerschaften mit ähnlichen Gebietskörperschaften (ggfs. oder auch mit kleineren Partnerländern, wobei sich allerdings das Problem der Abstimmung mit der Geber-Community dringlicher stellt als auf subnationaler Ebene) eingehen, erwächst ihnen ein wichtiger komparativer Vorteil gegenüber den großen bilateralen und multilateralen Gebern: Sie stehen nicht unter dem Abflussdruck jährlicher Haushaltsmittel, haben daher viel mehr Zeit und sollten sich die Zeit nehmen, die Partner kennenzulernen, ihren spezifischen politischen und gesellschaftlichen Kontext zu verstehen und Aktivitäten der personellen Zusammenarbeit partnerschaftlich zu planen und umzusetzen. Für langfristige Partnerschaften spricht, dass sie zur Verankerung der entwicklungspolitischen Verantwortung in Deutschland beitragen, indem die Probleme der Entwicklungsländer am Beispiel des Partnerlandes konkret erfahrbar werden. Dadurch kann entwicklungspolitisches Engagement der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen mobilisiert werden. Im Partnerland kann das dauerhafte Engagement eines Landes in Form personeller Zusammenarbeit zur Stärkung einheimischer Verwaltungen und zivilgesellschaftlicher Organisationen beitragen. Auf kommunaler Ebene können kommunale Partnerschaften initiiert und gefördert werden. Hierfür gibt es das spezielle Förderungsprogramm der InWEnt-Serviceestelle „Kommunen in der einen Welt“.

Eine neue Qualität könnten diese Partnerschaften dadurch erhalten, dass die in einem Bundesland ansässigen Immigranten aus den Partnerländern als Brückenbauer zu ihren Herkunftsländern einbezogen werden. Dank der abnehmenden weltweiten Transport- und Kommunikationskosten hält ein immer größerer Teil der Diaspora in den Industrieländern engen Kontakt zu den jeweiligen Herkunftsländern aufrecht. Insbesondere die

40 Dementsprechend heißt es in den „Leitlinien der Entwicklungszusammenarbeit des Landes Nordrhein-Westfalen“ vom August 2007, dass die Landesregierung „im Rahmen ihrer Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern (...) als Teil der internationalen Gemeinschaft im Geiste der ‚Paris Declaration‘ kooperieren“ werde (S. 5).

hochqualifizierten Migranten unterhalten neben den familiären Kontakten professionelle und kommerzielle Beziehungen mit den Herkunftsländern. Bisher werden diese Kontakte von der deutschen Entwicklungszusammenarbeit noch zu wenig genutzt. Hier können die Länder eine Vorreiterrolle spielen, indem sie die Möglichkeiten ausloten, das Wissen und die Erfahrungen der Menschen aus Entwicklungsländern einerseits für entwicklungspolitische Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit im Inland, andererseits für die Anbahnung von Schul-, Hochschul- und Städtepartnerschaften und für die Identifizierung möglicher entwicklungspolitischer Projekte zu nutzen. Eine moderne Integrationspolitik akzeptiert die Menschen aus Entwicklungsländern als potentielle Brückenbauer zwischen Deutschland und den Herkunftsländern und fördert ihre gesellschaftliche Integration in Deutschland, ohne von ihnen die Aufgabe ihrer kulturellen und sprachlichen Bindungen zu den Herkunftsländern zu verlangen.

Solange im Rahmen dieser Partnerschaften das Land sich nicht als staatlicher Geber versteht und keine neuen Parallelstrukturen der Technischen Zusammenarbeit etabliert, sondern als Förderer von Partnerschaften seiner Kommunen, Schulen und Hochschulen, zivilgesellschaftlichen Organisationen und Initiativen mit entsprechenden Institutionen und Organisationen im Partnerland agiert, gibt es keinen Konflikt mit der Paris Agenda und dem Ziel verbesserter Arbeitsteilung zwischen den staatlichen Gebern. Im Gegenteil, das Knüpfen vielfältiger persönlicher und institutioneller Beziehungen auf dezentraler Ebene zwischen Ländern und Partnerregionen in Entwicklungsländern kann auch zur Entlastung der zentralen EZ-Institutionen und des BMZ angesichts der zunehmenden Komplexität internationaler Beziehungen und immer neuer Herausforderungen im Zuge fortschreitender Globalisierung beitragen. So ergibt sich das Bild eines vielstufigen Beziehungsgeflechts zwischen Deutschland mit seinen Ländern und den Entwicklungsländern und ihren Regionen und Kommunen.

Die Länder sollten – ähnlich wie von den nationalen Gebern gefordert – auch untereinander Arbeitsteilung in der Entwicklungszusammenarbeit praktizieren. So wäre es sicher nicht im Sinne der Paris Deklaration, wenn mehrere Länder parallel eine Partnerschaft mit demselben Partnerland eingingen. Vielmehr sollte ein Land, das eine langfristige Partnerschaft unterhält, auch die Interessen anderer Länder bzw. ihrer entwicklungspolitischen Akteure in dem Partnerland vertreten. Voraussetzung dafür, dass diese Form „delegierter Partnerschaft“ bzw. delegierter Zusammenarbeit funktionieren kann, ist natürlich ein hohes Maß an Transparenz und gegenseitiger Information der Länder über ihre jeweiligen Partnerschaften mit Entwicklungsländern bzw. ihren Provinzen.

4.5 Bundesländer als Anbieter wissenschaftlich-technologischer Zusammenarbeit

Als vierte Option bietet sich eine strategische Ausrichtung der Zusammenarbeit der Länder mit Entwicklungsländern entsprechend ihren komparativen Vorteilen an. Die Länder sollten gezielt Möglichkeiten für verstärkte wissenschaftlich-technologische Zusammenarbeit (WTZ) ausloten, wie sie mit anderen Industrieländern und mit Schwellen- bzw. Ankerländern üblich ist.⁴¹ Angesichts der vielfältigen Herausforderungen, denen sich Entwicklungs-

41 Unbestrittenes Kompetenzfeld der Bundesländer ist die Bildungs- und Wissenschaftspolitik unter dem Dach der mit der Föderalismusreform von 2006 bekräftigten Kulturhoheit der Länder. Zwar ist die Kom-

länder im Zuge der wirtschaftlichen Globalisierung und des beschleunigten Klimawandels gegenübersehen, besteht ein zunehmender Bedarf an anwendungsorientierter Forschung und Politikberatung, den die Länder mit Universitätspartnerschaften, Wissenschaftleraus-tausch und gemeinsamen Studiengängen und Forschungsprogrammen zur Bewältigung der globalen Herausforderungen bedienen sollten.

Für eine Konzentration der Länder auf wissenschaftlich-technologische Zusammenarbeit spricht der Bedarf auf Seiten der Partnerländer und die relative Vernachlässigung der Uni-versitäten und der tertiären Bildung durch die internationale Entwicklungszusammenarbeit bis in jüngste Zeit. In vielen Entwicklungsländern, insbesondere in Afrika, weist die Lei-stungsfähigkeit der Universitäten und Forschungseinrichtungen und die Innovationskapazität der nationalen Unternehmen erhebliche Defizite auf, der Nachholbedarf der afrikanischen Universitäten und Forschungseinrichtungen, um an das internationale Forschungsniveau anschließen zu können, ist sehr groß.⁴² Bereits seit einigen Jahren weist die Weltbank dar-auf hin, dass die Geber zu lange die tertiäre (universitäre) Bildung und die Förderung der Forschungskapazitäten in Entwicklungsländern zugunsten der Förderung der Primarschul-bildung vernachlässigt hätten.⁴³ Universitäre Ausbildung wurde als Elitenförderung für nicht geeignet zur Förderung aus EZ-Mitteln angesehen, doch inzwischen wird sichtbar, wie sehr die Vernachlässigung der tertiären Bildung und der Forschungskapazitäten vor allem der afrikanischen Universitäten die Fähigkeit der davon betroffenen Entwick-lungs-länder beeinträchtigt, ihre Probleme mit den eigenen intellektuellen Kapazitäten zu bewäl-tigen und ihre Produkte und Dienstleistungen auf den globalisierten Märkten wettbewerbs-fähig zu positionieren. In der Vernachlässigung der tertiären Bildung und der Universitäten als Kristallisationspunkte für die Ausbildung nationaler Identität und motivierender Leitbil-der für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung des Landes durch die Geber vor allem in den Zeiten der Strukturanpassung während der 1980er und 1990er Jahre wird eine wesentliche Ursache für das wirtschaftliche Zurückbleiben der Länder Subsahara-Afrikas gesehen.⁴⁴

Insofern können die Länder mit einem umfassenden Angebot an Wissenschaftskooperation, Universitätspartnerschaften, gemeinsamen Forschungsprojekten und Ausbildungsprogrammen einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Voraussetzungen für den Anschluss

petenz für Forschungspolitik zwischen Bund und Ländern geteilt, doch angesichts der hochdifferenzierten Universitäts- und Forschungslandschaft in Deutschland erscheint es durchaus vertretbar, wenn sich die Länder nach außen hin mit ihren jeweiligen Forschungs- und Lehrangeboten sowie mit dem Technologieangebot der Privatwirtschaft in ihrem Land präsentieren. Jedes Bundesland wird einige für Entwicklungsländer besonders relevante Cluster seiner Forschungslandschaft und des Technologieangebots seiner Un-ternehmen benennen können und nach geeigneten Partnern in Entwicklungsländern suchen.

42 Vgl. Müller (2006, 27).

43 So ruft die Weltbank die Geber zur Revitalisierung der afrikanischen Universitäten auf, see World Bank (2000). Auch ärmere Entwicklungsländer brauchen (hoch-)qualifizierte Arbeitskräfte, Ingenieure und Manager, um die großen Herausforderungen zu bewältigen, denen sich alle gegenübersehen und um die internationale Wettbewerbsfähigkeit ihre Wirtschaft zu verbessern. Dies gilt für alle Sektoren, die Land-wirtschaft nicht weniger als die Industrie und den Dienstleistungssektor. Das Schlagwort von der Wis-sensgesellschaft bzw. der *knowledge economy* bezeichnet den zentralen Stellenwert von Universitäten und tertiärer Bildung. Die Geber sind dabei, die zu starke Konzentration auf Primarschulbildung zugunsten eines holistischen Ansatzes zu korrigieren, in dem allen Qualifikationsniveaus und den entsprechenden Bildungseinrichtungen so gefördert werden, wie es einer Wirtschaft im globalen Wettbewerb entspricht. Vgl. auch: Wissenschaftlicher Beirat beim BMZ (2001).

44 Vgl. Ogbu (2006).

der weniger entwickelten Entwicklungsländer an die globale Wissensgesellschaft leisten. Die Länder könnten als Vermittlungsagenturen der in ihrem Lande vorhandenen wissenschaftlichen und technologischen Kapazitäten (einschließlich derjenigen von Unternehmen) eine komplementäre Rolle zur Entwicklungszusammenarbeit des Bundes spielen, in der die wissenschaftlich-technologische Zusammenarbeit bislang noch eine untergeordnete Rolle spielt. Dies könnte sich allerdings bald ändern. Das BMZ bereitet ein Positionspapier zu „Wissen für Entwicklung“ vor, BMZ und Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) wollen sich in Zukunft enger über ihre wissenschaftlich-technologische Zusammenarbeit mit Schwellen- und Ankerländern abstimmen, und am 20. Februar 2008 verabschiedete die Bundesregierung eine neue Internationalisierungsstrategie für den Forschungs- und Innovationsstandort Deutschland, in der auch die Wichtigkeit vertiefter wissenschaftlich-technologischer Kooperation mit Entwicklungsländern betont wird.⁴⁵ Insofern müssen sich die Länder als Anbieter wissenschaftlich-technologischer Kooperation mit Entwicklungsländern möglichst bald gegenüber dem BMBF und dem BMZ positionieren und auf eine effektive Kooperation und Arbeitsteilung zwischen Bundes- und Landesebene hinarbeiten. Dabei kann ein gesunder Wettbewerb zwischen den Ländern zur Qualitätsverbesserung des Angebots an Wissenschafts- und Technologiekooperation beitragen.

Das Angebot der Länder an wissenschaftlich-technologischer Zusammenarbeit kann sich aus drei Komponenten zusammensetzen:

45 „(i) Die Strategie der Bundesregierung zur Internationalisierung von Wissenschaft und Forschung wird im kontinuierlichen internationalen Vergleich jeweils das beste Wissen, die optimalen Strukturen und die zielführenden Prozesse identifizieren und für den Wissenschaftsstandort Deutschland nutzbar machen. Sie soll sowohl Leitfaden als auch Ausgangsbasis für die Kooperation von Akteuren des deutschen Wissenschafts- und Innovationssystems sein, die Aufgaben und Missionen der deutschen Wissenschafts-, Forschungs- und Mittlerorganisationen im internationalen Umfeld durch verbesserte Abstimmung und verstärkten Informationsaustausch in ihren Zielen und Wirkungen unterstützen und damit bislang nicht ausreichend genutzte Synergien erschließen.

(ii) Die Strategie zur Internationalisierung von Wissenschaft und Forschung gibt Antworten der Bundesregierung auf die Herausforderungen des globalen Wettbewerbs an unser Wissenschafts- und Innovationssystem. Die vier prioritären Ziele der Strategie sind:

1. Die Forschungszusammenarbeit mit den weltweit Besten stärken: Deutsche Forscherinnen und Forscher müssen in Zukunft noch enger mit den innovativsten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern und mit den weltweit besten Forschergruppen zusammenarbeiten. Gleichzeitig soll Deutschland zu einer ersten Adresse für die besten Forscherinnen, Forscher und Studierenden aus aller Welt werden.

2. Innovationspotenziale international erschließen: Deutsche Unternehmen müssen sich die führenden und neu entstehenden Hightech-Standorte und die kreativsten F&E-Zentren der Welt als Partner sichern. Damit stärken wir den Innovationsstandort Deutschland und machen ihn für F&E-intensive Unternehmen noch attraktiver.

3. Die Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern in Bildung, Forschung und Entwicklung nachhaltig stärken: Damit in den Entwicklungsländern Afrikas, Lateinamerikas und Asiens moderne Hochschulbildungs-, Forschungs- und Innovationssysteme entstehen bzw. gestärkt werden und damit gleichzeitig bessere Voraussetzungen für eine engere Wissenschaftskooperation mit zukünftigen neuen Wissenschafts- und Wirtschaftszentren entstehen, werden künftig die wissenschaftlich-technologische Zusammenarbeit und die Entwicklungszusammenarbeit besser aufeinander abgestimmt. Dies ist auch ein wichtiger Beitrag zur wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung dieser Länder sowie zur weltweiten Bekämpfung der Armut und Lösung anderer globaler Herausforderungen.

4. International Verantwortung übernehmen und globale Herausforderungen bewältigen: Deutschland wird mit seinen Forschungs- und Innovationspotenzialen zur Lösung der globalen Klima-, Ressourcen-, Gesundheits-, Sicherheits- und Migrationsherausforderungen beitragen. Deutschland kann so nicht nur seine wissenschaftspolitischen, sondern auch seine außen- und entwicklungspolitischen Ziele glaubhaft vertreten.“ (BMBF 2008, 5 f.).

- Jedes Bundesland kann auf der Grundlage seiner Universitäts- und Forschungslandschaft ein spezielles Kooperationsangebot an ein Partnerland (oder an mehrere Partnerländer) zusammenstellen und gleichzeitig die eigenen Universitäten und Forschungseinrichtungen dazu motivieren, die Probleme des Partnerlandes zum Gegenstand ihrer Forschung (und Lehre) zu machen und nach Ansatzpunkten und Partnern für Forschungskooperation mit dem Partnerland zu suchen. Zur besseren Fundierung ihrer wissenschaftlich-technologischen Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern sollten die Länder eine Bestandsaufnahme der entwicklungsländerbezogenen Forschung an ihren Hochschulen und Forschungseinrichtungen vornehmen, um daraus einen Forschungs-Kooperationsführer zur Information potentieller Kooperationspartner in Entwicklungsländern zu entwickeln. Bisher entstand die Zusammenarbeit deutscher Universitäten und wissenschaftlicher Institute in der Regel eher zufällig durch persönliches Engagement einzelner Hochschullehrer und Wissenschaftler, die sich im Rahmen von Fachkräfteaustauschprogrammen oder Feldforschung in den Entwicklungsländern aufgehalten haben. Sinnvoll wäre es jedoch, spezielle Förderprogramme zum systematischen Aufbau von Partnerschaften mit Hochschulen und wissenschaftlichen Einrichtungen in den Entwicklungsländern aufzulegen. Wissenschaftlich-technologische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern wird zwar auch auf Bundesebene vom BMBF und in Zukunft wieder verstärkt vom BMZ betrieben, doch angesichts der Vielfalt und Differenziertheit der deutschen Forschungslandschaft kann jedes Bundesland sein spezifisches Angebotsprofil präsentieren. Wissenschaftliche Kooperation mit Partneereinrichtungen in Entwicklungsländern kann auch dazu beitragen, dass die Hochschulen und wissenschaftlichen Institute in den Ländern ihr eigenes Profil schärfen, z. B. durch gemeinsam mit Partnerinstitutionen aufzubauende Exzellenzzentren, in denen international anerkannte Studiengänge absolviert werden und entwicklungspolitisch relevante Forschungsprojekte durchgeführt werden können.
- Die Länder beanspruchen traditionell ein Mandat und Kompetenz im Bereich Außenwirtschaftsförderung für die im Lande ansässigen Wirtschaftsunternehmen. Sie können auf dieser Grundlage in den Partnerländern als Technologievermittler agieren und Unternehmen ihres Landes dazu motivieren, ihre Technologien und Problemlösungskompetenzen in Entwicklungsländern, z. B. zu regenerativen Technologien, zu den Auswirkungen des Klimawandels oder zu den Einsatzmöglichkeiten von Hightech unter Entwicklungsländerbedingungen zu vermarkten. Wenn die wissenschaftlich-technologische Zusammenarbeit zur Umsetzung von Forschungsergebnissen in Pilotvorhaben in dem Partnerland führt, kann dies auch aus Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit finanziert werden.
- Schließlich eröffnet sich eine weitere Perspektive, indem die im Lande ansässigen Migranten aus dem Partnerland bzw. den Partnerländern in die wirtschaftliche, die wissenschaftliche Zusammenarbeit und die Entwicklungszusammenarbeit einbezogen werden. Hochqualifizierte Migranten haben ihr Land nicht selten verlassen, weil die Bedingungen an den nationalen Universitäten für effektive Forschung und Lehre zu ungünstig waren. Diese Migranten könnten im Rahmen von Projekten zur Verbesserung der Kapazitäten für Forschung und Lehre in ihren Herkunftsländern eine wichtige Rolle spielen und damit einem übermäßigen Braindrain entgegenwirken. Ausländische Studierende wiederum, die ihre Ausbildung an deutschen Hochschulen erfolgreich abschließen, schieben die Rückkehr in ihre Länder auf, weil sie dort nach langem Auslandsaufenthalt und auf der hier erreichten Qualifikationsstufe keine realistische Berufsperspektive

mehr sehen. Hier liegt wertvolles Potenzial brach, das insbesondere Unternehmen, die sich in den Entwicklungsländern engagieren wollen, durch das Angebot von Praktika an diese Studierenden nutzen können. Mit Hilfe dieser mit der Arbeitskultur hiesiger Unternehmen vertrauten Fachkräfte können dann deutsche Unternehmen ihre Niederlassungen in Entwicklungsländern erfolgreich betreiben.

4.6 Ein neues Leitbild für eine zukunftsorientierte Entwicklungspolitik der Bundesländer

Der Verweis auf den Paradigmenwechsel in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit und die kritische Beurteilung der komplexen deutschen EZ-Institutionenlandschaft durch die DAC-Prüfer soll die Länder natürlich nicht davon abhalten, ihre spezifische Rolle in der deutschen Entwicklungspolitik zu spielen und nach Möglichkeit ihre ODA-Leistungen im Einklang mit der international generell geforderten Anhebung der ODA-Quote zu steigern.⁴⁶ Dazu bedarf es offenbar eines neuen politischen Impulses, der die Landesregierungen an ihre Mitverantwortung für die globale Zukunftssicherung (Agenda 21) erinnert und ihr entwicklungspolitisches Engagement in die sich herausbildende EZ-Architektur einordnet.

Neben ihrer Mitverantwortung für die globale Zukunftssicherung können die Länder mit ihrer Entwicklungszusammenarbeit aber auch Eigeninteressen verbinden. Zwar gibt es in einer offenen Weltwirtschaft keine einfache Ursache-Wirkungsbeziehung zwischen den Leistungen der Entwicklungszusammenarbeit eines Gebers und dem wirtschaftlichen Nutzen, den seine Wirtschaft aus der wirtschaftlichen Dynamik des Empfängerlandes ziehen kann (dies gilt insbesondere bei zunehmender Lieferaufbindung der Hilfe), doch ist der Goodwill, den ein Geber mit seinem Engagement in den Partnerländern erzeugen kann, nicht zu unterschätzen. Die Länder sollten nach ihren Möglichkeiten zum positiven Image beitragen, das Deutschland als zuverlässiger und leistungsfähiger Partner in der Entwicklungswelt hat und das neben der technologischen Kapazität der Unternehmen beruhenden Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft eine wesentliche Voraussetzung für ihre weltweiten Exporterfolge ist. Über die kommerziellen Interessen hinaus können die Länder mit ihrer Entwicklungszusammenarbeit ein Eigeninteresse in der Weise verbinden, dass sie nicht nur zur Internationalisierung der eigenen Wirtschaft, insbesondere der kleineren und mittleren Unternehmen, beitragen kann, sondern auch zur Internationalisierung der Hochschulen, Fachschulen und Forschungseinrichtungen, die Deutschland wieder attraktiv für ausländische Studierende und für internationale Forschungskooperation werden lässt. Angesichts der zunehmenden Bedeutung von Wissen und Innovation für die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und angesichts der großen Wachstumspotentiale der Entwicklungsländer sollte sich die Beschäftigung der deutschen Universitäten, Forschungseinrichtungen und innovativen Unternehmen mit entwicklungsländerspezifischen Problemen und Problemlösungen früher oder später auch wirtschaftlich auszahlen.

⁴⁶ Das bedeutet natürlich nicht, dass die Bundesländer ihrerseits eine ODA-Quote von 0,7 % des Landeseinkommens anstreben müssten. Die ist eine Bundesaufgabe. Wenn aber die Gewichte zwischen Bund und Ländern, zwischen EZ mit Entwicklungsländern vor Ort und entwicklungspolitischer Inlandsarbeit ähnlich wie bisher verteilt bleiben sollen, müssten auch die Länder ihre ODA anrechenbaren Leistungen bis zum Jahr 2015 kontinuierlich anheben.

Auch die Landesverwaltungen können von der Entwicklungszusammenarbeit kreative Impulse erhalten. Durch zeitweilige Abordnung zu den Verwaltungen der Partnerländer und wechselseitigen Personalaustausch erwerben die Landesbediensteten interkulturelle Kompetenzen, sehen ihre Tätigkeit aus einer neuen Perspektive und kommen womöglich mit neuen Ideen für den eigenen Tätigkeitsbereich zurück. Außerdem wird die Tätigkeit in den Landesverwaltungen attraktiver, wenn es die Möglichkeit eines zeitweiligen Auslandseinsatzes im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit gibt. Schließlich kann die Entwicklungszusammenarbeit eine wichtige Rolle in der Integrationspolitik der Länder spielen, indem die Mitwirkung der Diaspora als Brückenbauer zu den Herkunftsländern gesucht wird.

Wenn ein neuer Ministerpräsidentenbeschluss dazu dienen soll, der Entwicklungspolitik der Länder einen neuen Schub zu verleihen, muss ihr entwicklungspolitisches Mandat möglichst plausibel für die Öffentlichkeit und die Parlamente begründet werden. Ein neuer Ministerpräsidentenbeschluss darf das bisherige Mandat von 1988 nicht einfach ausweiten, sondern muss eine strategische Ausrichtung der Entwicklungspolitik der Länder auf der Grundlage ihrer spezifischen Angebotskapazitäten und im Hinblick auf eine effektive Ergänzung bzw. Arbeitsteilung zur Entwicklungspolitik des Bundes befördern. Nicht jede Maßnahme der Entwicklungszusammenarbeit rechtfertigt sich heute von selbst.

Angesichts der großen Heterogenität der Entwicklungspolitik der Länder sowohl beim Umfang als auch bei der Art der Leistungen stellt sich die Frage, ob sich für ihre Entwicklungspolitik bei aller Unterschiedlichkeit doch eine gemeinsame Kernaufgabe formulieren lässt, die mehr besagt, als dass die Länder einen Beitrag zur Erreichung der MDGs leisten wollen. Ein Vorschlag für ein Leitbild bzw. Mandat, dem sich alle Länder in ihrer Entwicklungspolitik verpflichtet fühlen könnten, wäre: **„Wissen für nachhaltige Entwicklung weltweit mobilisieren“**. Damit würden die Länder ihre Kernkompetenz für Bildung und Wissenschaft zur Grundlage und zum Ansatzpunkt ihrer Entwicklungspolitik machen, und die entwicklungspolitischen Aktivitäten in Deutschland wie in Entwicklungsländern ließen sich unter dasselbe Leitbild bzw. Mandat subsumieren. Mit dem Begriff „Wissensmobilisierung“ würden die Länder gleichzeitig die Komplementarität zur Entwicklungszusammenarbeit der Bundesrepublik Deutschland unterstreichen. Bei der Entwicklungspolitik der Länder steht eben nicht die Mobilisierung möglichst großer finanzieller Leistungen im Vordergrund (ODA-Quote), sondern die Schaffung und Verbreitung von Wissen über Entwicklungsländer und die globalen Herausforderungen (Entwicklungsforschung, Umwelt- und Klimaforschung) in Deutschland auf der einen und die wissenschaftlich-technologische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern im Hinblick auf die Verbesserung ihrer Kapazitäten, in Zukunft als gleichberechtigte Partner im internationalen Forschungs- und Innovationssystem zu agieren, auf der anderen Seite.

Für die entwicklungspolitische Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit im Inneren wäre mit „Wissensmobilisierung für weltweit nachhaltige Entwicklung“ ein präziseres Ziel formuliert als die reine Information über die Lage der Entwicklungsländer und die globalen Herausforderungen für die Menschheit, das Ziel wäre eben auch, die Menschen in Deutschland zur Überprüfung von Konsummustern und wirtschaftlichem Handeln im Hinblick auf weltweite Nachhaltigkeit zu bewegen (dieses Ziel war bereits in der Agenda 21 enthalten, ist aber seither in Vergessenheit geraten). Der entwicklungspolitische Bildungsauftrag nach Innen wird von der Paris Deklaration natürlich nicht berührt und sollte von den Ländern in Zukunft mit noch größerer Betonung der Resultate verfolgt werden.

Auch die Einbeziehung der Diaspora in die Entwicklungspolitik der Länder ließe sich unter das Leitbild der Wissensmobilisierung einordnen. Diaspora-Arbeit bedeutet zum einen, das Wissen der Diaspora für entwicklungspolitische Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit im Inneren zu nutzen, und zum anderen, ihr in Deutschland erworbenes technisch-organisatorisches Wissen für Entwicklungsprojekte in den Herkunftsländern zu „mobilisieren“. Das Leitbild der „Wissensmobilisierung“ deckt aber noch weitergehend auch das Engagement von Ländern zur Verbesserung der Voraussetzung der Universitäten und Forschungseinrichtungen der Partnerländer für exzellente Forschung und moderne Lehre ab. Würden die Länder ihre Entwicklungszusammenarbeit auf dieses Ziel hin orientieren, also auf „Wissensmobilisierung“ im Partnerland durch Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Universitäten und Forschungseinrichtungen, und damit Erfolg haben (im Zusammenwirken mit anderen Gebern wie der Weltbank), dann könnten sie damit auch einen Beitrag zur Verringerung des *Braindrain* in Zukunft leisten. Statt *Braindrain* würde *Braincirculation* motiviert und damit die immer engere Verknüpfung der Universitäts- und Forschungssysteme in Deutschland und in den Partnerländern vorangetrieben. Viele hochqualifizierte Migrantinnen sind ja auch deswegen nach Europa gekommen, weil sie in Afrika für ihre Qualifikationen keinen sinnvollen Einsatz gefunden haben, weil die Universitäten und Forschungseinrichtungen in einem schlechten Zustand sind und keine Möglichkeiten bieten, Forschung und Lehre auf internationalem Niveau zu betreiben.

Literaturverzeichnis

- ALG* (Arbeitsgemeinschaft der Eine Welt Landesnetzwerke in Deutschland e.V.) / *VENRO* (2004): *Der Welt den Rücken? Zur Entwicklungspolitik der Bundesländer*, Bonn/Göttingen 2004
- Ashoff, G. et al.* (s. a.): *Phase One of the Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration: Agency Level Evaluations: Germany*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (im Erscheinen)
- Birdsall, N.* (2007): *Do no Harm: Aid, Weak Institutions and the Missing Middle in Africa*, Washington/DC: Center for Global Development (Working Paper 113)
- BMZ* (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) (2005): *Mehr Wirkung erzielen: Die Ausrichtung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit auf die Millenniums-Entwicklungsziele: Die Umsetzung der Paris Declaration on Aid Effectiveness*, Bonn
- BMBF* (*Bundesministerium für Bildung und Forschung*) (2008): *Deutschlands Rolle in der globalen Wissensgesellschaft stärken: Strategie der Bundesregierung zur Internationalisierung von Wissenschaft und Forschung*, Berlin
- Deutscher Bundestag* (2005): *Bericht der Bundesregierung zur Bildung für eine nachhaltige Entwicklung für den Zeitraum 2002 bis 2005*, Berlin (BT-Drucksache 15/6012 vom 04.10.2005)
- Europäische Kommission* (2007): *EU-Verhaltenskodex im Hinblick auf die Arbeitsteilung im Bereich der Entwicklungspolitik*, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, KOM(2007) 72 endgültig, Brüssel; online: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0072:FIN:DE:PDF>
- EU* (Europäische Union) (2005): *Gemeinsame Erklärung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission zur Entwicklungspolitik der Europäischen Union: "Der Europäische Konsens"*, Brüssel, 22. November 2005, S. 10 f.; online: <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/05/st14/st14820.de05.pdf>
- Fonari, A. / N. Stamm* (Hrsg.) (2004): *Entwicklungspolitik in Bayern – Analysen und Perspektiven*, München, Augsburg: Germanwatch Regional Gruppe, Eine Welt Netzwerk e.V.
- Fritz, V. / A. R. Menocal* (2007): *Developmental States in the New Millennium: Concepts and Challenges for a New Aid Agenda*, in: *Development Policy Review*, 25 (5), 531–552
- High Level Forum* (2005): *Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability*; online: <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>
- Johnston, D. J. / R. Manning* (2005): *Doing Aid Better* (Kommentar), Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development
- Knack, S. / A. Rahmann* (2004): *Donor Fragmentation and Bureaucratic Quality in Aid Recipients*, Washington/DC: World Bank (Policy Research Working Paper 3186)
- Levy, B. / S. Kpundeh* (Hrsg.) (2004): *Building State Capacity in Africa: New Approaches, Emerging Lessons*, Washington/DC: World Bank Institute
- MfGFFI* (Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen) (2007): *Leitlinien der Entwicklungszusammenarbeit des Landes Nordrhein-Westfalen*, Düsseldorf
- Müller, I.* (2006): *Perspektiven für die wissenschaftlich-technologische Zusammenarbeit Deutschlands mit Subsahara-Afrika*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Discussion Paper 17/2006)
- Mürle, H.* (2007): *Towards a Division of Labour in European Development Co-operation: Operational Options*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Discussion Paper 6/2007)
- OECD / DAC* (Organisation for Economic Cooperation and Development / Development Assistance Committee) (1996): *Shaping the 21st Century: Contribution of Development Co-operation*, Paris
- / – (2005): *Prüfbericht über die Entwicklungszusammenarbeit: Deutschland*, Paris
- / – (2007): *2006 Development Co-operation Report*, Paris
- Ogbu, O.* (2006): *Knowledge dependence and its discontents: the demand for policy research in Africa in the era of globalization*, in: L. Box / R. Engelhard (Hrsg.), *Science and Technology Policy for Development, Dialogues at the Interface*, London: Authem Press
- Reuke, L. / J. Kost* (2006): „...Denn sie wissen genau, was sie nicht tun.“ *Die Bundesländer stehen sich aus ihrer entwicklungspolitischen Verantwortung*, Bonn: Germanwatch

- Schmitt, J.* (2008): Profil eines Geberlieblings, in: *E+Z Entwicklung + Zusammenarbeit* 49 (2), 65–67
- Terre des hommes / Welthungerhilfe* (2007): Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe: Eine kritische Bestandsaufnahme der deutschen Entwicklungspolitik: Fünfzehnter Bericht 2006/2007, Bonn
- World Bank* (2000): Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise: Task Force on Higher Education and Society, Washington/DC
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMZ* (2001): Wissenschaftsförderung, Hochschulkooperation und Migrationspolitik in der Entwicklungszusammenarbeit: Neue Herausforderungen und Schwerpunkte, Berlin
- World Bank Operations Evaluation Department* (2005): Capacity Building in Africa: An OED Evaluation of World Bank Support, Washington/DC
- World University Service* (2006): Entwicklungszusammenarbeit der Länder, Wiesbaden: Informationsstelle Bildungsauftrag Nord–Süd

Anhang

Beschlüsse der Ministerpräsidenten zur Entwicklungszusammenarbeit der Länder

Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 3./4. Mai 1962

Die Ministerpräsidenten haben am 26. Januar 1961 anerkannt, dass die Entwicklungspolitik Aufgabe des Bundes ist. Sie haben die Bereitschaft der Länder erklärt, im Rahmen ihrer Zuständigkeit und ihrer Möglichkeiten an der Entwicklungshilfe mitzuwirken. Von diesen Grundgedanken ausgehend hat die von den Ministerpräsidenten eingesetzte Länderkommission die Frage der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern erörtert und mit dem Bund darüber verhandelt. Auf Grund dieser Beratungen fassen die Ministerpräsidenten folgenden Beschluss:

1. Die Ministerpräsidenten gehen davon aus, dass die Durchführung von Entwicklungshilfemaßnahmen im Ausland grundsätzlich Sache des Bundes ist. Die Länder werden im Rahmen der Entwicklungspolitik des Bundes und nach Abstimmung mit dem Bund technische Hilfe, insbesondere Bildungs- und Ausbildungshilfe, in Entwicklungsländern leisten, wobei der Bund nach außen als Träger der deutschen Entwicklungshilfe in Erscheinung treten wird.
2. Die Ministerpräsidenten halten im Hinblick auf den von den Ländern erwarteten Beitrag eine enge Zusammenarbeit von Bund und Ländern für erforderlich. Dazu gehört auch, dass sie über die Grundlinien der Entwicklungspolitik des Bundes und seine Maßnahme auf dem Gebiet der Kapitalhilfe und der handelspolitischen Hilfe, vor allem auf dem Gebiet der Bildungs- und Ausbildungshilfe, durch die zuständigen Bundesstellen, insbesondere den Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit, laufend und umfassend unterrichtet werden.
3. Grundsätzliche Fragen der Zusammenarbeit werden in der Länderkommission für Entwicklungshilfe behandelt. Für die laufende Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern regen die Ministerpräsidenten an, beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit einen „Länderausschuss Entwicklungshilfe“ zu bilden.
4. Die Länder sind bereit, bei der Errichtung von länderkundlichen Informationszentren und einer Zentralstelle für die Berufsförderung mitzuwirken. Die Frage des Standorts, der Gebietsabgrenzung und der organisatorischen Gestaltung muss der Abstimmung der Länder untereinander und mit dem Bund überlassen bleiben. In diesen Zusammenhang wird die Zielsetzung der Deutschen Stiftung für Entwicklungsländer grundsätzlich begrüßt.
5. Die Ministerpräsidenten messen der Arbeit auf dem Gebiet der Bildungs- und Ausbildungshilfe besondere Bedeutung bei. Die Länder werden geeignete Personen für diese Aufgaben bereitstellen. Im einzelnen sollen die in der Anlage enthaltenen Grundsätze angewandt werden.

Anlage

Grundsätze für die Arbeit der Länder auf dem Gebiet der Bildungs- und Ausbildungshilfe.

1. Bei der Bereitstellung von Personal für die Aufgaben der Entwicklungshilfe soll folgendes beachtet werden:

- Die Länder stellen für die Abordnung und Beurlaubung von öffentlichen Bediensteten in den Länderhaushalten Leerstellen in dem erforderlichen Umfang bereit, um den in das Ausland entsandten Kräften nach Erfüllung ihres Auftrages die Rückkehr in ihr altes Dienstverhältnis zu ermöglichen. Dabei gehen die Länder davon aus, dass im Regelfall die Bezüge der im Rahmen von Bundesmaßnahmen entsandten Personen für die Zeit der Tätigkeit im Ausland in voller Höhe vom Bund getragen werden.

Bundes- und Landesbeamte sollen gleich behandelt werden. Hierfür sind übereinstimmende Richtlinien zu erarbeiten.

- Für nicht im öffentlichen Dienst stehende Personen sollen die mit ihrer Inanspruchnahme zusammenhängenden Fragen einheitlich geregelt werden.
 - Damit die Länder die von ihnen erwarteten Beiträge personeller Art zeitgerecht erfüllen können, ist eine möglichst frühzeitige Information der Länder über die vom Bund geplanten Maßnahmen und den sich daraus für die Länder ergebenden Personalbedarf erforderlich.
2. Die Länder fördern Angehörige von Entwicklungsländern, die zur Ausbildung in die Bundesrepublik kommen.

Bei Praktikanten, die von den Ländern eingeladen und auf ihre Kosten ausgebildet werden, werden die Länder sich hinsichtlich der Wahl des Entsendungslandes und der Ausbildungsmaßnahmen mit dem Bund abstimmen. Auch freie (nicht über Regierungsvereinbarung hereingekommene) Praktikanten können mit Landesmitteln gefördert werden. Für Praktikanten, die vom Bund eingeladen werden, sollte der Bund die gesamten Unterhaltungs-, Ausbildungs- und Betreuungskosten tragen. Bei der Auswahl von Praktikanten sollte nach strengeren Grundsätzen als bisher verfahren und für eine bessere Sprachausbildung gesorgt werden.

3. Zuschussleistungen der Länder an förderungswürdige Organisationen, die sich der Praktikanten- und Studentenbetreuung wie auch der sonstigen Pflege der menschlichen Kontakte zu den im Inland weilenden Angehörigen der Entwicklungsländer widmen, sollen unter den Ländern koordiniert werden.

Beschluss der Ministerpräsidenten der Länder vom 28. Oktober 1988

1. Die Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern hat eine zunehmende wirtschaftliche, soziale und kulturelle Bedeutung erhalten.

Die Länder haben - unbeschadet der grundsätzlichen Zuständigkeit des Bundes auf dem Gebiet der Entwicklungspolitik - mit ihren vielfältigen Leistungen einen wichtigen Beitrag zum Auf- und Ausbau der Beziehungen zu den Entwicklungsländern geleistet.

Die Ministerpräsidenten sehen in den Beziehungen zwischen den Industrie- und Entwicklungsländern einen wichtigen Teil einer auf internationale Zusammenarbeit ausgerichteten Politik. Die Ausweitung und Vertiefung dieser Politik liegt im Interesse beider Seiten. Sie ist allerdings wachsenden qualitativen und quantitativen Herausforderungen ausgesetzt.

Trotz weltweiter Anstrengungen hat sich die Lage einer größeren Zahl von Entwicklungsländern in den letzten Jahren verschlechtert. Internationale Verschuldung, Budgetdefizite, Inflation, wachsende Armut, zunehmende Schädigungen der Umwelt, und die nicht ausreichende Leistungsfähigkeit staatlicher Einrichtungen sind hierfür Ursache und Folge zugleich. Der Abstand vieler Entwicklungsländer zu den Industrienationen hat sich vergrößert. Die Ministerpräsidenten fordern die Bundesregierung und die Europäischen Gemeinschaften auf, gemeinsam mit den Entwicklungsländern Vorschläge für einen nachhaltigen Ausbau ihrer Beziehungen zu erarbeiten und dabei geeignete Rahmenbedingungen für eine Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Länder der Dritten Welt zu schaffen.

Die Länder sind bereit - im Rahmen ihrer verfassungsmäßigen Zuständigkeiten und Möglichkeiten - in Abstimmung mit der Bundesregierung ihren Beitrag zur Lösung aktueller Probleme des Nord-Süd-Verhältnisses zu leisten. Die Ministerpräsidenten bekräftigen ihre Bereitschaft zur Fortsetzung der partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern auf der Grundlage ihrer Beschlüsse vom 03./04. Mai 1962 und 26.-28. Oktober 1977.

2. Die Ministerpräsidenten sehen die Schwerpunkte der Mitarbeit der Länder in der Entwicklungszusammenarbeit auch weiterhin in der Förderung der
 - Aus- und Fortbildung von Fachkräften vor Ort und im Inland
 - Personellen Hilfe
 - Durchführung von Projekten in Entwicklungsländern
 - Entwicklungspolitischen Informations- und Bildungsarbeit

Sie betrachten diese Maßnahmen als wichtigen Beitrag für eine eigenständige Entwicklung der Länder der Dritten Welt und die Möglichkeit der verstärkten Teilnahme am Welthandel.

Im Hinblick auf die weltweit veränderten ökonomischen und sozialen Gegebenheiten halten die Ministerpräsidenten eine Ausweitung der Zusammenarbeit der Länder der

Bundesrepublik Deutschland mit den Entwicklungsländern auf folgenden Gebieten für geboten:

- Zusammenarbeit im Bildungswesen einschließlich:
- Berufliche Bildung
- Wissenschaftliche Zusammenarbeit
- Entwicklungsländerbezogene Forschung an Hochschulen
- Technische Zusammenarbeit einschließlich Entwicklung und Übertragung angepasster Technologie
- Mittelstands-, Handwerks- und Genossenschaftsförderung
- Schutz der Umwelt und Schonung der Ressourcen
- Ländliche und städtische Entwicklung
- Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Öffentlichen Verwaltung und der Einrichtungen zur Wirtschaftsförderung
- Förderung des Gesundheitswesens
- Kulturelle Zusammenarbeit

Die Ministerpräsidenten sind der Auffassung, dass die Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern nicht nur vom Bund und den Ländern, sondern auch von der breiten Öffentlichkeit getragen werden muss.

Die Länder begrüßen und fördern deshalb das Engagement der Nichtregierungsorganisationen und der Kirchen in der Entwicklungszusammenarbeit sowie Aktivitäten von Gemeinden und von bürgerschaftlichen Initiativen. Die Ministerpräsidenten sehen eine verstärkte Einbeziehung der Entwicklungspolitik in die schulische und außerschulische Informations- und Bildungsarbeit vor, um auf diese Weise das Bewusstsein und das Verständnis für die Probleme der Länder der Dritten Welt zu vertiefen.

3. Die bisherige wechselseitige Unterrichtung von Bund und Ländern über ihre entwicklungs-politischen Maßnahmen hat sich als nützlich erwiesen. Sie bedarf mit Blick auf den Gesamtumfang der entwicklungspolitischen Aktivitäten der Europäischen Gemeinschaften, des Bundes und der Länder der Erweiterung und inhaltlichen Verbesserung. Die Länder vereinbaren, die gegenseitige Information über wichtige entwicklungspolitische Vorhaben auszubauen.

Die Ministerpräsidenten begrüßen die Absicht der Bundesregierung, ein Informationssystem als Kontaktstelle für entwicklungspolitische Vorhaben des Bundes und der Länder beim Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit einzurichten und erklären ihre Bereitschaft, daran mitzuwirken.

Die Bundesregierung wird gebeten, die Länder über neue Maßnahmen und Veränderungen in den entwicklungspolitischen Schwerpunkten des Bundes, seiner in der Entwicklungszusammenarbeit tätigen Institutionen sowie der internationalen Organisationen zeitgerecht zu unterrichten.

Beschluss der Ministerpräsidenten der Länder vom 1. Dezember 1994

Rio-Folgeprozess in der Entwicklungszusammenarbeit

Mit ihrem Beschluss vom 28. Oktober 1988 haben die Regierungschefs der Länder erneut die Bereitschaft unterstrichen, ihren Beitrag zur Lösung aktueller Probleme des Nord-Süd-Verhältnisses zu leisten und dabei zugleich die Beschlüsse vom 03./04. Mai 1962 und 26.-28. Oktober 1977 bekräftigt. Sie sehen darin auch weiterhin eine geeignete Grundlage, auf der sich die Entwicklungszusammenarbeit der Länder vollziehen kann.

Die Regierungschefs der Länder unterstreichen die Bedeutung des Rio-Folgeprozesses für die Länder und werden ihn im Rahmen ihrer Zuständigkeiten nachdrücklich unterstützen.

Sie sehen in den Ergebnissen der Rio-Konferenz eine deutliche Unterstützung ihrer eigenen Position, die darauf gerichtet ist, an dem notwendigen Veränderungsprozess nicht nur die Partner im Süden, sondern vor allem auch die Menschen im eigenen Land intensiv und auf allen Ebenen zu beteiligen. Ohne Mitgestaltung durch die Bevölkerung und ohne Transparenz der notwendigen Veränderungsprozesse werden diese nicht umgesetzt werden können, weder im Norden noch im Süden.

Durch die "Erklärung von Rio zu Umwelt und Entwicklung" werden die zukünftigen Entwicklungsziele in Grundsätzen definiert und die politischen Prioritäten und zuständigen Strukturen in der sog. Agenda 21 präzisiert.

Der bei der Rio-Konferenz vereinbarte gemeinsame Entwicklungsprozess verlangt die Bereitschaft zu einer partnerschaftlichen Entwicklung jeweils angepasster tragfähiger umwelt- und sozial gerechter Modelle für das zukünftige Zusammenleben der Menschen auf diesem Planeten. Entwicklungszusammenarbeit muss deshalb Querschnittsaufgabe werden und die Kohärenz der zentralen Politikfelder anstreben.

Die Regierungschefs der Länder wollen diesen innovativen Impuls nach Kräften unterstützen und damit ihren Beitrag zugunsten einer nachhaltigen, sozial gerechten Entwicklung in der Einen Welt leisten.

Die Regierungschefs der Länder bieten ihre Kooperation im Rio-Folgeprozess an und erwarten von der Bundesregierung, dass sie ihrerseits den notwendigen Umsetzungsprozess nach Rio fördert und insbesondere bei der Berichterstattung Deutschlands gegenüber der UN-Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD) alles in ihren Kräften Stehende tut, um Länder, Kommunen, gesellschaftliche Gruppen einschließlich Nichtregierungsorganisationen aktiv an diesem Prozess zu beteiligen.

Beschluss der Ministerpräsidenten der Länder vom 9. Juli 1998

1. Die Regierungschefs der Länder sind sich darin einig, dass bei der Entwicklungszusammenarbeit im Ausland und bei der entwicklungspolitischen Inlandsarbeit durch wechselseitige Verwertung von Erfahrungen und effiziente Bündelung von Kräften verstärkt Möglichkeiten der Kooperation und der Arbeitsteilung genutzt werden sollten, um den erhöhten Anforderungen gerecht werden zu können.

Sie nehmen den Bericht der Länderarbeitsgruppe „Koordination und Kooperation in der Entwicklungszusammenarbeit der Länder der Bundesrepublik Deutschland“ vom 22. Juni 1998 zur Kenntnis.

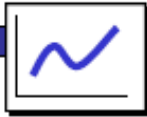
2. Die Regierungschefs der Länder appellieren an die Bundesregierung, die Länder bei der Entwicklungszusammenarbeit mit ausländischen Partnern mit ihren Erfahrungen und Möglichkeiten noch stärker als bisher in die konzeptionellen Überlegungen (Länderkonzepte, Sektorkonzepte) einzubeziehen und die Kohärenz von Entwicklungspolitik und Außenwirtschaft zur Sicherung nachhaltiger Entwicklung zu fördern.
3. Aufgrund der herausragenden Bedeutung von Nichtregierungsorganisationen und Initiativen fordern die Regierungschefs der Länder die Bundesregierung und die Europäische Union auf, neben der entwicklungspolitischen Informations- und Bildungsarbeit durch komplementäre Maßnahmen, insbesondere die Förderung von Projekten der Nichtregierungsorganisationen und Initiativen zu unterstützen.

Besprechung der Regierungschefs der Länder am 17. Juni 2004 in Berlin

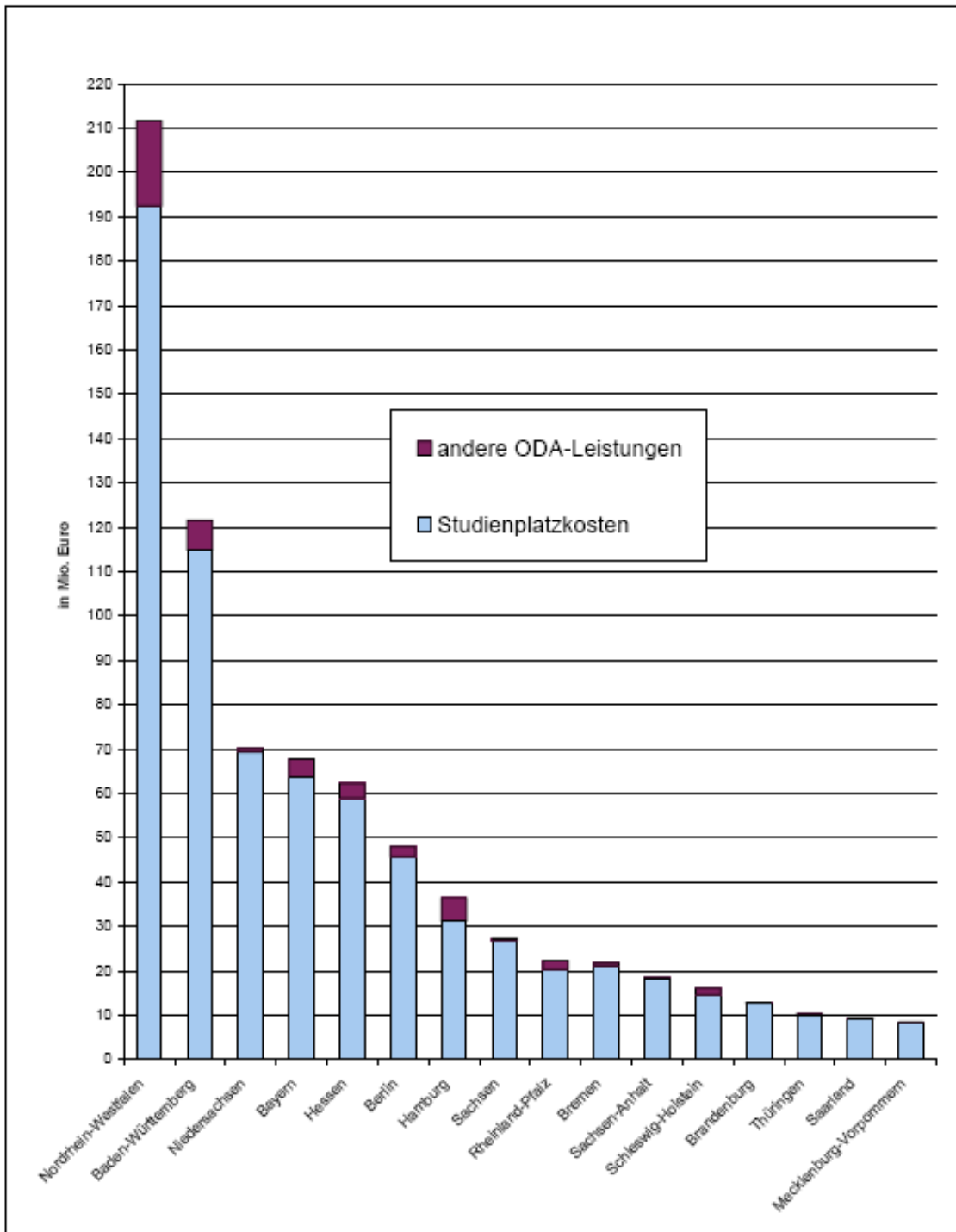
Ergebnisprotokoll

TOP 3: Umsetzung der Verpflichtungen im Rahmen der Millenniumsagenda – Überprüfungskonferenz 2005

1. Die Regierungschefs von Bund und Ländern stellen fest, dass es erheblicher Anstrengungen und einer Bündelung aller Kräfte bedarf, um die Verpflichtungen aus der Millenniumserklärung des Jahres 2000, die daraus abgeleiteten Millenniums-Entwicklungsziele und den Konsens von Monterrey aus dem Jahr 2000 umzusetzen.
2. Der Bundeskanzler unterstreicht die wichtige Rolle der Entwicklungszusammenarbeit sowie der Informations- und Bildungsarbeit der Länder für die deutsche Entwicklungspolitik. Er würdigt den Beitrag der Länder zur Erreichung der deutschen ODA-Quote von 0,33 % des Bruttonationaleinkommens bis 2006 sowie der Millenniums-Entwicklungsziele.
3. Der Bundeskanzler betont, dass die Bundesregierung den Entwicklungshaushalt in 2004 um rd. 16 Mio. € (rd. 0,4 % gegenüber 2003) erhöht hat, während der Gesamthaushalt um 1,1 % sinkt. Darüber hinaus hat Deutschland seine ODA-Leistungen von 0,27 % in 2002 auf 0,28 % des Bruttonationaleinkommens in 2003 gesteigert. Er appelliert an die Länder, ebenfalls besondere Anstrengungen bezüglich der Leistungen für Entwicklungszusammenarbeit zu unternehmen.
4. Die Regierungschefs der Länder erinnern an die Beschlüsse der Ministerpräsidenten der Länder von 1988, 1994 und 1998 mit dem Ziel, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten und Möglichkeiten ihren Beitrag zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele sowie der deutschen ODA-Quote zu leisten, betonen aber gleichzeitig, dass angesichts der schwierigen Haushaltslage als Folge der wirtschaftlichen Entwicklung schon die Beibehaltung des status quo ein ehrgeiziges Ziel ist.



ODA-Leistungen der Bundesländer 2006



ODA-Leistungen der Bundesländer 2001-2006

in 1.000 Euro

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Leistungen insgesamt	452.360	493.787	606.789	669.958	782.822	764.185
Baden-Württemberg	75.589	86.464	104.665	110.950	127.996	121.519
Bayern	48.769	52.821	62.615	64.893	74.063	67.741
Berlin	45.823	42.154	44.727	44.556	53.923	47.979
Brandenburg	8.211	9.430	10.506	12.585	13.030	12.859
Bremen	7.618	8.723	12.835	18.102	21.510	21.794
Hamburg	24.651	25.556	26.550	25.929	36.703	36.419
Hessen	38.460	42.077	47.874	52.988	64.502	62.237
Mecklenburg-Vorpommern	4.732	5.013	6.128	7.056	8.456	8.375
Niedersachsen	34.713	41.251	58.962	68.877	75.443	70.119
Nordrhein-Westfalen	105.451	117.457	151.781	172.789	209.607	211.643
Rheinland-Pfalz	15.327	17.199	21.408	21.982	22.862	22.261
Saarland	4.739	5.292	6.721	8.029	8.657	9.201
Sachsen	15.770	16.135	20.474	23.983	24.706	27.295
Sachsen-Anhalt	8.828	9.774	11.716	14.670	17.615	18.496
Schleswig-Holstein	8.887	9.320	11.557	13.513	13.923	16.030
Thüringen	4.793	5.121	8.269	9.056	9.825	10.217

Quelle: Bundesländer und Statistisches Bundesamt

ODA-Leistungen der Bundesländer 2001-2006

in 1.000 Euro

Deutschland	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Leistungen Insgesamt	452.360	493.787	606.789	669.958	782.822	764.185

Leistungen ohne Studienplatzkosten

in 1.000 Euro

Bundesland	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Deutschland	60.464	53.121	49.767	46.698	38.191	47.214
Baden-Württemberg	9.994	7.842	6.399	6.981	6.132	6.681
Bayern	7.887	4.159	4.469	4.190	4.601	4.107
Berlin	4.054	3.834	2.715	2.229	2.498	2.318
Brandenburg	346	195	525	1.723	899	179
Bremen	1.810	1.621	1.638	1.058	912	649
Hamburg	4.344	5.132	4.926	3.699	5.218	5.149
Hessen	1.919	2.511	3.129	2.654	588	3.386
Mecklenburg-Vorpommern	447	597	248	383	74	13
Niedersachsen	1.690	1.385	403	388	636	879
Nordrhein-Westfalen	22.374	21.308	19.542	17.869	13.014	19.219
Rheinland-Pfalz	2.541	2.378	2.913	2.913	2.582	2.017
Saarland	141	143	172	172	110	136
Sachsen	734	297	160	433	202	488
Sachsen-Anhalt	271	184	95	229	171	121
Schleswig-Holstein	1.728	1.391	1.960	1.258	226	1.479
Thüringen	186	146	472	518	327	394

Studienplatzkosten für Studierende aus Entwicklungsländern in Deutschland ¹⁾

in 1.000 Euro

Bundesland	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Deutschland	391.896	440.666	557.022	623.260	744.631	716.971
Baden-Württemberg	65.595	78.623	98.266	103.969	121.864	114.838
Bayern	40.882	48.663	58.146	60.703	69.463	63.633
Berlin	41.769	38.321	42.012	42.327	51.425	45.661
Brandenburg	7.865	9.234	9.980	10.862	12.131	12.680
Bremen	5.808	7.102	11.197	17.044	20.599	21.145
Hamburg	20.307	20.425	21.624	22.230	31.485	31.270
Hessen	36.541	39.565	44.745	50.334	63.914	58.851
Mecklenburg-Vorpommern	4.285	4.417	5.880	6.673	8.382	8.363
Niedersachsen	33.023	39.865	58.559	68.489	74.807	69.240
Nordrhein-Westfalen	83.077	96.149	132.239	154.920	196.593	192.423
Rheinland-Pfalz	12.786	14.821	18.495	19.068	20.280	20.244
Saarland	4.598	5.149	6.549	7.857	8.547	9.065
Sachsen	15.036	15.838	20.314	23.550	24.503	26.807
Sachsen-Anhalt	8.557	9.591	11.621	14.441	17.445	18.375
Schleswig-Holstein	7.159	7.929	9.597	12.255	13.697	14.551
Thüringen	4.607	4.975	7.798	8.538	9.497	9.823

Quelle: Bundesländer und Statistisches Bundesamt

¹⁾ Kosten für Studierende folgender Studiengänge werden gemäß der OECD/DAC-Richtlinien nicht auf die ODA angerechnet: Sport, Kunst, Kunstwissenschaft, Sprach- und Kulturwissenschaften. Ebenso Kosten für Studierende, die nach Abschluss des Studiums ein Bleiberecht in Deutschland erhalten. Dadurch ergeben sich Abweichungen zu den Daten der Hochschulfinanzstatistik.

Leistungen der Länder im Jahr 2006 (ODA, ohne Studienplatzkosten)					
je Einwohner und in Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) des Landes					
Länder	Leistungen in 1000 €	Einwohner	ODA pro Einwohner	BIP 2006 Mio. €	ODA in % des BIP
Baden-Württemberg	6.681	10.738.753	0,62	337.618	0,0020
Bayern	4.107	12.492.658	0,33	414.789	0,0010
Berlin	2.318	3.404.037	0,68	80.576	0,0029
Brandenburg	179	2.547.772	0,07	50.209	0,0004
Bremen	649	663.979	0,98	25.374	0,0026
Hamburg	5.149	1.754.182	2,94	85.061	0,0060
Hessen	3.386	6.075.359	0,56	209.208	0,0016
Mecklenburg- Vorpommern	13	1.693.754	0,01	32.655	0,0000
Niedersachsen	879	7.982.685	0,11	198.989	0,0004
Nordrhein-Westfalen	19.219	18.028.745	1,07	505.880	0,0038
Rheinland-Pfalz	2.017	4.052.860	0,50	99.899	0,0020
Saarland	136	1.043.167	0,13	28.607	0,0005
Sachsen	488	4.249.774	0,11	88.467	0,0006
Sachsen-Anhalt	121	2.441.787	0,05	48.705	0,0002
Schleswig-Holstein	1.479	2.834.254	0,52	69.969	0,0021
Thüringen	394	2.311.140	0,17	46.197	0,0009

Quellen: BMZ (ODA der Länder), eigene Berechnungen auf der Grundlage der Statistiken der Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“ (http://www.vgrdl.de/Arbeitskreis_VGR/tab01.asp)

Publikationen des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik

Nomos Verlagsgesellschaft

Messner, Dirk / Imme Scholz (Hrsg.): *Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik*, 410 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-1005-0

Neubert, Susanne / Waltina Scheumann / Annette van Edig, / Walter Huppert (Hrsg.): *Integriertes Wasserressourcen-Management (IWRM): Ein Konzept in die Praxis überführen*, 314 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-1111-1

Brandt, Hartmut / Uwe Otzen: *Armutorientierte landwirtschaftliche und ländliche Entwicklung*, 342 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-0555-3

Liebig, Klaus: *Internationale Regulierung geistiger Eigentumsrechte und Wissenserwerb in Entwicklungsländern: Eine ökonomische Analyse*, 233 S., Nomos, Baden-Baden 2007, ISBN 978-3-8329-2379-2 (Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik 1)

Schlumberger, Oliver: *Autoritarismus in der arabischen Welt: Ursachen, Trends und internationale Demokratieförderung*, 225 S., Nomos, Baden-Baden 2008, ISBN 978-3-8329-3114-8 (Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik 2)

Qualmann, Regine: *South Africa's Reintegration into World and Regional Markets: Trade Liberalization and Emerging Patterns of Specialization in the Post-Apartheid Era*, 206 S., Nomos, Baden-Baden 2008, ISBN 978-3-8329-2995-4 (Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik 3)

[zu beziehen über den Buchhandel]

Schriftenreihe bei Routledge

Brandt, Hartmut / Uwe Otzen: *Poverty Orientated Agricultural and Rural Development*, 342 S., Routledge, London 2007, ISBN 978-0-415-36853-7 (Studies in Development and Society 12)

[zu beziehen über den Buchhandel]

Springer-Verlag

Scheumann, Waltina / Susanne Neubert / Martin Kipping (Hrsg.): *Water Politics and Development Cooperation: Local Power Plays and Global Governance*, 416 S., Berlin 2008, ISBN 978-3-540-76706-0

[zu beziehen über den Buchhandel]

Berichte und Gutachten

[Schutzgebühr: 9,63 Euro; zu beziehen direkt beim DIE oder über den Buchhandel. Diese Schriftenreihe des DIE wurde eingestellt und ab November 2004 durch die neue Schriftenreihe „*Studies*“ ersetzt.

Studies

- 38 *Klingebiel, Stephan et al.*: Donor Contribution to the Strengthening of the African Peace and Security Architecture, 124 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-373-8
- 37 *Brüntrup, Michael et al.*: Monitoring Economic Partnership Agreements, 260 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-372-2
- 36 *Brüntrup, Michael et al.*: Politique commerciale et développement agricole au Sénégal : Les enjeux de la politique d'importation pour certains secteurs agricoles face aux accords sur le commerce international, 157 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-369-2
- 35 *Vatterodt, Martina*: The Implementation of the Paris Declaration on Aid Effectiveness by the United Nations: progress to date and need for further reforms, 90 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-370-7 (German edition: Studies 31 – ISBN 978-3-88985-359-2)
- 34 *Liebig, Klaus et al.*: Municipal Borrowing for Infrastructure Service Delivery in South Africa – A Critical Review, 120 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-368-4

[Schutzgebühr: 10,00 Euro; zu beziehen direkt beim DIE oder über den Buchhandel.]

Discussion Paper

- 19/2008 *Kästner, Antje*: From Chaos to Pragmatism? The Domestic Dimension of Russian Foreign Policy 1991–2008, 61 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-409-4
- 18/2008 *Pomerleano, Michael*: Developing Regional Financial Markets – The Case of East Asia, 24 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-406-3
- 17/2008 *Stamm, Andreas*: Development Studies – Development Research: Germany's Position in International Perspective, 50 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-410-0
- 16/2008: *Hampel-Milagrosa, Aimeé*: Gender Differentiated Impact of Investment Climate Reforms: A Critical Review of the Doing Business Report, 65 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-407-0
- 15/2008 *Müller-Kraenner, Sascha*: China's and India's Emerging Energy Foreign Policy, 19 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-405-6
- 14/2008 *Dosch, Jörn / Alexander L. Vuving*: The Impact of China on Governance Structures in Vietnam, 33 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-404-9
- 13/2008 *Schmitz, Hubert / Dirk Messner* (Hrsg.): Poor and Powerful – The Rise of China and India and the Implications for Europe, 63 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-402-5
- 12/2008 *Wagner, Christian*: Der Einfluss Indiens auf Regierungsstrukturen in Pakistan und Bangladesch, 33 S., Bonn 2008, ISBN 978-3-88985-403-2

[Schutzgebühr: 6,00 Euro; zu beziehen direkt beim DIE oder über den Buchhandel.]

A complete list of publications available from DIE can be found at:

<http://www.die-gdi.de>