

ABSCHLUSSBERICHT

Spending Review (Zyklus 2017/2018)

zum

***Politikbereich „Humanitäre Hilfe und Übergangshilfe
einschließlich der Schnittstellen Krisenprävention, Krisenreaktion,
Stabilisierung und Entwicklungszusammenarbeit“***

Inhaltsverzeichnis

1.	Auftrag und Arbeit der Arbeitsgruppe	3
1.1.	Auftrag des Lenkungsausschusses und AG-Sitzungen	3
1.2.	Betrachteter Politikbereich zwischen AA und BMZ.....	3
2.	Betrachtung des Status Quo und Fazit.....	4
2.1	Abgrenzung.....	4
2.1.1	Begrifflichkeiten.....	4
2.1.2	Betrachtung von Maßnahmen.....	5
2.1.3	Fazit.....	6
2.2	Abstimmung.....	7
2.2.1	Länderplanungen	7
2.2.2	Abstimmung auf Maßnahmenebene.....	8
2.3	Haushaltstitel/-mittel	8
2.3.1	Einzelpläne.....	8
2.3.2	Umsetzungsstrukturen.....	9
2.3.3	Förderrichtlinien/Förderkonzepte.....	10
2.4	Wirkungsorientierung/Evaluierung	10
2.4.1	Praxis im AA	10
2.4.2	Praxis im BMZ	11
2.4.3	Fazit.....	11
3.	Vorschläge zur Verbesserung der Zusammenarbeit von AA und BMZ.....	13
3.1.	Abgrenzung.....	13
3.2.	Abstimmung.....	13
3.3	Informationen an das Parlament.....	13
3.4.	Zusammenfassung der Verbesserungsvorschläge	14

1. Auftrag und Arbeit der Arbeitsgruppe

1.1. Auftrag des Lenkungsausschusses und AG-Sitzungen

Das Bundeskabinett hat am 15. März 2017 das Bundesministerium der Finanzen (BMF) beauftragt, gemeinsam mit den fachlich zuständigen Ressorts themenbezogene Haushaltsanalysen (sog. Spending Reviews) zum Thema „Beschaffung standardisierter Massengüter“ sowie zum Politikbereich „Humanitäre Hilfe und Übergangshilfe einschließlich der Schnittstellen Krisenprävention, Krisenreaktion, Stabilisierung und Entwicklungszusammenarbeit“ durchzuführen.

Die AG „Humanitäre Hilfe und Übergangshilfe“ konstituierte sich am 12. April 2017. Neben mehreren Sitzungen wurde am 14. Juni 2017 eine Expertenanhörung unter Beteiligung u.a. von Bundesrechnungshof, Deutschem Roten Kreuz, Deutscher Welthungerhilfe und Vertretern aus der Wissenschaft durchgeführt.

Im vorgelegten Bericht werden die Erkenntnisse aus dem Austausch in der Spending Review (SR)-AG sowie Verbesserungsvorschläge vorgelegt.

1.2. Betrachteter Politikbereich zwischen AA und BMZ

Mit einer Ressortvereinbarung von 2011 wurden in den Bereichen entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe sowie Krisenprävention und Konfliktbewältigung Zuständigkeiten zwischen den Ressorts verlagert. Ein in der Folge erstellter Ressortleitfaden von 2012 sollte eine bessere Abgrenzung der Humanitären Hilfe (HuHi) des AA von der „Entwicklungsfördernden und strukturbildenden Übergangshilfe“ (ESÜH) des BMZ ermöglichen. In der Praxis konnte dies, z.T. aufgrund verschiedener Begriffsverständnisse, allerdings nicht eingehalten werden. Gleichzeitig stiegen im Betrachtungszeitraum die weltweiten Krisen in Entwicklungsländern auf ein bisher nie da gewesenes Maß an. Krisen werden zunehmend komplexer.

Im betrachteten Politikbereich (im engeren Sinne) haben sich die Mittel des AA für Humanitäre Hilfe und Krisenprävention von 2013 auf 2017 von rund 0,3 Mrd. € auf etwa 1,5 Mrd. € vervielfacht. Die Mittel des BMZ für den Bereich der ESÜH und „Sonderinitiativen“, die zu einem Großteil der Maßnahmenfinanzierung in diesem Politikfeld dienen, wuchsen von 2014 (Einrichtung der Sonderinitiativen) auf 2017 von ca. 0,2 Mrd. € auf über 1,2 Mrd. € ebenfalls stark an. Insgesamt sind aus beiden Einzelplänen jährlich Haushaltsmittel in Höhe von mehr als 3 Mrd. € betroffen.

31 2. Betrachtung des Status Quo und Fazit

32 Deutschland stellt in großem Umfang öffentliche Mittel zur Verfügung, um in Krisensituationen
 33 das Überleben von Menschen zu sichern, um politische Prozesse zur Friedensschaffung zu
 34 unterstützen und um die wirtschaftliche und soziale Entwicklung von Entwicklungsländern zur
 35 Schaffung von Lebens- und damit auch Bleibeperspektiven nachhaltig zu fördern. Die deutschen
 36 Ausgaben für öffentliche Entwicklungshilfe (ODA – Official Development Assistance), hierunter
 37 sind u.a. fast alle Ausgaben im betrachteten Politikbereich zu fassen, erreichten im Jahr 2017 eine
 38 Summe von ca. 21,9 Mrd. €. Damit war Deutschland im weltweiten Vergleich zweitgrößter Geber
 39 öffentlicher Entwicklungshilfe nach den USA.

40 2.1 Abgrenzung

41 2.1.1 Begrifflichkeiten

42 Humanitäre Hilfe

43 Die „Humanitäre Hilfe“ ist den Grundprinzipien *Menschlichkeit, Neutralität, Unparteilichkeit und*
 44 *Unabhängigkeit* verpflichtet. Integrale Bestandteile sind folgende Bereiche: Soforthilfe (bei
 45 plötzlich auftretenden Krisen: Menschenleben retten, Erstversorgung leisten, akute Not lindern),
 46 Nothilfe (Sicherung lebensnotwendiger Grundbedürfnisse bei länger andauernden Krisen),
 47 Humanitäre Übergangshilfe (Fortführung/Ergänzung von Sofort- und Nothilfe zur Stabilisierung
 48 der Lebensgrundlagen), Humanitäre Katastrophenvorsorge (humanitäre Bedarfe durch
 49 verbesserte Vorbereitung reduzieren) und Humanitäres Minen- und Kampfmittelräumen
 50 (Gefahrenaufklärung, Räumung, Opferfürsorge). Die Humanitäre Hilfe ist danach
 51 bedarfsorientiert und wird durch unabhängige Partner umgesetzt, d.h. die Leistungen an die
 52 Betroffenen erfolgen nicht über staatliche Stellen. Humanitäre Hilfe soll in akuten Notlagen
 53 Grundbedürfnisse decken, unabhängig von der Ursache der Notlage, und wird insofern als
 54 Instrument der *Außenpolitik* betrachtet.

55 Entwicklungsfördernde und strukturbildende Übergangshilfe (ESÜH)

56 Die ESÜH wird vom BMZ als flexibles entwicklungspolitisches Instrument der Krisenbewäl-
 57 tigung und Friedensförderung definiert. Zielsetzung ist die schnell wirksame Wiederherstellung,
 58 Stabilisierung und nachhaltige Absicherung von Lebensgrundlagen (insb. Ernährung,
 59 Einkommen, Infrastruktur) der von Krisen, Katastrophen und Konflikten betroffenen Menschen.
 60 Damit geht der Anspruch einher, insbesondere bei chronischen, vorauszuhenden Krisen und
 61 Katastrophen die Abhängigkeit von immer wiederkehrender kurzfristiger Hilfe zu reduzieren.
 62 Die ESÜH arbeitet vornehmlich auf der lokalen oder regionalen Ebene und stärkt dort staatliche
 63 und zivilgesellschaftliche Strukturen, v.a. in Wiederaufbauprozessen. In den meisten Fällen geht
 64 es um multisektorale Ansätze, z.B. die Unterstützung staatlicher Akteure bei der Bereitstellung
 65 von Basisdienstleistungen (wie Bildung, Gesundheit, Wasser, Sanitäranlagen, Hygiene und
 66 Katastrophenschutz) und die Rehabilitierung dazugehöriger Infrastruktur.

67 Entwicklungszusammenarbeit

68 Als Grundprinzip der Entwicklungszusammenarbeit gilt „Hilfe zur Selbsthilfe“. Die Entwick-
 69 lungszusammenarbeit zeichnet sich durch Entwicklungsorientierung und Strukturbildung aus.
 70 Strukturbildend sind Maßnahmen dann, wenn Institutionen und Infrastruktur so aufgebaut und

71 gestärkt werden, dass sie langfristig auch ohne weitere Unterstützungsmaßnahmen ihre
 72 Wirkung entfalten. Die Entwicklungszusammenarbeit schafft insbesondere mit der
 73 Übergangshilfe schnell sichtbare Strukturen (z.B. in den Bereichen Ernährungssicherung,
 74 Einkommen, Infrastruktur).

75 In der Entwicklungspolitik hat sich international seit mehr als einem Jahrzehnt die Erkenntnis
 76 durchgesetzt, dass Entwicklungszusammenarbeit auch in Krisensituationen ihren Beitrag leisten
 77 muss. Mit der beim World Humanitarian Summit (WHS) 2016 in Istanbul erfolgten Zusage der
 78 Bundesregierung zum Zusammenwirken von Humanitärer Hilfe und
 79 Entwicklungszusammenarbeit bekommt dies einen verbindlichen Rahmen. Neben langfristig
 80 angelegten, strukturbildenden Maßnahmen leistet die deutsche Entwicklungspolitik nach
 81 Ansicht des BMZ auch mit einer kurz- und mittelfristig wirksamen Unterstützung einen Beitrag
 82 zur Stabilisierung dieser Staaten.

83 *Stabilisierung im Krisenkontext*

84 Die Stabilisierung von Ländern und Regionen ist ein Ansatz der Bundesregierung im Umgang
 85 mit Gewaltkonflikten. Mit Stabilisierungsmaßnahmen unterstützt die Bundesregierung
 86 politische Prozesse der Konfliktlösung und setzt Impulse, damit Konfliktparteien den
 87 bewaffneten Kampf einstellen. Sie leistet so einen Beitrag, um Gewalt in Konflikten einzuhegen
 88 und Fluchtbewegungen zu reduzieren, und kann Anreize für erste Versöhnungsbemühungen
 89 setzen. Stabilisierungsmaßnahmen können auch der Festigung legitimer politischer Autoritäten
 90 dienen, indem diese dabei unterstützt werden, der Bevölkerung ein überzeugendes und
 91 inklusives Angebot zu machen, das attraktiver ist als konkurrierende Modelle politischer
 92 Machtausübung.

93 Stabilisierungsmaßnahmen dienen konkret dazu, ein sicheres Umfeld zu schaffen, kurzfristig
 94 Lebensbedingungen zu verbessern und Alternativen zu Kriegs- und Gewaltökonomien
 95 aufzuzeigen. Dies erfordert einen vernetzten Ansatz: Je nach Bedarf müssen diplomatische,
 96 entwicklungs- und sicherheitspolitische Maßnahmen flexibel und aufeinander abgestimmt
 97 eingesetzt werden. Unter bestimmten Umständen sind auch militärische Maßnahmen not-
 98 wendig, um Gewalt einzuhegen und ein sicheres Umfeld wiederherzustellen, das politische
 99 Prozesse erst ermöglicht.

100 Die Bundesregierung achtet darauf, dass Stabilisierungsmaßnahmen anschlussfähig sind mit der
 101 längerfristigen Unterstützung struktureller und gesellschaftlicher Veränderungsprozesse, die
 102 darauf angelegt ist, nachhaltige Lebens- und Zukunftsperspektiven in von Krisen und Konflikten
 103 betroffenen Staaten und Regionen zu schaffen.¹

104 *2.1.2 Betrachtung von Maßnahmen*

105 Durch die AG wurden Daten von AA und BMZ zur Verteilung von Mitteln an verschiedene
 106 Internationale Organisationen (IO) und Nichtregierungsorganisationen (NRO) sowie alle durch
 107 beide Ressorts im Betrachtungszeitraum 2013 bis 2016 durchgeführten Maßnahmen ausgewertet
 108 und insgesamt 63 Maßnahmen beider Ressorts genauer betrachtet.

¹ S. 28 der Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen und Frieden fördern“.

109 Dabei sind hinsichtlich verschiedener Themenfelder ähnliche Maßnahmen aufgefallen, die beide
 110 Ressorts, in verschiedenen Kontexten, durchgeführt haben. So wurden im Themenfeld Bildung
 111 beispielsweise sowohl von AA als auch von BMZ Schulgebäude instandgesetzt oder
 112 Lehrergehälter finanziert. Im Themenfeld Ernährung sowie Wasser, Sanitäranlagen und Hygiene
 113 wurden Gutscheine für Lebensmittel verteilt, es erfolgten fachliche und materielle
 114 Unterstützungsmaßnahmen im Rahmen der landwirtschaftlichen Produktion, und es wurden
 115 Infrastrukturmaßnahmen im Bereich Wasser- und Abwassersysteme durchgeführt. Die
 116 Aufzählung stellt nur einen Teilbereich der gefundenen Ähnlichkeiten dar. Weitere Beispiele aus
 117 diesen und anderen Themenfeldern wurden im Rahmen der AG aufbereitet und intensiv
 118 diskutiert.

119 Diese thematische Überschneidung ist auch naheliegend, da beide Ressorts Maßnahmen bei
 120 verschiedenen VN-Organisationen fördern. Bei IO und NRO mit relativ breitem Spektrum der
 121 Maßnahmen (z.B. das Welternährungsprogramm oder UNDP, dem Entwicklunghilfeprogramm
 122 der Vereinten Nationen) gab es eine hohe Anzahl geförderter Maßnahmen durch beide Ressorts,
 123 bei solchen Organisationen mit engerem Spektrum (z.B. Diakonie Katastrophenhilfe oder
 124 UNHCR, dem Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen) wurden Maßnahmen aber fast
 125 ausschließlich nur durch ein Ressort durchgeführt.

126 Übereinstimmung bestand in der AG, dass Basis für Anpassungen in der Zusammenarbeit
 127 zwischen AA und BMZ in diesem Bereich die laufende VN Reform und die auf dem World
 128 Humanitarian Summit 2016 eingegangenen Verpflichtungen der Bundesregierung sind
 129 (Umsetzung Humanitarian Development Nexus). Die Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte
 130 bewältigen und Frieden fördern“ legen fest, einen ressortübergreifenden Praxisleitfaden mit
 131 bewährten Verfahren der ressortgemeinsamen Kontextanalyse, Planung, Strategieentwicklung
 132 und Maßnahmenumsetzung mit dem Ziel der Kohärenz- und Qualitätssicherung zu erarbeiten.²

133 **2.1.3 Fazit**

134 Das AA ist unstrittig zuständig für die Humanitäre Hilfe und das BMZ für die ESÜH sowie die
 135 Entwicklungszusammenarbeit. AA und BMZ wirken neben anderen Ressorts im Rahmen eines
 136 vernetzten Ansatzes im Bereich der Stabilisierung zusammen. Begründet wird die eigene
 137 Zuständigkeit vom AA insbesondere mit der außenpolitischen Zielsetzung oder dem Kontext des
 138 Projekts, vom BMZ insbesondere mit seinem Mandat für die Entwicklungspolitik der
 139 Bundesregierung und dem entwicklungsorientierten Zusammenwirken der verschiedenen
 140 Politikfelder innerhalb der Bundesregierung. Die Finanzierung ähnlicher Maßnahmen aus
 141 beiden Einzelplänen widerspricht dabei grundsätzlich nicht den Zweckbestimmungen der
 142 einzelnen Haushaltstitel, gerade wenn diese Zweckbestimmungen selbst in der Formulierung
 143 Überschneidungspotential beinhalten. Es ist im Einzelfall möglich, dass eine bestimmte
 144 vergleichbare Maßnahme in verschiedenen Kontexten einmal der Humanitären Hilfe, ein
 145 anderes Mal aber der ESÜH sinnvoll zuzuordnen ist. So kann der Bau von Sanitärinfrastruktur in
 146 einem Flüchtlingslager als Humanitäre Hilfe oder Stabilisierung (im Falle BMZ ESÜH)
 147 einzuordnen sein, während sie unter anderen Umständen eine Maßnahme der klassischen

² S. 52/53 Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen und Frieden fördern“.

148 Entwicklungszusammenarbeit wäre. Auch sind alle Maßnahmen, die jeweils verschiedene VN-
 149 Organisationen durchführen, nicht immer trennscharf nur dem Aufgabenbereich eines der
 150 beiden Ressorts zuordbar. Gerade zwischen verschiedenen IO und NRO gibt es zum Teil eine
 151 vergleichbare Abgrenzungsproblematik wie zwischen AA und BMZ. Dieser Umstand zeigt, dass
 152 die Abgrenzungsproblematik kein nationales Phänomen ist, sondern auch international
 153 beobachtet werden kann.

154 Aufgrund der Komplexität der Abgrenzungsfrage und der Betrachtungsmöglichkeit unter
 155 verschiedenen Blickwinkeln (bspw. Art der Maßnahme, Ziel der Maßnahme, Kontext der
 156 Maßnahme) ist eine Lösungsfindung hierfür äußerst schwierig. Sowohl die Beobachtung der
 157 Abgrenzung auf internationaler Ebene als auch die durchgeführte Expertenanhörung brachten
 158 hierzu keine praktisch handhabbaren Lösungsansätze.

159 **2.2 Abstimmung**

160 Auf politischer Ebene gibt es zwischen dem AA, dem BMZ und anderen Ressorts im betrachteten
 161 Politikbereich eine Reihe von Abstimmungsformaten. Es handelt sich dabei insbesondere um
 162 den Bundessicherheitsrat, die Staatssekretärs-Runden zu Afghanistan und zur Außen- und
 163 Entwicklungspolitik und den Ressortkreis Zivile Krisenprävention und Friedensförderung. Im
 164 Bedarfsfall werden weitere Gremien wie Task Forces zu spezifischen Regionalkontexten
 165 eingerichtet. Weiterhin findet ein Informationsaustausch im Rahmen der Ausschussarbeit des
 166 Deutschen Bundestages, im Rahmen der Abstimmung bei der Beantwortung parlamentarischer
 167 Anfragen, bei der Erarbeitung der Bundestagsmandate zum Einsatz bewaffneter deutscher
 168 Streitkräfte im Ausland und bei der Ressortabstimmung im Rahmen der Weisungsgebung im
 169 EU- und multilateralen Bereich statt.

170 **2.2.1 Länderplanungen**

171 Beide Ressorts unterhalten Abteilungen bzw. Referate zu einzelnen Regionen bzw. Ländern. Das
 172 BMZ lässt vom AA im Rahmen seiner Maßnahmenbewilligung die sogenannte außenpolitische
 173 Unbedenklichkeitsprüfung vornehmen. Die BMZ-Länder- bzw. Regionalreferate haben bisher
 174 keinen vollständigen Überblick darüber, welche Maßnahmenförderungen durch andere Ressorts
 175 in dem jeweils betreuten Land durchgeführt werden. „Vor Ort“ koordinieren die Botschaften die
 176 Maßnahmen der Bundesregierung.

177 Die Botschaften erstellen regelmäßig die sogenannten politischen Halbjahresberichte. Hierbei
 178 werden neben einer zusammenfassenden Stellungnahme zur Situation im jeweiligen Land
 179 innen-, außen-, wirtschafts- und kulturpolitische Aspekte beleuchtet, die Beziehung zu
 180 Deutschland dargestellt und ein Ausblick gegeben. Zudem verantwortet die jeweilige Botschaft
 181 den entwicklungspolitischen Jahresbericht für ein Land, in dem die Situation vor Ort und
 182 entwicklungspolitische Aktivitäten dargestellt werden. Eine Übersicht über die im Land durch
 183 die Bundesregierung insgesamt geförderten Maßnahmen wird nicht erstellt.

184 BMZ erstellt Länderstrategien für die Partnerländer der EZ in einem in der Regel drei- bis
 185 fünfjährigen Abstand. Hierbei bezieht es das AA und ggf. weitere Ressorts mit ein. Zu
 186 trägerübergreifenden Länderstrategien wird die außenpolitische Unbedenklichkeit des AA
 187 eingeholt.

188 **2.2.2 Abstimmung auf Maßnahmenebene**

189 Es existieren unterhalb der GGO der Bundesregierung zwischen AA und BMZ keine grundsätz-
190 lich geltenden Mechanismen für sämtliche relevanten Abstimmungsprozesse, sondern
191 unterschiedliche, nur zum Teil explizit geregelte Abstimmungs- und Informationskanäle.

192 AA und BMZ informieren sich gegenseitig über ihre Projektförderungen bei WEP, UNHCR und
193 UNICEF.

194 Das BMZ stimmt geplante Zusagen in der bilateralen EZ vor Regierungsverhandlungen mit AA
195 und z.T. weiteren Ressorts ab. Für jegliche Neuprojekte sowie Projektänderungen fragt das BMZ
196 beim AA bzgl. der außenpolitischen Unbedenklichkeit nach. Der Prozess stellt aber keine
197 gegenseitige Abstimmung dar.

198 Der Spending Review-Prozess hat darüber hinaus gezeigt, dass in den Länderreferaten und auch
199 in den Botschaften vor Ort nicht in jedem Fall systematische Übersichten über sämtliche in
200 einem Land durchgeführte Projekte existieren.

201 **Fazit**

202 Die Analysen im Rahmen der AG-Arbeit und die Diskussionen mit Experten (v.a. den Partner-
203 bzw. Durchführungsorganisationen) haben gezeigt, dass verschiedene Wege der Abstimmung der
204 Aktivitäten existieren und diese zum Teil auch gut funktionieren. Teilweise ist dies aber noch
205 nicht ausreichend formalisiert und mithin abhängig von den handelnden Personen und ihren
206 persönlichen Arbeitsbeziehungen.

207 Für einen effektiven Mitteleinsatz ist es notwendig, dass eine gemeinsame Analyse zur Lage vor
208 Ort in den Entwicklungsländern bzw. Regionen erfolgt, in denen beide Ressorts tätig sind oder
209 perspektivisch tätig werden. Darauf aufbauend sollte eine abgestimmte Konzeption und Planung
210 der Maßnahmen und Mittelvergaben erfolgen. Bislang fehlt ein systematischer und
211 verbindlicher Ansatz für den Abstimmungsprozess.

212 Die in der AG vertretenen Ressorts waren sich einig, dass ein Konzept für eine „gemeinsame
213 Analyse und abgestimmte Planung“ erarbeitet und in diesem Zusammenhang grundsätzlich
214 geltende Mechanismen der gegenseitigen Information und Abstimmung entwickelt werden
215 müssen.

216 Zudem sollten im Rahmen des parlamentarischen Haushaltsverfahrens Berichte, wie z.B.
217 titelscharfe Soll-Ist-Vergleiche, auch für Bereiche wie Humanitäre Hilfe und Krisenprävention
218 vorgelegt werden. Eine entsprechende Unterrichtung des Haushaltsausschusses durch das AA
219 wird für die Zukunft angestrebt.

220 **2.3 Haushaltstitel/-mittel**

221 **2.3.1 Einzelpläne**

222 **Auswärtiges Amt**

223 Im Einzelplan 05 gab es zwischen den Haushalten 2013 und 2017 insgesamt starke Aufwüchse im
224 untersuchten Politikbereich. Der Titel „Humanitäre Hilfsmaßnahmen im Ausland“ allein erfuhr
225 im Soll eine Steigerung von 0,187 Mrd. € auf 1,206 Mrd. €. Dies entspricht einem Aufwuchs um
226 fast 550 %. Die Mittel im Titel „Unterstützung von internationalen Maßnahmen auf den Gebieten

227 Krisenprävention, Friedenserhaltung und Konfliktbewältigung durch das Auswärtige Amt“ sind
 228 von ca. 0,095 Mrd. € in 2013 auf ca. 0,316 Mrd. € im Jahr 2017 stark angestiegen. Auch aufgrund
 229 der internationalen Entwicklung haben sich allein von 2015 bis 2016 die Ausgaben in diesem
 230 Titel fast verdreifacht. Alle einschlägigen hier näher betrachteten Titel zusammen wurden von
 231 ca. 0,502 Mrd. € auf ca. 1,750 Mrd. € gesteigert, ein Aufwuchs um ca. 250 %.

232 Daneben gab es im Untersuchungsbereich des Einzelplans 05 erhebliche überplanmäßige
 233 Ausgaben bzw. Verstärkungen (im Titel „Humanitäre Hilfsmaßnahmen im Ausland“ in den
 234 Jahren 2013, 2014, 2016 und 2017, im Titel „Unterstützung von internationalen Maßnahmen auf
 235 den Gebieten Krisenprävention, Friedenserhaltung und Konfliktbewältigung durch das
 236 Auswärtige Amt“ in den Jahren 2013 und 2017).

237 **Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung**

238 Im Einzelplan 23 gab es zwischen den Haushalten 2013 und 2017 ebenfalls starke Aufwüchse. Der
 239 ehemalige ESÜH-Titel, dessen Zweckbestimmung mit dem Haushalt 2016 in „Krisenbewältigung
 240 und Wiederaufbau, Infrastruktur“ geändert wurde, wurde seit 2013 von 0,049 Mrd. € auf
 241 0,500 Mrd. € im Jahr 2017 erhöht, insgesamt ein Aufwuchs um 920 %. Auch die Titel der
 242 Technischen bzw. Finanziellen Zusammenarbeit erhöhten sich von ca. 1,148 Mrd. € (2013) auf ca.
 243 1,324 Mrd. € (2017) bzw. von ca. 1,701 Mrd. € (2013) auf ca. 2,220 Mrd. € (2017). Die drei
 244 Sonderinitiativen (Sonderinitiative EineWelt ohne Hunger, Sonderinitiative Fluchtursachen
 245 bekämpfen, Flüchtlinge reintegrieren, Sonderinitiative Stabilisierung und Entwicklung
 246 Nordafrika-Nahost) entwickelten sich zusammen von ca. 0,160 Mrd. € (2014) auf 0,685 Mrd. €
 247 (2017), eine Steigerung um 328 %. Insgesamt erhöhten sich die Mittel bei weiter Betrachtung
 248 (ESÜH, Sonderinitiativen, sowie auch Technische und Finanzielle Zusammenarbeit im Bereich
 249 der Entwicklungszusammenarbeit) von ca. 2,898 Mrd. € (2013) auf ca. 4,729 Mrd. € (2017), was
 250 eine Steigerung um über 60 % darstellt.

251 Daneben gab es im Untersuchungsbereich im Einzelplan 23 überplanmäßige Ausgaben in den
 252 Jahren 2015 und 2016 im Titel „Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur“, und im
 253 Jahr 2016 im Titel „Bilaterale Finanzielle Zusammenarbeit – Zuschüsse“.

254 **2.3.2 Umsetzungsstrukturen**

255 Zur Gestaltung seiner Politik und zur Bewirtschaftung des angestiegenen Mittelvolumens hat das
 256 AA eine Abteilung für „Krisenprävention, Stabilisierung, Konfliktnachsorge und Humanitäre
 257 Hilfe“ gegründet, die Maßnahmen in den genannten Bereichen als übergreifendes Ziel bündelt.
 258 Der überwiegende Teil der Mittel wird für die Förderung von krisenrelevanten Programmen von
 259 VN-Organisationen mit z.T. sehr hohen Einzelbeträgen eingesetzt. Gleichzeitig erfolgt in
 260 zunehmendem Umfang die in fragilen Kontexten häufig erforderliche Förderung von Projekten
 261 mit NROs, die im Vergleich zu den Programmen von IOs ein deutlich kleineres Volumen haben.

262 Das BMZ setzt die zusätzlichen Mittel mit erprobten Instrumenten und Umsetzungsstrukturen
 263 und einzelnen Partnern (GIZ, KfW, NRO, VN Akteuren) oder in Multiakteurspartnerschaften je
 264 nach Situationsanalyse um.

265 **Fazit**

266 Im Hinblick auf die angewachsenen Haushaltsmittel im Bereich der Humanitären Hilfe ist eine
 267 BHO-konforme Bewirtschaftung sicherzustellen. Übergreifend ist in dem wachsenden
 268 Aufgabenfeld des betrachteten Politikbereichs wichtig, dass die Mittel der Bundesregierung
 269 wirtschaftlich eingesetzt werden. Hierfür sind die vorhandenen Strukturen regelmäßig darauf zu
 270 prüfen, ob sie dies leisten. Falls festgestellt wird, dass vorhandene Strukturen nicht ausreichend
 271 sind, sollten diese zunächst vorrangig weiterentwickelt oder ausgebaut werden, bevor neue
 272 Umsetzungsstrukturen bzw. Parallelstrukturen geschaffen werden.

273 **2.3.3 Förderrichtlinien/Förderkonzepte**

274 Beide Ressorts arbeiten bei der Vergabe von Mitteln für Maßnahmen im betrachteten Politik-
 275 bereich entweder auf der Grundlage von Förderrichtlinien im Sinne der BHO, wobei diese nicht
 276 immer aktuell sind, oder auf Grundlage verschiedener anderer Förderkonzepte. So arbeitet BMZ
 277 noch mit der „Richtlinie zur Förderung von Vorhaben der entwicklungsorientierten Not- und
 278 Übergangshilfe“ (ENÜH) aus dem Jahr 2007. Allerdings wendet das BMZ seit 2012 nur noch den
 279 Abschnitt zur Übergangshilfe an. Eine neue Förderrichtlinie „Krisenbewältigung und Wiederauf-
 280 bau, Infrastruktur“ („Übergangshilfe“) hat BMZ erarbeitet und befindet sich im
 281 Abstimmungsprozess.

282 Für den Bereich der Humanitären Hilfe existiert keine Förderrichtlinie, sondern ein
 283 Förderkonzept. Das Förderkonzept wurde im Zuge der Implementierung der
 284 Ressortvereinbarung 2012 überarbeitet und das BMZ in diesem Prozess konsultiert. Für die drei
 285 Sonderinitiativen des BMZ existiert keine Förderrichtlinie, jedoch eine vertrauliche Planung, die
 286 dem Haushaltsausschuss jährlich nach Abstimmung mit dem BMF zur Beratung vorgelegt wird.
 287 Im Hinblick auf ein Förderkonzept wird auf für die entsprechenden EZ-Instrumente existierende
 288 Förderrichtlinien oder ähnliche Regelungen zurückgegriffen.

289 Das in den vorhandenen Fördergrundlagen (Richtlinien bzw. Konzepte) dargestellte förderfähige
 290 Maßnahmenspektrum zeigt zwar die verschiedenen Zielsetzungen auf, weist dabei aber über-
 291 lappende Tätigkeitsfelder aus. Daher ist es möglich, dass ähnliche Maßnahmen von beiden
 292 Ressorts gefördert werden können, sofern sie der jeweiligen Zielsetzung dienen bzw. sich auf ein
 293 jeweils eigenes Förderkonzept stützen.

294 **Fazit**

295 Bei der Vielzahl der von beiden Ressorts im betrachteten Politikfeld durchgeführten
 296 Maßnahmen sind Überschneidungen nicht vollständig zu verhindern. Um Überschneidungen
 297 bzw. Doppelförderungen auszuschließen, werden das AA für den Haushaltstitel humanitäre Hilfe
 298 und das BMZ für den Haushaltstitel Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur (ESÜH)
 299 je eine Förderrichtlinie erarbeiten bzw. aktualisieren, welche untereinander und - sofern nach
 300 BHO erforderlich - mit dem BMF abgestimmt werden.

301 **2.4 Wirkungsorientierung/Evaluierung**

302 **2.4.1 Praxis im AA**

303 Evaluierungen von Vorhaben des AA werden durch externe Gutachter durchgeführt. Zur Bewer-
 304 tung, Wirkungsanalyse und mit dem Ziel der Verbesserung der weiteren Arbeit, insbesondere

305 hinsichtlich der Wirkungsorientierung, führen Gutachter von Zuwendungsempfängern des AA
306 oder Evaluatoren auf der Basis international anerkannter Standards und Verfahren regelmäßig
307 Evaluierungen der Projekte und Vorhaben durch.

308 AA hat in den vergangenen Jahren einen erheblichen Aufwuchs seiner Mittel im betrachteten
309 Politikbereich erfahren. Eine für Evaluierungen zuständige Arbeitseinheit wurde im AA
310 gegründet. Sie bündelt Zuständigkeiten für Evaluierungsfragen (Beratung und Übernahme von
311 Dienstleistungen für die Fachreferate im Bereich Zielsteuerung sowie Projekt- und
312 Programmevaluationen, Ausbau strategischer Evaluierung). Für die Durchführung von
313 Evaluierungen wurden in den letzten Jahren fachliche Standards erarbeitet. Ziel des AA ist es,
314 Monitoring und Evaluierung in der deutschen Humanitären Hilfe als wichtiges Instrument des
315 Lernens und der Qualitätssicherung, der Rechenschaftslegung und der strategischen Steuerung
316 fest zu verankern.

317 **2.4.2 Praxis im BMZ**

318 BMZ hat im Hinblick auf Evaluierungen aufgrund der jahrzehntelangen Tätigkeit im Bereich der
319 Projektförderung einen weiten Erfahrungshorizont. Die Expertise des BMZ ergibt sich auch
320 daraus, dass im internationalen entwicklungspolitischen Kontext hoher Wert auf
321 Wirkungsorientierung und ein funktionierendes Evaluierungssystem gelegt wird. Im Jahr 2012
322 hat es, einmalig bisher im Ressortkreis, ein Evaluierungsinstitut (DEval) für den Politikbereich
323 der Entwicklungszusammenarbeit gegründet.

324 Das BMZ hat auch aufgrund der internationalen und nationalen (BHO) Anforderungen ein
325 ausdifferenziertes Evaluierungssystem entwickelt. Zur Beurteilung der nachhaltigen
326 entwicklungspolitischen Wirksamkeit von Entwicklungsmaßnahmen und um Lehren für die
327 Fördertätigkeit zu ziehen, führen die EZ-Durchführungsorganisationen Evaluierungen für eine
328 aussagekräftige Stichprobe von abgeschlossenen und ggf. laufenden Entwicklungsmaßnahmen
329 durch, jeweils in Abstimmung mit dem von BMZ festgelegten Verfahren und in Anlehnung an
330 die internationalen Kriterien und Standards für unabhängige Evaluierung. Das BMZ legt die
331 Richtlinien und Grundsätze fest, die Durchführungsorganisationen führen systematische
332 Projektevaluierungen durch und das Deutsche Evaluierungsinstitut (DEval) führt unabhängig
333 strategische Evaluierungen durch.

334 **2.4.3 Fazit**

335 Hinsichtlich der Wirkungsorientierung der Maßnahmen ist eine Kontrolle zwingend notwendig,
336 wobei auch hierbei ein angemessenes Nutzen-Kosten-Verhältnis gewahrt bleiben muss. BMZ
337 verfügt über langjährige Erfahrungen in der entwicklungspolitischen Projekt- und
338 Programmarbeit und ein dafür etabliertes Evaluierungssystem, das auf eine klare
339 Wirkungsorientierung abzielt.

340 Die zur Expertenanhörung der SR-AG eingeladenen Wissenschaftler waren sich in der
341 Einschätzung einig, dass im Bereich der Verzahnung von Humanitärer Hilfe und Entwicklungs-
342 zusammenarbeit bisher zu wenig Evidenz existiert. Es erfolgten zwar regelmäßig Evaluierungen
343 einzelner Programme und DEval evaluierte auch strategisch, doch fehlten gerade im Hinblick auf
344 das Zusammenspiel verschiedener Arten von Hilfe im Krisenkontext wissenschaftliche

345 Erkenntnisse. Eine ressortübergreifende Evaluierung im betrachteten Politikfeld konnte jedoch
346 in der Form noch nicht durchgeführt werden.

347 **3. Vorschläge zur Verbesserung der Zusammenarbeit von AA und BMZ**

348 **3.1. Abgrenzung**

349 Eine Zuständigkeitsabgrenzung beider Ressorts im betrachteten Politikbereich sollte mit
350 möglichst geringen Überschneidungen auskommen. Aufgrund der Komplexität der
351 Abgrenzungsfrage und der Betrachtungsmöglichkeit von einzelnen Maßnahmen unter
352 verschiedenen Blickwinkeln ist eine Lösungsfindung hierfür allerdings äußerst schwierig, was
353 auch der Vergleich mit der internationalen Ebene gezeigt hat. Während des Arbeitsprozesses der
354 SR-AG wurde eine Reihe von Vorschlägen intensiv diskutiert, es konnten aber keine praktisch
355 handhabbaren Lösungsansätze gefunden werden, die eine Verbesserung gegenüber dem Status
356 Quo herbeiführen würden. Daher wurde Einigkeit dahingehend erzielt, dass eine Verbesserung
357 der Zusammenarbeit von AA und BMZ im untersuchten Politikfeld v.a. durch eine bessere
358 Abstimmung erfolgen sollte.

359 **3.2. Abstimmung**

360 Es hat sich gezeigt, dass eine gemeinsame Analyse zur Lage vor Ort in den Ländern bzw.
361 Regionen notwendig ist, in denen sowohl AA als auch BMZ tätig sind. Eine gemeinsame Analyse
362 ist im angestrebten Abstimmungsprozess die Grundlage für einen zweiten Schritt, nämlich eine
363 abgestimmte Konzeption bzw. Planung der Vergabe von Mitteln. Hierfür müssen zur
364 Systematisierung des Prozesses grundsätzlich geltende Mechanismen der gegenseitigen
365 Information und Durchführung des Abstimmungsprozesses zwischen AA und BMZ entwickelt
366 werden. Sämtliche Formen der Abstimmung sollten direkt, regelmäßig und umfassend erfolgen
367 und vor der Entscheidung über eine Mittelvergabe. Bedacht werden sollten dabei Verzahnung
368 und Anschlussfähigkeit bzw. Fortführung von Projekten. In sämtliche Abstimmungsprozesse
369 sollten sowohl (politische) strategische als auch durchführende Regional- bzw. Länderreferate
370 einbezogen werden.

371 Grundlage für eine gemeinsame Analyse der Lage in bestimmten Ländern bzw. Regionen, an die
372 sich eine gemeinsame Maßnahmenplanung anschließen sollte, können bereits vorhandene
373 Analyse- und Strategiepapiere wie die Politischen Halbjahresberichte der Botschaften, die
374 Dokumente zu den Regierungsverhandlungen oder die Länderstrategien des BMZ sein. Die
375 Analyse der Haushaltsmittel in diesem Politikbereich sollte nicht auf AA und BMZ beschränkt
376 werden, stattdessen sollten auch Informationen über die Verausgabung von Mitteln aus anderen
377 Einzelplänen einbezogen werden.

378 Ziel ist hierbei ein abgestimmtes und koordiniertes Vorgehen, durch welches alle Aktivitäten in
379 einem Land besser verzahnt und komplementär ausgestaltet werden. Die in der SR-AG
380 vertretenen Ressorts waren sich einig, dass ein Konzept für eine „gemeinsame Analyse und
381 abgestimmte Planung“ erarbeitet werden sollte.

382 **3.3 Informationen an das Parlament**

383 Beide Ressorts sollten im Rahmen der parlamentarischen Beratungen zum Regierungsentwurf
384 des Bundeshaushalts den Deutschen Bundestag in einer geeigneten Berichtsform über ihre
385 finanzwirksamen Planungen im betrachteten Politikbereich unterrichten. Das AA sollte daher

386 Berichte, wie z.B. titelscharfe Soll-Ist-Vergleiche, auch für Bereiche wie Humanitäre Hilfe und
387 Krisenprävention vorlegen.

388 **3.4. Zusammenfassung der Verbesserungsvorschläge**

389 AA und BMZ haben sich unter Beteiligung des BMF im Rahmen des SR-Prozesses auf folgende
390 Punkte geeinigt:

- 391 • In Zukunft erfolgt eine bessere Koordinierung mit dem Ziel einer systematischen
392 Abstimmung von AA und BMZ, d.h. eine gemeinsame Analyse und abgestimmte Planung
393 für die Länder, in denen beide tätig sind oder perspektivisch tätig werden. Hierfür soll ein
394 gemeinsames Konzept erarbeitet werden. Voraussetzung einer verbesserten
395 Koordinierung ist, dass beide Ressorts einen Überblick über die Aktivitäten des jeweils
396 anderen haben müssen.
- 397 • Um die Informationspolitik beider Ressorts gegenüber dem Parlament über ihre
398 jeweiligen Aktivitäten besser aufeinander abzustimmen, wird das AA Berichte, wie z.B.
399 titelscharfe Soll-Ist-Vergleiche, auch für Bereiche wie Humanitäre Hilfe und
400 Krisenprävention vorlegen.
- 401 • Das AA wird für den Haushaltstitel humanitäre Hilfe und das BMZ für den Haushaltstitel
402 Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur (ESÜH) je eine Förderrichtlinie
403 erarbeiten bzw. aktualisieren, welche untereinander und - sofern nach BHO erforderlich
404 - mit dem BMF abgestimmt werden.
- 405 • Es sollte eine feste Verankerung von Evaluierungen in beiden Ressorts im untersuchten
406 Politikfeld erfolgen, da auch diese einen wesentlichen Baustein für die erfolgreiche
407 Weiterentwicklung der ressortübergreifenden Zusammenarbeit darstellen.