

Zusammenfügen, was zusammengehört

**Der Bundestag vor der Herausforderung
entwicklungspolitischer Kohärenz**

**Studie für die GKKE
von Johannes Schradi**

**7. Bericht zur kohärenten Armutsbekämpfung in der
deutschen Entwicklungspolitik**

Inhalt:

0. Vorwort	4
1. Einleitung	
Entwicklungspolitik als Sache des Parlaments	6
2. Entwicklungspolitische Kohärenz – eine Notwendigkeit	8
2.1. Entwicklungspolitik braucht breiten Rückhalt.....	9
2.2. Globale Zukunftssicherung – ein verbindliches Oberziel.....	11
3. Kohärenz und Inkohärenz im Bundestag.....	12
3.1 Kohärenz-Bremse Arbeitsteilung.....	16
3.2 Der Entwicklungsausschuss: Kein leichter Stand im Ausschuss-Gefüge	19
3.3 Instrumente und Wege entwicklungspolitischer Einflussnahme.....	19
3.3.1 Anfragen: Auskunft ohne Vollständigkeitsgarantie	20
3.3.2 Anträge: Prüfstein für das Kohärenzvermögen	21
3.3.3 Plenardebatten: Mehr Aufmerksamkeit für die Entwicklungspolitik – aber kein „Querschnitts-Forum“	30
3.4 Die Schlüsselrolle der Fraktionen.....	36

4. Innerparlamentarische Ansätze, kohärentes Handeln zu verbessern.....	39
4.1 Fraktionsinterne Arbeitsgruppen.....	39
4.2 Ausschuss-übergreifende Anhörungen.....	40
4.3 Mehr parlamentarische Kontrolle	41
5. Der Bundestag: Kohärenz-Vorreiter oder Mitläufer.....	43
6. Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen... 	48

Der Autor der Untersuchung, Dr. Johannes Schradi, war früher als bundespolitischer Korrespondent für die „Badische Zeitung“ (Freiburg) in Berlin tätig und ist seit einigen Jahren freier Fachjournalist und Korrespondent für Entwicklungspolitik in Berlin, unter anderem für die Zeitschrift „welt-sichten“.

0. Vorwort

Dieser nunmehr siebte Bericht der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung zur kohärenten Armutsbekämpfung in der deutschen Entwicklungspolitik kommt sehr anders daher als seine Vorgänger. Ging es in den bisherigen Berichten vor allem darum, inhaltliche Fortschritte der Politik zur Erreichung der Millenniumsziele und insbesondere des Ziels der Halbierung extremer Armut zu bewerten, so geht es diesmal um Prozesse politischer Meinungsbildung und Entscheidung. Ins Blickfeld gerät damit weniger die Regierung als das Parlament.

Zwar waren parlamentarische Beiträge zur Bewahrung des Oberziels der Armutsbekämpfung in der Entwicklungspolitik in den früheren Berichten der GKKE nicht völlig ausgeblendet. Anmerkungen dazu sind gerade unter den Mitgliedern des Parlaments genau registriert worden; sie stießen auf Zustimmung, fanden aber auch Kritik. Nicht zuletzt diese Reaktionen waren für die GKKE Anlass, der Arbeit des Parlaments umfassendere Aufmerksamkeit zu schenken.

Schnell stellte sich heraus, dass ein solches Vorhaben mit einigen Schwierigkeiten verbunden ist. Schließlich vollzieht sich nur ein Teil dessen, was die Agenda des Bundestags ausmacht, in einer der Öffentlichkeit zugänglichen Weise. Anderes, was in den Ausschüssen und Fraktionen geschieht, lässt sich nicht ohne weiteres erkunden.

Aber es waren weniger diese technischen Probleme, die am Ende gelöst werden konnten, als vielmehr die unterschiedlichen Erwartungen an das Parlament, die eine Bewertung seines Handelns schwierig machten. Die Fachgruppe der GKKE, die diesen Bericht in Auftrag gab, hatte sich mit unterschiedlichen normativen Vorgaben zur Rolle des Parlaments auseinander zu setzen. Die Parlamentarismusforschung vermittelt einen breiten Eindruck davon, dass politische Systeme und damit auch die Parlamente auf verschiedene Weise organisiert sind. Auch die Erwartungen in der Öffentlichkeit verschiedener Gesellschaften differieren – wobei man die grundlegend andere Rolle des Parlaments

in präsidential oder parlamentarisch verfassten Systemen noch am einfachsten benennen kann. Doch selbst die Praxis parlamentarischer Regierungsweise zeigt sich in großer Vielfalt. Jedes System steht zunächst für sich und so muss es darum gehen, die Leitungen des Bundestags unter den Bedingungen des Grundgesetzes und im Kontext der eigenen politischen Kultur zu benennen. Hier prägt die rechtsstaatlich vorgegebene Größe der Gewaltenteilung ebenso seine Praxis wie die dem modernen Parlamentarismus eigene Größe des „government in parliament“, die sich darin ausdrückt, dass ein Teil des Parlaments die Regierung trägt und mit ihr verflochten ist. Beides geht nicht nahtlos ineinander und führt nicht selten zu widersprüchlicher Kritik am Bundestag.

In solchen Situationen legt es sich nahe, einen Blick in die Schriften der „Klassiker“ des Parlamentarismus zu werfen und nach einer Grundlinie der Interpretation zu suchen. Gibt es Kernfunktionen des Parlaments, die über alle Unterschiede praktischer Arbeitsgestaltung hinweg erbracht werden müssen und für ein parlamentarisches System essentiell sind?

Walter Bagehot hält in seiner großen Studie zur englischen Verfassung fest, dass „die seltsamste aller Staatsformen die Herrschaft einer *öffentlichen Versammlung* ist“ und benennt damit zweifellos eines der wesentlichen Merkmale parlamentarischer Regierung. Er macht daran zwei Hauptfunktionen des Parlaments fest: es hat zum einen eine Regierung zu wählen und dafür zu garantieren, dass die Regierung in bester Weise ihre Aufgaben erledigen kann. Zum anderen hat es dafür zu sorgen, dass die Regierung in ihrer Arbeit der öffentlichen Meinung folgt. Besondere Bedeutung gewinnt damit die Beziehung zwischen Parlament und Öffentlichkeit; das Parlament drückt die öffentliche Meinung aus, trägt jedoch auch, u.zw. nach Bagehot entscheidend, dazu bei, sie in spezifischer Weise zu formen. Als leitende Größe steht hinter diesen Funktionszuordnungen das Prinzip des „Regierens durch Überzeugen“.

Irritierenderweise billigt Bagehot dabei der Gesetzgebung nur eine nachrangige Bedeutung zu. Der Bundestag hingegen rückt diese Tätigkeit in jeder seiner Bilanzen an eine prominente Stelle. Seine Selbsteinschätzung als „Arbeitsparlament“ – im Gegensatz zum Typus des „Redeparlaments“ setzt andere Schwerpunkte, die jedoch seine Kernfunktion der Sicherung verantwortlicher Regierungsführung nicht überdecken können.

Wie der Bundestag seinen Aufgaben im Gefüge von Öffentlichkeit und Regierung nachkommt und in welcher Weise er seinen Gestaltungsraum nutzt, um eine kohärente armutsorientierte Entwicklungspolitik zu befördern, ist Gegenstand dieser Studie. Die GKKE dankt dem Autor,

Johannes Schradi, für seine Recherchen, die umsichtige Erarbeitung des Textes und die Bereitschaft, auch verschiedene Anregungen, die sich in den Diskussionen mit der GKKE-Fachgruppe Kohärenz ergaben, ergänzend aufzunehmen. Die GKKE hofft, dass die Beobachtungen und Empfehlungen des Berichts zur weiteren Debatte anregen und Eingang in die politische Praxis finden.

Berlin/Bonn, im Juli 2008

1. Einleitung

Entwicklungspolitik als Sache des Parlaments

Der Stellenwert der Entwicklungspolitik ist gewachsen. Mehr Geld steht zur Verfügung. Damit einher geht ein Zuwachs an Aufgaben und Erwartungen. Deren Adressat ist in der Regel die Exekutive und dort vor allem das Entwicklungsministerium. Aber Entwicklungspolitik ist keine „Alleinunterhalter-Sache“. Sie braucht die breite Unterstützung auch anderer Ressorts. Und: In einer parlamentarischen Demokratie geht es nicht nur um Kohärenz oder Inkohärenz auf der Ebene der Regierung. Erwartet werden darf und muss entwicklungspolitische Kohärenz gerade auch auf der Ebene des Parlaments. Ist doch das Parlament diejenige Instanz, der die Kontrolle des Regierungshandelns obliegt und deren Recht und Pflicht es ist, das Regierungshandeln aktiv anzuleiten, zu begleiten und gegebenenfalls zu korrigieren.

Erfüllt das Parlament – mit Blick auf die Entwicklungspolitik - diese Aufgabe? Was sind die Rahmenbedingungen?

Diese Studie fragt danach, inwieweit der Bundestag und seine Abgeordneten diese Kontrollfunktion wahrnehmen und auf welchen Wegen:

- Befördert das Parlament ein entwicklungspolitisch kohärentes Regierungshandeln – oder spiegeln sich in seiner Arbeit lediglich die jeweiligen Eigeninteressen der Regierungsressorts?
- Inwieweit vermag der Ausschuss für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Zusammenarbeit (AWZ) andere Ausschüsse im Sinn von mehr entwicklungspolitischer Kohärenz zu beeinflussen?
- Ist der Parlamentsbetrieb überhaupt in einer Weise organisiert, dass ein überzeugendes Maß an Kohärenz erreicht werden kann?

Untersucht werden zunächst die Strukturen, innerhalb derer sich die Parlamentsarbeit abspielt. Unter Heranziehung von Bundestags-Dokumenten – insbesondere parlamentarischen Anträgen zu ausgewählten Themen – werden sodann verschiedene entwicklungspolitische Initiativen der Parlamentarier und das Rollenspiel zwischen Koalitions- und Oppositionsfraktionen untersucht. Um Einblick in die informellen Abstimmungsprozesse zu gewinnen, die im Vorfeld parlamentarischer Initiativen eine große Rolle spielen, führte der Autor außerdem zahlreiche Gespräche mit Abgeordneten sowie Mitarbeitern, die im Parlament mit entwicklungspolitischen Entscheidungen zu tun haben und diese mit koordinieren.

Im Mittelpunkt der Untersuchung stehen die innerparlamentarischen Spielräume für entwicklungspolitische Initiativen und das „Standing“ der Entwicklungspolitik gegenüber anderen Politiken sowie die Frage, wie viel entwicklungspolitische Kohärenz das Parlament zustande bringt.

Die Studie bewegt sich entlang der Themen, die die Große Koalition selbst in ihrer Koalitionsvereinbarung als kohärenz-relevante Felder aufführt: nämlich Sicherheitspolitik, Wirtschafts- und Agrarpolitik, Klimapolitik. Das Entwicklungsministerium (BMZ) selber nennt – in weitgehender Übereinstimmung damit – die Bereiche Sicherheit, Handel und globale öffentliche Güter. Untersuchungszeitraum ist die laufende 16. Wahlperiode – das heißt die Parlamentsarbeit unter den Bedingungen der Großen Koalition seit Ende 2005.

2. Entwicklungspolitische Kohärenz – eine Notwendigkeit

Das erste und „klassische“ Ziel von staatlicher Entwicklungspolitik ist es, Armut und Hunger zu bekämpfen. Das Entwicklungsministeriums (BMZ) selbst erklärt dies zur „überwältigende Aufgabe“. Doch damit direkt in Verbindung bringt es zahlreiche andere Aufgaben: vom Schutz des Klimas (Erhalt der Tropenwälder, regenerative Energie) über die Eindämmung von HIV/AIDS bis zur fairen Gestaltung des Welthandels (Beispiel WTO-Agrarverhandlungen): von der Friedensentwicklung (Beispiel Afghanistan) über ein nachhaltiges und sozial verträgliches Ressourcenmanagement in Rohstoffländern bis zu der Aufgabe, die Entwicklungspolitik möge, indem sie anderswo für bessere Lebensbedingungen sorgt, dazu beitragen, die massenhafte Migration von Elends- und Umweltflüchtlingen in die Wohlstandsregionen der Welt - und also auch nach Deutschland – einzudämmen.

Der wichtigste Bezugsrahmen für die konkrete Arbeit nicht nur des BMZ, das hierbei federführend ist, sondern der ganzen Regierung, sind die Millenniums-Entwicklungsziele der Vereinten Nationen (MDGs). Sie sehen vor, den Anteil der extrem Armen und Hungernden an der Weltbevölkerung bis zum Jahr 2015 zu halbieren und fächern dies in einem breiten Kanon von Aufgaben auf: von der Schulbildung für alle über die Förderung der Gleichheit der Geschlechter und die Bekämpfung von HIV/AIDS bis zum Aufbau einer weltweiten Entwicklungspartnerschaft. Erklärte Absicht ist es darüber hinaus, generell auf eine „friedliche, sozial gerechte und ökologisch nachhaltige Gestaltung der Globalisierung“ hinzuwirken, wie namentlich das Entwicklungsministerium immer wieder betont - inklusive Demokratieentwicklung, Krisenprävention und Aufbau funktionierender Marktwirtschaften.

Die Bundesregierung hat diesem Zuwachs an Aufgaben und Erwartungen dadurch entsprochen, dass sie - nach einer langen Phase der Stagnation - die staatlichen Mittel für die Entwicklungspolitik deutlich aufgestockt und in Aussicht gestellt hat, bis 2015 einen Anteil von 0,7 Prozent am Bruttoinlandprodukt (so genannte ODA-Quote) zu erreichen.

Geschehen ist dies nicht zuletzt unter dem Eindruck der erweiterten Aufgaben von Entwicklungspolitik, inklusive der Aufgabe, mit zivilen Mitteln für Frieden und Sicherheit zu sorgen, weil militärische Mittel allein das erkennbar nicht zu leisten vermögen.

2.1. Entwicklungspolitik braucht breiten Rückhalt

Freilich hieße es, die Möglichkeiten der Entwicklungspolitik bei weitem zu überfordern, wenn ihr alle notwendigen Korrekturen der immensen globalen Ungleichgewichte allein aufgebürdet würden. Die erforderliche - und unbedingt zu wünschende - Gestaltungs- und Durchschlagskraft kann sie nur dann entfalten, wenn neben dem Entwicklungsministerium (BMZ) auch andere Ministerien und Politiken wie etwa die Handels-, Agrar- und Umweltpolitik ihre Aufgaben mit erfüllen und sie als „Querschnittsaufgaben“ anerkennen. Dies gilt nicht zuletzt für jegliches sicherheitspolitisches Engagement der Bundesregierung, inklusive militärischer Interventionen wie etwa in Afghanistan.

Fachsprachlich ist von „kohärenter Politik“ die Rede. Gemeint ist die aktive Unterstützung der entwicklungspolitischen Anstrengungen durch andere Politiken – oder mindestens die Vermeidung eines politischen Handelns, das entwicklungspolitischen Zielen zuwiderläuft. Das geschieht etwa dann, um ein aktuelles Beispiel zu nennen, wenn mit dem politisch gewollten und forciert betriebenen Anbau von Pflanzen zum Zweck der Kraftstoff-Herstellung (Bioethanol) negative Auswirkungen auf die Welternährungssituation einherzugehen drohen. Handelt die Politik als Ganzes nicht entsprechend, drohen nicht nur der Entwicklungspolitik empfindliche Effizienzeinbußen. Auch der immer wieder gesamtpolitisch formulierte Anspruch, für eine sozial gerechte und ökologisch nachhaltige Weltordnung sorgen zu wollen, wird unglaubwürdig.

Die Anforderung kann sich nicht auf die Exekutive beschränken. Gerade auch das Parlament mit seinen verbrieften Rechten - von der Budgethoheit über die Gesetzgebungskompetenz bis zur Kontrolle des Regierungshandels – ist gefragt. Als gewählte Volksvertretung hat es zudem die Aufgabe, den Prozess des Regierens gegenüber der Öffentlichkeit transparent zu machen und die eigenen, innerparlamentarischen Interessenlagen und Meinungen zu debattieren und nach außen zu tragen.

Mit dem Stand der Kohärenz auf der Ebene des Regierungshandelns haben sich die GKKE-Berichte zur Halbierung der extremen Armut von 2004 und 2005 eingehend befasst. Gerade in einem Politikfeld wie der Entwicklungspolitik, das - außer dem Haushaltsgesetz - keine gesetzlichen Regelungen kennt, ist die Art und Weise, wie sich das Parlament dieser Themen annimmt, von großem Belang. Wenn vermieden werden soll, dass Entwicklungspolitik eine Sache allein des Regierungshandelns wird, muss die parlamentarische Kontrolle im Sinne einer Richtungskontrolle besonders eng greifen.

Neu ist der Anspruch, politisch kohärent zu handeln, nicht. Bereits der Maastricht-Vertrag von 1992 fordert, in allen Politiken der Europäischen Union die Ziele der Entwicklungszusammenarbeit zu beachten: d.h. die Armut zu bekämpfen, eine nachhaltige und soziale Entwicklung zu ermöglichen und auf eine bessere Integration der Entwicklungsländer in die Weltwirtschaft hinzuwirken. Auch die zahlreichen internationalen und multilateralen Grundsatzdokumente zur Entwicklungszusammenarbeit selbst haben zum Inhalt, zu einem koordinierten und möglichst effektiven – und letztlich zu einem kohärenteren politischen Handeln zu kommen.

Der weltweit wichtigste Verpflichtungsrahmen hierfür ist die Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen aus dem Jahr 2000 samt den Millenniums-Entwicklungszielen von 2001. Sie formulieren zwar ein Kohärenzgebot nicht ausdrücklich, verweisen aber in der Breite der Aufgabenstellung auf dessen Notwendigkeit. Andere Dokumente spannen den Bogen von der Armutsbeseitigung und dem Umweltschutz bis zur Friedenssicherung und zur Stärkung der Menschenrechte. Dazu zählen etwa der Monterrey-Konsens zur Entwicklungsfinanzierung von 2002 oder - auf OECD-Ebene - die DAC-Guidelines on Poverty Reduction (2001), die Erklärung zur „Policy Coherence for Development“ (2002) und die Paris Declaration on Aid Effectiveness (2005).

Politische Kohärenz erscheint darin als unabdingbare - und immer dringlichere - Voraussetzung für eine nachhaltige globale Entwicklung überhaupt. Berührt sind ökologische und soziale Implikationen der Wirtschafts- und Finanzpolitik ebenso wie der Umwelt-, Verkehrs-, Landwirtschafts-, Sicherheits- oder Migrationspolitik. Und klar beim Namen genannt (OECD 2002) wird auch: Wieweit entwicklungspolitische Kohärenz verwirklicht wird oder nicht, ist eine Frage dessen, ob der politische Wille besteht und ob er stark genug ist, sie gegen mächtige Partikularinteressen durchzusetzen – international wie national.

Allerdings sind alle diese Grundsatzklärungen auf das Handeln der Regierungen ausgerichtet (Parlamente kommen nur als Anforderung an die Entwicklungsländer vor: nämlich möglichst starke demokratische Mitwirkungs- und Kontrollinstitutionen herauszubilden). Gleiches gilt für

die nach wie vor wichtigsten nationalen Kohärenz-Dokumente der Bundesregierung, nämlich das Aktionsprogramm 2015 von 2001 zur Armutsbekämpfung und den Aktionsplan Zivile Krisenprävention von 2004. Er fordert, Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik als „Querschnittsaufgabe“ zu begreifen und sie deshalb besonders eng abzustimmen.

2.2. Globale Zukunftssicherung – ein verbindliches Oberziel

Neben den erwähnten GKKE-Berichten hat sich vor allem das vom BMZ finanzierte Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) mit der Kohärenzfrage ausführlicher befasst. Eine Studie aus dem Jahr 2005 (Guido Ashoff: Der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch) zählt auch solche Fälle auf, die für Inkohärenz besonders typisch sind. Dazu gehört etwa, wenn Geberländer mit Entwicklungsprojekten die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes fördern, während sie gleichzeitig Handelsbarrieren gegen Importe aus Entwicklungsländern aufrechterhalten oder wenn hoch subventionierte Agrarexporte der Industrieländer den Aufbau einer heimischen Produktion im Bestimmungsland massiv behindern. Weitere potenzielle Bruchstellen für eine kohärente Politik sind: Rüstungsexporte, eine halbherzige Umweltpolitik, die Einwanderungspolitik, der Patentschutz (weil er in Entwicklungsländer zum Beispiel die Versorgung mit Medikamenten behindert) oder das Hinwegsehen über Menschenrechtsdefizite und Korruption in den Wirtschafts- und Außenbeziehungen.

Allerdings: Kohärenz „an sich“ heißt noch nicht, dass andere Politiken einem spezifisch entwicklungspolitischen Kohärenzgebot zwingend folgen müssten. Darauf hat bereits der 4. GKKE-Bericht von 2005 aufmerksam gemacht. Nicht nur gibt es in den einzelnen Politikbereichen eine gewissermaßen „natürliche“ Tendenz, ihre jeweiligen partikularen Ziele über andere Ziele zu stellen. Kohärenz ließe sich theoretisch auch so definieren, dass sich entwicklungspolitische Ziele anderen gewichtigen politischen Zielen unterzuordnen hätten - etwa dem Interesse an der Förderung deutscher Exporte, der Sicherung deutscher Arbeitsplätze oder einer möglichst geringen Belastung der eigenen Volkswirtschaft mit Kosten des globalen Umweltschutzes.

Eine solche Sichtweise ließe jedoch unberücksichtigt, dass es sich bei der Entwicklungspolitik um ein wichtiges Element globaler Struktur- und Friedenspolitik handelt, die der globalen Zukunftssicherung dient und die es außerdem mit unveräußerlichen Menschenrechten zu tun hat, zu

denen etwa auch das Recht auf Nahrung zählt. Sie macht deshalb einen gewichtigen „übergeordneten“ Kohärenzanspruch zu Recht geltend – und diesen gilt es auch zu verfolgen. Niemand bestreitet, dass beispielsweise die Bekämpfung der Armut in den Entwicklungsländern, ein Welt umfassender Klimaschutz oder eine gesicherte Welternährung unerlässlich sind. Andere Politiken müssen daher für dieses „Oberziel“ (DIE-Studie) in Mitverantwortung genommen werden – insbesondere auf so affinen Feldern wie der Wirtschafts-, Agrar-, Umwelt- oder Sicherheitspolitik. Auf keinen Fall sollten sie dem Oberziel zuwiderlaufen.

3. Kohärenz und Inkohärenz im Parlament

Die bis heute aussagekräftigsten Dokumente, in denen die Bundesregierung als Ganzes und nicht nur das Entwicklungsministerium zur Verknüpfung entwicklungspolitisch relevanter Politikfelder Stellung genommen hat, sind – wie bereits erwähnt - das Aktionsprogramm 2015 sowie der Aktionsplan Zivile Krisenprävention von 2004.

Zwar hat das Aktionsprogramm seit Ende der rot-grünen Regierungszeit seine Leitfunktion für politisches Handeln weitgehend verloren. Von vornherein weniger beachtet wurde der Aktionsplan Zivile Krisenprävention – und das, obwohl er zentral auf das wichtige Thema einer besseren Abstimmung zwischen Auswärtigem Amt, Verteidigungs- und Entwicklungsministerium abstellt und auf den friedenspolitisch bedeutsamen Aspekt eines sorgfältigen Austarierens von zivilem und militärischem Handeln in Sicherheitsfragen zielt. Die Grundaussagen gelten indessen weiter – jedenfalls wurden sie bis heute nicht ausdrücklich revidiert.

Im Aktionsprogramm 2015 heißt es: Die Bundesregierung „setzt sich für die Kohärenz aller Politikfelder hinsichtlich des Ziels der Armutsbekämpfung ein“; darauf werde sie auch auf europäischer Ebene und im Rahmen der OECD hinwirken. Auch würden künftig alle Gesetze daraufhin geprüft, ob „Belange von entwicklungspolitischer Bedeutung berührt werden“.

Allerdings: Ein näher bestimmtes Kohärenzgebot zwischen den verschiedenen „entwicklungsnahen“ Politikfeldern beinhaltet das Aktionsprogramm 2015 nicht, und auch das derzeit wichtigste Referenzpapier für das politische Handeln, die Koalitionsvereinbarung, die Union und SPD Ende 2005 getroffen haben, lassen ein solches Gebot vermissen. Die Entwicklungspolitik wird - wie auch zuvor - als „eigenständiger“ Teil der deutschen Außenpolitik betrachtet. Zu den Sollposten künftiger Politik zählt eine „enge Verzahnung“ mit der

Außen-, Sicherheits-, Menschenrechts-, Außenwirtschafts- sowie der auswärtigen Kulturpolitik. Doch fehlt der letztlich entscheidende Schritt: Einen strikten Verträglichkeitsabgleich einzelner Entscheidungen mit spezifischen entwicklungspolitischen Anliegen beinhaltet die Koalitionsvereinbarung nicht.

Bezogen auf die Parlamentsarbeit heißt das: Die Vereinbarungen lassen einerseits viel Spielraum für eine von den Abgeordneten selbst zu initiiierende engere Verknüpfung zwischen den verschiedenen Politiken - sie verlangen andererseits eine solche keineswegs in jedem Fall zwingend. Es bleibt weithin dem Gestaltungswillen, dem Wissen und der Initiative der Parlamentarier überlassen, ob und wie weit sie über ihr meist eng gefasstes Aufgabengebiet hinaus denken und ihre Arbeit als Teil einer „globalen Strukturpolitik“ mit dem Fokus Armutsbekämpfung zu begreifen bereit sind.

Wie es darum de facto steht, dazu macht der 12. Entwicklungspolitische Bericht der Bundesregierung von 2005 einige knappe, aber für eine offizielle Leistungs- und Erfolgsbilanz auffallend kritische Anmerkungen. So heißt es dort zwar, die Entwicklungspolitik werde im Parlament „als Querschnittsaufgabe wahrgenommen“ und entwicklungspolitische Fragestellungen würden „auch in Debatten verwandter Politikfelder einbezogen“. Dabei bestehe „Einigkeit über die zu erreichenden Ziele“ und über „die Notwendigkeit, die Entwicklungsanstrengungen erheblich zu intensivieren“. Zugleich konstatiert der Bericht aber auch: Über Mittel und Wege zur Erreichung dieser Ziele bestehe keineswegs Einigkeit. Vielmehr werde darüber „kontrovers diskutiert“ - was in der Natur der Sache liegt.

Nun kann es nicht Aufgabe des Parlaments sein, völlige Harmonie herzustellen – auch nicht in entwicklungspolitischen Fragen. Das Parlament ist ein Ort der Auseinandersetzung und des Aufeinandertreffens unterschiedlicher politischer Meinungen und Interessen. Es lebt vom Gegensatz zwischen Regierungsmehrheit und Opposition. Zum Ausdruck kommen darf und muss das nicht nur zwischen den einzelnen Fraktionen des Parlaments, sondern auch zwischen den in den Fraktionen vorhandenen verschiedenen Ressortpolitiken.

Daraus ergibt sich notwendigerweise: Entwicklungspolitische Kohärenz muss auf dem Überzeugungsweg, im Austausch der Argumente hergestellt werden. Das Ergebnis muss nicht notwendig kohärent sein, auch wenn das zu wünschen wäre. Es können im konkreten Einzelfall auch unaufgelöste Widersprüche fortbestehen – oder es kommt sogar zum Gegenteil von Kohärenz zum Nutzen entwicklungspolitischer Ziele,

sozusagen zu einer negativen entwicklungspolitischen Kohärenz. Diese Gefahr scheint indessen weitaus größer, wenn nicht in einem solchen offenen, transparenten Prozess politische Differenzen ausgetragen und politische Entscheidungen herbeigeführt werden. Diese unterlaufen nicht zuletzt auch die Wachfunktion der Zivilgesellschaft – die ein wichtiger Resonanzboden der politischen Auseinandersetzung und manchmal kritisches Gegenüber der parlamentarischen Entscheidungsfindung ist. Im Kern muss es darum gehen, zunächst über die Ausbreitung und Ausdifferenzierung unterschiedlicher Ressort- und Ausschussinteressen und sodann durch deren gelenkte Zusammenführung zu einer entwicklungspolitisch möglichst kohärenten Politik zu kommen.

Entwicklungspolitiker der Regierungsfractionen – und nicht nur sie – erkennen unterdessen bei ihren Kollegen ein wachsendes Bewusstsein dafür, dass die Ziele, die Entwicklungspolitik verfolgt, nicht als nebensächlich abzutun sind, sondern - neben ihren ethischen und humanitären Zielen - auch einer stabilen und nachhaltigen Weltordnung dienen und somit auch „im Interesse Deutschlands“ liegen – eine argumentative Rückbindung, die in letzter Zeit immer häufiger zu hören ist.

„Die ‚Querschnittssensibilisierung‘ im Parlament hat zugenommen“, konstatiert man etwa auf SPD-Seite, auch wenn es nach wie vor große Defizite gebe – etwa, was die Vorstellung von Sicherheit als „menschlicher Sicherheit“ angehe oder die entwicklungspolitischen Dimensionen des Umgangs mit Migration, um nur zwei Beispiele zu nennen.

Dabei ist diese höhere Sensibilisierung keine reine Parlamentserrungenschaft, eine nicht geringe Rolle spielt dabei der Input der Regierung. Einen „Glücksfall für die Entwicklungspolitik“ nennt es denn auch ein wichtiger Mitarbeiter der Unionsfraktion, dass sich Kanzlerin Angela Merkel für deren Belange stärker engagiere als ihr Vorgänger im Amt, Gerhard Schröder. Freilich: Die noch immer wichtigsten Grundsatzpapiere zu Kohärenzfragen, nämlich das Aktionsprogramm 2015 und der Aktionsplan Zivile Krisenprävention, stammen aus dessen Regierungszeit, und Kanzler Schröders damalige G8-Afrika-Beauftragte Uschi Eid machte sich mit hohem Engagement für den innerafrikanischen Reformprozess NePAD stark, an dessen Grundsätzen – reformerische Eigeninitiative und Good Governance - die Afrikapolitik der schwarz-roten Koalition unmittelbar anknüpft.

Einen „Schub“ habe die Entwicklungspolitik dadurch bekommen, dass Kanzlerin Merkel wiederholt entwicklungspolitische Themen angesprochen und die Überwindung der Armut in der Welt als eine der

großen globalen Herausforderungen benannt hat. Ein besonderes Anliegen nicht nur der Entwicklungsministerin, sondern „der gesamten Bundesregierung“ sei es, die Entwicklung Afrikas voranzubringen und eine Reformpartnerschaft zu begründen. Immer wieder forderte Merkel, dass es nicht alleine auf Entwicklungshilfe ankomme, um die UN-Millenniumsziele zu erreichen, sondern bessere Regierungsführung, mehr Investitionen, Wirtschaftswachstum und faire Handelschancen hinzukommen müssten. Im Vorfeld des G8-Gipfels in Heiligendamm kündigte sie an, die staatlichen Entwicklungsleistungen bis 2011 um drei Milliarden Euro zu erhöhen (2008: 750 Millionen) und so dem UN-Ziel näher zukommen, 0,7 Prozent des Bruttoinlandprodukts für staatliche Entwicklungsleistungen (ODA-Quote) bereitzustellen. Auch Karin Kortmann (SPD), die heute Parlamentarische Staatssekretärin im BMZ ist und in dieser Rolle die Schnittstelle zwischen Regierung und Parlament besetzt, sieht darin einen großen Schritt nach vorn. Nicht zuletzt dürfte der zivilgesellschaftliche Druck die Entscheidung mit beeinflusst haben, den Nichtregierungsorganisationen gemeinsam mit kulturschaffenden Prominenten vor Heiligendamm aufzubauen vermochten.

Weniger glücklich über die Aussicht auf neue finanzielle Belastungen zeigten sich dagegen Fachpolitiker aus dem Finanz- und den Haushaltsausschuss. Die einen zögern, weil sie das Geld im Haushalt bereitstellen müssen, die anderen zweifeln, dass das ODA-Geld auch wirklich effektiv eingesetzt wird. Die jüngsten Ankündigungen von Bundesfinanzminister Peer Steinbrück, auch bei der Entwicklungszusammenarbeit künftig sparen statt weiter zulegen zu wollen, wird daher nicht zuletzt ein Lackmustest für die Entwicklungsorientierung des Parlaments werden, das den Haushaltsentwurf der Exekutive zu debattieren und zu beschließen hat.

Was das Wechselspiel zwischen Exekutive und Legislative angeht, halten sich wiederum die Entwicklungspolitiker der Union zugute, einen „guten Draht“ ins Kanzleramt zu haben. Aber auch auf Seiten der SPD-Parlamentarier sieht man die Sache der Entwicklungspolitik und des BMZ, das – wie schon in den Jahren der rot-grünen Regierung – von der Sozialdemokratin Heidemarie Wieczorek-Zeul geleitet wird, dank des Rückhalts im Kanzleramt als gestärkt an.

Dass auf Regierungsebene die Entwicklungsministerin immer wieder die Notwendigkeit betont, in der „globalen Strukturpolitik“ kohärent und über enge Ressortgrenzen hinaus zu agieren, versteht sich von selbst; Wieczorek-Zeul weiß um die begrenzten Möglichkeiten ihres Ressorts – etwa, wenn es um Handelsfragen oder die Einführung innovativer Finanzierungsinstrumente für entwicklungspolitische Zwecke geht. Aber sie nutzt ihre Spielräume. Auch wird ihr beim Durchsetzen ihrer Anliegen große Beharrlichkeit bescheinigt, nicht nur auf Regierungs- und

Parlamentsebene, auch von Nichtregierungsorganisationen und den Kirchen. Doch ist es natürlich nützlich und hilfreich, wenn auch an im Kanzleramt eine Affinität zu den entwicklungspolitischen Aufgabenstellungen besteht. So erklärte Kanzlerin Angela Merkel beispielsweise im Vorfeld des G8-Gipfels in Heiligendamm (Juni 2007), Afrikas Entwicklung voranzubringen sei ein besonderes Anliegen nicht nur der Entwicklungsministerin, sondern der „gesamten Bundesregierung“.

Wiederholt für eine stärkere Beachtung entwicklungspolitischer Fragen eingesetzt hat sich auch Bundespräsident Horst Köhler – zuletzt, und besonders nachdrücklich, in seiner „Berliner Rede“ vom 1. Oktober 2007. „Das Zeitalter der Einseitigkeit ist vorbei“, sagte Köhler dort und sprach von der „hässlichen Seite der Globalisierung“ und von der „Rücksichtslosigkeit des Stärkeren“. Gemeint damit war nicht zuletzt Europa – und als Mitglied der EU also auch Deutschland. Köhler wörtlich: „Auch Europa errichtet Handelsbarrieren gegen die Entwicklungsländer, überschwemmt sie (...) mit Lebensmitteln zu Dumpingpreisen und zerstört damit dort die Erwerbs- und Lebensgrundlagen der bäuerlichen Gesellschaften. Auch Europa fischt Afrikas Küsten leer und verweist Kritiker kalt lächelnd auf geschlossene Verträge. Und dann reagiert Europa mit Erstaunen, Mitleid und einem Gefühl der Belästigung, wenn immer mehr Afrikaner sich in ihren Nusschalen auf den Weg übers Meer machen, um etwas Besseres zu finden als Armut und Elend.“

Die Rede Köhlers diente dem SPD-Obmann im AWZ, Sascha Raabe, als Aufhänger, um bei den Beratungen zum Haushalt 2008 im Parlament (28.11.2007) nicht nur eine Verdoppelung der Entwicklungsgelder bis 2015 zu avisieren, sondern auch die BMZ-Forderung zu bekräftigen, Deutschland müsse in der EU-Handelspolitik eine „andere“, sprich: eine stärker auf die Belange der Entwicklungsländer orientierte Rolle spielen, als dies - im EU-Verbund - das deutsche Agrar- und das Wirtschaftsministerium offenkundig tun.

Auch wenn auf dieser Ebene Vieles deklamatorischen Charakter hat: Eine verstärkte Wahrnehmung zentraler entwicklungspolitischer Problemstellungen ist nicht zu übersehen. Die Frage ist, wie sie in der praktischen Politik umgesetzt wird.

3.1. Kohärenz-Bremse Arbeitsteilung

Das Parlament hat die Aufgabe, das Regierungshandeln zu begleiten und zu kontrollieren. Es hat darüber hinaus das Recht, selber initiativ zu

werden und die Regierung zu einem bestimmten Handeln aufzufordern bzw. es ihr per Gesetz verbindlich aufzutragen. Abgeordnete mit dem Arbeitsschwerpunkt Entwicklungspolitik merken jedoch an – und sehen in eigener Sache darin auch Nachteile -, dass das deutsche Parlament nach der geläufigen Typisierung von Rede- und Arbeitsparlament ein Arbeitsparlament ist, und dazu ein zwangsläufig stark arbeitsteilig organisiertes.

Das erschwert ein Denken in ressort-übergreifenden Bezügen und kann einen Zugewinn an Kohärenz behindern. Gleichzeitig gilt die starke Arbeitsteilung als unverzichtbar. Wäre es anders, so das gängige und nicht von der Hand zu weisende Argument, könnten die mehr als 600 Bundestags-Abgeordneten die oft hoch spezialisierten Materien, mit denen sie es auf den unterschiedlichsten Feldern zu tun haben, nicht ausreichend durchdringen - und folglich nicht verantwortungsvoll politisch entscheiden.

Dem steht allerdings entgegen, dass nicht nur die Fachpolitiken selber immer komplexer werden, sondern auch die Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Politikfeldern. Nicht zufällig hat in den letzten Jahren der Begriff der „Querschnittsaufgaben“ verstärkt ins politische Vokabular Eingang gefunden. Dass sich viele – und gerade auch die entwicklungspolitischen – Aufgaben nur noch über die traditionellen Bereichsgrenzen hinweg lösen lassen, macht es erforderlich, die starke Arbeitsteilung zwar nicht aufzulösen (denn das ginge gar nicht, ohne empfindliche Verluste an Fachkompetenz in Kauf zu nehmen). Wohl aber muss sie sozusagen überwölbt oder überbrückt werden: Indem Ausschuss-übergreifende Strukturen wesentlich stärker genutzt und gegebenenfalls zusätzlich geschaffen werden.

Ihre institutionelle Ausprägung findet die Arbeitsteilung in der Gliederung der Bundestags-Ausschüsse. Mit wenigen Ausnahmen agieren sie in weitgehend spiegelbildlicher Zuordnung zu den verschiedenen Regierungsressorts. Für die Entwicklungspolitik ist mithin der Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (AWZ) der zentrale Ort. Zugleich gibt es angesichts des hochgradigen Querschnittscharakters vieler entwicklungspolitischen Aufgaben vielfältige inhaltliche Überschneidungen mit anderen Ressorts und damit auch mit anderen Ausschüssen - insbesondere mit dem Auswärtigen Ausschuss, dem Verteidigungsausschuss, dem Wirtschafts- und dem Landwirtschaftsausschuss, dem Umweltausschuss, dem Finanz- und dem Haushaltsausschuss. Eine besondere inhaltliche Nähe besteht zum Menschenrechtsausschuss.

Diese Verschränkung lässt sich sehr deutlich an den Anträgen entwicklungspolitischen Inhalts ablesen, die aus den Arbeitsgruppen der Fraktionen über die Fraktionsführungen ins Parlament eingebracht werden und von dort in die Ausschüsse zur weiteren Beratung überwiesen werden. An diesen Beratungen sind – auf deren eigenen Wunsch - oft ein halbes Dutzend und mehr Ausschüsse beteiligt. Beschlussort ist am Ende wieder das Bundestags-Plenum, das sich in seinem mehrheitlichen Votum in aller Regel an die Beschlussempfehlungen der Ausschüsse hält.

Diese starke Mitwirkung mehrerer Ausschüsse soll dazu dienen, die Nachteile der strukturellen Arbeitsteilung aufzufangen. Doch Kohärenz entsteht daraus nicht automatisch. Denn jeder Ausschuss ist darauf bedacht, seine spezifischen politischen Interessen vorrangig wahrzunehmen und bestmöglich zu wahren. Hinzu kommen unterschiedliche Macht- und Einflussinteressen. Bekanntermaßen resultieren daraus – spiegelbildlich zu den Ministerien - immer wieder Meinungsverschiedenheiten zwischen Auswärtigem Ausschuss und AWZ, aber auch zwischen dem Haushaltsausschuss und dem AWZ sowie anderen Fachausschüssen.

Laut einem an den laufenden entwicklungspolitischen Abstimmungsprozessen beteiligten Mitarbeiter der Unionsfraktion sind solche Differenzen oft „mehr institutionell als sachlich“ begründet – bis hin zu dem Motiv, die Entwicklungspolitik und den AWZ „nicht groß werden zu lassen“. Ein SPD-Mitglied im Auswärtigen Ausschuss macht keinen Hehl daraus, dass es vielen Außenpolitikern lieber wäre, die Entwicklungspolitik ressortierte komplett bei ihnen. Dass es ein eigenständiges Entwicklungsministerium gibt, wird als Abspaltung und Konkurrenz empfunden.

Auch wenn sich dies allmählich ändert: Bei vielen Fachpolitikern ist die Bereitschaft und Fähigkeit, über den Zaun der eigenen Sach- und Ressortinteressen hinauszublicken, noch immer begrenzt. Schon dem eigenen Rollenverständnis nach ist etwa einem Abgeordneten, der Mitglied im Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz ist, die Erwerbssituation der deutschen Landwirte näher und wichtiger als die Frage, welche Auswirkungen die deutschen Agrarsubventionen auf die Versorgungslage der Menschen in den Entwicklungsländern haben. Manchem Abgeordneten im Ausschuss für Wirtschaft und Technologie wäre es lieber, die Gewährung staatlicher Entwicklungsleistungen dürften an Lieferbindungen für Industriegüter geknüpft werden, was nicht der Fall ist. Auch „stören“ bisweilen menschenrechtliche, soziale und ökologische Fragen die außenwirtschaftlichen Interessen.

Insgesamt behindert die stark arbeitsteilige Organisation des deutschen Parlamentsbetriebs entwicklungsorientierte Kohärenz und das Mitbedenken von Querbezügen eher, als dass es sie fördert. Beides muss – bei jedem einzelnen Thema aufs Neue - erst hergestellt werden. Wie weit aber geschieht das, und mit welchem Ergebnis?

3.2 Der Entwicklungsausschuss: Kein leichter Stand im Ausschussgefüge

Für die Entwicklungspolitik ist, wie erwähnt, der Entwicklungsausschuss (AWZ) der zentrale parlamentarische Ort. Dabei sind die Ausgangsbedingungen, um seine Belange über die Grenzen der eigenen Zuständigkeit hinaus zu vertreten und durchzusetzen, allerdings nicht die günstigsten. Denn ebenso wie das Entwicklungsministerium nicht zu den „starken“ Ministerien gerechnet wird, zählt auch sein parlamentarisches Pendant nicht zu den gewichtigen Ausschüssen. Das schon deshalb nicht, weil der Entwicklungsausschuss – anders als etwa der Innen- oder der Gesundheitsausschuss – sein Arbeitsgebiet nicht durch Gesetze gestaltet und allein schon in dieser Funktion, die weithin das Selbstverständnis und die Arbeitsweise des Bundestags prägt, Macht und Einfluss geltend machen könnte.

Auch wird die Arbeit des BMZ und des AWZ bei weitem nicht von solch durchsetzungsstarken Lobbys begleitet, wie das bei anderen Ministerien und Ausschüssen, etwa dem Wirtschafts-, dem Landwirtschafts-, dem Verkehrs- oder dem Gesundheitsressort, der Fall ist. Nicht zuletzt erfährt die Entwicklungspolitik weit weniger mediale Beachtung als andere Politikbereiche. Sie hat es schwerer als andere Politiken, ihre Anliegen in die Öffentlichkeit zu tragen und auf diesem Weg für sie zu werben. Dementsprechend haben es Entwicklungspolitiker nicht leicht, damit in ihren Wahlkreisen zu reüssieren. Sich in der Entwicklungspolitik zu engagieren, erfordert politischen Mut und persönliche Souveränität.

Als parlamentarische Rahmengröße gilt, dass der AWZ und seine Abgeordneten nur Orientierungen und Empfehlungen für praktisches Handeln geben können, aber keine Direktiven. Stärker als die Abgeordneten anderer Ressorts müssen sie ihrer Haltung zum Regierungshandeln über das Parlamentsprozedere Ausdruck verleihen und versuchen, auf diesem Weg öffentliche Resonanz auszulösen. Das ist ein klar vorgezeigter, aber nicht leicht zu begehender Weg.

3.3. Instrumente und Wege entwicklungspolitischer Einflussnahme

Formal betrachtet, sind - ungeachtet der unterschiedlichen Reputation und Machtfülle der verschiedenen Ausschüsse - die Mittel und Wege, sich im parlamentarischen Raum Gehör zu verschaffen und die eigenen Fachinteressen zur Geltung zu bringen, dieselben.

3.3.1. Anfragen: Auskunft ohne Vollständigkeitsgarantie

Eines der entwicklungspolitisch relevanten Instrumente sind die Kleinen und Großen Anfragen. Über sie können Abgeordnete und Fraktionen Auskünfte und Rechenschaft über Sachverhalte des Regierungshandelns verlangen - ein Recht, das in der Praxis nur die Oppositionsfraktionen wahrnehmen. Namentlich die Großen Anfragen, die auf umfangreichere Themenkomplexe gerichtet sind und mit einer Debatte über die Antwort der Bundesregierung einhergehen und damit „öffentlicher“ sind als Kleine Anfragen, sucht die Opposition zur kritischen Auseinandersetzung mit dem Regierungshandeln zu nutzen. Allerdings überwiegen bei weitem die Kleinen Anfragen, die in der Regel nur in Drucksachen beantwortet werden und - selbst bei wichtigen Inhalten - häufig ein papierner Aktenvorgang bleiben.

So befragte beispielsweise die FDP-Fraktion die Regierung in einer Kleinen Anfrage nach dem Stellenwert der ländlichen Entwicklung in der Entwicklungszusammenarbeit (Drs. 16/7898). Die Liberalen verwiesen darauf, dass laut einem Weltbank-Bericht durch Förderung des ländlichen Raumes ein vier Mal höherer Entwicklungseffekt erzielt werden könne als durch Förderung anderer Wirtschaftszweige. Das BMZ wurde mit dem Antrag gezwungen zu bekennen, dass in der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit die hierfür aufgewendeten Gelder seit 1998 kontinuierlich gesunken waren und auch unter Einbeziehung der an multilaterale Institutionen vergebenen Mittel lediglich ein Anteil von acht Prozent des BMZ-Etats für ländliche Entwicklung und Ernährungssicherung verwendet wurde – eine Entwicklung, die nicht zuletzt angesichts der aktuellen Nahrungsmittelkrise eine besondere Brisanz erhält.

Andere Kleine Anfragen forderten Auskunft über den Stand der Maßnahmen zur Abrüstung von deutscher Streumunition (FDP/Drs. 16/6697) oder darüber, wie sich die Bundesregierung in die Ende 2007 sichtlich stockenden Verhandlungen um neue Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPAs) zwischen der EU und

den AKP-Staaten weiter einzubringen gedenkt (Linkspartei/Drs. 16/6322). Große Anfragen galten beispielsweise den Komplexen Haushaltsausgaben des BMZ im Gesundheitssektor (FDP/Drs. 16/5378) und dem zivilen Wiederaufbau in Afghanistan (Grüne/Drs. 16/4243) – alles Fragen, bei denen es aus entwicklungspolitischer Sicht erheblichen Diskussionsbedarf gibt.

Das „Kontrollinstrument“ der Anfragen hat allerdings eine grundsätzliche Schwäche: Zwar muss die Bundesregierung Auskunft darüber geben, wie es um einen Sachverhalt steht, den sie zu verantworten hat. Doch bleiben ihr erhebliche Spielräume, wieweit sie diese Auskunftspflicht erfüllt. Das gilt auch für die so genannten Fragestunden, eine weitere Form des Auskunftsverlangens. Vor allem aber: Eine unabweisliche Pflicht, zutage getretene Defizite des Regierungshandelns auch zu beseitigen, erwachsen aus den Erkundigungen der Parlamentarier nicht.

Dies ist bei den parlamentarischen Anträgen, dem wichtigsten Instrument der innerparlamentarischen Willensbildungs- und Abstimmungsprozesse, anders, zumindest der Idee nach. Formuliert zumeist zu einzelnen Sachfragen, zielen sie darauf ab, das Handeln der Bundesregierung direkt zu beeinflussen. Diese wird aufgefordert, in die eine oder andere Richtung stärker tätig zu werden. Dadurch, dass die Anträge im Bundestagsplenum angenommen oder abgelehnt werden müssen, stellen sie außerdem ein wichtiges Vehikel dar, um politischen Positionen von Abgeordneten und ihren Fraktionen Gehör zu verschaffen.

Nicht zuletzt ist die Ausformulierung von Anträgen in den Fraktions-Arbeitsgruppen der daran beteiligten Ausschüsse derjenige Prozess, in dem unterschiedliche fachspezifische Interessen abgeglichen und austariert werden müssen, kurz: wo sich Kohärenz herstellt – oder eben nicht.

3.3.2. Anträge: Prüfstein für das Kohärenzvermögen

Die Zahl der Anträge mit direkt entwicklungspolitischen Bezügen ist beträchtlich. So wurden allein in den zwei Jahren von Dezember 2005 bis Dezember 2007 rund 150 Anträge ins parlamentarische Procedere eingebracht, die solche Fragen zum Inhalt hatten und an denen der AWZ entweder federführend oder mitberatend beteiligt war. Bezogen auf die Gesamtzahl der eingebrachten Anträge war das etwa jeder achte. Das Spektrum reichte von der Beteiligung deutscher Soldaten am Afghanistan-Einsatz über eine stärker „entwicklungsorientierte“

Ausrichtung der Welthandelspolitik (Doha-Runde) bis zur Einführung einer Flugticketabgabe und zur Neuausrichtung der deutschen Afrikapolitik.

Ins Auge fällt dabei: Die weitaus meisten Anträge stellten die Oppositionsfraktionen - vornweg die Grünen (49), gefolgt von Linkspartei (36) und FDP (32). Die Fraktionen der Regierungskoalition aus CDU/CSU und SPD brachten lediglich 15 Anträge ein; der Rest entfiel auf Anträge der Bundesregierung, zumeist zu den verschiedenen Bundeswehreinheiten, die der Zustimmung des Bundestags bedürfen und deren federführende Beratung regelmäßig beim Auswärtigen Ausschuss liegt (Afghanistan, Kongo, Darfur, Libanon). Hinzu kamen interfraktionelle Anträge zu den Themen: Aids, Nutzung von Migrant-Potenzialen für ihre Herkunftsländer und – jüngst – zu den Themen sanitäre Grundversorgung und Neuausrichtung der Nahrungsmittelhilfe.

Allerdings ist diese recht hohe Zahl der Anträge nicht gleichbedeutend mit einer hohen Durchschlagskraft ihrer Inhalte. Das schon deshalb nicht, weil Anträge der Oppositionsfraktionen, und also die weitaus meisten, abgelehnt werden - zunächst in den Ausschüssen, dann auch im Bundestagsplenum. Es besteht insoweit gar keine Veranlassung für die Regierung, sich mit ihnen in irgendeiner Weise auseinanderzusetzen.

Dass ein aus den Reihen der Opposition eingebrachter Antrag angenommen wird, ist die äußerst seltene Ausnahme. So konnte die Grünen-Fraktion im März 2007 einen Antrag durchbringen, in dem die Bundesregierung aufgefordert wird, sich verstärkt um einen tragfähigen Frieden in Somalia, Äthiopien und Eritrea zu bemühen. Im federführenden Auswärtigen Ausschuss hießen alle Fraktionen – mit Ausnahme der Linkspartei – den Antrag gut. Mitberaten wurde er von den Ausschüssen Verteidigung, Menschenrechte, EU und Entwicklung. In Unterpunkten trägt der Antrag auch die deutliche Handschrift der Entwicklungspolitiker. So wird unter anderem ein „konfliktsensibler“ internationaler Wiederaufbauplan für das Land gefordert und empfohlen, Somalia baldmöglichst wieder in die Liste der Länder aufzunehmen, mit denen Deutschland Entwicklungszusammenarbeit unterhält.

Die Beschlussempfehlung zum Somalia-Antrag (Drs. 16/5754) enthält keine Begründung für dessen Annahme, die allerdings erst nach einer Reihe von Änderungen zustande kam – was bei ausformulierten und bereits mit einer Bundestags-Drucksachenummer versehenen Anträgen selten vorkommt, weil die inhaltliche Abstimmung in der Regel weit im Vorfeld stattfindet (siehe Abschnitt 3.4).

Soweit Begründungen für die Annahme oder Ablehnung von Anträgen gegeben werden, spiegeln diese die inhaltlichen Differenzen wider, die es zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen im AWZ und anderen Ausschüssen gibt. Dabei fällt auf, dass diese Differenzen oft nicht so groß sind, dass sie nicht hätten überbrückt werden können – vorausgesetzt, dies wäre politisch gewollt.

So forderten die Grünen in einem Antrag vom Juni 2006 die Bundesregierung auf, für eine strikte Begrenzung und Kontrolle des Handels mit Kleinwaffen und Munition einzutreten und nicht, wie es hieß, den „bisher oft lückenhaft umgesetzten Anspruch einer restriktiven Rüstungsexportpolitik weiter auszuhöhlen und damit die vielen positiven Beiträge im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit zu konterkarieren“.

Die Grünen warben darum, diesen Antrag (Drs. 16/1967), der federführend im Menschenrechtsausschuss behandelt wurde, interfraktionell zu verabschieden. Der Inhalt entspreche dem, was viele Abgeordnete aus anderen Fraktionen ebenfalls fordern und vertreten. Mit einer Annahme des Antrags könne der Bundestag „ein gemeinsames Zeichen in dieser Sache setzen“, so die Grünen. Unions- und SPD-Fraktion im Ausschuss argumentierten dagegen. Sie machten geltend, eigene Anträge formuliert zu haben, die alles Wichtige zum Thema bereits enthielten. Die Union sah außerdem im Grünen-Antrag die Rüstungsexportpraxis früherer, unionsgeführter Bundesregierungen angegriffen und verunglimpft. Die FDP signalisierte Sympathie für den Antrag, sah aber noch erheblichen „Gesprächs- und Diskussionsbedarf“.

Das Ergebnis war, dass der Menschenrechtsausschuss mit den Stimmen von Union, SPD und FDP (bei Abwesenheit eines Vertreters der Linkspartei), den Antrag ablehnte. Mitberatend - mit ebenfalls ablehnender Beschlussempfehlung - waren die Ausschüsse Außen, Innen, Wirtschaft, Verteidigung, Entwicklung und EU. Nur die Linkspartei stimmte in diesen Ausschüssen dem Grünen-Antrag zu. Der Antrag war somit gescheitert – und das, obwohl quer durch die Fraktionen Konsens darüber bestand, dass eine stärkere Kontrolle des Kleinwaffenhandels entwicklungspolitisch und menschenrechtlich unbedingt sinnvoll ist.

Ebenfalls abgelehnt wurde ein Antrag zur Energiepolitik der Weltbank, den die Grünen über den AWZ einbrachten (Drs. 16/1978). Er zielte darauf ab, Atomkraft nicht als saubere Energie zu akzeptieren und sie deshalb nicht zu fördern. Die SPD lehnte in diesem Fall den Antrag mit der Begründung ab, man habe in der vorangegangenen Wahlperiode Anträge ganz ähnlichen Inhalts bereits verabschiedet.

Geschehen war dies freilich zusammen(!) mit den Grünen, die seinerzeit mitregierten. Ein Konsens auch mit der Union in der Atomfrage ist aber derzeit nicht erzielbar. Denn die Union (wie auch die FDP) möchte die Atomoption nicht aufgeben, eine Position, die auch immer wieder bei einschlägigen Debatten im Bundestag anklingt. Die Vertreter der Union und der Liberalen im AWZ lehnten deshalb unisono den grünen Antrag ab. Die SPD zog sich auf die Position zurück, ein neuer Antrag sei „überflüssig“, solange es keinen „Politikwechsel“ der Weltbank hin zu mehr Atomkraftförderung gebe. Hätte die SPD dem grünen Antrag zugestimmt, den sie inhaltlich ohne weiteres hätte mittragen können, wäre der grundsätzliche Dissens zwischen SPD und Union in der Atomfrage offenzutage getreten. Mitberatend waren der Gesundheits- und der Umweltausschuss.

Der Vorgang zeigte, dass derzeit eine klare Positionierung des Parlaments gegenüber der Haltung des BMZ, in den Entwicklungsländern keine Atomkraft fördern zu wollen und bevorzugt auf erneuerbare Energien und mehr Energieeffizienz zu setzen, nicht zu haben ist – weder für noch gegen Einsatz von Atomkraft, insbesondere auch in Schwellenländern mit ihrem absehbar schnell wachsenden Energiebedarf. Von vornherein abgelehnt wurde ein weiterer Antrag zum selben Thema, den die Linkspartei eingebracht hatte (Drs. 16/1961) und der forderte, der Vergabe von Weltbankkrediten zur Förderung der Atomtechnologie und ihrer Nutzung in Entwicklungs- und Transformationsländern grundsätzlich nicht zuzustimmen

Die Fälle sind keine Einzelfälle. Sie stehen exemplarisch für ein fest gefügtes Rollenspiel zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen. Regelmäßig wird auf Seiten der Regierungsfractionen – gleich in welcher Koalition - ein parlamentarisches Verhaltensmuster praktiziert, das mit dem konkreten Inhalt eines Antrags nur bedingt zu tun hat: Nämlich dass 1.) Oppositionsanträge von den Koalitionsfraktionen fast immer abgelehnt werden und dass 2.) die „Koalitionäre“ stets geschlossen abstimmen, was auch in der Vereinbarung der derzeitigen Großen Koalition ausdrücklich so festgeschrieben ist.

So wird der Eindruck vermieden, dass sich die Fraktionen, die die Regierung stellen, Auffassungen der Opposition zueigen machen und insoweit eingestehen, dass sie nicht in der Lage seien, ausreichend Eigenprofil zu bilden – bzw. dass sie außerstande wären, Oppositionsanträgen und -auffassungen geschlossen entgegenzutreten. „Sie werden sich an uns die Zähne ausbeißen“, beschied in einer Bundestagsdebatte zum Thema deutsche G8- und EU-Präsidentschaft (1.2.2007) der entwicklungspolitischen Sprecher der Unionsfraktion, Christian Ruck, den FDP-Entwicklungspolitiker Hellmut Königshaus.

Man werde sich „nicht auseinander dividieren“ lassen. Königshaus hatte die Auffassung vertreten, ein umfänglicher Antrag der Koalitionsfraktionen zur G8/EU-Doppelpräsidentschaft trage noch immer die Handschrift der rot-grünen Vorgängerregierung.

„Anträge aus der Opposition heraus gestalten nichts“, resümiert die frühere Parlamentarische Staatssekretärin im BMZ, Uschi Eid (Grüne), die Folgen solchen Rollenverständnisses. Ihr Inhalt verpufft sozusagen – und das selbst dann, wenn Vieles, was in den Oppositionsanträgen steht, der Sache der Entwicklungspolitik durchaus dienen würde. Das haben nach dem Regierungswechsel gerade auch die Grünen erfahren, die seit dem Regierungswechsel Ende 2005 die mit Abstand meisten Anträge mit entwicklungspolitischem Bezug einbrachten. Und auch in der Union kann man sich aus der eigenen Oppositionszeit noch gut daran erinnern, mit eigenen Anträgen regelmäßig gescheitert zu sein.

Umgekehrt ist – sowohl bei der Formulierung wie beim Durchbringen von Anträgen - der Schulterschluss zwischen den Regierungsfractionen äußerst eng. Es kommt nicht vor, ja verbietet sich nach dem Koalitionsvertrag, dass eine der beiden Koalitionsfraktionen einen Antrag im Alleingang auf den Entscheidungsweg bringt. Zur üblichen Abstimmung zwischen den Arbeitsgruppen einer Fraktion in den verschiedenen Ausschüssen und mit der jeweiligen Fraktionsspitze kommt also die Notwendigkeit hinzu, sich mit dem Koalitionspartner konsensual abzustimmen. Der wiederum muss in den Reihen „seiner“ Fachpolitiker den Weg für eine entwicklungspolitische Initiative ebnen.

Koalitionspolitiker – gleich ob von der jetzigen schwarz-roten Koalition oder von der früheren rot-grünen - halten sich zugute, dass allein schon dieses umfängliche Abstimmungsprozedere für einen hohen Grad an Kohärenz Sorge: „Die Kohärenz ist eingebaut, weil sich Koalitionspartner einigen müssen.“

Es auf diese einfache Formel zu bringen, strapaziert freilich immer wieder den Kohärenzbegriff. In der Praxis ist eher fraglich, ob es sich dann stets um Kohärenz in dem Sinn handelt, dass unterschiedliche Interessen und Positionen in einer entwicklungs-orientierten Weise zusammengeführt werden. Oder ob nicht immer wieder das Motiv in den Vordergrund rückt, die gemeinsam auf den Weg gebrachten (und nicht schon im Vorfeld verworfenen) Anträge so weit zu glätten, dass die Differenzen, die es zwischen den Fraktionen und ihren Mitgliedern verschiedener Ausschüsse in vielen Fragen gibt, praktisch nicht mehr in Erscheinung treten. Dass es also darum geht, allgemein verträgliche Konsens- und Kompromissformeln zu finden. „Auch faule Kompromisse

kommen vor“, sagt ein Referent, der mit dem Abstimmungsprozedere zwischen den Koalitionären tagtäglich zu tun hat.

Andererseits birgt nicht jedes Thema so viel Konfliktstoff zwischen den Ressorts und „ihren“ Ausschüssen, dass um Kohärenz immer schwerer gerungen werden müsste. So forderten beispielsweise Union und SPD in einem gemeinsamen Antrag die Bundesregierung auf, sich angesichts der zunehmenden ökologischen Gefährdung der Weltmeere auf EU- und UN-Ebene „nachdrücklich für einen gezielten Schutz“ und die Förderung nachhaltiger Fischereipraktiken einzusetzen (Drs. 16/3089). Der Antrag ressortierte federführend beim Umweltausschuss; neben einer Reihe anderer Ausschüsse war auch der AWZ mitberatend. Auch Grüne und FDP stimmten dem Koalitionsantrag zu. Nur die Linkspartei stimmte im Umweltausschuss gegen den Antrag und enthielt sich im AWZ der Stimme.

Ein noch höheres Maß an Abstimmung als Koalitionsanträge verlangen naturgemäß interfraktionelle Anträge. Sie müssen nicht nur zwischen den Ausschüssen und den Fraktionen der Koalition abgestimmt werden, was schon aufwendig genug ist, sondern auch noch mit den Fachpolitikern der Opposition.

Dass dies dennoch gelingen kann, zeigt ein Antrag, den Grüne, Union, SPD und FDP – bei Ausschluss der Linkspartei – zum Welt-Aids-Tag 2006 einbrachten (Drs. 16/3610). Erklärtes Ziel der Fraktionen war es, durch diese besondere, gemeinsame parlamentarische Initiative die Öffentlichkeit nachdrücklich auf die Thematik aufmerksam zu machen. Zwar listete der Antrag im Wesentlichen das auf, was die Regierung ohnehin schon zur Bekämpfung von HIV/Aids unternimmt oder sich vorgenommen hat.

Doch dabei blieb es nicht. Auch diffizile – und zwischen den Ausschüssen und Fraktionen zum Teil umstrittene – Punkte (z.B. Kritik an der Pharmaindustrie und ihrer Preispolitik) wurden nicht ausgespart. Der Wirtschaftsausschuss, in dessen Zuständigkeit das TRIPS-Abkommen fällt, war an den Beratungen allerdings nicht beteiligt – und das, obwohl der Antrag durch insgesamt sieben Ausschüsse lief; federführend war der AWZ.

Weitere interfraktionelle Anträge waren in der laufenden Wahlperiode ein Antrag zum Thema „Diaspora-Potenziale“ von Migrantinnen und Migranten für ihre Herkunftsländer (Drs. 16/4164) sowie jüngst ein Antrag zur Nahrungsmittelhilfe-Konvention mit dem Ziel, die Nahrungsmittelhilfe neu auszurichten und sie in langfristige Ernährungsstrategien einzubinden (Drs. 16/8192). Letzterer geht auf

eine Initiative der grünen Fraktion zurück; die Koalitionsfraktionen schlossen sich ihm an. Von vornherein von der Antragstellung ausgeschlossen blieb in allen diesen Fällen die Linkspartei.

Die interfraktionellen Anträge zeigen, dass parlamentarisches Handeln nicht notwendig an das Schema: Oppositionsantrag = Ablehnung, Koalitionsantrag = Annahme gebunden sein muss. Bei der Beratung des Antrags zur Nahrungsmittelhilfe im Bundestag (14.3.2008) nannte AWZ-Vorsitzender Thilo Hoppe (Grüne) allerdings auch den Preis dafür: „Es ist klar, dass man in einem solchen Verfahren Kompromisse machen muss.“ Immerhin: Die wichtigste Forderung, die neue Nahrungsmittelhilfe-Konvention am Recht auf Nahrung und an den Bedürfnissen der Hungernden auszurichten, stehe noch „an oberster Stelle“.

Der Fall wirft zugleich ein Schlaglicht auf das Abstimmungsprozedere zwischen zwei immer wieder in Dissens geratenden Ausschüssen, dem AWZ und dem Haushaltsausschuss: Konfliktpunkt war, dass der Antrag in der Fassung der AWZ-Fachpolitiker vorsah, die finanziellen Verpflichtungen der Geberländer so zu gestalten, dass sie unabhängig von der Entwicklung der Getreidepreise zu erbringen sind. Darin war man sich, laut Ausschuss-Vorsitzendem Hoppe, im AWZ auch einig. Die Haushälter strichen diese Gleitklausel jedoch heraus. Sie befürchteten, dass bei steigenden Getreidepreisen hohe Nachforderungen auf den Haushalt zukommen könnten.

Humanitäre Hilfe zu leisten und Menschenleben zu retten, mahnte Hoppe im Bundestag, dürfe nicht davon abhängig gemacht werden, „wie hoch oder tief gerade der Getreidepreis ist“. Die Linkspartei kündigte Enthaltung an, Begründung: Der vorliegende interfraktionelle Antrag sei gegenüber dem ursprünglichen, rein grünen Antrag (Drs. 16/7470) stark „verwässert“ worden. Die Liberalen signalisierten Zustimmung. Wegen stark gestiegener Lebensmittelpreise fehlten dem Welternährungsprogramm im März 2008 dann rund 500 Millionen Euro, um das derzeitige Versorgungsmaß für Hungernde in Krisengebieten aufrechterhalten zu können. Das BMZ stockte daraufhin den jährlichen Grundbetrag für die UN-Organisation (23 Millionen Euro) in diesem Jahr um 23 Millionen Euro auf.

Eilig gewährte Nothilfe unter dem Druck von Hungerrevolten stellt indessen auf Dauer keine Lösung der hoch komplexen Querschnittsaufgabe einer gesicherten Nahrungsmittelversorgung dar, die eine zielgerichtete Entwicklungszusammenarbeit vor Ort, Umwelt-, Wirtschaft-, Agrar- und Finanzfragen umfasst – Zusammenhänge, die im Antrag wie in der Debatte durchaus zur Sprache kamen, aber keine unmittelbaren Kohärenzbemühungen über das Bereitstellen von mehr

Geld hinaus auslösten. Auch blieben die Entwicklungspolitiker – wie üblich bei Anträgen aus ihren Reihen – in der Debatte die einzigen Redner.

Auch wenn ein durchgebrachter Antrag noch keineswegs sicherstellt, dass die Regierung die darin enthaltenen Forderungen auch umsetzt, bzw. wenn vieles von dem, was im Parlament beschlossen wird, eine reine „Drucksachenummer“ bleibt: Ein von mehreren Fraktionen getragener Antrag, der zwar Kompromisse enthält, aber angenommen wird, ist noch immer ein konstruktiverer Nachweis parlamentarischer Handlungsfähigkeit und hat mehr Aussicht, auf die Exekutive einzuwirken als ein Antrag, der habituell abgelehnt wird, weil er aus den Reihen der Opposition kommt.

Dies gilt umso mehr, als Anträge, die die Koalitions-Fachpolitiker aus den verschiedenen Ausschüssen heraus stellen, meist eine sehr starke Affinität zu den inhaltlichen Positionen derjenigen Ministerien haben, denen sie spiegelbildlich zugeordnet sind. D.h., sie gehen oft nur in Nuancen über das hinaus, was auf der Regierungsebene, sprich: im BMZ oder anderen Ministerien, ohnehin vertreten wird.

Das ist zunächst eine Begleiterscheinung dessen, dass die Koalitionsfraktionen natürlich hinter der von ihnen selbst ins Amt gewählten Regierung zu stehen haben. Es rührt aber auch daher, dass die Ministerien - so auch das BMZ - an der Formulierung von Anträgen aus den ihnen korrespondierenden Ausschüssen oft unmittelbar beteiligt sind. Die Rede ist dann von „Formulierungshilfe“, und diese kann sehr weit gehen: Über Umformulierungsvorschläge wird immer wieder erheblicher Einfluss auf die von den Koalitions-Parlamentariern geplanten Initiativen genommen. Umgekehrt kommt es vor, dass die Ministerien selber Antragsinitiativen bei „ihren“ Parlamentariern „anregen“ - mit dem klaren Ziel, sich auf der parlamentarischen Bühne und möglichst auch in der Öffentlichkeit mehr Gehör für ihre je eigenen Positionen zu verschaffen. Mit ressort-übergreifender inhaltlicher Auseinandersetzung und öffentlichem Ringen um Kohärenz im Plenum geht dies allerdings nicht notwendig einher.

Ein Beispiel für eine solch enge Abstimmung ist der Antrag, den SPD- und Unionsfraktion unter Federführung des AWZ zur deutschen Doppelpräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 einbrachten: „Die deutsche G8- und EU-Präsidentschaft – Neue Impulse für die Entwicklungspolitik“ (Drs. 16/4160). Der Antrag stellt eine hoch affine inhaltliche Ergänzung zu den erklärten Plänen der Bundesregierung zur Doppelpräsidentschaft dar (bei gleichzeitiger Chance auf einen

parlamentarisch kontrollierten „Mehrwert“ in der Umsetzung: siehe Abschnitt 5).

So wird in dem Antrag ausdrücklich „begrüßt“, dass die Bundesregierung die Entwicklungspolitik zu einem Schwerpunkt ihrer G8- und EU-Präsidentschaft erklärt hat. Gutgeheißen wird, dass sie als überwölbenden Fokus im Bereich der Entwicklungspolitik für beide Präsidentschaften das Thema Afrika gewählt hat und sich dabei auf die Bereiche Gute Regierungsführung, nachhaltige Investitionen, Energie und Klima, Bekämpfung von HIV/AIDS und Stärkung der Gesundheitssysteme sowie Transparenz konzentrieren will. „Gefordert“ wird von der Regierung, was diese ohnehin zum entwicklungspolitischen Kanon ihrer Doppelpräsidentschaft gemacht hatte: vom Abschluss entwicklungsverträglicher Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit den AKP-Staaten über die Steigerung der ODA-Leistungen, von „wirkungsvollen Klimainitiativen“ bis zu einer bevorzugten Partnerschaft mit afrikanischen Reformländern.

Anträge der Grünen und der FDP zum selben Themenkomplex wurden via Beschlussempfehlung des AWZ mehrheitlich abgelehnt. Die Grünen hatten unter anderem die Frage aufgeworfen, ob der G-8-Gipfel überhaupt der richtige Rahmen sei, um „zukunftsrelevante Themen“ zu diskutieren; sie forderten außerdem die Einführung innovativer Finanzierungsinstrumente zur Umsetzung der Millenniumsziele – ein Punkt, der im schwarz-roten Koalitionsantrag zwar angetippt ist und wofür sich das BMZ wiederholt einsetzte, zu dem es aber in der Bundesregierung bis heute keine klare Linie gibt. Auch die Linkspartei kritisierte die mangelnde Repräsentativität der G-8. Die Liberalen forderten, den Europäischen Entwicklungsfonds unter parlamentarische Kontrolle zu stellen.

Im Bundestag behandelt wurden die Anträge in einer Debatte am 1.2.2007 – und zwar in der Kernzeit, was bei entwicklungspolitischen Anträgen selten vorkommt. Redner waren neben Ministerin Wieczorek-Zeul allerdings erneut nur Entwicklungs-Fachpolitiker. Dessen ungeachtet hatte die Entwicklungspolitik im Vorfeld des G8-Gipfels einen parlamentarischen Auftritt und eine öffentliche Resonanz, die weit stärker waren als üblich. Beides rührte daher, dass es im ersten Halbjahr 2007 eine ungewöhnlich große Interessenkonvergenz zwischen der Bundesregierung als Ganzer und den entwicklungspolitischen Fachpolitikern der Koalitionsfraktionen im Parlament gab. Christian Ruck, entwicklungspolitischer Sprecher der Unionsfraktion, hielt sich und den Koalitionskollegen zugute, daran einen erheblichen Anteil zu haben: Es sei gelungen, sagte er in der Debatte vom 1. Februar, sich für wichtige Themen der Entwicklungszusammenarbeit einen Platz auf den

Tagesordnungen der EU-Ratspräsidentschaft und des G8-Gipfels zu „erkämpfen“.

Dass dies freilich stets so ist – daran hat wiederum der entwicklungspolitische Sprecher der liberalen Opposition im Bundestag, Hellmut Königshaus, Zweifel: „Der AWZ versteht sich zu sehr als Beirat der Regierung.“ Besser wäre es, für seine Anliegen relativ unabhängig und selbstbestimmt zu streiten. Tatsächlich wird insbesondere das „eigene“ Ministerium, sprich: das Ministerium, dem der bei einem Antrag federführende Ausschuss spiegelbildlich zugeordnet ist, sichtlich geschont, wenn die Koalitionsfraktionen für einen Antrag zeichnen.

Das bleibt nicht ohne Folgen: Da es gängige Praxis in allen Ausschüssen ist, wird im Parlament tendenziell die Chance vertan, ein Mehr an entwicklungspolitischer Kohärenz zu erzielen als dies auf Regierungsebene der Fall ist. Ausgeblendet wird durch diese Praxis ein konstruktives Spannungsverhältnis zwischen Regierung und den sie tragenden Fraktionen, das dazu beitrüge, das Kohärenzprofil der „Mehrheit“ zu schärfen und den politischen Wettstreit mit der Opposition über entwicklungspolitische Kohärenz voranzutreiben.

3.3.3. Plenardebatten: Mehr Aufmerksamkeit für die Entwicklungspolitik – aber kein „Querschnitts-Forum“

Nach einer SPD-internen Zählung haben sich allein im Zeitraum von Anfang 2006 bis Ende 2007 AWZ-Fachpolitiker der eigenen Fraktion rund 70 Mal im Plenum des Bundestags zu entwicklungspolitisch relevanten Themen und Anträgen zu Wort gemeldet; hinzu kommen 14 Redebeiträge von Ministerin Heidemarie Wiecek-Zeul, ebenfalls SPD. Zu denselben Themen und Anträgen äußerten sich in ähnlicher Größenordnung Mitglieder der anderen Fraktionen, auch hier vorwiegend AWZ-Fachpolitiker.

Die Entwicklungspolitiker aller Fraktionen sehen darin ein Indiz, dass Entwicklungspolitik heute im Bundestag einen deutlich höheren Stellenwert hat als in früheren Jahren. „Wir müssen nicht mehr wie früher kämpfen, um ans Rednerpult zu kommen“, sagt ein Mitarbeiter der SPD-Arbeitsgruppe im AWZ, der die innerparlamentarischen Rivalitäten und Gepflogenheiten bestens kennt. Und tatsächlich kommen gerade auch in wichtigen Debatten – etwa zum Afghanistan-Einsatz, zum Klimawandel oder zu Welthandelsfragen – entwicklungspolitische Anliegen und Aufgaben häufiger zur Sprache als früher.

Eine engere Verzahnung mit den Themen anderer Ressorts und Ausschüsse folgt daraus allerdings nicht automatisch. So gab beispielsweise Bundesumweltminister Sigmar Gabriel am 26.4.2007 im Bundestag eine umfangreiche Regierungserklärung zur Klimapolitik der Bundesregierung ab. Allerdings ging es fast ausnahmslos darum, was in Deutschland und anderen Industrieländern getan wird und noch getan werden muss, um dem Klimawandel zu begegnen. Die Entwicklungsländer kamen nur sehr am Rande vor: Auch ihnen müsse geholfen werden, wenn verhindert werden soll, dass „Millionen Menschen auf der Suche nach Wasser und Brot ganze Regionen destabilisieren“, sagte Gabriel. Um dem gegenzusteuern, werde man die Einführung innovativer Finanzierungsinstrumente „prüfen“ – wann und welche auch immer.

Auf die Situation der Entwicklungsländer näher einzugehen blieb in der Debatte den Entwicklungspolitikern Christian Ruck (CDU/CSU) und Gabriele Groneberg (SPD) vorbehalten. Der Schlüssel für den Klimaschutz liege auch im Süden, mahnte Ruck. Denn dort sei das Geld für Klimaschutzmaßnahmen nun mal „am effizientesten angelegt“. Seine Kollegin Groneberg forderte, in den Industrie- und Entwicklungsländern einen „zweigleisigen Ansatz“ zu verfolgen: Die Bekämpfung der Ursachen und die Anpassung an die bereits eingetretenen Folgen müssten „einander ergänzen“.

Nur: wie? Eine direkte Verschränkung der nationalen Debatte rund um den Klimawandel mit dem, was in den Entwicklungsländern getan werden kann und muss, fand in dieser Plenarsitzung nicht statt. Dies zu erörtern blieb einer späteren, sozusagen „abgehängten“ Debatte vorbehalten (22.6.2007).

Den entwicklungspolitisch sehr substanziellen Antrag der Koalitionsfraktionen „Klimawandel global und effizient eindämmen – Klimaschutz und Anpassungsmaßnahmen in Entwicklungsländern entschieden“ (Drs. 16/5740) diskutierten die Entwicklungspolitikern allerdings, wie so oft, weitgehend unter sich. Unter anderem schlugen sie vor, „die Anstrengungen zur Anpassung an den Klimawandel in den Entwicklungsländern massiv zu unterstützen, um die Erfolge der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit gegen klimabedingte Rückschritte zu sichern“. Dazu zähle der Transfer klimafreundlicher Technologie ebenso wie verstärkte Zusammenarbeit beim Natur- und Ressourcenschutz, im Katastrophenrisiko-Management und bei einer klimagerechten Landnutzung. Der Clean Development Mechanism (CDM) müsse mit dem Ziel ausgebaut werden, die Finanzierung von emissionsmindernden Maßnahmen in Entwicklungsländern zu stärken. Ein „Fahrplan“ der Umweltpolitiker im Parlament für den Klima-Gipfel in Bali im Dezember 2007 folgte später (27.11.2007/Drs. 16/7281).

Nach strukturell ganz ähnlichem Muster wie diese „entkoppelte“ Behandlung des Klimathemas verlaufen die alljährlich wiederkehrenden Haushaltsdebatten. Zwar bietet die Tagesordnung den einzelnen Ministerien – auch dem BMZ - relativ breiten Raum, um über die jeweiligen Fachfragen zu reden. Abgesehen von gelegentlichen Interventionen der Haushälter findet aber eine inhaltliche Verzahnung der Themen in aller Regel nicht statt. Auch hier debattieren die jeweiligen Fachpolitiker weitgehend unter sich. Eine Zusammenschau aktueller Politiken bieten zwar die Generaldebatten um den Kanzleramts-Etat. Doch bleiben diese Debatten oft sehr holzschnittartig, und Entwicklungspolitik ist zumeist nur ein Randthema.

In den Beratungen zum 2007er-Etat des Auswärtigen Amts (6.9.2006) steckte Außenminister Frank-Walter Steinmeier immerhin den Rahmen dessen ab, worum es geht: Da „Außenpolitik mehr und mehr Weltinnenpolitik geworden“ sei, sei es nur logisch, so Steinmeier, „dass wir jenseits von militärischen Beiträgen ein immer breiteres und umfassenderes Herangehen an solche Situationen brauchen und dass wir uns verständlicherweise nicht auf die jeweiligen Versuche werden beschränken können, nur aktuelle Krisen zu bewältigen“. Steinmeiers Bezugspunkt war freilich die „präventive Diplomatie“ - nicht die Entwicklungspolitik.

Eine Ausnahme von diesem Debattenmuster stellte im Bundestag wiederholt das deutsche Engagement in Afghanistan dar. Zwar überwog hierbei regelmäßig die Erörterung militärischer Fragen – von den „Fähigkeiten“ der Bundeswehr über die Personalstärke in Afghanistan bis zum Umfang der Teilnahme an der Isaf-Mission und der Haltung zur Antiterror-Operation Enduring Freedom (OEF). Die Tatsache, dass allein militärisches Engagement sichtlich nicht ausreicht und ziviles Engagement hinzukommen muss, wenn das Land befriedet werden soll, blieb kein Thema nur der Entwicklungspolitik. Schon früh – und auch in Haushaltsberatungen - strich namentlich der verteidigungspolitische Sprecher der Grünen, Winfried Nachtwei, immer wieder mit Nachdruck die Notwendigkeit heraus, das zivile Engagement zu verstärken: insbesondere bei der Drogenbekämpfung oder beim Aufbau von Polizei und Justiz.

In einer Debatte zur Verlängerung des deutschen Militäreinsatzes in Afghanistan vom 20. 9.2007, dem das Parlament alljährlich zustimmen muss, nannte Außenminister Steinmeier die Aufstockung der Mittel für den zivilen Wiederaufbau den „Kern“ des neuen Afghanistankonzepts der Bundesregierung. Auch Verteidigungsminister Franz Josef Jung betonte – neben der Notwendigkeit des militärischen Einsatzes - die zivile Seite des Afghanistan-Engagements: von der Strom- und

Wasserversorgung über Straßenbau Schulen und Kindergärten bis zur Verbesserung der medizinischen Versorgung.

Dem entwicklungspolitischen Sprecher der Union im Bundestag, Christian Ruck, bot die Rednerliste Gelegenheit, ausführlich die verschiedenen Aufgaben und Defizite der Entwicklungspolitik in Afghanistan vorzustellen. Ähnlich verlief die Debatte am 12.10.2007, bei der die Verlängerung des Afghanistan-Einsatzes beschlossen wurde und auf der auch Entwicklungsministerin Heidemarie Wiecezorek-Zeul sprach: um den hohen Wert der Entwicklungszusammenarbeit in Afghanistan zu betonen und so die Zweifler am Nutzen des Militäreinsatzes zu beruhigen - aber zugleich für die Verlängerung des deutschen Militäreinsatzes zu werben.

Die Entwicklungspolitikerin der Linkspartei, Heike Hänsel, spricht in diesem Zusammenhang von „negativer Kohärenz“. Soll heißen: In Afghanistan und anderswo sei das entwicklungspolitische Engagement lediglich die nachgeordnete Teilfunktion eines im Kern militärisch definierten Sicherheitsverständnisses. Neben der Linkspartei fordern auch Liberale und Grüne ein wesentlich stärkeres ziviles Engagement in Afghanistan. Aber nur die Linkspartei lehnt den Militäreinsatz komplett ab.

Ungeachtet der Frage, ob „am Hindukusch“ entwicklungspolitisch wirklich genug getan wird, und ob das zivile Engagement in einem vernünftigen Verhältnis zum militärischen steht - Fakt ist: Schon allein solche verschränkten, über die engen Ressortgrenzen hinausweisenden Debatten wie die Afghanistan-Debatte sind selten.

Vorstellbar aber wären sie auch auf anderen Querschnittsfeldern als nur dem der Sicherheitspolitik. In Außenhandels- oder Agrarfragen freilich ist die „Sensibilisierung“ der Abgeordneten oft weit weniger hoch und Ressorteigeninteressen stehen im Vordergrund. Bei Themen wie dem Schutz der Biodiversität besteht zwar in der Sache eine große Nähe zwischen Entwicklungsministerium und Umweltministerium respektive den zugeordneten Ausschüssen, jedoch gibt es Rivalitäten in Fragen der Zuständigkeit – etwa wenn es um die Verwendung der Mittel aus dem Verkauf von CO₂-Emissionszertifikaten geht, die beim Umweltministerium angesiedelt sind, die aber zum Teil für Klima verbessernde Maßnahmen in Entwicklungsländern ausgegeben werden sollen.

„Im Parlament herrscht Ressort-Kommunikation“, fasst Winfried Nachtwei die Debattiergepflogenheiten des Plenums zusammen. Die Folge: Kohärenz oder Inkohärenz wird selten erkennbar. Eine bemerkenswerte Ausnahme stellte insofern die Aktuelle Stunde dar, die

am 23.4.2008 im Bundestagsplenum auf Verlangen der Grünen unter dem Titel: „Überfällige Strategien der Bundesregierung zur Lösung der Welternährungskrise“, stattfand. Denn nicht nur stießen hier – durchaus im Sinne parlamentarischer Streitkultur - die Meinungen von Mitgliedern ganz unterschiedlicher Ausschüsse und Ressorts direkt aufeinander: von Landwirtschaft und Entwicklungspolitik bis zu Wirtschaft, Gesundheit und Auswärtigem. Explizit deutlich wurde auch, dass dieses Thema nur dann bewältigt werden kann, wenn es als Querschnittsaufgabe begriffen und als solche auch behandelt wird.

Die recht hohe Zahl der Bundestags-Redebeiträge von Entwicklungspolitikern „an sich“ ist jedenfalls noch kein sicherer Indikator dafür, dass die Bühne des Parlaments zu mehr entwicklungsorientierter Kohärenz beitrüge. Denn

- erstens finden Debatten zu spezifisch entwicklungspolitischen Themen nach wie vor oft vor leeren Stühlen und zu später Stunde statt; noch immer werden sie von den Fraktionsführungen nur selten in den Kernzeiten auf die Tagesordnung gerückt; häufig werden Reden nur zu Protokoll gegeben.

- zweitens tritt auf dieser Bühne Kohärenz oder Inkohärenz naturgemäß nur dann zutage, wenn in diesen Debatten auch Abgeordnete anderer Ausschüsse oder Mitglieder der Regierung redeten, die nicht Entwicklungspolitiker sind und in der Hauptsache andere Aufgaben- und Interessenschwerpunkte haben. Das aber ist selten der Fall.

- bleibt drittens die Variante, dass sich Entwicklungspolitiker selber zum Sprachrohr anderer Ressortinteressen machten und auf diese Weise Inkohärenz sichtbar wird, was allerdings nur äußerst selten vorkommt: Etwa wenn sich FDP-Entwicklungspolitiker – mit dem Anliegen, mehr Kohärenz zu schaffen(!) – für die Eingliederung des Entwicklungsministeriums ins Auswärtige Amt aussprechen, eine Forderung, die als Fraktion allein die Liberalen vertreten.

Rednerlisten und Auftrittshäufigkeit in den Plenardebatten sind das eine – das andere ist, was die Antragsteller mit ihren Anträgen, die ja die „Türöffner“ für Parlamentsdebatten sind, an diesem Ort bezwecken.

Sofort ins Auge fällt dabei: Die wenigsten Anträge kommen aus den Reihen der Koalitionsfraktionen, die weitaus meisten aus den Reihen der Opposition. Im Zeitraum Dezember 2005 bis Dezember 2007 brachten Koalitionsfraktionen nur rund zehn Prozent aller entwicklungspolitisch relevanten Anträge ein. Der Grund: So wie die „Koalitionäre“ ihre Aufgabe verstehen – nämlich nicht eine kritisch-

eigenständige Beobachterposition zum Regierungshandeln einzunehmen, sondern dieses möglichst wohlwollend zu begleiten - bedarf es solcher Anträge schlicht nicht in dem Umfang wie auf Seiten der Oppositionsfraktionen.

Für sie sind die Anträge das stärkste Instrument, die Regierung zu kritisieren, sich auf der Bühne des Plenums gegenüber dem eigenen Publikum Gehör zu verschaffen und eine transparente Auseinandersetzung über entwicklungspolitische Streitfragen zu erzwingen.

Insofern sind die Oppositionsanträge nicht sinnlos - selbst dann nicht, wenn sie habituell abgelehnt werden. Umgekehrt gilt: Dadurch, dass die Koalitionsfraktionen nicht aktiver und zugleich autonomer gegenüber dem „eigenen“ Ministerium das Instrument der Anträge einsetzen, bleiben Chancen ungenutzt, entwicklungspolitische Themen stärker in die öffentliche Debatte zu tragen und ihnen zugleich innerparlamentarisch mehr Gewicht zu verschaffen.

Entwicklungspolitiker der Grünen beanspruchen ungeachtet ihrer Oppositionsrolle für sich, nur solche Anträge auf den Weg zu bringen, die nicht schon deshalb zum Scheitern verurteilt sind, weil ihre Inhalte von vornherein als nicht umsetzbar und als „nicht regierungsfähig“ gelten. Dies wird – quer durch alle anderen Fraktionen - etlichen Anträgen der Linkspartei nachgesagt und angelastet, obgleich auch diese Anträge oft entwicklungspolitisch Sinnvolles enthalten, was aufzugreifen lohnend wäre. Die Liberalen wiederum beanspruchen für sich ausdrücklich „Alleinstellungsmerkmale“ in einzelnen Punkten - so etwa, wenn sie Entwicklungshilfe an China ablehnen oder Budgetfinanzierungen nicht mittragen wollen, solange es an einer zweifelsfreien Wirkungskontrolle fehlt.

Aus rein entwicklungspolitischer Sicht ist andererseits ein Antrag, der „nicht regierungsfähig“ ist, weil die Interessenlagen innerhalb der Regierung vorhersehbar zu unterschiedlich sind, nicht notwendig auch unsinnig. So brachten die Grünen im März 2008 einen Antrag gegen die Wiedereinführung von EU-Exportsubventionen für Schweinefleisch in Entwicklungsländer ein (Drs. 16/8404). Der Antrag macht darauf aufmerksam, dass Schweinefleisch aus Europa besonders in afrikanischen Ländern unterhalb der hiesigen wie der dortigen Produktionskosten angeboten wird. Dies habe katastrophale Auswirkungen auf die Existenz der Produzenten in den Entwicklungsländern. Die EU-Subventionspolitik drohe, die Märkte in

den armen Ländern schwer zu schädigen und beraube die Bauern einer wichtigen Einnahmequelle.

Trotz der entwicklungspolitisch schlüssigen Argumentation wurde der Antrag Ende Mai im AWZ abgelehnt. Er hätte zwar – mit einem Änderungswunsch der Liberalen - die Zustimmung aller Oppositionsfraktionen gefunden; nicht mittragen mochten ihn aber die Koalitionsfraktionen. Zum einen deshalb nicht, weil sich bereits im Vorfeld abgezeichnet hatte, dass er auf Widerstand in den mitberatenden Ausschüssen stoßen würde, insbesondere im Agrarausschuss. Zum anderen nicht, weil er aus der Opposition kam. Dabei hätte mit diesem Antrag ein gemeinsames Zeichen in Sachen „Querschnittsensibilisierung“ gesetzt werden können – und das, ohne dass unmittelbare Folgen gedroht hätten. Denn nicht wenige Anträge bleiben schon deshalb ohne Wirkung, weil die Entscheidungsmacht über ihre Inhalte nicht allein bei der Bundesregierung liegt, sondern bei der EU. So auch in diesem Fall.

Einen Mehrwert beinhalten auch solche, nicht unmittelbar „regierungsfähige“ Anträge oft dennoch: Sie zu initiieren hat beim starken Querschnittscharakter entwicklungspolitischer Fragen eine nicht zu unterschätzende „bewusstseinsbildende“ Funktion nach innen. Mit Fraktionskollegen in anderen Ausschüssen entwicklungspolitisch relevante Themen zu erörtern – auch solche, die ressort-übergreifend (noch) nicht konsensfähig sind oder auf hohe Hürden in der EU stoßen - kann die Sensibilität dafür erhöhen. Das betonen Vertreter aller Fraktionen, gleich ob von Opposition oder Koalition.

Auch nach außen, in die Öffentlichkeit hinein, können die Antrags-Initiativen Wirkung entfalten – vorausgesetzt es gelingt, sie im Parlament und aus dem Parlament heraus ausreichend zu kommunizieren. Das ist indessen bei weitem nicht immer der Fall. Denn obgleich die innerparlamentarische Sensibilität für die Grundanliegen der Entwicklungspolitik zugenommen hat und diese Themen in den Tagesordnungen des Plenums spürbar aufgerückt sind, führen viele einschlägigen Debatten noch immer ein Schattendasein. Weder Konsens noch Dissens in entwicklungspolitischen Fragen wird ausreichend öffentlich sichtbar, die mediale Vermittlung bleibt spärlich und die öffentliche Meinungsbildung in der Folge bruchstückhaft.

3.4. Die Schlüsselrolle der Fraktionen

Wie aber stellt sich im parlamentarischen Raum Kohärenz her - bzw. wann und wie scheitern entwicklungspolitische Vorstöße am Widerstand anderer im Parlament vorhandener Ressort- und Ausschussinteressen?

Ob ein Antrag überhaupt auf den regulären parlamentarischen Abstimmungsweg gebracht wird, entscheidet sich weit im Vorfeld. Seine Durchsetzbarkeit wird auf der Ebene der Ausschuss-Arbeitsgruppen der einzelnen Fraktionen sorgsam vorsondiert. Eine wichtige Rolle spielen dabei – neben dem grundsätzlichen politischen Gespür für die „Kohärenzfähigkeit“ eines Antrags - die persönlichen Beziehungen zwischen einzelnen Abgeordneten und nicht zuletzt deren politisches „Gewicht“ im parlamentarischen Gefüge.

Bevor ein Antrag auch nur eine reguläre Bundestags-Drucksachenummer erhält, ist er auf seine „kritische Masse“ hin zumeist bereits abgeklopft und in den strittigen Punkten geglättet. „Auf der Drucksachen-Ebene nach Kohärenz oder Inkohärenz zu suchen, ist ein Nullthema“, resümiert die Abgeordnete der Grünen, Uschi Eid, die nicht nur die Arbeit einer Oppositions- wie einer Regierungsfraktion kennt, sondern - als frühere Parlamentarische Staatssekretärin im BMZ – auch das Regierungshandeln.

Änderungen an ausformulierten und mit Drucksachenummer versehenen Anträgen gibt es in der Tat selten. Anders gesagt: Kommt ein Antrag regulär zustande, ist ein tragfähiges Maß an inhaltlicher Kohärenz über die Ausschussgrenzen hinweg bereits gegeben. Umgekehrt gilt, dass angedachte Anträge gar nicht weiter vorangetrieben werden, wenn sich im Vorfeld der innerfraktionellen Sondierungen abzeichnet, dass Meinungsverschiedenheiten zwischen den Fachpolitikern anderer Ausschüsse unüberbrückbar sind.

Auch tritt auf „Drucksachen-Ebene“ nur noch rudimentär in Erscheinung, ob beispielsweise der AWZ in mitberatender Funktion auf einen Antrag aus dem Wirtschafts- oder dem Landwirtschaftsausschuss nennenswert Einfluss nehmen konnte oder nicht. Gleiches gilt für Anträge, die federführend im AWZ ressortieren und die in anderen Ausschüssen mitberatend behandelt werden, bevor es zu einer Beschlussempfehlung im federführenden Ausschuss und schließlich zur Abstimmung im Bundestag kommt. Zugleich gilt: Wer die Federführung hat, hat einen „Startvorteil“ gegenüber den mitberatenden Ausschüssen, der „nicht mehr einzuholen“ sei, wie ein entwicklungspolitischer Mitarbeiter der Unionsfraktion sagt.

Das ist bei Anträgen aus den Reihen der Regierungsfractionen nicht anders als bei Anträgen der Oppositionsfractionen. Mitglieder aller Fraktions-Arbeitsgruppen des AWZ beteuern zwar, in ihren Vorfeld-Sondierungen mit den Arbeitsgruppen der eigenen Fraktion über die verschiedenen Politikerfelder hinweg einen relativ hohen Grad an Kohärenz erzielen zu können. Und namentlich die kleinen Fraktionen – von den Grünen über die FDP bis zur Linkspartei – halten sich zugute, einen höheren strukturellen Kohärenzgrad zu entwickeln als die beiden großen Fraktionen – und zwar schon deshalb, weil sie klein sind und deshalb ihre Arbeit in den verschiedene Ausschüssen weniger arbeitsteilig organisieren müssen.

Entwicklungspolitiker aller Fraktionen räumen gleichwohl ein, dass es in den eigenen Reihen immer wieder erhebliche Differenzen gibt, insbesondere mit den Ausschüssen Auswärtiges, Wirtschaft und Haushalt - und bis hin zu der Konsequenz, dass ein ursprünglich beabsichtigter Antrag fallengelassen wird oder im Abstimmungsprozedere „hängen bleibt“.

Dass Konflikte und Meinungsverschiedenheiten offen zutage treten, ist also selten der Fall. Nicht nur zwischen den Ausschüssen, sondern auch zwischen Abgeordneten ein und derselben Fraktion wird derlei „Transparenz“ tunlichst vermieden.

Tiefe Irritationen löste denn auch ein Vorstoß der Mitglieder des Haushaltsausschusses Ende vergangenen Jahres: kraft ihrer Wächterfunktion über die Bundesfinanzen trugen sie bei den Verhandlungen zum Etat 2008 ihren Anspruch vor, die Ausgabenpolitik des BMZ einer stärkeren parlamentarische Kontrolle zu unterwerfen. Ohne lange Vorabsprachen versahen sie die im BMZ-Etatentwurf geplanten Budgetfinanzierungen mit einem Sperrvermerk. Erst müsse geklärt sein, ob diese Form der Mittelverwendung überhaupt von Nutzen sei, bevor frisches Geld an die Entwicklungsländer fließen dürfe, lautete das Argument – und prüfen sollte dies der Bundesrechnungshof.

Im selben Zug hatte der Haushaltsausschuss allerdings auch die vom BMZ geplanten Weltbank-Zuweisungen gekürzt – und das zu einem Zeitpunkt, da sich die Weltbank daran machte, der ländlichen Entwicklung in den armen Ländern mehr Aufmerksamkeit zu widmen, was zweifellos ein Fortschritt ist. „In vielen Konfliktpunkten kommen unsere Ausschüsse zu ganz unterschiedlichen Ergebnissen“, klagte daher in der Haushaltsdebatte der AWZ-Vorsitzende Thilo Hoppe - und empfahl den Haushältern mehr Rücksichtnahme auf die Expertise der Fachausschüsse, in diesem Falle seines eigenen. Im Kern geht es hier

darum, dass die individuellen Sachlogiken einzelner Ausschüsse zusammengeführt werden müssten.

So geriet der Vorgang zu einer eigenartigen Form von „Streitkultur“: Einerseits setzte der Haushaltssauschuss sein verbrieftes Recht in die Tat um, die Exekutive parlamentarisch zu kontrollieren. Andererseits fehlte es innerparlamentarisch sichtlich am nötigen Bemühen, unterschiedliche Ausschuss-Interessen in einem transparenten Prozess abzugleichen und – wann immer es geht – zu Kohärenz in der Sache zu kommen.

4. Innerparlamentarische Ansätze, kohärentes Handeln zu verbessern

Nach Einschätzung von Entwicklungspolitikern – und nicht nur von ihnen - wächst in den Reihen der Abgeordneten die Aufgeschlossenheit dafür, dass Fragen der Sicherheit, des Welthandels, des Klimaschutzes, der Migration oder der Nutzung der Bioenergie - um nur einige zu nennen – zu Fragen von hoher Mehrdimensionalität in globalem Maßstab geworden sind, die nach einem breit angelegten Zugriff, inklusive einem starken entwicklungspolitischen Engagement, verlangen. Nur so sind sie nachhaltig zu lösen.

Allerdings - sagt ein Referent der Union, der entwicklungspolitische Fragen mit anderen Ausschüssen abzustimmen hat – müsse dieses Bewusstsein im konkreten Einzelfall im parlamentarischen Raum noch immer erst „hergestellt“ werden; die Abgeordneten müssten auf ein kohärentes, ressort-übergreifendes politisches Handeln „hinorientiert“ werden. Das geschieht weithin in persönlichen Gesprächen, es geschieht aber, mindestens ansatzweise, auch in organisierteren Formen.

4.1. Fraktionsinterne Arbeitsgruppen

Ein Beispiel hierfür ist die „Task Force Afghanistan“ der SPD-Fraktion, die im Oktober 2006 gebildet wurde und an der sich Außen- und Verteidigungspolitiker der Fraktion ebenso beteiligten wie Entwicklungs-, Innen-, Menschenrechts- und weitere Fachpolitiker. Im Abschlussbericht, den die Arbeitsgruppe unter Leitung des Außenpolitikers und stellvertretenden AWZ-Mitglieds Detlef Dzembritzki im September 2007

vorlegte, wird die Mehrdimensionalität des Afghanistan-Einsatzes detailliert herausgearbeitet und der Rahmen des militärischen wie des zivilen Engagements sorgfältig untersucht. Der Bericht kommt zu dem Schluss, dass Wiederaufbau und Entwicklung ohne militärische Sicherheit nicht möglich sind – und dass es gleichzeitig ohne zivilen Wiederaufbau keine dauerhafte Sicherheit geben kann. Entsprechend hoch müsse neben dem militärischen auch das zivile Engagement sein – d.h. die Gewichtung der Aufgaben, die das BMZ wahrnimmt, aber auch die Hilfe zum Beispiel beim Polizeiaufbau, für die das Innenministerium zuständig ist.

Ungeachtet der Frage, wie die wenig später erfolgte Verlängerung des deutschen Engagements mit ihrer nach wie vor dominanten militärischen Komponente zu bewerten ist: Mit der SPD-Task-Force wurden mindestens vier Ministerien und Mitglieder mehrerer Ausschüsse dazu angehalten, den deutschen Afghanistan-Einsatz als eine Angelegenheit mit hohen Kohärenzanforderungen zu begreifen und dieses „Querschnittswissen“ in ihre weitere politische Arbeit einzubringen. Ähnliche übergreifende Erörterungen des Afghanistan-Themas gab es auch in anderen Fraktionen.

So gewann das Parlament in dieser Sache immerhin Augenhöhe mit der Regierung. An deren Ausarbeitung einer neuen Afghanistan-Strategie (Sept. 2007) waren ebenfalls mehrere Ressorts beteiligt: nämlich Auswärtiges, Innen, Verteidigung und Entwicklung. Ergebnis: Das militärische Engagement wurde nicht zurückgenommen, aber die Mittel für den zivilen Wiederaufbau wurden von ursprünglich 100 Millionen Euro für 2007 auf 140 Millionen für 2008 aufgestockt. Die Oppositionsfraktionen forderten wesentlich höhere Summen für den zivilen Wiederaufbau.

4.2. Ausschuss-übergreifende Anhörungen

Ein weitere Möglichkeit, Abgeordnete anderer Ausschüsse für Querschnittsaufgaben von entwicklungspolitischer Relevanz zu sensibilisieren, sind gemeinsame Experten-Anhörungen.

Zu ihnen laden die Ausschussvorsitzenden zwar weitaus seltener ein als zu eigenen Anhörungen. Doch dass es sie gibt, ist zumindest ein Indiz für die grundsätzliche Einsicht, dass es notwendig ist, sich in wichtigen Querschnittsfragen über die Grenzen des eigenen Ausschusses und Fachgebiets hinaus zu informieren und abzustimmen. So hielt beispielsweise im Februar 2008 der AWZ auf Anregung der Grünen, die mit Thilo Hoppe im Ausschuss den Vorsitzenden stellen, eine Anhörung

zum Thema Bioenergie ab, an der auch der Landwirtschafts- und der Umweltausschuss teilnahmen. Schon der Titel der gemeinsamen Anhörung ließ den hohen Querschnittsgrad erkennen, den das Thema hat: „Biomasse – Chancen und Risiken für den globalen Klimaschutz, biologische Vielfalt, Ernährungs- und Versorgungssicherheit sowie Armutsbekämpfung“.

Im Ergebnis war klar: Es kann in der politischen Behandlung dieses Komplexes nicht allein um die Frage des CO₂-Reduktionspotenzials oder der Effizienz von Anbaumethoden gehen – Fragen, die vor allem den Umwelt- und den Landwirtschaftsausschuss beschäftigen. Berücksichtigt werden müssen auch die hoch riskanten Auswirkungen einer politisch ungenügend gesteuerten Bioenergie-Nutzung auf die Welternährungslage, die Nahrungsmittelpreise in den Entwicklungsländern und die Lebenssituation von Millionen Kleinbauern dort.

Dass solche Initiativen zu politischen Querschnittsfragen Lernprozesse auslösen und einen engeren Schulterschluss von Fraktionen und Abgeordneten verschiedener Ausschüsse fördern, ist schwer zu belegen. Aber es ist zu hoffen. In der Frage der Bioenergie-Nutzung herrscht bis jetzt jedenfalls noch viel zu wenig Abstimmung zwischen den verschiedenen Politikbereichen, wie bei der gemeinsamen Anhörung sichtbar wurde. Das illustrierte wenig später, Anfang März, auch ein „Diskussionspapier“, das das BMZ zum Thema Agrartreibstoffe verfasste. In ihm mahnte das Ministerium an, die Sicherung der Welternährung, den Schutz von Umwelt und Klima und die Einhaltung sozialer Mindeststandards „gleichermaßen kohärent zu gestalten“.

Immer wieder angeregt werden auch gemeinsame Sitzungen mehrere Ausschüsse, ohne dass das bisher zu einer breiteren und gesicherten Praxis geworden ist. Auch Einladungen einzelner Ausschüsse an Minister anderer Ressorts sind eine große Ausnahme, wären aber ein geeignetes Mittel, um mehr Kohärenz anzubahnen.

4.3. Mehr parlamentarische Kontrolle

Dass der deutsche Militäreinsatz in Afghanistan vom Bundestag regelmäßig verlängert werden muss, stärkt nicht nur die parlamentarische Kontrolle des Regierungshandelns „an sich“. Es dient - wie oben gezeigt - auch der konzeptionellen und programmatischen Anleitung. Dabei gehen Vorschläge aus dem Parlament so weit, auch das zivile und entwicklungspolitische Engagement in Afghanistan mit zu mandatieren, um so zu erhöhter Kohärenz und Ausgewogenheit des

Mitteinsatzes zu kommen. Im vergangenen Jahr betrugen die Haushaltsmittel für den Wiederaufbau nur rund ein Fünftel der militärischen Ausgaben. Selbst nach Einschätzung von Militärs hängt der Erfolg der Afghanistan-Mission nur zu 20 Prozent vom Militär ab; entscheidend ist der zivile Aufbau.

Ebenfalls auf mehr parlamentarische Mitgestaltung zielte ein Antrag der FDP unter Federführung des Verteidigungsausschusses(!), der forderte, das vom Verteidigungsministerium erstellte Weißbuch erst nach einer Parlamentsdebatte und nach öffentlicher Diskussion zu beschließen (Drs. 16/2028). Der Antrag wurde – wie die meisten Oppositionsanträge – abgelehnt. Neben den Liberalen hatten namentlich die Grünen kritisiert, dass das Weißbuch trotz wiederholter Bitten aus den Reihen des Parlaments „im Schnelldurchgang und am Parlament vorbei“ verabschiedet worden sei. Zwar sei in der Ressortabstimmung der Entwurf des Verteidigungsministeriums an einigen Stellen überarbeitet worden: Abrüstung und ziviles Krisenmanagement würden deutlicher hervorgehoben. Allerdings nur „auf deklaratorischer Ebene“: das Weißbuch proklamiere eine kohärente Sicherheitsstrategie, liefere sie aber nicht.

Auch die - innerparlamentarisch umstrittene - Aktion der Haushälter Ende 2007, die im BMZ-Etatentwurf geplanten Budgetfinanzierungen mit einem Sperrvermerk zu versehen (siehe Kap. 3.4), diene dem Zweck, das Regierungshandeln stärker zu kontrollieren. Denn neben dem gewohnheitsmäßigen Tauziehen der Ausschüsse um Einfluss, Prestige und Interessenwahrung im Parlament ging es auch darum, auf die Ausgabenpolitik des BMZ stärker Einfluss zu nehmen.

Der von den Haushältern beim Bundesrechnungshof angeforderte Bericht zum entwicklungspolitischen Instrument der Budgethilfe bestätigte Ende Februar 2008 dem BMZ zwar, dass es sinnvoll ist, Entwicklungsgelder nicht nur für bestimmte Projekte und Programme bereitzustellen, sondern sie auch direkt in die Haushalte der Empfängerländer zu leiten. Er bestätigte aber auch den Haushältern, dass es an der ausreichenden Kontrolle über die Verwendung dieser Gelder mangle. So fehle ein verlässliches Monitoring und längerfristige Wirkungsnachweise stünden „weitestgehend noch aus“.

Der Bundesrechnungshof sprach die Empfehlung aus, dass der Haushaltsgesetzgeber über die Gewährung von Budgethilfen nicht nur zu unterrichten sei, sondern ausdrücklich zustimmen müsse, sei es generell oder im Einzelfall. Inzwischen hat man sich darauf verständigt, dass vom Entwicklungsministerium angestrebten Budgetfinanzierungen in der Kooperation mit einzelnen Entwicklungsländern vorab vom Haushaltsausschuss zugestimmt werden muss. Bedauerlicherweise geschieht dies aber ohne Beteiligung des Entwicklungsausschusses, so

dass eine kohärente Bewertung durch das Parlament nicht garantiert ist. Offenbar gibt es auch Fälle, wie jüngst im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit Äthiopien, in denen selbst auf Fraktionsebene eine Abstimmung zwischen Haushalts- und Entwicklungspolitikern unterblieb. Zu konstatieren ist hier ein erheblicher Mangel an Abstimmung, der letztlich nur mit einem Übermaß an Ausschussskonkurrenz zu erklären ist.

5. Der Bundestag: Kohärenz-Vorreiter oder Mitläufer?

Die Nähe des Parlamentshandelns zum Regierungshandeln ist groß, jedenfalls auf Seiten der Koalitionsfraktionen. Das ist zunächst normal, und es ist in der Entwicklungspolitik – wie gezeigt – nicht anders als auf anderen Politikfeldern. Die Regierung zu kritisieren, ist im Bundestag vor allem die Aufgabe der Oppositionsfraktionen.

Allerdings wäre es ein verkürztes parlamentarisches Rollenverständnis, wenn sich die Regierungsfaktionen darauf beschränkten, das Regierungshandeln lediglich „durchzuwinken“. Sie müssen Politik auch mitgestalten. Das setzt aber voraus, dass gerade auch die Koalitionsfraktionen gegenüber der Regierung, die sie tragen, ein eigenes „Standing“ entwickeln.

Ein wichtiger Ort, um auf den verschiedenen Politikfeldern ein solches „Standing“ zu entwickeln, sind – mit dem Rückhalt der fraktionsinternen Abstimmung – die Parlamentsausschüsse. Allerdings ist die Durchschlagskraft aufs Regierungshandeln, die die verschiedenen Ausschüsse haben, unterschiedlich groß. Ausschüsse zu Politikbereichen, in denen Gesetzgebungsfragen eine Rolle spielen, haben es tendenziell leichter, Einfluss aufs Regierungshandeln zu gewinnen, als Ausschüsse, die ihre Anliegen im Wesentlichen „appellativ“ vortragen müssen. Zu ihnen zählt gerade auch der Entwicklungsausschuss.

Umso mehr kommt es darauf an, dass die Entwicklungspolitiker das begrenzte innerparlamentarische Gewicht, das sie haben, voll ausschöpfen. Dazu zählt zum einen, dass sie die Mitglieder anderer Ausschüsse von der Notwendigkeit überzeugen, dass die vielfältigen

ressort-übergreifenden Aufgaben zur gemeinsamen Sache gemacht werden müssen – und also entwicklungspolitische Kohärenz hergestellt wird. Dazu zählt zum anderen, dass sich die Koalitionsfraktionen sorgfältiger und ernsthafter auch mit den Argumenten und Initiativen, die aus der Opposition kommen, auseinandersetzen und sie – wenn dies sachlich nahe liegend ist – zur Erhöhung der eigenen Initiativkraft mit einsetzen. Und nicht zuletzt zählt dazu, dass die Spielräume, die das gerade aktuelle Regierungshandeln entwicklungspolitischen Anliegen eröffnet, optimal genutzt werden.

Ein Beispiel für Letzteres ist im Untersuchungszeitraum die parlamentarische Begleitung der deutschen G8- und EU-Präsidentschaft. Zwar hatten Nichtregierungsorganisationen schon früh die Befürchtung, die entwicklungspolitischen Inhalte der deutschen G8- und EU-Agenda könnten nur Staffage sein; letztlich gehe es den G8-Staaten wie auch der EU im Wesentlichen um die Öffnung der afrikanischen Märkte für ausländische Investitionen.

Dass aber die Bundesregierung neben Fragen der globalen Handels-Finanz- und Umweltpolitik ausdrücklich das Thema Afrika zur „zweiten Säule“ der deutschen G8-Agenda erklärte, verschaffte originär entwicklungspolitischen Anliegen erneut – nach Köln 1999 und Gleneagles 2005 – ein besonderes Gewicht. Themen wie die Aufstockung der Entwicklungsgelder, Good Governance, HIV/AIDS-Bekämpfung, der Einsatz erneuerbarer Energien in Entwicklungs- und Schwellenländern oder die Frage einer „armuts-orientierten“ Verwendung der Gewinne aus dem Abbau afrikanischer Rohstoffe rückten ins Zentrum politischer Erörterung.

Nicht nur das BMZ auf der Regierungsebene, auch die Fachpolitiker auf Parlamentsebene nutzten die Gelegenheit, diese Inhalte aufzugreifen und im Parlament entwicklungspolitischen Anliegen Geltung zu verschaffen. Ersichtlich wurde dies an verstärkten Auftritten im Plenum und – als Voraussetzung dafür – an mehreren parlamentarischen Anträgen, darunter dem Grundsatz-Antrag der Koalitionsfraktionen: „Die deutsche G8- und EU-Präsidentschaft – Neue Impulse für die Entwicklungspolitik“ (Drs. 16/4160).

Zwar forderte dieser Antrag von der Regierung – wie schon gesagt (siehe 3.3.2) – im Wesentlichen nur das, was diese selbst zur entwicklungspolitischen Programmatik ihrer Doppelpräsidentschaft erhoben hatte. Er initiierte also Regierungshandeln nicht originär, sondern griff auf, was ohnehin annonciert war. Doch ging dieser Antrag über die von der Regierung genannten Eckpunkte deutlich hinaus und fächerte die bis dahin nur vage und kaum ausformulierte Agenda in ihren entwicklungspolitischen Aspekten breit auf.

Unter anderem kam der Antrag auch auf solche Themen zu sprechen, bei denen Kohärenz zwischen verschiedenen Ressorts unabdingbar ist. So heißt es dort etwa: Unter die Verantwortung Deutschlands und anderer Industrieländer falle auch „die Etablierung eines Handelsregimes, das den Entwicklungsländern eine faire Teilnahme an der globalisierten Weltwirtschaft erlaubt“. Der Antrag fordert die Regierung auf, sich dafür einzusetzen, dass der Clean Development Mechanism des Kyoto-Protokolls, der in Schwellenländern wie China und Indien als Instrument genutzt wird, auch in den Ländern Subsahara-Afrikas ausgebaut wird. Darüber hinaus müsse die Regierung den im Rahmen der EU und der G8 beim Gleneagles-Gipfel 2005 eingegangenen Verpflichtungen zur Steigerung der staatlichen Entwicklungsleistungen (ODA) „gerecht werden“ – was die Regierung versprochen, aber zu diesem Zeitpunkt noch keineswegs eingelöst hatte.

Ein weiterer Antrag der Koalitionsfraktionen mit dem Titel: „Für eine Politik der gleichberechtigten Partnerschaft mit den afrikanischen Ländern“ (Drs. 16/4414) folgte rund vier Wochen später, Anfang 2007, diesmal unter Federführung des Auswärtigen Ausschusses. Dieser Antrag bezog sich nicht direkt auf die G8- und EU-Präsidentschaft wie der AWZ-Antrag, befasste sich aber ebenfalls mit Afrika.

In einem hier wichtigen Punkt wurde er wesentlich konkreter als der AWZ-Antrag: Nach wie vor mangle es den Bemühungen, zu einer „strategischen Partnerschaft“ von Europa und Afrika zu kommen „an Kohärenz“, hieß es dort. Die zwischen der EU und den AKP-Staaten neu auszuhandelnden Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPAs) bedürften einer entwicklungsförderlichen Ausgestaltung, dazu zähle auch eine „asymmetrische Marktöffnung“. Nur so sei sicherzustellen, dass die AKP-Partnerländer nicht benachteiligt oder die Anstrengungen der regionalen Integration in Afrika gar „konterkariert“ würden. Ausdrücklich wird die Bundesregierung aufgefordert, darauf hinzuwirken, dass die Industrieländer ihre Handelshemmnisse abbauen und „den Abbau von Exportsubventionen im Agrarbereich vorantreiben“.

Ähnlich forderten dies auch die Koalitionsfraktionen des AWZ noch einmal Mitte Dezember 2007, als sich bereits abzeichnete, dass neue Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPAs) bis zum Stichtag 31.12.2007 nicht zustande kommen würden. Ein weiterer umfangreicher Antrag zu Afrika war von den Koalitionsfraktionen des AWZ Anfang Mai 2007 eingebracht worden (Drs. 16/5257).

Dass der Afrika-Antrag des Auswärtigen Ausschusses von vielen Entwicklungspolitikern als bewusste Konkurrenzunternehmung zu den

eigenen Anträgen und insoweit als Provokation verstanden wurde, spielt hier keine Rolle; dies gehört zum Thema Ressort- und Ausschuss-Rivalitäten – ein Kapitel, das Kohärenz stark behindern kann und Inkohärenz begünstigt, vor allem dann, wenn reine Macht- und Einflussmotive eine an der Sache orientierte innerparlamentarische Auseinandersetzung in der Sache überlagern. Wichtig ist hier das Muster.

Kennzeichnend für alle diese Koalitionsanträge ist, dass sie zwar nicht über bereits erklärte Absichten der Regierung hinausgehen (wobei sich Entwicklungspolitiker der Union allerdings zugute halten, bereits auf die Konzipierung der G8- und EU-Agenda im Kanzleramt einigen Einfluss gehabt zu haben). Doch haben die Koalitionsfraktionen mit diesen Anträgen klare Wegmarkierungen gesetzt, worum es der Regierung – in Ausformulierung ihrer eigenen Absichtserklärungen – in Zukunft gehen soll. Entscheidend wird fortan sein, ob und inwieweit sie die Regierung auch immer wieder daran erinnern.

Nun war allerdings das Momentum, das sich aus der deutschen G8- und EU-Doppelpräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 für die Entwicklungspolitik ergab, ein ungewöhnlich starkes. Jetzt, da diese Ausnahmesituation vorbei ist, kommt es umso mehr darauf an, parlamentarisch darüber zu wachen, dass die flankierend zum G8/EU-Auftritt der Regierung formulierten entwicklungspolitischen Forderungen so umfänglich wie möglich umgesetzt und weiter ausgestaltet werden im Sinne der parlamentarischen Anleitung durch die Koalitionsanträge.

Dabei ist klar: Soweit es sich um politische Entscheidungen handelt, die im Rahmen multilateraler Gremien und Institutionen (G8, EU, WTO, UN) zu fällen sind, kann eine nationale Position in aller Regel nicht ohne Abstriche durchgehalten werden. Umso mehr kommt es aber darauf an, dass die Parlamentarier sorgfältig verfolgen, ob die Regierung den Einfluss und die Spielräume, die sie für entwicklungspolitisch kohärentes Handeln hat, mindestens bestmöglich nutzt - und nicht von den parlamentarisch formulierten Handlungsanforderungen ohne Not abweicht.

Passiert ist Letzteres – zumindest in den Augen der Opposition (Grüne, Linkspartei) – bei den EPA-Verhandlungen Ende vergangenen Jahres. Dort seien eigentlich als sinnvoll anerkannte entwicklungspolitische Verhandlungseckpunkte (langsamer Zollabbau, Anpassungshilfen, vorerst keine Öffnung der Dienstleistungsmärkte) durch einseitige europäische Wirtschaftsinteressen überlagert worden – auch von deutscher Verhandlungsseite. Die Folge: Eine für alle AKP-Staaten akzeptable Einigung mit der EU kam bis heute nicht zustande – eine klare Niederlage für die Entwicklungspolitik.

Abgesehen von Fragen des Klimawandels und – ganz aktuell - der Ernährungssicherung hat sich die Mainstream-Politik derweil längst wieder anderen Fragen als einer neuen Partnerschaftspolitik mit Afrika zugewandt. Wie vieles Andere, was in Anträgen an die Bundesregierung herangetragen wird, drohen auch die Afrika-Anträge des vergangenen Jahres über weite Strecken bedrucktes Papier zu bleiben. Ihr Wert steht und fällt damit, inwieweit im Parlament immer wieder an ihre Inhalte erinnert und deren Umsetzung in der praktischen Politik eingefordert wird. Dabei zutage tretende alte oder neue Interessendifferenzen müssen offen ausgetragen werden.

Die Aufgabe, in den entwicklungspolitischen Querschnittsfragen Kohärenz herzustellen, bleibt eine mühsame Daueraufgabe. Daran ändert auch nichts, dass die Regierung im Prinzip eine Bringschuld gegenüber den Parlamentariern hat, jene „Forderungen“ auch einzulösen, die in den oben genannten Anträgen - in einer Mischung aus Unterstützung für die Regierungsagenda und eigenen Parlamentarier-Anliegen – an sie herangetragen wurden. Es gibt eben keine Blaupause entwicklungspolitischer Kohärenz; sie ist und bleibt Leitvorstellung einer notwendig streitigen Politik.

Beispiele dafür, dass das Parlament in einer entwicklungspolitisch relevanten Querschnittsfrage „aus sich heraus“ einen deutlich höheren Kohärenzgrad zustande gebracht hätte, als er im fortlaufenden Regierungshandeln zustande kommt oder zumindest avisiert ist (Beispiel G8-Agenda), sind im Untersuchungszeitraum schwer zu finden. Das gilt erst recht dann, wenn Maßstab sein soll, dass ein „Kohärenz-Plus“ auch in politisches Handeln umgesetzt wurde.

Zumindest eine deutliche Wechselwirkung zwischen Parlamentsforderung und Regierungshandeln wurde aber immerhin bei den Diskussionen um die Verlängerung des Militäreinsatzes in Afghanistan erkennbar: Ohne eine deutlichere Betonung des zivilen Engagements durch die Regierung – unter Einbeziehung innerparlamentarischer Überlegungen – hätten nicht nur Oppositionsabgeordnete, sondern auch eine größere Zahl von Koalitionsabgeordnete einer Verlängerung in der von der Regierung gewünschten Form (Isaf-Mission plus Tornado-Einsatz) möglicherweise nicht zugestimmt, was es aus Regierungssicht natürlich zu vermeiden galt.

Nicht zufällig hatten die Obleute aller Parteien bei der Neukonstituierung des AWZ nach der letzten Bundestagswahl (Ende 2005) erklärt, das Regierungshandeln künftig genauer daraufhin zu kontrollieren, ob das, was der Regierung vom Parlament aufgetragen wurde, auch umgesetzt

wird. Dass im Bundeshaushalt 2008 tatsächlich 750 Millionen Euro mehr für die Entwicklungszusammenarbeit ausgewiesen sind als im Vorjahr, wie es Kanzlerin Angela Merkel vor dem G8-Gipfel angekündigt hatte, lässt hoffen, dass die Entwicklungspolitik mehr Gewicht behält, als sie es bisher hatte. Nachhaltig gesichert ist dies aber zurzeit weder finanziell noch in der Sache.

6. Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

1. Sowohl auf Regierungs- wie auch auf Parlamentsebene ist grundsätzlich erkannt: Eine Entwicklungspolitik, die sich als „globale Strukturpolitik“ (BMZ) versteht und Armutsbekämpfung als überwältigendes Ziel begreift, hat es vielfach mit Querschnittsaufgaben zu tun, die sie allein nicht lösen kann. Erforderlich ist die Mitwirkung auch anderer Fachpolitiken: von der Umwelt- und Agrarpolitik über die Wirtschafts- und Finanzpolitik bis zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Eine enge „Verzahnung“ ist notwendig.

2. Dieser grundsätzlichen Erkenntnis entspricht die praktische Politik aber nur zum Teil. Sie löst nicht konsequent ein, was sie sich selbst vorgibt: nämlich in Fragen von entwicklungspolitischer Querschnitts-Relevanz ressort-übergreifend Kohärenz herzustellen. Sowohl in den Ministerien wie in den Parlamentsausschüssen, die ihnen spiegelbildlich zugeordnet sind, bestimmen weiterhin die je eigenen Ressortinteressen und Fachfragen das Denken und Handeln. Entwicklungspolitische Kohärenz wird nicht ausreichend als Leitgröße begriffen und angestrebt.

3. Das Parlament soll die Regierung kontrollieren und sie in ihrer Arbeit kritisch begleiten. Im Hinblick auf die Schaffung entwicklungspolitischer Kohärenz setzt dies voraus, dass im Parlament selbst Konzepte entwicklungspolitischer Kohärenz kontrovers debattiert werden. Koalitions- wie Oppositionsfraktionen müssen sich dieser Herausforderung stellen. Bis jetzt ist jedoch nicht ersichtlich, dass durch parlamentarische Beiträge ein Mehr an entwicklungspolitischer Kohärenz erreicht würde, als dies – wie weitreichend auch immer – auf Regierungsebene der Fall ist.

4. Eine strukturelle Bremse für mehr entwicklungspolitische Kohärenz stellt die starke Arbeitsteilung des Parlaments dar. Während auf Exekutivebene die wöchentlichen Kabinettsitzungen zur Abstimmung genutzt werden können und es außerdem spezielle Gremien hierfür gibt (Ressortbesprechungen, Interministerielle Ausschüsse, Kabinettsausschüsse etc), fehlen auf Parlamentsebene solche Instrumente weitgehend. Das Bundestagsplenum, von dem man annehmen könnte, dass es das Kohärenzforum schlechthin ist, spielt

diese Rolle nur sehr bedingt. Es dominieren die Fachdebatten – eine inhaltliche Verknüpfung von Querschnittsthemen findet kaum statt.

5. Diese institutionelle Schwäche muss kompensiert werden. Dazu bedarf es, in einem ersten Schritt, nicht einmal tiefgreifender Strukturreformen. Viel erreicht werden kann schon durch

- eine engere Vernetzung zwischen den Obleuten der Fraktionen in den verschiedenen Ausschüsse

- die Einsetzung von Ausschuss-übergreifenden Ad-hoc- oder Dauer-Arbeitsgruppen nach dem Muster der Task Force Afghanistan der SPD-Fraktion

- häufigere Durchführung Ausschuss-übergreifender Anhörungen, um die „Querschnitts-Expertise“ der Abgeordneten zu erhöhen

- häufigere Einladung von Ministern anderer Ressorts in die Ausschüsse.

Damit erhöht sich die Chance, auch andere Ausschüsse als den AWZ für entwicklungs-orientierte Fragestellungen stärker zu sensibilisieren, wie es insgesamt das Denken in Querschnittsbezügen und eine entsprechende Diskursfähigkeit zu fördern gilt.

6. Verstärkt sind gerade auch die Bundestagsdebatten auf die politischen Querschnittsaufgaben auszurichten. Der weithin gepflegte Brauch, die Fachpolitiker ihre Fachpolitiken zumeist nur unter sich diskutieren zu lassen, ist angesichts der zahlreichen drängenden Zukunftsfragen nicht mehr zeitgemäß. Das Parlament sollte es sich zur Aufgabe machen, auch solche großen Themen in ihren wechselseitigen Bedingungen und Zusammenhängen in die Öffentlichkeit zu vermitteln – und nicht nur segmentierte Fachpolitiken.

7. Zugleich müssen sich die Entwicklungspolitiker selber einen stärkeren Auftritt verschaffen. Ihre Initiativkraft und ihr entwicklungspolitisches Ideenpotenzial wird nicht zielgerichtet genug ausgeschöpft, um mehr Einfluss auf das innerparlamentarische Prozedere wie auch auf das Regierungshandeln zu gewinnen. Dabei wirkt auch das ritualisierte parlamentarische Rollenspiel, dass Anträge und Initiativen aus den Reihen der Opposition fast immer abgelehnt werden, kontraproduktiv: entwicklungspolitisch oft sinnvolle Anstöße gehen so verloren

8. Schließlich fehlt es an einem ausreichenden parlamentarischen Monitoring des Regierungshandelns. Folgenlose Bundestags-Entschlüsse können nicht das Ziel sein. Rechenschaftslegung von Regierung und Mehrheitsfraktionen einerseits sowie Handlungskontrolle durch die Opposition andererseits sind unverzichtbare Elemente eines parlamentarischen Diskurses über eine Entwicklungspolitik, die entwicklungspolitischen Kohärenzansprüchen nachkommt.

Mitglieder der GKKE-Fachgruppe Entwicklungspolitische Kohärenz

Dr. Hans Gsänger

Dr. Hildegard Hagemann

Dr. Reinhard Hermle (Vorsitz)

Dr. Konrad Melchers

Pfr. Jürgen Reichel

Dr. Klaus Seitz

Geschäftsführung: Dr. Jürgen Hambrink