

DGAPanalyse

Frankreich

Forschungsinstitut der
Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik

Dezember 2008 N° 10
ISSN 1865-701X

Öffentliche Entwicklungshilfe in Deutschland und Frankreich – ein Vergleich

von Jennifer Moreau und Alexander von Kap-Herr



Deutsche Gesellschaft
für Auswärtige Politik e.V.

Die DGAPanalysen Frankreich erscheinen
mit freundlicher Unterstützung der

Robert Bosch Stiftung

Redaktion:

Ulla Brunkhorst und Katrin Sold

Herausgeber:

Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. | Rauchstraße 17/18 | 10787 Berlin
Tel.: +49 (0)30 25 42 31-0 | Fax: +49 (0)30 25 42 31-16 | info@dgap.org | www.dgap.org | www.weltpolitik.net
© 2008 DGAP

Die DGAP trägt mit wissenschaftlichen Untersuchungen und Veröffentlichungen zur Bewertung internationaler Entwicklungen und zur Diskussion hierüber bei. Die in den Veröffentlichungen geäußerten Meinungen sind die der Autoren.

Zusammenfassung / Summary

Jennifer Moreau und Alexander von Kap-Herr

Öffentliche Entwicklungshilfe in Deutschland und Frankreich – ein Vergleich¹

- Die deutsche und die französische Entwicklungspolitik weisen in ihren Zielsetzungen und Maßnahmenkatalogen zahlreiche Gemeinsamkeiten auf. Beide Länder erreichen jedoch noch nicht den langfristig für die Entwicklungshilfe angestrebten Wert von 0,7 Prozent des Bruttosozialprodukts.
- Durch eine verstärkte sektorale und geografische Konzentration der Entwicklungszusammenarbeit sowie institutionelle Reformen der entwicklungspolitischen Systeme versuchen beide Länder, sich auf die künftigen Herausforderungen der Entwicklungspolitik vorzubereiten.
- Um die deutsch-französische Partnerschaft in der Entwicklungszusammenarbeit zu stärken, müssen gemeinsame entwicklungspolitische Ansätze beider Länder definiert und Hilfsmaßnahmen stärker koordiniert werden.
- Zur Erhöhung der Effizienz ihrer Entwicklungszusammenarbeit müssen Deutschland und Frankreich in enger Zusammenarbeit mit den europäischen Partnerländern eine Strategie der Komplementarität und Arbeitsteilung erarbeiten und innovative Instrumente der Entwicklungsfinanzierung entwickeln und umsetzen.

Public Development Aid in Germany and France— a Comparison

- German and French development policy show numerous similarities concerning their goals and measures. However, both countries have not yet fulfilled the international commitment to spend 0,7 percent of their gross national product on development cooperation.
- In order to prepare for future challenges in development policy both countries try to realize an increased sectorial and geographic concentration of their development assistance as well as a structural reform of their development institutions.
- To consolidate Franco-German partnership in development cooperation both countries need to define common approaches in development policy and to intensify the coordination of donor action.
- Only by deepening the cooperation with other EU member states and by developing a common strategy of complementarity and division of labor, aid effectiveness can be improved in the long term.

Inhalt

Die Reform der öffentlichen Entwicklungshilfe in Frankreich – eine Herausforderung	6
Die Entwicklungszusammenarbeit im Dienst der französischen Außenpolitik	6
Spezifische Aspekte französischer Entwicklungspolitik und ihre historischen Ursprünge	6
Entwicklungszusammenarbeit auf hohem Niveau – aber noch immer zu niedrig.	7
Sektorale und geografische Prioritäten der französischen Entwicklungszusammenarbeit	7
Neue Herausforderungen verlangen eine Anpassung des Systems.	8
Öffentliche Entwicklungshilfe in Deutschland – Vereinfachung und Rationalisierung	9
Die Trennung von Entwicklungs- und Außenpolitik	9
Stetige Erhöhung des Budgets für Entwicklung – bedroht durch Sparzwänge	10
Die sektoralen und geografischen Prioritäten der deutschen Entwicklungszusammenarbeit	10
Eine Vereinfachung der institutionellen Struktur?	11
Gemeinsames Handeln.	12
Ähnliche Philosophie – gemeinsame Prioritäten	12
Gemeinsame Initiativen und Aktivitäten.	14
Aussichten.	14
Eine Rationalisierung der französischen und deutschen Entwicklungshilfesysteme.	14
Eine Reform der Entwicklungszusammenarbeit – Konzentration und Komplementarität	15
Ein Beitrag zur europäischen Entwicklungspolitik	16
Anmerkungen	16

Öffentliche Entwicklungshilfe in Deutschland und Frankreich – ein Vergleich

Jennifer Moreau und Alexander von Kap-Herr

Das Jahr 2008 ist nach Meinung der europäischen Entwicklungsminister »ein Schlüsseljahr für die Entwicklung und die Umsetzung der Millenniums-entwicklungsziele.«² Gleich mehrere bedeutende Ereignisse in diesem Politikbereich bestimmen das zweite Halbjahr 2008 und damit die französische EU-Ratspräsidentschaft – darunter das High Level Forum on Aid Effectiveness, das im September 2008 in Accra stattfand, zwei UN-Gipfel zu den Themen Entwicklungshilfe und Millenniums-entwicklungsziele, ebenfalls im September 2008, sowie die Internationale Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung in Doha Ende November 2008.

Das Programm der französischen EU-Ratspräsidentschaft stützt sich in vielen Teilen, insbesondere im Bereich der internationalen Zusammenarbeit und Entwicklung, auf die unter deutscher EU- und G8-Präsidentschaft 2007 ergriffenen Initiativen. Die Positionen der deutschen und der französischen Präsidentschaften im Bereich Entwicklungszusammenarbeit weisen daher mehrere Gemeinsamkeiten auf:

- Umwelt: Dem Themenbereich Umwelt, der von Deutschland mit besonderer Betonung der Energieproblematik und von Frankreich mit Blick auf die Anpassung der Entwicklungsländer an den Klimawandel behandelt wird, wird zentrale Bedeutung zugemessen.
- Wirtschaftliche Entwicklung: Ein weiterer Fokus liegt auf dem Themenbereich wirtschaftliche Entwicklung, innerhalb dessen unter deutscher Ratspräsidentschaft ein Schwerpunkt auf die Aushandlung von Partnerschaftsabkommen zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten (Afrika, Karibik und Pazifik) gelegt wurde, während sich die Bemühungen der französischen Ratspräsidentschaft verstärkt auf Investitionsförderung in Afrika sowie eine mögliche Hebelwirkung öffentlicher Entwicklungshilfe für die wirtschaftliche Entwicklung des Empfängerlandes konzentrierten.

- Effizienz der Entwicklungszusammenarbeit: Unter deutscher Ratspräsidentschaft wurde ein EU-Verhaltenskodex für Komplementarität und Arbeitsteilung in der Entwicklungspolitik angenommen.
- Zielregionen: Bereits die deutsche G8-Präsidentschaft im Jahr 2007 konzentrierte ihre Bemühungen auf den afrikanischen Kontinent. So wurde ein Kommunikationsplan für Afrika erarbeitet, der dem Kontinent zu einer besseren Außendarstellung verhelfen und zu einer klareren Darstellung seines Potenzials beitragen soll. Frankreich führte diesen Ansatz fort und schlug am 19. Juni 2008 ein Programm mit dem Titel »8 chantiers pour l’Afrique«³ vor.

Wie aber kooperieren Frankreich und Deutschland auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit über diese von Gemeinsamkeiten geprägten Positionen der deutschen und französischen EU-Ratspräsidentschaft und der deutschen G8-Präsidentschaft hinaus? Zur Erörterung dieser Frage sollen zunächst die Systeme sowie die Arten von Entwicklungshilfe in beiden Ländern miteinander verglichen werden. Anschließend wird erläutert, warum französische und deutsche Entwicklungspolitik sowohl in der Formulierung grundsätzlicher Positionen als auch in der Umsetzung konkreter Projekte in den Zielländern häufig übereinstimmen. Durch die Darstellung einer breiten Palette von Maßnahmen, gemeinsamen Projekten und politischen Positionen soll veranschaulicht werden, vor welchen gemeinsamen Herausforderungen Frankreich und Deutschland stehen. Gleichzeitig wollen wir neue Wege für die deutsch-französische Zusammenarbeit im Bereich der Entwicklungspolitik aufzeigen.

Die Reform der öffentlichen Entwicklungshilfe in Frankreich – eine Herausforderung

Frankreich gehört ebenso wie Deutschland zu den Staaten, die in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit eine führende Rolle spielen. Dies hebt auch der letzte Peer-Review-Bericht des Komitees für Entwicklungshilfe (DAC) der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) hervor, der unter der Leitung Großbritanniens und Schwedens erstellt wurde. International zeichnet sich Frankreich insbesondere durch seine Überlegungen zur Bereitstellung von globalen öffentlichen Gütern und durch ein starkes Engagement im Kampf gegen Pandemien aus.⁴ Außerdem hat Frankreich innovative Instrumente der Entwicklungsfinanzierung wie die Besteuerung von Flugtickets im internationalen Luftverkehr eingeführt, um so günstige Medikamente zur Behandlung von Krankheiten bei Kindern finanzieren zu können (UNITAID). Zu diesen innovativen Instrumenten zählt auch das Oudin-Santini-Gesetz, das den französischen Gebietskörperschaften erlaubt, bis zu ein Prozent ihres Budgets für öffentliche Wasserversorgung und Abwasserentsorgung für dezentralisierte Kooperationsprojekte in diesem Bereich zu verwenden.

Die Entwicklungszusammenarbeit im Dienst der französischen Außenpolitik

Am deutlichsten unterscheiden sich Frankreich und Deutschland hinsichtlich des Stellenwerts, den die internationale Entwicklungszusammenarbeit innerhalb der Außenpolitik einnimmt. Seit der im Jahr 1999 erfolgten Eingliederung des französischen Ministeriums für Entwicklungszusammenarbeit in das Außenministerium sind die beiden Politikbereiche eng miteinander vernetzt. Das erklärte Ziel besteht darin, das Ministerium für auswärtige und europäische Angelegenheiten in ein »Ministerium der Globalisierung«⁵ umzuwandeln. In seiner Ansprache vor der Botschafterkonferenz im August 2007 betonte der französische Außenminister Bernard Kouchner, dass die Entwicklungszusammenarbeit eine »wichtige Dimension« der französischen Diplomatie darstelle.⁶ Die institutionelle Entwicklung in Frankreich erinnert dabei an den Prozess,

der sich in den Vereinigten Staaten vollzog, als die United States Agency for International Development (USAID) während der ersten Amtszeit des Präsidenten George W. Bush dem State Department unterstellt wurde. Deutschland verfügt dagegen, anders als Frankreich und die USA, über ein eigenständiges Ministerium, das sich ausschließlich der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und Entwicklung widmet (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung – BMZ). Geleitet wird es von der Ministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Heidemarie Wieczorek-Zeul, die seit dem Jahr 1998 im Amt ist.⁷ Das deutsche Modell ähnelt in dieser Hinsicht dem Großbritanniens mit einem eigenständigen Department for International Development (DFID).

Spezifische Aspekte französischer Entwicklungspolitik und ihre historischen Ursprünge

Im Unterschied zu Deutschland ist die Struktur der französischen Entwicklungszusammenarbeit in erster Linie durch historische Entwicklungen und durch langjährige Beziehungen zu einzelnen afrikanischen Ländern geprägt, die noch auf die Kolonialzeit zurückgehen oder im Zuge der Unabhängigkeitsbewegungen auf dem afrikanischen Kontinent aufgebaut wurden. Die Französische Agentur für Entwicklung (Agence française de Développement – AFD) hat so im weitesten Sinne das Erbe der 1941 von Charles de Gaulle von London aus gegründeten »Caisse centrale de la France Libre« angetreten, welche ursprünglich die Rolle der Banque de France übernehmen sollte. Das französische Ministerium für Wirtschaft und Finanzen spielt für die Länder der Franc-Zone auch heute noch eine besondere Rolle, da es die Konvertibilität des 1945 geschaffenen CFA-Franc in Euro garantiert. Die französische Entwicklungshilfe konzentrierte sich lange Zeit vor allem auf die frankophonen Staaten Subsahara-Afrikas, auch »pays de champ« genannt, für die es in den Jahren 1960 bis 1999 ein eigenes Ministerium für Kooperation gab.

Die engen Beziehungen, die Frankreich mit zahlreichen Partnerländern im politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Bereich unterhält, spiegeln sich in der französischen Entwicklungszusammen-

arbeit wider, die kulturelle und sprachliche sowie wissenschaftliche und technische Zusammenarbeit ebenso umfasst wie Kooperation im audiovisuellen Bereich und in Währungs- und Rüstungsfragen. Ein spezifischer Teilaspekt der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit Frankreichs, der auch die Entwicklungspolitik anderer romanischer Länder wie Italien, Spanien oder Portugal prägt, ist das besondere Augenmerk, das auf die kulturelle Vielfalt gerichtet wird. Sie stellt nach Meinung der verantwortlichen französischen Politiker neben dem Wirtschaftswachstum und den in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zweifellos vorherrschenden Zielen im sozialen und umweltpolitischen Bereich gewissermaßen eine vierte Säule des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung dar.

Entwicklungszusammenarbeit auf hohem Niveau – aber noch immer zu niedrig

Mit 7,26 Milliarden Euro staatlicher Entwicklungshilfe (gegenüber 8,96 Milliarden in Deutschland) lag Frankreich 2007 an dritter Stelle der Geberstaaten in der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit. Deutschland und Frankreich liegen zudem an erster bzw. zweiter Stelle unter den europäischen Geberländern vor dem Vereinigten Königreich, Spanien und Italien, während die neuen Mitgliedstaaten der EU weit dahinter zurückliegen. Doch weder Frankreich noch Deutschland gehören zur Gruppe der Länder, deren staatliche Entwicklungshilfe 0,7 Prozent ihres Bruttonettoprodukts erreicht oder überschritten hat,⁸ ganz im Gegensatz zu Schweden (0,93 Prozent), Luxemburg (0,9 Prozent), den Niederlanden (0,81 Prozent) oder auch Dänemark (0,81 Prozent).

Um dieses Ziel zu erreichen, muss Frankreich seine für Entwicklungszusammenarbeit vorgesehenen Haushaltsmittel erhöhen und zugleich das System für die Vergabe von Sondermitteln außerhalb des regulären Budgets für Entwicklungszusammenarbeit verbessern, durch die beispielsweise die Studienkosten in Frankreich für Studenten aus Entwicklungsländern sowie die Kosten für die Aufnahme von Flüchtlingen oder für den Schuldenerlass finanziert werden können. Eine Erhöhung der öffentlichen Entwicklungshilfe, die sich in den letzten Jahren in Frankreich beobachten lässt, ist dabei vor

allem eine Folge der umfassenden Entschuldungsaktionen durch die G8 unter der Bürgschaft des Pariser Clubs – darunter vor allem die HIPC-Initiative (HIPC steht für »heavily indebted poor countries« – hoch verschuldete arme Länder) und die Schuldentilgungen zu Gunsten Nigerias und des Irak. Im Zeitraum von 2001 bis 2006 hat sich der jährliche Betrag des Schuldenerlasses Frankreichs versiebenfacht und ist von 366 Millionen Euro auf 2,7 Milliarden Euro angestiegen. Von 2006 bis 2007 ist der französische Anteil öffentlicher Entwicklungshilfe jedoch sprunghaft von 0,47 Prozent auf 0,39 Prozent gefallen. Dieser starke Rückgang ist größtenteils auf den Abbau des Schuldenerlasses zurückzuführen. Die Situation der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit in Deutschland ist mit dieser Entwicklung vergleichbar.

Sektorale und geografische Prioritäten der französischen Entwicklungszusammenarbeit

Die Leitlinien der französischen Entwicklungspolitik und ihre sektorale und geografische Ausrichtung werden vom ressortübergreifenden Komitee für internationale Zusammenarbeit und Entwicklung (CICID) unter der Leitung des Premierministers festgelegt. Das gemeinsame Sekretariat wird vom Ministerium für auswärtige und europäische Angelegenheiten (Generaldirektion Internationale Zusammenarbeit und Entwicklung), vom Ministerium für Wirtschaft, Finanzen und Beschäftigung (Generaldirektion Öffentliche Finanzen und Wirtschaftspolitik) und seit dem Jahr 2007 auch vom Ministerium für Einwanderung, Integration und nationale Identität (Referat Internationale Beziehungen und Entwicklung) besetzt.

Die Schwerpunkte der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit spiegeln sich in den vom CICID festgelegten sieben zentralen Handlungsfeldern wider: Bildung, Wasser und Abwasserentsorgung, Gesundheit und AIDS-Bekämpfung, Landwirtschaft und Nahrungsmittelsicherheit – diese beiden Sektoren haben seit Anfang des Jahres 2008 mit der Erhöhung der Lebensmittelpreise einen deutlichen Bedeutungszuwachs erfahren –, Umweltschutz, Entwicklung der Infrastruktur sowie des produzierenden Gewerbes. Im Vergleich zu zahlreichen anderen bilateralen Hilfsmaßnahmen zielen

sowohl die französischen als auch die deutschen Initiativen auf eine Stärkung des Privatsektors, die Finanzierung der Infrastrukturentwicklung durch »public-private partnerships« sowie die Förderung des Wirtschaftswachstums, das zunehmend von den einkommensschwachen Bevölkerungsschichten getragen werden soll. Am 19. Juni 2008 unterstrich der Staatssekretär für Zusammenarbeit und Frankophonie, Alain Joyandet, im Rahmen der Vorstellung der französischen Initiative »8 chantiers pour l'Afrique« ein weiteres Mal die Bedeutung der wirtschaftlichen Entwicklung, die zusammen mit dem kulturellen Einfluss das Rückgrat der Zusammenarbeit zwischen Frankreich und Afrika bilde. Die Initiative setzt daher auf die Unterstützung des Privatsektors, die Belebung des Agrarsektors in den afrikanischen Ländern, die Stärkung der Rolle der Frauen, eine Verdreifachung der Zahl der Teilnehmer am internationalen Freiwilligendienst vor Ort, die Unterstützung von Nichtregierungsorganisationen (NGO) in ihrer Wachstumsdynamik, die Verbesserung des Bildungswesens und der Kenntnis der französischen Sprache sowie auf den Ausbau der medialen und militärischen Präsenz Frankreichs vor Ort.⁹

Dem CICID ist es auch zu verdanken, dass im Laufe der Zeit mehrere Anpassungen der »Zone vorrangiger Solidarität« (zone de solidarité prioritaire – ZSP) vorgenommen wurden. Die ZSP besteht seit dem Jahr 1998; ein Jahr später wurde eine erste Liste mit 61 Ländern zusammengestellt, die nach zwei Kriterien ausgewählt worden waren: nach der wirtschaftlichen und finanziellen Situation des Landes sowie nach der Effizienz der bilateralen Hilfe. Im Jahr 2002 wurden einige an die französischen Überseegebiete angrenzende Länder von der Liste gestrichen.¹⁰ Obwohl die Schwellenländer nicht Teil der ZSP sind, hat das CICID der staatlichen Entwicklungshilfeagentur AFD schrittweise die Möglichkeit eröffnet, ihre Aktivität auch auf einige Schwellenländer, z. B. China, Indien, Pakistan oder Brasilien, auszudehnen. Im Juni 2008 beschloss der Rat für die Modernisierung der öffentlichen Politik (Conseil de modernisation des politiques publiques – CMPP), die Entwicklungshilfe verstärkt auf einzelne Regionen zu konzentrieren und die ZSP durch ein System »differenzierter Partnerschaften« zu ersetzen.¹¹ So plant Frankreich eine Konzentration seiner Entwicklungshilfe auf

etwa zehn prioritäre Staaten (die ärmsten Entwicklungsländer und frankophone Staaten) sowie auf Länder, die privilegierte Beziehungen mit Frankreich unterhalten oder im Zusammenhang mit globalen und regionalen Herausforderungen eine besondere Rolle spielen.

Neue Herausforderungen verlangen eine Anpassung des Systems

Trotz der im Jahr 1998 eingeleiteten und 2004/2005 fortgesetzten strukturellen Reformen bleibt das institutionelle System der französischen Entwicklungszusammenarbeit äußerst komplex. Seit der Wahl Nicolas Sarkozys zum Staatspräsidenten ist ein neuer Akteur hinzugekommen: das Ministerium für Einwanderung, Integration, nationale Identität und solidarische Entwicklung. Das für Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung stehende Budget verteilt sich gegenwärtig auf drei unterschiedliche Programme:

- das vom Ministerium für auswärtige und europäische Angelegenheiten aufgelegte und ausschließlich aus Spenden finanzierte Programm »Solidarität mit Entwicklungsländern« (Mittel für bilaterale und multilaterale Maßnahmen außerhalb der internationalen Finanzinstitutionen und regionalen Entwicklungsbanken),
- das vom Ministerium für Wirtschaft, Finanzen und Beschäftigung aufgelegte Programm »Wirtschaftliche und finanzielle Entwicklungszusammenarbeit«, das die Kosten für Anleihen, einen Teil der Entschuldung und den Beitrag Frankreichs zur Neuordnung der großen internationalen Banken übernimmt;
- das 2007 mit der Einrichtung des neuen Ministeriums für Einwanderung, Integration, nationale Identität und solidarische Entwicklung gestartete Programm »Zusammenarbeit in Entwicklungsfragen«.

Das CICID übertrug der Französischen Agentur für Entwicklung (AFD) die Rolle einer Leiteinrichtung der französischen Entwicklungszusammenarbeit. Im Jahr 2006 betrug der Anteil der AFD an der bilateralen Hilfe 11,8 Prozent der ausgezahlten Gelder und 19,2 Prozent der übernommenen Verbindlichkeiten. Der CMPP will die institutionellen

Reformen vorantreiben, indem er so umfassend wie möglich alle noch verbleibenden operativen Aufgaben der AFD überträgt. Folgerichtig erhöhte er außerdem die Möglichkeiten strategischer Einflussnahme der übergeordneten Institutionen (Ministerium für auswärtige und europäische Angelegenheiten, Ministerium für Wirtschaft, Finanzen und Beschäftigung und Ministerium für Einwanderung, Integration und nationale Identität) auf die Agentur – letzteres insbesondere durch einen »einmaligen, die Ziele und Mittel definierenden Vertrag mit dem Staat und durch eine Ausweitung der Koordinierungs- und Handlungsbefugnisse der Botschafter vor Ort«.

Die strategische Planung der Entwicklungszusammenarbeit übernimmt künftig die »Stabsdirektion für Strategie und Steuerung der Akteure«. Sie hat folgende Aufgaben zu erfüllen:

1. Eine Effizienzsteigerung der Entwicklungszusammenarbeit durch eine Stärkung ihrer Instrumente (messbar an Hand der für Hilfsmaßnahmen vorgesehenen Mittel, aber auch der erzielten Ergebnisse) und durch eine verstärkte Konzentration der französischen Entwicklungszusammenarbeit auf eine begrenzte Anzahl von Bereichen (fünf vorrangige Handlungsfelder werden jährlich vom CICID festgelegt) und Ländern, die eine ausgearbeitete Entwicklungsstrategie verfolgen, welche nicht allein eine Ansammlung von Einzelmaßnahmen darstellt;
2. eine klarere Steuerung der französischen öffentlichen Entwicklungshilfe, die über europäische Kanäle (beispielsweise über den Europäischen Entwicklungsfonds und die aus dem allgemeinen Budget finanzierten Hilfsprogramme) und multilaterale Kanäle gewährt wird, um »die 137 vom französischen Steuerzahler finanzierten internationalen Projekte neu zu organisieren«;
3. eine Suche nach möglichen Hebelwirkungen und insbesondere die erneute Erörterung innovativer Instrumente der Entwicklungsfinanzierung.

In dem Kommuniké, welches das Komitee für Entwicklungshilfe (DAC) nach dem jüngsten Peer-Review der OECD veröffentlicht hat, wird Frankreich außerdem aufgefordert, »ein Rahmen-dokument zur Entwicklungszusammenarbeit zu

erarbeiten, das die mittelfristigen Ziele und Strategien definiert und für alle staatlichen Akteure im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit verbindlich ist«. Darüber hinaus sollen das Parlament und die zivilgesellschaftlichen Organisationen stärker in den strategischen Dialog einbezogen werden. Um die Unterstützung der staatlichen Akteure durch die öffentliche Meinung weiterhin aufrechtzuerhalten, wird zudem der Ausbau der entwicklungspolitischen Bildungs- und Erziehungsarbeit angestrebt.

Öffentliche Entwicklungshilfe in Deutschland – Vereinfachung und Rationalisierung

Die Trennung von Entwicklungs- und Außenpolitik

Der Abschnitt »Deutschland als verantwortungsbewusster Partner in Europa und in der Welt« der von der Christlich Demokratischen Union (CDU), der Christlich Sozialen Union (CSU) und der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) unterzeichneten Koalitionsvereinbarung definiert die außen- und entwicklungspolitischen Ziele Deutschlands, wobei die Entwicklungspolitik als ein »eigenständiger Teil«¹² der deutschen Außenpolitik betrachtet wird. Die für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung gestellten Mittel sollen in erster Linie zur Erreichung der Millenniumsziele beitragen, während hingegen als tragende Säulen der deutschen Außenpolitik der europäische Einigungsprozess und die transatlantische Partnerschaft definiert werden. Der Koalitionsvertrag betont die gewachsene internationale Verantwortung Deutschlands angesichts der Beteiligung an verschiedenen militärischen Operationen im Ausland (Kosovo, Afghanistan) und befürwortet die Wahrnehmung dieser Verantwortung.

Diese Trennung zwischen Außenpolitik und Entwicklungspolitik spiegelt sich auch in der institutionellen Struktur der deutschen Entwicklungszusammenarbeit wider. Die Außenpolitik obliegt dem Auswärtigen Amt (AA) und dem Außenminister. Zusätzlich gibt es in Deutschland, wie bereits erwähnt, ein Ministerium, das sich ausschließlich

den Fragen der Entwicklungszusammenarbeit widmet. Das BMZ legt die strategische Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit fest, erarbeitet die Programme und evaluiert die Hilfsmaßnahmen. Es hat darüber hinaus die Aufgabe, die für die Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel an einzelne operative Akteure der Entwicklungszusammenarbeit zu verteilen und die Verwendung der Mittel zu überwachen. Humanitäre Aktionen werden vom AA in Zusammenarbeit mit dem BMZ durchgeführt. Vor Ort wird das BMZ von den deutschen Botschaften vertreten. In den etwa 40 wichtigsten Staaten der Welt verfügt das BMZ in den Botschaften über einen »Verantwortlichen für Entwicklungszusammenarbeit«.

Seit einigen Jahren jedoch nimmt der Anteil der vom AA organisierten Programme an der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit stetig zu. Die Mittel des Auswärtigen Amtes stehen dabei in erster Linie für humanitäre Hilfsaktionen zur Verfügung, können jedoch auch für Projekte zur Konflikt- und Krisenprävention und zur Demokratisierung eingesetzt werden. Das AA will sich mit seinem Beitrag zur öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit auf Afrika (eine der Prioritäten der G8, die im Jahr 2007 unter deutschem Vorsitz festgelegt wurden), Afghanistan und Südosteuropa konzentrieren. Im Jahr 2007 beliefen sich die Mittel für Entwicklungszusammenarbeit im Etat des Auswärtigen Amtes auf 344 Millionen Euro; dies entspricht 4,2 Prozent der gesamten globalen Entwicklungshilfe (gegenüber einem Anteil von nur 3,4 Prozent im Jahr 2006).

Stetige Erhöhung des Budgets für Entwicklung – bedroht durch Sparzwänge

Die Koalitionsvereinbarung bestätigt sowohl die europäischen (0,51 Prozent im Jahr 2010 und 0,7 Prozent im Jahr 2015) als auch die internationalen Zusagen hinsichtlich der Mittel für öffentliche Entwicklungszusammenarbeit. Im Jahr 2007 betrug der Gesamtumfang der öffentlichen Entwicklungshilfe 8961 Millionen Euro (dies entspricht 0,37 Prozent des Bruttonationaleinkommens): Damit ist Deutschland in der Europäischen Union vor Frankreich das Land, das am meisten Geld für Entwicklungszusammenarbeit bereitstellt. Was jedoch den

Anteil der öffentlichen Entwicklungshilfe am BNP angeht, steht Deutschland (nach Frankreich) nur an 11. Position in der Rangfolge der europäischen Geberländer und an 12. Position innerhalb der OECD. Im Gegensatz zur französischen öffentlichen Entwicklungshilfe steigt der Umfang der von Deutschland gewährten Hilfe jedoch ständig: im Jahr 2004 um 0,28 Prozent, 2005 um 0,36 Prozent und 2006 ebenso um 0,36 Prozent. Der Haushaltsplan für das Jahr 2009 sieht eine erneute Erhöhung der dem BMZ zur Verfügung stehenden Mittel um 12,4 Prozent vor, was einem zusätzlichen Volumen von 800 Millionen Euro entspricht. Diese stetige Erhöhung ist in erster Linie dem starken Engagement der Bundesministerin Heidemarie Wiecek-Zeul zu verdanken. Die Ministerin wurde vom Generalsekretär der Vereinten Nationen zur Sonderbeauftragten für die unter französischer EU-Ratspräsidentschaft Ende 2008 stattfindende Doha-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung ernannt. Die Zusagen, die für die öffentliche Entwicklungshilfe gemacht wurden, könnten also eingehalten werden, doch die Haushaltsmittel werden zweifelsohne nicht ausreichen: Die Mittel für Schuldenerlasse, deren Anteil an den Gesamtmitteln zurückgeht, müssen wieder erhöht werden. Zudem müssten verstärkt innovative Maßnahmen der Entwicklungsfinanzierung entwickelt werden, deren Anwendung Deutschland explizit fördern möchte. So hat Deutschland Liberia Schulden in Höhe von 268 Millionen Euro erlassen. Zu den innovativen Finanzierungsinstrumenten der deutschen Regierung gehört beispielsweise die Versteigerung eines Teils ihrer CO₂-Emissionszertifikate: Vom Gewinn sollen 280 Millionen Euro auf nationaler Ebene in Projekte zur Bekämpfung des Klimawandels investiert werden, 120 Millionen Euro stehen für Entwicklungsprojekte zur Verfügung.

Die sektoralen und geografischen Prioritäten der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Zentrale Ziele der deutschen Entwicklungszusammenarbeit sind Armutsbekämpfung, Friedenssicherung und Demokratieförderung, Umweltschutz sowie eine gerechtere Gestaltung der Globalisierung. Diese vier Ziele bilden die Grundlage des »Aktionsprogramms 2015: Armut bekämpfen – Gemeinsam handeln«, das von der Bundesre-

gierung nach der Millenniumserklärung aus dem Jahr 2000 und nach der Annahme des im Juli 2008 vorgestellten »Weißbuchs zur Entwicklungspolitik« beschlossen wurde. Das vom BMZ koordinierte Aktionsprogramm definiert zehn prioritäre Arbeitsfelder. Die meisten von ihnen stimmen mit den Millenniumsentwicklungszielen überein (Gewährung sozialer Grunddienste, Gleichberechtigung der Geschlechter, Ernährungssicherheit, faire Regeln für den Handel); sie schließen jedoch auch die Achtung der Menschenrechte mit ein. Die vier genannten zentralen Zielsetzungen bilden auch die Leitlinien der Strategie für Afrika, als deren vorrangige Arbeitsfelder die Themen Frieden und Sicherheit, gute Regierungsführung, Wirtschaftswachstum und Wasserversorgung definiert wurden.

Der jüngste Bericht des Komitees für Entwicklungshilfe (DAC) über die deutsche Entwicklungszusammenarbeit betont die Bedeutung einer solchen Konzentration auf einzelne Bereiche und fordert eine verstärkte geografische Fokussierung. Entsprechend der Empfehlung des DAC und in Übereinstimmung mit der Koalitionsvereinbarung hat Deutschland beschlossen, die Zahl der Partnerländer auf 57 (vormals 94) zu reduzieren und sich bei der Auswahl auf folgende Kriterien zu stützen: den Bedarf an Entwicklungshilfe, Regierungsführung und Leistungsfähigkeit des Landes, Relevanz und Bedeutung der deutschen Kooperation sowie politische Interessen, regionale Aspekte und besondere Beziehungen zu einzelnen Ländern. Dieser Kriterienkatalog führt in Deutschland – ähnlich wie in Frankreich – zu einer Aufteilung des größten Teils der deutschen Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit auf drei Ländergruppen: die ärmsten Entwicklungsländer mit »guter Regierungsführung«,¹³ Staaten mit fragiler Staatlichkeit und/oder schlechter Regierungsführung¹⁴ sowie gefestigte Schwellenländer.¹⁵ Um jedoch auch in den Ländern, die nicht im Fokus der deutschen Entwicklungszusammenarbeit stehen, Präsenz zu zeigen, hat die deutsche Entwicklungspolitik zu bestimmten Themen länderübergreifende Regionalprogramme entwickelt, so beispielsweise ein Programm zur Krisenprävention in der Elfenbeinküste, in Sierra Leone, Liberia und Guinea. Technische Hilfeleistungen können auch weiterhin in Ländern gewährt werden, die nicht auf der Prioritätenliste stehen.

Eine Vereinfachung der institutionellen Struktur?

Deutschland erhebt den Anspruch, eine führende Rolle bei der Umsetzung der Pariser Erklärung aus dem Jahr 2005 zur Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit zu übernehmen. Vor diesem Hintergrund wurden die deutschen Maßnahmen sektoral und geografisch stärker konzentriert und neue Methoden, wie der Programmansatz¹⁶ und die Budgethilfe, entwickelt. Das System der Entwicklungszusammenarbeit bleibt jedoch – trotz des programmatischen Logos »Eine Welt« bzw. »One World« – weit verzweigt, was ihrer Wahrnehmbarkeit und vor allem ihrer Wirkungskraft abträglich ist. Das Peer-Review-Verfahren des DAC hat insbesondere auf das Problem einer zu starken Trennung zwischen finanzieller Kooperation einerseits und technischer Kooperation andererseits hingewiesen.

Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) ist seit 1960 für die finanzielle Kooperation zuständig, im Jahr 2007 betrug ihr Anteil an den Aktivitäten der deutschen Entwicklungszusammenarbeit 15 Prozent. Aufgrund ihrer Rolle als Finanzinstitution ist sie der französischen AFD vergleichbar und kann nicht nur mit Haushaltsmitteln agieren (Subventionen oder zinsgünstige Darlehen), sondern über eine breite Palette von Finanzinstrumenten auch Eigenmittel einsetzen. Die KfW war bis Ende der 1990er Jahre in diesem Bereich wenig präsent, doch dank ihrer seither betriebenen Dezentralisierungspolitik verfügt sie nunmehr über lokale Niederlassungen in etwa 50 Ländern. Eine Tochtergesellschaft der KfW, die Deutsche Entwicklungsgesellschaft (DEG), die im Jahr 2001 mit der KfW fusioniert hat, ist dabei auf die Entwicklung des Privatsektors spezialisiert. Ihre Tätigkeit ähnelt der von Proparco (AFD-Tochtergesellschaft) in Frankreich. Die im Jahr 1975 gegründete Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) betreibt die technische Kooperation, deren Anteil etwa acht Prozent der deutschen Entwicklungshilfe ausmacht. Sie vereint dank ihrer etwa 9000 Beschäftigten, von denen 8000 vor Ort tätig sind, einen großen Teil des deutschen Know-how auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit unter ihrem Dach und verfügt über Büros in 67 Ländern.

Um die technische und finanzielle Kooperation stärker in Einklang zu bringen, hat die deutsche Regierung eine Studie in Auftrag gegeben, die auf der Basis unterschiedlicher Kriterien verschiedene Modelle einer solchen Harmonisierung erarbeitete.¹⁷ Die Studie wurde im Jahr 2006 dem Bundestag vorgestellt. Zu den Vorschlägen im Hinblick auf eine Reform der institutionellen Struktur zählt beispielsweise die Gründung einer neuen, unabhängigen Entwicklungsagentur, die sich aus KfW und GTZ zusammensetzt, der Aufbau einer Entwicklungsagentur, welche die beiden früheren Agenturen in der Bankengruppe KfW zusammenfasst oder auch eine teilweise Zusammenlegung der Lenkungs- und Themenabteilungen. Auf Verlangen des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags hat der Bundesrechnungshof Ende 2006 einen Bericht mit dem Titel »Zukünftige Gestaltung der Durchführungsstrukturen im Bereich der öffentlichen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit« erarbeitet, der die möglichen Folgen einer Reform und das Verbesserungspotenzial der gegenwärtigen Instrumentarien analysiert. Trotz intensiver Diskussionen zwischen dem BMZ und den betroffenen Institutionen in Folge der Veröffentlichung der beiden genannten Berichte konnte bisher kein Konsens über eine mögliche Reform der institutionellen Struktur der Entwicklungszusammenarbeit erzielt werden.

Die Situation ist komplex, und die Tatsache, dass die GTZ nicht allein für die technische Zusammenarbeit zuständig ist, macht sie noch komplizierter: Neben der GTZ sind weitere Institutionen wie InWEnt (Internationale Weiterbildung und Entwicklung), der Deutsche Entwicklungsdienst und das der GTZ angeschlossene Centrum für internationale Migration (CIM) in die Organisation der technischen Entwicklungszusammenarbeit involviert.

Gemeinsames Handeln

Die deutsch-französische Kooperation im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit steht im Zeichen übergeordneter Ziele einer gemeinsamen Politik beider Staaten, wie sie in der Gemeinsamen Erklärung zum 40. Jahrestag des Elysée-Vertrags

am 22. Januar 2003 festgelegt wurden. Der gemeinsam entwickelte Fahrplan schreibt dabei folgende Entwicklungsziele fest: (1) eine Definition gemeinsamer Prioritäten in den unterschiedlichen Bereichen bilateraler Kooperation, (2) die Vertretung gemeinsamer Positionen in den internationalen Gremien, (3) eine Intensivierung der Zusammenarbeit vor Ort, (4) ein verstärkter Beamtenaustausch mit dem Partnerland sowie (5) eine Intensivierung der Zusammenarbeit im internationalen Freiwilligendienst. Die erzielten Fortschritte werden im Rahmen des regelmäßig stattfindenden deutsch-französischen Ministerrats analysiert, der zuletzt am 24. November 2008 in Frankreich zu den Themen Wirtschaft und Finanzen sowie Forschung und Innovation, stattgefunden hat.

Fragen der Entwicklungszusammenarbeit stehen so regelmäßig im Zentrum des deutsch-französischen Austauschs, was zu nachhaltigen Erfolgen führt, beispielsweise im Bereich einer deutsch-französischen Kooperation zum Schutz der Wälder im Kongo-Becken in Zentralafrika, als deren Ergebnis ein deutsch-französisches Büro bei der Waldkommission Zentralafrikas eingerichtet wurde.

Allein das politische Ziel einer Stärkung und Festigung der deutsch-französischen Beziehung genügt jedoch nicht als Erklärung der weitreichenden Gemeinsamkeiten Deutschlands und Frankreichs im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit. Vielmehr ähneln sich beide Länder in ihrer Struktur als Geberländer und zeigen ein deutliches Interesse an einer verstärkten Koordinierung ihrer Aktionen, an einer gemeinsamen Definition ihres entwicklungspolitischen Ansatzes und an einer Umsetzung gemeinsamer Hilfsprogramme.

Ähnliche Philosophie – gemeinsame Prioritäten

Innerhalb Europas lassen sich Deutschland und Frankreich nicht explizit einer Gruppe von Geberländern zuordnen. In dieser Hinsicht unterscheiden sie sich z. B. von der Gruppe der nordeuropäischen Staaten (Norwegen, Schweden, Finnland, Dänemark, Niederlande, Irland, Vereinigtes Königreich), die zu den so genannten »like-minded« Ländern gehören, die gemeinsame Initiativen im Bereich

der Entwicklungszusammenarbeit ergreifen und Verfahren zur Kofinanzierung von Entwicklungsprojekten entwickelt haben (in Form eines praktischen Leitfadens für delegierte Zusammenarbeit). So unterzeichnete die Gruppe der nordeuropäischen Staaten beispielsweise gemeinsam mit der amerikanischen Entwicklungshilfeagentur USAID die »Potomac-Erklärung« zur Effektivität von Entwicklungshilfe. Frankreich und Deutschland waren ebenfalls aufgefordert, die Erklärung zu unterzeichnen, lehnten dies jedoch ab, da sie in dieser Frage für ein geschlossenes Auftreten der EU plädierten.¹⁸

Als weitere Gemeinsamkeit zwischen Deutschland und Frankreich im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit kann angeführt werden, dass der finanzielle Umfang und die Aufteilung der französischen und deutschen Entwicklungshilfe relativ ähnlich sind. Ein hoher Prozentsatz der öffentlichen Entwicklungshilfe beider Länder fließt in europäische Projekte und dient so in erster Linie der Finanzierung eines den AKP-Ländern zur Verfügung stehenden Europäischen Entwicklungsfonds (EEF). Der gemeinsame Anteil Frankreichs und Deutschlands am 9. EEF (2003–2007) belief sich auf 48 Prozent, der Anteil am 10. EEF (2008–2013) auf 40 Prozent. Diese hohe finanzielle Beteiligung ermöglicht beiden Staaten eine Einflussnahme auf europäische Entscheidungen und so eine führende Rolle in der Umsetzung gemeinsamer prioritärer Entwicklungsziele in Afrika.

Auch bei weiteren multilateralen Projekten, wie dem Weltfonds zur Bekämpfung von AIDS, Tuberkulose und Malaria (WFATM), zeichnen sich Deutschland und Frankreich durch hohe Beitragszahlungen aus. Bei der letzten Festsetzung des Fonds am 27. September 2007 in Berlin sagte Frankreich einen Beitrag von 900 Millionen Euro über einen Zeitraum von drei Jahren und Deutschland einen Beitrag von 660 Millionen Euro zu. Die Beitragsschlüssel Deutschlands und Frankreichs zur International Development Agency (IDA) der Weltbank ähneln einander ebenfalls sehr: Deutschland und Frankreich tragen 7,05 Prozent beziehungsweise 6,3 Prozent zur Finanzierung des »IDA 15«-Budgets (Laufzeit

Juli 2008–Juni 2011) bei. Und auch die deutschen und französischen Beiträge zum Afrikanischen Entwicklungsfonds (AfEF) für den Zeitraum 2008–2010 unterstützen dieses Bild: Der deutsche Anteil beträgt 10,8 Prozent, der französische 10,9 Prozent.

Frankreich und Deutschland sind in zahlreichen Ländern mit sehr vergleichbaren Beiträgen zur Entwicklungszusammenarbeit gleichzeitig präsent. Zwischen Frankreich und Großbritannien besteht diese Ähnlichkeit beispielsweise nicht: Aufgrund ihres kolonialen Erbes operieren diese beiden Länder im Allgemeinen in verschiedenen Regionen und Ländern. Ein wichtiges Beispiel für deutsche und französische Präsenz in ähnlichen Weltregionen ist Westafrika, etwa in den frankophonen Ländern Benin, Burkina Faso, Mali, Mauretanien und Niger, die auch Deutschland als einen Teil der Gruppe der ärmsten Entwicklungsländer mit »guter Regierungsführung« fördert. Außerdem sind Frankreich und Deutschland neben der Europäischen Kommission die einzigen europäischen Geldgeber, deren Unterstützung nach Kamerun und Madagaskar fließt. In Nord- und Zentralafrika stellt Frankreich mehr Mittel als Deutschland für die Finanzierung von Kooperationsvorhaben zur Verfügung. Im anglophonen Teil Afrikas dagegen ist Deutschland stärker präsent als Frankreich (Malawi und Sambia gehören z. B. nicht zur gegenwärtigen französischen »Zone vorrangiger Solidarität«); ebenso in Lateinamerika (Bolivien, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua und Peru). Dagegen sind Frankreich und Deutschland auch in mehreren Ländern Südostasiens (Kambodscha und Vietnam) sowie in den Schwellenländern gemeinsam vertreten.

Um künftig eine effizientere Arbeitsteilung zwischen den Geberländern zu erreichen, sollten beide Länder verstärkt eine Strategie der Komplementarität sowohl in geografischer als auch in sektoraler Hinsicht verfolgen. In diesem Sinne haben Deutschland und Frankreich, gefolgt von anderen europäischen Partnern, die Initiative ergriffen, um die Umsetzung des europäischen Verhaltenskodexes zur Komplementarität der Entwicklungshilfe und zur Arbeitsteilung in Ländern wie Ghana, Burkina Faso oder Kamerun zu beschleunigen.

Gemeinsame Initiativen und Aktivitäten

Die deutsch-französische Kooperation im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit wird durch den Beamtenaustausch zwischen dem DGCID und dem BMZ erleichtert. Dieser Austausch existiert seit dem Jahr 1995 auch auf der Ebene der AFD und der KfW. Im Jahr 2005 schlossen auch die GTZ und die Association française de volontaires du progrès (AFVP) ein Partnerschaftsabkommen, das etwa 30 französischen Freiwilligen die Möglichkeit bietet, in GTZ-Projekten mitzuarbeiten. Durch die Gründung des europäischen Netzwerks für Fachleute in der Entwicklungszusammenarbeit wurde die deutsch-französische Zusammenarbeit im Jahr 2007 noch intensiviert.¹⁹ Diese offene Plattform repräsentiert die öffentliche Verwaltung ebenso wie die europäischen Hilfsorganisationen, welche die Hilfsmaßnahmen vor Ort organisieren. Ziel des Netzwerks ist die Harmonisierung der Vorgehensweisen, eine bessere Koordinierung der Aktivitäten und die Förderung der Komplementarität zwischen den europäischen Geldgebern im Interesse einer größeren Effizienz der Entwicklungszusammenarbeit.

Auch die Instrumente und Mechanismen zur Umsetzung beschlossener Maßnahmen sind bei der AFD und der KfW ähnlich konzipiert. Hier von zeugen zahlreiche Parallelfinanzierungen – die Finanzierung eines Projekts durch zwei gleichberechtigte Institutionen – ebenso wie kofinanzierte Projekte, bei denen eine der beiden Agenturen die Projektkoordination übernimmt. Um die Zahl derartiger Kooperationen zu erhöhen und die Aufgabenteilung sowie die Delegation der Federführung zu systematisieren, haben sich KfW und AFD seit Anfang 2008 verpflichtet, ihre Verfahren gegenseitig anzuerkennen. Beim Aufbau des Treuhandfonds für die Infrastrukturpartnerschaft EU-Afrika waren die AFD und die KfW so die bisher aktivsten Kooperationspartner, wenn es darum ging, Verfahren und Maßnahmen vorzuschlagen sowie Auswahlkriterien für den Fonds festzulegen und Projekte vorzustellen.

Aussichten

Die Entwicklungspolitik muss sich den Herausforderungen stellen, mit denen sie durch einen sich ständig verändernden globalen Kontext konfrontiert wird. Im Jahr 2008 standen so vor allem die Lebensmittelkrise und der Klimawandel im Zentrum entwicklungspolitischer Debatten. Eine solche Politik ist jedoch auf eine Vielzahl von Akteure und beträchtliche finanzielle Mittel angewiesen. Die bestehenden Organisationen zu reformieren oder eine Umverteilung von Krediten zwischen Ländern oder Sektoren vorzunehmen, ist eine schwierige Angelegenheit. Außerdem müssen bilaterale Hilfsmaßnahmen ein höheres Maß an Komplementarität mit anderen Gebern und multilateralen Institutionen aufweisen. Um ihre Effizienz sicherzustellen, muss Entwicklungszusammenarbeit die fünf Forderungen der Pariser Erklärung erfüllen: Eigenverantwortlichkeit der Partnerländer, die Anpassung der Geberländer an die Strategien der Partnerländer, eine Harmonisierung der Verfahren der Geberländer, ergebnisorientiertes Management sowie gegenseitige Rechenschaftspflicht. Um den Bedürfnissen der Partnerländer effizient entsprechen zu können, müssen sich Frankreich und Deutschland bemühen, ihre Systeme der Entwicklungszusammenarbeit zu rationalisieren, ihre öffentliche Entwicklungshilfe stärker zu konzentrieren und ihre Aktivitäten in den Kontext europäischer Entwicklungspolitik zu stellen.

Eine Rationalisierung der französischen und deutschen Entwicklungshilfesysteme

Das Peer-Review-Verfahren des DAC der OECD (Ende 2005 für Deutschland und Mitte 2008 für Frankreich) hat gezeigt, dass die französischen und deutschen Entwicklungshilfesysteme rationalisiert werden müssen. Die in beiden Ländern in Angriff genommenen Reformen sollen schließlich zu einer kohärenteren Organisation führen, welche die Verständlichkeit und Effizienz der Entwicklungszusammenarbeit erhöht.

Durch eine verstärkte sektorale und geografische Konzentration der Mittel für Entwicklungszusammenarbeit könnte Deutschland die Effizienz seiner Maßnahmen erhöhen. Auch eine Reform der

nach wie vor zersplitterten institutionellen Struktur der Entwicklungszusammenarbeit in Deutschland – beispielsweise durch eine Annäherung von KfW und GTZ – könnte eine Effizienzsteigerung bewirken. Die aktuelle Situation erfordert ständige interne Kooperationsbemühungen zwischen BMZ, KfW und GTZ sowie zwischen den übrigen Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit und verhindert so immer wieder eine rasche Entscheidungsfindung und die Formulierung einer gemeinsamen Position der Institutionen.

Auch das französische institutionelle System zeichnet sich nach wie vor durch eine Vielzahl von Akteuren aus; die Strukturen sind komplex und zugleich sehr zersplittert. Dies erschwert die Umsetzung einer entwicklungspolitischen Strategie durch eine zentrale Institution wie die AFD – ein Problem, das in dieser Form in Deutschland durch die Aufteilung auf die beiden Hauptinstitutionen KfW und GTZ nicht existiert. Die Situation in Frankreich und Deutschland ist also konträr: Ist in Deutschland ein einziges Ministerium mit der Aufsicht über mehrere Institutionen im Bereich der operativen Umsetzung betraut, teilen sich in Frankreich drei Ministerien die Aufsicht über eine einzige operative Institution. Die vom CMPP geplanten Reformen scheinen in die richtige Richtung zu gehen, reichen jedoch vermutlich kaum aus. Sie erfassen den Bereich der Organisation der Zentralverwaltung und der Einzelinstitutionen nur teilweise, obwohl es dringend notwendig ist, zwischen beiden eine klare Rollenverteilung zu definieren – beispielsweise in strategischen Fragen sowie in der Frage der Unterstützung der Arbeit internationaler Nichtregierungsorganisationen.

Eine Reform der Entwicklungszusammenarbeit – Konzentration und Komplementarität

Angesichts der Vielzahl von Akteuren und der Haushaltsbeschränkungen scheint eine verstärkte geografische und sektorale Konzentration der Entwicklungszusammenarbeit unumgänglich. Wollen Frankreich und Deutschland die Effizienz in diesem Bereich steigern, müssen sie sich auf die Länder und Bereiche konzentrieren, in denen sie – dem Prinzip der Komplementarität folgend – einen komparativen Vorteil erwarten. Deutschland

hat bereits erste Schritte in diese Richtung getan, indem es seine Liste prioritärer Länder verkürzt hat – doch sie ist nach wie vor sehr lang. Außerdem verfügt Deutschland noch immer nicht über eine mehrjährige Programmplanung für die Entwicklungszusammenarbeit mit den Partnerländern, während Frankreich Rahmendokumente für fünfjährige Partnerschaftvereinbarungen eingeführt hat. Dieser Umstand ist in Deutschland einer stabilen sektoralen Konzentration abträglich.

Frankreich hat eine Reform der ZSP in Angriff genommen – doch sie ist nicht leicht umzusetzen. Zwar wird das Prinzip einer geografischen Konzentration grundsätzlich nicht in Frage gestellt – die Auswahl der Länder gestaltet sich jedoch schwierig. Die Mittel, die für bilaterale Entwicklungsprogramme in den armen frankophonen Ländern Subsahara-Afrikas zur Verfügung stehen, sind zu beschränkt, um eine umfassende Entwicklungskooperation zu lancieren. Doch erst dies würde der Stimme Frankreichs innerhalb der Gebergemeinschaft und gegenüber den Regierungen der Partnerländer – darunter auch mehrere Länder, die zu den zentralen Partnern der französischen Entwicklungszusammenarbeit zählen – Gewicht verleihen. Stattdessen werden bilaterale Entwicklungsprogramme in Ländern durchgeführt, in denen schon eine Vielzahl von Geldgebern präsent ist – und ohne dass diese ausreichend in einen europäischen und internationalen Kooperationsprozess eingebettet sind.

Entsprechend dem europäischen Verhaltenskodex zur Arbeitsteilung und zur Komplementarität der Entwicklungshilfe müssen sich Frankreich und Deutschland dieser Notwendigkeit einer geografischen Konzentration ihrer Entwicklungszusammenarbeit in enger Kooperation mit den anderen Mitgliedsstaaten der EU stellen. Der Kodex fordert die Mitgliedsstaaten und die Europäische Kommission auf, einen Dialog über das künftige Engagement und die strategische Planung bezüglich der geografischen Konzentration zu führen. Die nationale Souveränität der Mitgliedstaaten in ihren entwicklungspolitischen Entscheidungen bleibt dabei jedoch gewährleistet.

Ein Beitrag zur europäischen Entwicklungspolitik

Die Europäische Union und ihre Mitgliedsstaaten, die im Jahr 2007 etwa 60 Prozent der globalen staatlichen Entwicklungshilfe aufbrachten, haben Grundlagentexte einer europäischen Entwicklungspolitik verabschiedet: die Gemeinsame Erklärung des Rates und der Kommission zur Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft²⁰ (2000) und den Europäischen Konsens für die Entwicklung²¹ (2005). Das Handeln der EU nach Außen ist jedoch in institutioneller Hinsicht wie auch in Bezug auf die eingesetzten Instrumente nach wie vor äußerst uneinheitlich. Deutschland und Frankreich sollten auf eine verstärkte Abstimmung zwischen den europäischen Geberländern hinwirken und in der Entwicklungspolitik beispielgebend vorangehen.

Ein Mangel an interner Abstimmung kann zuallererst auf der politischen Ebene festgestellt werden. Wie oben beschrieben bestehen innerhalb der EU verschiedene »Gruppen«: die nordischen Länder, die Länder Südeuropas oder auch die neuen Mitgliedstaaten. Unter diesen Bedingungen ist es schwer, auf dem Weg multinationaler Verhandlungen eine klare und einheitliche europäische Posi-

tion zu erarbeiten. Da Frankreich und Deutschland keiner speziellen Gruppe angehören, sollten sie gemeinsam auftreten und nicht zögern, sich Initiativen entgegenzustellen, die der Entstehung eines europäischen Konsens im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit schaden könnten. Sie sollten sich darüber hinaus um eine verbesserte Koordination und Komplementarität bei der Umsetzung einzelner Projekte bemühen. Dies kann jedoch nur auf der Basis einer stärkeren Vernetzung der europäischen Geldgeber (Europäische Kommission, Europäische Investitionsbank, bilaterale Agenturen und Banken) sowie der Entwicklung geeigneter Finanzinstrumente wie der Kofinanzierung und der delegierten Zusammenarbeit gelingen, die bisher lediglich von Frankreich und Deutschland regelmäßig angewendet werden.

Jennifer Moreau ist Beauftragte der Generaldirektion für internationale Zusammenarbeit und Entwicklung (DGCID) im französischen Ministerium für europäische und auswärtige Angelegenheiten. Alexander von Kap-Herr ist Europa-Beauftragter in der Französischen Entwicklungsagentur (AFD).

Übersetzung: Barbara Hahn, Kerstin Elsner und Katrin Sold.

Anmerkungen

- 1 Die von den Autoren hier geäußerten Ansichten sind rein persönlicher Natur und verpflichten in keiner Weise ihre jeweilige Institution. Die Autoren danken ganz besonders Jean-Marc Châtaigner, Büroleiter des Staatssekretärs für Kooperation und Frankophonie, für seine wertvolle Unterstützung bei der Beschaffung zahlreicher Informationen und der kritischen Formalisierung mehrerer in diesem Artikel zum Ausdruck gebrachter Gedanken.
- 2 Rat Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen vom 25. Mai 2008.
- 3 »8 chantiers pour l'Afrique« (»Acht Baustellen für Afrika«: Acht Ansätze für Entwicklungszusammenarbeit), Pressekonferenz von Alain Joyandet, Staatssekretär für Kooperation und Frankophonie beim Minister für europäische und auswärtige Angelegenheiten, Paris, 19. Juni 2008.
- 4 Mit 300 Millionen Euro pro Jahr steht Frankreich an zweiter Stelle in der Reihe der Länder, die den internationalen Fonds zur Bekämpfung von AIDS, Tuberkulose und Malaria (WFATM) finanzieren.
- 5 Beauftragungsschreiben des Staatspräsidenten an den Minister für auswärtige und europäische Angelegenheiten, 27. August 2007, Paris.
- 6 Rede des französischen Außenministers Bernard Kouchner vor der 15. französischen Botschafterkonferenz in Paris am 27. August 2007.
- 7 Seit ihrer eigenen Ernennung und bis zur Ernennung von Alain Joyandet im März 2008 zum Staatssekretär für Kooperation und Frankophonie arbeitete Heidemarie Wiczorek-Zeul mit fünf französischen Amtskollegen zusammen: Charles Josselin, Pierre-André Witzer, Xavier Darcos, Brigitte Girardin und Jean-Marie Bockel.
- 8 Dies entspricht den internationalen (Konsens von Monterrey, 2002) und europäischen Verpflichtungen, nach denen die Entwicklungshilfe im Jahr 2010 einen Anteil von 0,51 Prozent am BSP, im Jahr 2015 einen Anteil von 0,7 Prozent am BSP erreicht haben soll.
- 9 »8 chantiers pour l'Afrique«, op. cit. (Anm. 3).
- 10 U. a. Antigua und Barbuda, Barbados, Seychellen, Saint Kitts and Nevis, Santa Lucia, Mauritius, Grenada, Dominika, Saint Vincent und die Grenadinen.
- 11 Staatliche Aktionen im Ausland werden in den Dienst einer Politik der Einflussnahme und der neuen internationalen Prioritäten Frankreichs gestellt, Conseil de modernisation des politiques publiques, Paris, 11. Juni 2008.

- 12 Koalitionsvereinbarung zwischen CDU/CSU und SPD, Berlin, 11. November 2005.
- 13 U. a. Bangladesh, Laos, Vietnam, Benin, Burkina Faso, Burundi, Ghana, Kamerun, Kenia, Madagaskar, Mali, Malawi, Mauretanien, Mosambik, Namibia, Senegal, Tansania.
- 14 U. a. Afghanistan, Äthiopien, Demokratische Republik Kongo, Kambodscha, Kolumbien, Nepal, Sudan.
- 15 U. a. Ägypten, Brasilien, China, Indien, Indonesien, Pakistan, Mexiko, Nigeria, Südafrika.
- 16 Die Leitlinien des DAC definieren den Programmansatz (im Unterschied zum Projektansatz) als ein Instrument zur Aufnahme einer Kooperation, die in erster Linie eine koordinierte Unterstützung eines vom Empfängerland betreuten Entwicklungsprogramms beinhaltet. Voraussetzung ist dabei die Übernahme der Programmleitung durch das Empfängerland und die Vorlage eines Programmwerfs sowie eines Budgetrahmens. Die Empfängerländer verpflichten sich außerdem zur Annahme eines formalen Koordinierungsprozesses der Geberländer sowie zu einer Harmonisierung ihrer Verfahren hinsichtlich der Berichterstattung, der Haushaltsplanung, der Finanzverwaltung und der öffentlichen Märkte.
- 17 Möglichkeit der effizienten und zielgerichteten Umsetzung der gesamten Palette von Instrumenten, Verstärkung der Synergieeffekte, Stärkung der lenkenden Rolle des BMZ, Festigung der Zusammenarbeit auf internationaler Ebene und vor Ort, Erhöhung der Wirksamkeit im Bereich der inneren Koordinierung, stärkere Motivierung und Qualifizierung der Mitarbeiter, Realisierbarkeit in organisatorischer wie politischer Hinsicht.
- 18 Als Hauptargument für eine Ablehnung der Unterzeichnung führte Frankreich kurz vor Beginn der französischen Ratspräsidentschaft mit der Unterstützung Deutschlands an, dass in der Erklärung kein Mehrwert gegenüber anderen internationalen Erklärungen zur Effektivität von Entwicklungshilfe, beispielsweise zur Pariser Erklärung, zu erkennen sei.
- 19 Vgl. <<http://www.dev-practitioners.eu>>.
- 20 <http://ec.europa.eu/sustainable/docs/joint_declaration_nov_2000_en.pdf>.
- 21 <<http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/r12544.htm>>.