

Seminar: Entstaatlichung und Privatisierung  
– Institutionenwandel im öffentlichen Sektor

Prof. Dr. Edeling

Wintersemester 2010/2011



## **Ver- und Entstaatlichung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit**

Bestandsaufnahme mithilfe der Leistungstiefenanalyse und  
Erklärungsansatz durch den soziologischen Neoinstitutionalismus

Basanta E.P. Thapa  
Selchower Str. 3  
12049 Berlin  
basanta@thapa.de

MA Verwaltungswissenschaft  
1. Fachsemester

Abgabedatum: 21. März 2011

# Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung.....	1
2.	Entwicklungszusammenarbeit als Aufgabe des Staates? .....	2
2.1	Anfänge der Entwicklungspolitik und ihre Einordnung als Staatsaufgabe.....	2
2.2	Aufgaben der Daseinsvorsorge.....	4
2.3	Der Gewährleistungsstaat und Kriterien der Leistungstiefenentscheidung.....	5
2.4	Strategische Bedeutung der Entwicklungszusammenarbeit .....	9
2.5	Spezifität der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit .....	13
2.6	Zwischenfazit: Idealform der Entwicklungszusammenarbeit als Staatsaufgabe.....	15
3.	Formen der Privatisierung in der Entwicklungszusammenarbeit .....	15
3.1	Entstaatlichungstrends in der Entwicklungszusammenarbeit.....	16
3.2	Zwischenfazit: Ver- und Entstaatlichungssituation.....	19
3.3	Vergleich der Bestandsaufnahme mit der entwickelten Idealform.....	19
4.	Institutionelle Mechanismen der Ver- und Entstaatlichung .....	20
4.1	Zwang.....	21
4.2	Mimetische Prozesse .....	21
4.3	Normativer Druck .....	22
4.4	Staatsleitbilder und Entwicklungsparadigmen .....	22
4.5	Zwischenfazit: Institutionelle Mechanismen .....	24
5.	Fazit .....	24
6.	Literatur .....	26

## 1. Einleitung

Die deutsche Debatte um Entstaatlichung und Privatisierung kreist fast ausschließlich um Aufgaben der Daseinsvorsorge wie etwa Schienenfernverkehr, Elektrizität oder Wasserversorgung.<sup>1</sup> Auf der internationalen Ebene stehen überwiegend öffentliche Versorgungsaufgaben im Zentrum des Interesses, wie beispielsweise die Privatisierung der Trinkwasserversorgung in zahlreichen lateinamerikanischen Metropolen. Teilweise wurden diese Privatisierungsprozesse durch Durchführungsorganisationen der deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) angestoßen und ausgehandelt.<sup>2</sup> Dies hat zu lautstarker Kritik geführt, weil Durchführungsorganisationen in Staatsbesitz die Privatisierung von in Deutschland hochumstrittenen Dienstleistungen vorantreiben.

Diese Perspektive nimmt die deutschen Durchführungsorganisationen üblicherweise nur als Agenten der Entstaatlichung und Privatisierung wahr. Doch ist die deutsche staatliche EZ auch das Objekt von Entstaatlichung und Privatisierung?

Zur Beantwortung dieser Frage wird zunächst geklärt, ob es sich bei der deutschen EZ überhaupt um eine Staatsaufgabe handelt und welcher Grad an Verstaatlichung hierbei sinnvoll ist.

Im nächsten Schritt folgt eine Bestandsaufnahme der Ver- und Entstaatlichung in der EZ. An dieser Stelle wird zudem der Status Quo der Entstaatlichung mit dem als sinnvoll ermittelten Grad der Verstaatlichung verglichen.

In einem dritten Kapitel werden die bisherigen Befunde mithilfe des soziologischen Neoinstitutionalismus erklärt.

Abschließend werden die wichtigsten Ergebnisse in einem Fazit zusammengefasst.

---

<sup>1</sup> siehe z.B. Schmid 2006

<sup>2</sup> siehe z.B. Informationsstelle Lateinamerika 2005, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2010

## **2. Entwicklungszusammenarbeit als Aufgabe des Staates?**

Die EZ in Deutschland stellt heutzutage zweifellos eine Aktivität des Staates dar. Institutionalisiert mit einem eigenen Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) sowie seinen Entsprechungen auf Landes- und teilweise sogar Kommunalebene um eine kleine, aber fest verankerte Facette der Staatstätigkeit. Mit einem jährlichen Budget von rund sechs Milliarden Euro<sup>3</sup> macht das BMZ etwa zwei Prozent des Bundeshaushaltes aus.<sup>4</sup>

Als Tätigkeit des deutschen Staates kann die Entwicklungspolitik daher Tendenzen der Entstaatlichung unterworfen sein – ob und weshalb es diese Tendenzen gibt, soll später Gegenstand der Untersuchung werden.

Zunächst muss aber die naheliegende Frage geklärt werden, wieso derartige Tendenzen überhaupt erörterungswürdig sind. Schließlich gilt, dass „es fast keine gesellschaftliche Aufgabe gibt, die nicht irgendwann schon einmal entweder staatlich oder privat organisiert worden wäre.“<sup>5</sup> Wann also ist die Entstaatlichung einer staatlichen Tätigkeit diskussionswürdig?

Ein Schlüsselement in der Entstaatlichungsdiskussion ist der Begriff der Staatsaufgabe. Definitionen des Begriffs divergieren stark. Grundsätzlich wird unter einer Staatsaufgabe jedoch die staatliche Pflicht verstanden, die Bereitstellung bestimmter Leistungen zu gewährleisten.<sup>6</sup> Daher ist die Privatisierung von Staatsaufgaben stets als kritisch einzuordnen.<sup>7</sup>

Handelt es sich also bei der Entwicklungspolitik nicht nur um eine Staatstätigkeit, sondern auch um eine Staatsaufgabe? Um diese Frage zu klären, ist eine Rückschau auf die Anfänge der staatlichen EZ der Bundesrepublik Deutschland (BRD) notwendig.

### **2.1 Anfänge der Entwicklungspolitik und ihre Einordnung als Staatsaufgabe**

Historiker sind sich generell uneinig über den genauen Beginn der westdeutschen staatlichen Entwicklungspolitik. Fest steht aber, dass er in den 1950er Jahren liegt.<sup>8</sup> Die westlichen Verbündeten übten nach dem zweiten Weltkrieg vermehrt Druck auf die BRD aus, sich in der EZ, die

---

<sup>3</sup> Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2010a, S. 14

<sup>4</sup> eigene Berechnung nach den Angaben des Bundeshaushalts 2009 (Einzelplanübersicht des Bundesministeriums der Finanzen)

<sup>5</sup> Bogumil & Jann 2008, S. 70

<sup>6</sup> Reichard 1994, S. 39ff

<sup>7</sup> Benz 2001, S. 186

<sup>8</sup> Lohmann 2010, S. 33

als ein weiteres Instrument zur Verbreitung des westlichen Gesellschaftsmodells in Konkurrenz mit der „sozialistischen Bruderhilfe“ gesehen wurde, stärker zu engagieren.<sup>9</sup> „Schritt für Schritt wurde die Entwicklungspolitik zu einer neuen Staatsaufgabe, die schließlich 1961 in der Gründung des BMZ ihren administrativen und politischen Ausdruck fand.“<sup>10</sup>

Zwar gab es in anderen europäischen Staaten schon einige Jahrzehnte früher Vorformen staatlicher EZ,<sup>11</sup> dennoch gilt: „Bevor die Bundesregierung die Entwicklungshilfe Mitte der fünfziger Jahre zur staatlichen Aufgabe erklärt hatte, waren es Private gewesen, die in der Dritten Welt Armen geholfen [...]hatten.“<sup>12</sup>

Die Entwicklungspolitik wurde also erst durch einen Akt der Bundesregierung aus der Sphäre des rein Privaten herausgelöst und zu einer Staatsaufgabe definiert.

Dies entspricht den „dynamischen Erklärungsansätzen“<sup>13</sup> zur Entstehung von Staatsaufgaben aus einer eher politikwissenschaftlich-staatstheoretischen Perspektive:

„Was als Staatsaufgabe gelten soll, lässt sich [...] nicht mehr aus einem staatstheoretischen Bezugsrahmen ableiten, sondern die Entscheidung hierüber ist grundsätzlich eine Angelegenheit politischer Prozesse geworden. [...] Als Staatsaufgabe erscheint demzufolge, was Parlament und Regierung in einem rechtmäßigen Verfahren an Programmen auf den Weg bringen.“<sup>14</sup>

ELLWEIN & HESSE weisen darüber hinaus darauf hin, dass der Staat manche Aktivitäten nur in einem besonderen historischen Kontext aufnimmt, diese später jedoch durch „allmähliche Gewöhnung“ als Staatsaufgaben wahrgenommen werden.<sup>15</sup> Diesem ‚dynamischen‘ Erklärungsansatz folgend besteht kein analytisch trennscharfer Unterschied zwischen einer Staatstätigkeit und einer Staatsaufgabe.

Eindeutiger ist die „strikt materielle Begriffsbestimmung“<sup>16</sup> von Staatsaufgaben, die Staatsaufgaben ausschließlich aus der Verfassung ableitet. Demnach handelt es sich bei der Entwicklungspo-

---

<sup>9</sup> Messner 2007, S. 395

<sup>10</sup> KfW Entwicklungsbank 2010

<sup>11</sup> Eckert & Wirz 2002, S. 377

<sup>12</sup> Dicke & Stehn 1987, S. 174

<sup>13</sup> Donges 1999, S. 2

<sup>14</sup> Kaufmann 1991, S. 9

<sup>15</sup> Ellwein & Hesse 1994, S. 24

<sup>16</sup> Burgi 1999, S. 49

litik nicht um eine Staatsaufgabe, da sie sich nicht direkt aus dem Grundgesetz ableitet. Der Verweis des BMZ<sup>17</sup> auf Artikel 14(2) des Grundgesetzes („Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.“) als Begründung der staatlichen EZ ist eher rhetorischer als rechtlicher Natur. Allerdings hat sich diese puristische Definition in der Praxis als ungeeignet erwiesen, so dass beispielsweise das Bundesverfassungsgericht den oben angerissenen ‚dynamischen Erklärungsansätze‘ folgt.<sup>18</sup>

Zusammenfassend kann folglich festgehalten werden, dass es sich bei der deutschen EZ zumindest nach einem Teil der zahlreichen vielen konkurrierenden Definitionen<sup>19</sup> um eine Staatsaufgabe handelt. Gleichzeitig ist deutlich geworden, „dass der Begriff der Staatsaufgaben im Einzelnen durchwegs umstritten ist und Anlass zu manch juristischer Verwirrung gegeben hat.“<sup>20</sup>

Wenn aber eine Staatsaufgabe im Vergleich zur Staatstätigkeit, wie gerade herausgestellt, keine besondere Qualität besitzt, so lässt sich aus der Kategorisierung als Staatsaufgabe allein auch kein gesteigerter Diskussionsbedarf unter dem Gesichtspunkt der Entstaatlichung ableiten. Zu eben jenem Schluss kommt auch KÄMMERER: „Für das Objekt der vorliegenden Studie – Privatisierung – erweisen sich die Differenzierungsansätze der Staatenlehre als unzureichend.“<sup>21</sup>

Da die sehr abstrakt-formale Kategorie der Staatsaufgabe keinen weiteren Erkenntnisgewinn gebracht hat, stellt sich die Frage: Gibt es alternative Konzepte im Entstaatlichungsdiskurs, die weniger formal und stärker inhaltlich argumentieren?

## **2.2 Aufgaben der Daseinsvorsorge**

Neben den ‚Staatsaufgaben‘ werden in der Entstaatlichungsdebatte vor Allem die ‚Aufgaben der Daseinsvorsorge‘ heftig diskutiert.<sup>22</sup> Hierbei handelt es sich im Gegensatz zur ‚Staatsaufgabe‘ um eine inhaltlich begründete Kategorie. Traditionell wird die Daseinsvorsorge nach FORSTHOFF als „die Darbietung von Leistungen, auf welche der in die modernen massentümlichen Lebensfor-

---

<sup>17</sup> z.B. in der Selbstdarstellung des BMZ unter [www.bmz.de/de/was\\_wir\\_machen/ziele/hintergrund/grundsätze](http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/ziele/hintergrund/grundsätze) (abgerufen am 14. März 2011)

<sup>18</sup> Burgi 1999, S. 50

<sup>19</sup> Kämmerer 2001, S. 29f

<sup>20</sup> Baumgartner 2006, S. 23

<sup>21</sup> Kämmerer 2001, S. 30

<sup>22</sup> siehe z.B. Fritz 2004; Bogumil & Holtkamp 2002

men verwiesene Mensch lebensnotwendig angewiesen ist<sup>23</sup>, definiert. Siebzig Jahre später stellt NEU jedoch fest:

„Bis heute existiert für den Begriff der Daseinsvorsorge weder eine Legaldefinition noch ist sein Inhalt abschließend bestimmbar. Im Mittelpunkt der Daseinsvorsorge steht üblicherweise die Versorgung mit Infrastrukturgütern [...]. Welche Infrastrukturgüter im Einzelnen dazu gezählt werden, variiert je nach Betrachtung und wohl auch (politischen) Moden.“<sup>24</sup>

Die EZ liefert zumindest aus Sicht eines Geberlandes keine physische Infrastruktur. Aber beschränkt sich ‚Daseinsvorsorge‘ zwingend nur auf Infrastruktur? Das Konzept liefert keine trennscharfen Kriterien und muss daher ebenso wie die zuvor untersuchten Kategorien als ungeeignete Entscheidungsgrundlage für die Diskussionswürdigkeit in der Entstaatlichungsdebatte bewertet werden.

BOGUMIL & JANN fassen zusammen:

„Offenbar lassen sich keine durchgängig plausiblen Abgrenzungskriterien zwischen öffentlichen und privaten, hoheitlichen, nicht-hoheitlichen und gewerblichen Aufgaben ausmachen. Die Frage, welche Aufgaben der Staat zu erledigen hat, scheint somit vor allem eine politische Frage zu sein.“<sup>25</sup>

Es existieren allerdings analytische Instrumente, die der Politik bei der Beantwortung dieser Frage helfen, wie z.B. die nun vorgestellte Leistungstiefenentscheidung.

### **2.3 Der Gewährleistungsstaat und Kriterien der Leistungstiefenentscheidung**

Die Definition staatlicher Aufgaben ist das Primat der Politik. Die Wissenschaft kann nichtsdestotrotz Bewertungssysteme bereitstellen, mithilfe derer entschieden werden kann, ob es *sinnvoll* ist, eine Tätigkeit staatlich oder privat zu organisieren.<sup>26</sup> Selbstverständlich neigen die Empfehlungen solcher wissenschaftlicher Bewertungsrahmen dazu, Rationalitätsfiktionen bei den Entscheidungsträgern zu erzeugen.<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> Forsthoff 1938, S. 7

<sup>24</sup> Neu 2009, S. 10

<sup>25</sup> Bogumil & Jann 2008, S. 70

<sup>26</sup> Bogumil & Jann 2008, S. 72

<sup>27</sup> siehe Schimank 2006

Für die vorliegende Fragestellung, wann eine Aufgabe vom Staat zu erledigen ist und ob dies für den besonderen Fall der staatlichen EZ zutrifft, ist das Konzept des Gewährleistungsstaates besonders geeignet, da dies einen klaren analytischen Rahmen beinhaltet.

Der Gewährleistungsstaat ist ein Staatsleitbild, das im deutschen Sprachraum in den 1990er Jahren im Zuge des Neuen Steuerungsmodells/New Public Management aufkam.<sup>28</sup> Im Kern des Leitbilds liegt der Gedanke, dass der Staat dafür sorgen muss, „dass [bestimmte öffentlichen Dienstleistungen] in angemessenem Umfang und Qualität erbracht werden und er muß sicherstellen, dass die Produzenten diese Leistungen auch tatsächlich in der vereinbarten Weise erbringen.“<sup>29</sup>

Bei den folgenden Ausführungen sollte zudem stets bedacht werden, dass es sich beim Gewährleistungsstaat um ein normatives Konzept handelt, wie es der Natur eines Leitbilds entspricht. Da in seinem Zentrum aber ein nachvollziehbarer Bewertungsrahmen für Entstaatlichungsentscheidungen steht, „ist das Konzept sicherlich normativ weniger aufgeladen“<sup>30</sup> als andere Staatsleitbilder in diesem Bereich.

Nach REICHARD unterscheidet der Gewährleistungsstaat vier wesentliche Aufgabentypen:<sup>31</sup>

1. **Staatliche Kernaufgaben:** Diese müssen „auf der Grundlage eines expliziten gesellschaftlichen Konsenses“<sup>32</sup> durch den Staat selbst erfüllt werden. Dieser Konsens kann dadurch begründet werden, „dass bestimmte Aufgaben für das Überleben eines Gemeinwesens eine solche strategische Relevanz besitzen, dass sie durch den Staat selbst zu erfüllen sind, da der Staat nicht das Risiko einer Mißerfüllung eingehen kann.“<sup>33</sup>
2. **Staatliche Gewährleistungsaufgaben:** Bei diesen Aufgaben muss der Staat lediglich sicherstellen, dass sie in ausreichender Qualität erledigt werden. Ob dies durch die staatliche Verwaltung, Private oder eine beliebige Mischform gelöst wird, kann im Einzelfall frei entschieden werden.

---

<sup>28</sup> Franzius 2007, S. 2f

<sup>29</sup> Reichard 2005, S. 55

<sup>30</sup> Reichard 2003, S. 3

<sup>31</sup> Bogumil & Jann 2008, S. 71

<sup>32</sup> Bogumil & Jann 2008, S. 71

<sup>33</sup> Reichard 2003, S. 2

3. **Staatliche Ergänzungsaufgaben:** „Nach explizitem gesellschaftlichem Konsens“<sup>34</sup> handelt es sich hierbei um nicht-öffentliche Aufgaben (also von geringer strategischer Bedeutung), die durch den Staat wahrgenommen werden können, wenn er sie wirtschaftlicher als bei einer privaten Organisation durchführen kann.
4. **Private Kernaufgaben:** Aufgaben, die von Privaten erledigt werden (sollen).

Darüber hinaus fächern sich drei Verantwortungsformen auf:<sup>35</sup>

1. **Gewährleistungsverantwortung:** Dauerhafte Sicherstellung der Leistungserbringung an die Bürger zu politisch gewollten Standards und Kosten.
2. **Finanzierungsverantwortung:** Verantwortung für die Finanzierung von Erstellung und laufendem Betrieb von öffentlichen Einrichtungen bzw. Leistungen.
3. **Vollzugsverantwortung:** Verantwortung für die „Produktion“ der gewährleisteten Leistungen.

Im Falle der ‚staatlichen Kernaufgaben‘ liegen alle drei Verantwortungskategorien beim Staat, wohingegen bei den ‚Gewährleistungsaufgaben‘ nur die Gewährleistungsverantwortung zwingend beim Staat liegt. ‚Ergänzungsaufgaben‘ können staatlich finanziert und vollzogen werden, es besteht aber keine Gewährleistungsverantwortung. ‚Private Kernaufgaben‘ liegen hingegen vollständig in der Verantwortung der nichtstaatlichen Sektoren.

Die strategische Bedeutung für die Verortung der ‚staatlichen Kernaufgaben‘ in voller staatlichen Verantwortung wurde bereits ausgeführt.

„Strategisch bedeutsam ist eine Leistung dann, wenn der Staat ohne sie in seinem Bestehen oder in seiner Position in einem für die Bürger unakzeptablem Maß gefährdet ist (z.B. innere und äußere Sicherheit, Geheimhaltungspflicht[...]).“<sup>36</sup>

Von dieser Extremposition aus spannt sich die Skala der strategischen Bedeutung auf. Wo eine Leistung auf dieser Skala einzuordnen ist, ist nicht exakt bestimmt, da es sich schlussendlich um eine politische Entscheidung handelt. In den meisten Fällen ist eine grobe Lokalisierung aber problemlos konsensfähig: So lässt sich etwa der Stellenwert der ‚Aufgaben der Daseinsvorsorge‘

---

<sup>34</sup> Bogumil & Jann 2008, S. 71

<sup>35</sup> folgende Aufstellung wörtlich zitiert nach Reichard 1998

<sup>36</sup> Naschold & Bogumil 2000, S. 71

mit der strategischen Bedeutung grundlegender Infrastruktur wie Wasser- und Stromversorgung erklären.

Gemeinsam mit dem Kriterium der ‚Spezifität‘ wird die ‚strategische Bedeutung‘, nicht nur im Konzept des Gewährleistungsstaates, für die Leistungstiefenentscheidung genutzt. Parallel zur Make-or-buy-Entscheidung der Privatwirtschaft hat sich in der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre das Modell der Leistungstiefe entwickelt.<sup>37</sup> Während Leistungstiefe im privatwirtschaftlichen Kontext die Frage ‚Fremdbezug oder Eigenerstellung?‘ beantwortet, bezieht sie sich im öffentlichen Sektor auf die Entscheidung zwischen staatlichem Vollzug, Einkauf von privaten Anbietern und der Organisation als Mischform.

In der einfachsten (und hier ausreichenden) Form der Leistungstiefenentscheidung wird anhand von ‚strategischer Bedeutung‘ und ‚Spezifität‘ eine Empfehlung abgegeben. „Je höher die Nutzendifferenz zwischen first-best- und second-best-Verwendung eines Gutes, desto höher ist dessen Spezifität“<sup>38</sup> In diesem Zusammenhang ist Spezifität die Frage, ob das betroffene Gut auch für andere als die untersuchte Aufgabe einsetzbar ist und somit am Markt angeboten wird bzw. im Notfall durch andere Anbieter erbracht werden kann.

Die Faustregel<sup>39</sup> lautet, dass bei hoher strategischer Bedeutung Aufgaben dringend beim Staat verbleibend sollten, während sie bei geringer Bedeutung durch private Anbieter erbracht werden können. Analog sollten hochspezifische Aufgaben durch die öffentliche Verwaltung vollzogen werden, da sie am Markt nicht verlässlich verfügbar sind. Unspezifische Aufgaben hingegen können jederzeit problemlos von Privaten eingekauft werden.

Insgesamt spannt sich folgende Matrix von Kombinationen und entsprechenden Organisationsempfehlungen auf:

---

<sup>37</sup> Picot & Wolff 1994, S. 52ff

<sup>38</sup> Picot & Wolff 1994, S. 60

<sup>39</sup> Reichard 1998

Spezifität	hoch	Kooperation mit Externen	Fachleute im öffentlichen Dienst
	gering	Markt	Gesetzliche Normen/ Regulierung
		gering	Hoch
strategische Bedeutung			

Tabelle 1: Matrix zur Wahl der geeigneten Organisationsform (eigene Darstellung nach Picot & Wolff 1994, S. 82)

Das üblicherweise ebenfalls in die Leistungstiefenentscheidung einfließende dritte Kriterium der Wirtschaftlichkeit soll hier nur kurz angerissen werden:<sup>40</sup> Im Sinne wirtschaftlicher Effizienz ist zu beachten, wie sich die Produktionskosten jeweils bei Eigenerstellung und Fremderstellung verhalten. Stellt man diesen die Transaktions- bzw. Koordinationskosten (bestehen aus Informations-, Anbahnungs-, Vereinbarungs-, Abwicklungs-, Anpassungs- und Kontrollkosten) bei Fremd- und Eigenerstellung gegenüber, so erhält man ein grobes Bild der Wirtschaftlichkeit der jeweiligen Lösung.

Somit liegt nun ein Bewertungsrahmen vor, mit dem zumindest eine Richtungsempfehlung auf die Frage, ob Entwicklungspolitik eine Aufgabe des Staates sein soll, gegeben werden kann.

## 2.4 Strategische Bedeutung der Entwicklungszusammenarbeit

MESSNER bezeichnet die EZ als ein „multifunktionales Subsystem“,<sup>41</sup> da sie mehrere Zwecke (gleichzeitig) erfüllen kann. Somit begründet sie sich so je nach Bedarf aus unterschiedlichen Zusammenhängen.

### Moralische Eigenbegründung der Entwicklungspolitik

Aus ihrem traditionellen Eigenverständnis heraus sehen die Akteure der staatlichen EZ ihren Hauptzweck in der Verbesserung der Lebensbedingungen von Menschen in den Entwicklungsländern. Begründet wird dies üblicherweise über eine moralische Verpflichtung, die sich üblicherweise aus der kolonialen Vergangenheit Deutschlands<sup>42</sup> oder aus dem Unterschied zwischen

<sup>40</sup> Für eine ausführliche Beschreibung siehe z.B. Picot & Wolff 1994, S. 58ff

<sup>41</sup> Messner 2007, S. 394

<sup>42</sup> Andersen 2005

Arm und Reich<sup>43</sup> ergibt. Auf die verschiedenen Dimensionen dieser Eigenbegründung wird an dieser Stelle nicht weiter eingegangen.<sup>44</sup> Von der Warte der strategischen Bedeutung aus muss der Stellenwert der Entwicklungspolitik für das Funktionieren des deutschen Staates und das Wohlergehen seiner Bevölkerung als eher gering eingestuft werden – zumal das moralischen Bedürfnisses der Bevölkerung aus ihrer Sicht vielleicht sogar befriedigender durch private Spenden erfüllt werden könnte.<sup>45</sup>

### **Außenpolitische Bedeutung**

Als außenpolitisches Instrument hat die EZ vermutlich ihre längste Tradition. Früh wurde die westdeutsche Entwicklungspolitik z.B. zur Durchsetzung der Hallstein-Doktrin, die die diplomatische Nicht-Anerkennung der DDR zum Ziel hatte, instrumentalisiert.<sup>46</sup> Auch heute erfüllt sie im Sinne der „Scheckbuchdiplomatie“<sup>47</sup> eine Funktion als Manövriermasse bei bilateralen und internationalen Verhandlungen. Als drittgrößtes Geberland<sup>48</sup> von *Official Development Assistance* (ODA) im Jahr 2009 hat Deutschland hierbei vergleichsweise großen Handlungsspielraum. Aus der tatsächlichen Kontrolle der Entwicklungshilfegelder beurteilt muss die strategische Bedeutung der EZ als Verhandlungsmasse relativiert werden. Das Auswärtige Amt stellt aus seinem Haushalt nur etwa zehn Prozent der deutschen ODA.<sup>49</sup> Die übrigen Gelder stammen zu etwa der Hälfte aus dem Haushalt des BMZ, der Rest verteilt sich auf andere Bundesressorts und Akteure wie Bundesländer und Kommunen.<sup>50</sup> Diese zersplitterte Akteurslandschaft ist somit nur schwer für außenpolitische Ziele zu disziplinieren. Dem Gedanken von „structure follows strategy“ folgend sollte die strategische Bedeutung der EZ in der Außenpolitik daher nicht überschätzt und insgesamt auf einem mittleren Niveau angesiedelt werden.

### **Entwicklungspolitik als Migrationspolitik**

Ein in den 1980er und 1990er Jahren häufig angeführter Begründungszusammenhang der Entwicklungspolitik ist die präventive Migrationspolitik. Die Bundesregierung argumentierte im Jahr 1993:

---

<sup>43</sup> Schlothfeld 2003, S. 624

<sup>44</sup> Eine umfassende Diskussion findet sich bei Kesselring 2003

<sup>45</sup> Dicke & Stehn 1987, S. 179

<sup>46</sup> Nuscheler 2007, S. 674

<sup>47</sup> Hein 2006, S. 31

<sup>48</sup> Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2010

<sup>49</sup> Schorlemmer 2009, S. 10

<sup>50</sup> Schorlemmer 2009, S. 8ff

„Der Kampf gegen die Armut dient auch dem Ziel, daß Menschen künftig weder aus Hunger noch aus politischen, wirtschaftlichen, ethnischen oder religiösen Gründen ihre Heimat verlassen. Eine präventive Entwicklungspolitik eröffnet den Menschen in den Entwicklungsländern Perspektiven in ihrer Heimat.“<sup>51</sup>

Die Verfolgung dieses Ziels bedurfte grundsätzlich keiner Neuausrichtung, da Armutsbekämpfung ohnehin schon lange ein Hauptziel der deutschen EZ ist.<sup>52</sup> Daher ist die Wirksamkeit oder strategische Bedeutung der Entwicklungspolitik für die präventive Migrationspolitik quantitativ nicht isolierbar. In einer diskursanalytischen Studie kommt KLEINER-LIEBAU jedoch zu dem Schluss:

„Zwar werden sowohl in migrations- als auch in entwicklungspolitischen Dokumenten die Themen Migration und Entwicklung miteinander verknüpft, zu einer Integration der Strategien in gemeinsamen Papieren kommt es jedoch nicht.“<sup>53</sup>

Aufgrund dieser rein rhetorischen Verknüpfung scheint die strategische Bedeutung der staatlichen Entwicklungspolitik in der präventiven Migrationspolitik vernachlässigbar. Ohne gezielte staatlicher EZ mit den Herkunftsländern deutscher Immigranten ist außerdem auch die private EZ fähig, allgemeine Push-Faktoren in den Herkunftsländern zu verringern.

### **Entwicklungspolitik als Sicherheitspolitik**

Ein der Verknüpfung von Migrations- und Entwicklungspolitik ähnliches Muster findet sich spätestens seit den Terroranschlägen des 11. September 2001 auch im Bereich der Sicherheitspolitik. Indem die Entwicklungspolitik mit der Bekämpfung globaler Ungerechtigkeiten die wahrgenommene Hauptursache des weltweiten Terrorismus angeht und zudem durch *state building* der Rückzugsmöglichkeit nichtstaatlicher Gewaltakteure in Räume begrenzter Staatlichkeit aktiv entgegenwirkt, kann sie als „vorsorgende Sicherheitspolitik“<sup>54</sup> verstanden werden.

MAI HOLD warnt davor, dass die Entwicklungspolitik aus institutionellem Selbsterhaltungsinteresse ihre sicherheitspolitische Relevanz über ihr eigentliches Leistungsvermögen hinaus betont.<sup>55</sup> Aber anders als bei der Migrationspolitik wird die Rhetorik hier auch durch Taten untermauert. Die staatliche EZ begleitet den deutschen Militäreinsatz in Afghanistan mit einem beachtlichen

---

<sup>51</sup> Deutscher Bundestag 1993, S. 72

<sup>52</sup> Dicke & Stehn 1987, S. 172

<sup>53</sup> Kleiner-Liebau 2008, S. 10f

<sup>54</sup> Uschi Eid 2002, zitiert nach Maihold 2005, S. 30

<sup>55</sup> Maihold 2005, S. 46

Engagement: Die geplanten Zusagen für bilaterale EZ mit Afghanistan lagen mit rund 240 Millionen Euro weit vor dem zweitwichtigsten Empfängerland Ägypten, das etwa 94 Millionen Euro erhalten soll. Hinzu kommen weitere 180 Millionen Euro aus dem Etat des Auswärtigen Amtes im Rahmen des Stabilitätspaktes Afghanistan.<sup>56</sup>

Die Wirksamkeit der EZ in sicherheitspolitischen Zusammenhängen ist in der globalen Perspektive schwer einzuschätzen.<sup>57</sup> Der Einsatz in Afghanistan zeigt aber, dass ihr in diesem Feld eine strategische Schlüsselrolle zukommen kann. Aufgrund der Sicherheitslage in Afghanistan, der nötigen Koordination mit den Streitkräften sowie der gewünschten Wahrnehmung als sanfte Seite des ‚deutschen‘ Einsatzes kann diese Aufgabe in ihrer Gesamtheit auch nicht durch private Entwicklungsagenten übernommen werden.

### **Entwicklungspolitik und Außenwirtschaftspolitik**

„Westdeutsche Entwicklungspolitiker wie der erste Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit Walter Scheel (1961–1966) sahen den Staat lediglich in einem subsidiären Verhältnis zur Wirtschaft, hielten die Förderung eines entsprechenden Engagements der Privatwirtschaft in der Dritten Welt für die vornehmste Pflicht ihrer Politik.“<sup>58</sup>

Die Außenwirtschaftsförderung ist bereits seit den Anfängen der bundesdeutschen EZ eine offene Nebenzielsetzung. Traditionell ist insbesondere die ‚Finanzielle Zusammenarbeit‘ für die deutsche Wirtschaft förderlich gewesen, beispielsweise indem Infrastrukturprojekte, die durch deutsche Kapitalhilfe finanziert wurden, von deutschen Unternehmen umgesetzt wurden. Ein weiteres offensichtliches Beispiel ist Exportförderung durch staatliche Kreditbürgschaften und Exportversicherung oder die Anbahnung und Finanzierung von Joint Ventures, beispielsweise durch die staatliche Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft.<sup>59</sup>

Das FDP-geführte Entwicklungsressort arbeitet aktuell ausdrücklich an einer stärkeren Verzahnung von Außenwirtschaftsförderung und Entwicklungspolitik, wodurch u.a. *Public Private Partnerships* (PPP) in der ‚Technischen Zusammenarbeit‘ immens an Bedeutung gewonnen haben.<sup>60</sup>

---

<sup>56</sup> Alle Zahlen nach Deutsche Welthungerhilfe & Terre des Hommes Deutschland 2010

<sup>57</sup> Maihold 2005, S. 46

<sup>58</sup> Hein 2006, S. 30

<sup>59</sup> Paul 2010

<sup>60</sup> Jung 2011

Neben dem Ziel, die Wirtschaft der Entwicklungsländer durch eine engere Verflechtung mit dem deutschen Markt zu fördern geht es hierbei auch darum, frühzeitig Zukunftsmärkte für deutsche Unternehmen zu sichern.<sup>61</sup> Im Jahr 2007 entfiel ein Viertel der deutschen Warenexporte auf Schwellenländer,<sup>62</sup> daher kann die strategische Bedeutung der Entwicklungspolitik als Türöffner in Schwellenländern und aufstrebenden Entwicklungsländern zumindest für die Außenwirtschaftspolitik als überdurchschnittlich bewertet werden.

### **Gesamtbewertung der strategischen Bedeutung**

Die Bewertung der strategischen Bedeutung der staatlichen EZ in den verschiedenen Begründungszusammenhängen fällt sehr unterschiedlich aus. Auch wenn sie in der Sicherheitspolitik inzwischen eine hohe Relevanz erhalten hat, qualifiziert sie dies keineswegs als staatliche Kernaufgabe.

Eine Klassifikation als private Kernaufgabe kann ebenso ausgeschlossen werden, auch wenn die Entwicklungspolitik in einigen Begründungszusammenhängen weniger bedeutsam ist.

Beispielweise für ihre außenpolitische und außenwirtschaftspolitische Bedeutung würde es aber auch ausreichen, wenn der Staat sich auf die Finanzierung der EZ beschränken würde.

Ob dies ein gangbares Modell darstellt, zeigt die Analyse der Spezifität der staatlichen EZ.

### **2.5 Spezifität der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit**

Die wesentliche Ressource in der EZ ist Fachwissen. Entsprechend qualifiziertes Personal findet sich nicht nur in der staatlichen EZ, sondern auch in den privaten Hilfswerken und spezialisierten Beratungsgesellschaften für den öffentlichen Sektor. Gerade mit Blick auf die hochspezialisierte Politikberatung im Rahmen der Technischen Zusammenarbeit, wie sie beispielsweise durch die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) geleistet wird, stellt sich allerdings die Frage, ob der private Sektor derart ausdifferenzierte Experten vorhalten kann. Der Blick auf die ausdifferenzierten Mitarbeiterstäbe der großen nichtstaatlichen Hilfswerke (Welthungerhilfe, Evangelischen Entwicklungsdienst, etc.) oder die Parteistiftungen stimmt hierbei optimistisch. Die Überlegung, wie sich diese Mitarbeiterdecke beim Wegfall staatlicher Entwicklungsfinanzie-

---

<sup>61</sup> Stamm & Altenburg 2005

<sup>62</sup> Institut der deutschen Wirtschaft Köln 2010, S. 4

rung (mit erwartbarer Unterkompensation durch ein erhöhtes privates Spendenaufkommen)<sup>63</sup> entwickeln würde, muss nicht angestellt werden: Die Bewertung der strategischen Bedeutung hat bereits ergeben, dass eine staatliche Finanzierung empfehlenswert ist.

Unter der Prämisse verlässlicher staatlicher Entwicklungsfinanzierung kann also darauf verwiesen werden, dass Consultings und private Hilfswerke bereits Ressourcen vorhalten, die die staatlichen Durchführungsorganisationen ersetzen könnten. Schon jetzt floriert im Umfeld der GIZ ein Markt von freien Gutachtern und Beratungsunternehmen, an die Teilaufträge vergeben werden.<sup>64</sup> Zumindest die Technische Zusammenarbeit ist also ausreichend unspezifisch, um auch nicht-staatlich erbracht zu werden.

Neben Fachwissen stellt die staatliche EZ aber noch eine weitere spezifische Ressource: Legitimität und Vertrauen. Gerade die deutsche Technische Zusammenarbeit erbringt Politikberatung bis in die höchsten Ebenen der ausländischen Regierungen. Ein solches Maß an Zugang ist nur denkbar, wenn Vertrauen in die Motive der Berater besteht. Zwar wurde bereits aufgezeigt, welche nationalen Eigeninteressen die Bundesrepublik Deutschland mit ihrer Entwicklungspolitik verfolgt, jedoch sind diese über bilaterale Verträge glaubwürdig steuerbar. Da Staaten langfristig kooperieren müssen, ist gemäß Spieltheorie<sup>65</sup> von diesen weniger schädigendes Verhalten zu erwarten, als von einer privaten Organisation, die sich jederzeit auflösen kann. Die Prinzipal-Agenten-Theorie erklärt, weshalb dies auch der Fall ist, wenn die private Organisation im Auftrag Deutschlands handelt.<sup>66</sup>

Zumindest bei der Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen ist Staatsnähe daher ein schwer ersetzbares Spezifikum für sich.

Insgesamt können also weite Teilprozesse der staatlichen EZ auf Grundlage ihrer Spezifität durchaus entstaatlicht werden. Politikberatung sollte allerdings staatsnah erbracht werden.

---

<sup>63</sup> Dicke & Stehn 1987, S. 179

<sup>64</sup> Gesellschaft für technische Zusammenarbeit 2011; Gesellschaft für technische Zusammenarbeit 2011a

<sup>65</sup> Fogel 1993

<sup>66</sup> Grossmann & Hart 1983, S. 8ff

## **2.6 Zwischenfazit: Idealform der Entwicklungszusammenarbeit als Staatsaufgabe**

Die Ausgangsfrage dieses Kapitels lautete, ob die EZ eine Aufgabe des Staates sein sollte. Im Bewertungsrahmen zur Leistungstiefenentscheidung im öffentlichen Sektor wurde zunächst für die strategische Bedeutung festgestellt, dass die EZ in Staatshand einige Aufgaben erfüllt, die in einer privaten Lösung nicht möglich wären (Sicherheitspolitik, Außenpolitik). Zumindest die Finanzierung von EZ ist strategisch bedeutsam und sollte beim Staat verbleiben. Die Untersuchung der Ressourcenspezifität ergab, dass die Durchführung von Entwicklungsprojekten weitgehend privatisiert werden kann, jedoch staatsnahe Durchführungskapazitäten für Politikberatung aus Vertrauensgründung vorteilhaft sind.

EZ als Staatstätigkeit macht also vor allem dort Sinn, wo sie der Verfolgung der aufgeführten Nebenziele förderlich ist, sowie bei staatlicher Politikberatung. Als Idealform zeichnet sich die Zuordnung von Planung, Finanzierung und Kontrolle staatlicher EZ zu einer staatlichen Stelle (z.B. BMZ) ab. Die Durchführung von Technischer Zusammenarbeit kann in Auftragsarbeit durch private Organisationen erledigt werden. Sollte es hierbei bei der Bereitstellung von spezifischem Fachwissen oder Kapazitäten zu Marktversagen kommen, sind öffentlich-private Kooperationen denkbar, um die nötige Erwartungssicherheit zu schaffen. Für die Durchführung politisch sensibler Politikberatung rät sich eine Agentur in Staatsbesitz an. In welchem Ausmaß diese festes Personal haben sollte und wie weit für Sonderaufgaben Zeitverträge eingesetzt werden sollten, muss an anderer Stelle diskutiert werden.

Im Aufgabenkatalog des Gewährleistungsstaats liegt die EZ also am Übergang von Gewährleistungs- und Ergänzungsaufgaben, da ihre Gewährleistung teilweise strategisch bedeutsam ist und der staatliche Vollzug in einigen Bereichen eindeutige Vorteile gegenüber einer privaten Lösung hat.

Mithilfe des gerade entwickelten Leitbilds können nun die bestehenden Strukturen und aufkommenden Privatisierungstrends in der Organisation der staatlichen EZ bewertet werden.

## **3. Formen der Privatisierung in der Entwicklungszusammenarbeit**

Als vergleichsweise junges Politikfeld kommt die EZ nicht aus einer Tradition der Staatlichkeit. Entstaatlichung als Begriff ist hier also bisweilen irreführend, da er eine Prozesshaftigkeit nahe-

legt, obwohl an einigen Stellen lediglich festgestellt werden kann, dass Teilaufgaben nie oder nur partiell verstaatlicht wurden.

### 3.1 Entstaatlichungstrends in der Entwicklungszusammenarbeit

Im Folgenden wird der Stand der Entstaatlichung in der EZ an den bestehenden Strukturen und augenfälligen Entwicklungen aufgezeigt. Als Leitfaden für die Analyse dienen die von REICHARD aufgestellten fünf Privatisierungstrends:<sup>67</sup>

1. **Verselbständigungstrend:** Der Staat gliedert sich aus in selbständige spezialisierte Agenturen (*Agencification*) und Unternehmen (*Corporatization*)
2. **Kooperationstrend:** Öffentliche Leistungen werden in projektbezogener Zusammenarbeit oder stehenden Joint Ventures zwischen Staat und Privatwirtschaft erbracht (PPP)
3. **Auslagerungstrend:** Öffentliche Leistungen werden in Auftragsarbeit durch Dritte erbracht (*Contracting Out*)
4. **Privatisierungstrend:** Der Staat überträgt Aufgaben ohne jede Gewährleistung an Privatunternehmen (materielle Privatisierung)
5. **Vergemeinschaftungstrend:** Öffentliche Aufgaben werden an Non-Profit-Organisationen übertragen

Wie finden sich diese Trends in der staatlichen EZ wieder?

#### Verselbständigungstrend

Die praktische Durchführung der staatlichen EZ wurde in der Bundesrepublik seit ihren Anfängen durch staatliche Agenturen (z.B. die Bundesstelle für Entwicklungshilfe) und Unternehmen in Staatsbesitz (z.B. KfW und GIZ) durchgeführt. In den letzten Jahren findet anstelle einer weiteren Ausdifferenzierung eine Rekonzentration in der Organisationslandschaft statt. Erst im Januar 2011 wurden die wesentlichen Akteure der ‚Technischen Zusammenarbeit‘, InWent, DED und GTZ, zur GIZ verschmolzen. InWent war erst einige Jahre zuvor aus der Deutschen Stiftung für internationale Entwicklung (DSE) und der Carl-Duisberg-Gesellschaft e.V. (CDG) hervorgegangen.

---

<sup>67</sup> Reichard 2005

Erklärtes Ziel war hierbei auch die Verbesserung der politischen Steuerung.<sup>68</sup> Insofern ist unterm Strich eine Verstaatlichungstendenz erkennbar. Allerdings übersteigt nicht nur die Mitarbeiterzahl (und somit organisationale Kapazität) der Durchführungsorganisationen die des mit ihrer Steuerung betrauten BMZ um ein Vielfaches, sondern das BMZ ist zudem zur Erfüllung seiner Aufgaben auf entliehene Mitarbeiter aus den Durchführungsorganisationen angewiesen.<sup>69</sup> Hier ist folglich ein klarer Entstaatlichungstrend erkennbar.

KIRCHHOFF wertet die seit Beginn betriebene *Agencification* der EZ als eine bewusste „Zurückhaltung im Staatlichen“,<sup>70</sup> um der EZ eine gewisse Distanz zur Regierung zu geben.

Im Sinne der *Corporatization* wurde die GIZ mit der Einrichtung des Geschäftsbereichs International Services für Kunden außerhalb der deutschen Verwaltung geöffnet. Zwar müssen alle Aufträge durch das BMZ und das Auswärtige Amt freigegeben werden,<sup>71</sup> doch handelt es sich hier eindeutig um einen Schritt vom Staat weg.

### **Kooperationstrend**

Auf der Projektebene sind PPP bereits seit 1999 ein Instrument der staatlichen EZ. Seither wurden rund 1200 Projekte in Zusammenarbeit und Ko-Finanzierung (Anteil von mindestens fünfzig Prozent) mit der Wirtschaft realisiert.<sup>72</sup>

Durch die im Koalitionsvertrag der Bundesregierung im Jahr 2009 festgelegte „engere Kooperation mit der deutschen Privatwirtschaft“<sup>73</sup> sind PPP weiter in den Fokus gerückt. Auch wenn diese Kooperationen mit einem Gesamtvolumen von 50 Millionen Euro aus öffentlichen Mitteln nur einen Bruchteil der staatlichen EZ ausmachen, ist dort der Trend zur Entstaatlichung nicht von der Hand zu weisen. Es herrschen allerdings strenge Richtlinien, die die das Überwiegen des entwicklungspolitischen Eigenmotivs bei PPP sicherstellen sollen.<sup>74</sup>

Im Bereich der Joint Ventures ist der Einstieg der GIZ als Mehrheitsgesellschafter bei der Sequa („die Entwicklungsorganisation der deutschen Wirtschaft“) bemerkenswert, da hier ein Staatsun-

---

<sup>68</sup> Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2011

<sup>69</sup> Üblicherweise in der Form von beratenden Sektorvorhaben im BMZ.

<sup>70</sup> Kirchhoff 2007, S. 83

<sup>71</sup> siehe [www.giz.de/de/international-services.html](http://www.giz.de/de/international-services.html) (abgerufen am 20. März 2011)

<sup>72</sup> Deutsche Welthungerhilfe & Terre des Hommes Deutschland 2010, S. 27

<sup>73</sup> Christlich Demokratische Union Deutschlands et al. 2009, S. 127

<sup>74</sup> Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit 2011, S. 7

ternehmen ein Unternehmen im Besitz korporatistischer Körperschaften akquiriert. Dies ist eher als ein Verstaatlichungsphänomen zu werten.

Mit nichtstaatlichen deutschen Entwicklungsakteuren existieren traditionell enge Verflechtungen, auch bei der Projektumsetzung. Ein Beispiel ist der Zivile Friedensdienst (ZFD), der gemeinsam von GIZ und einer Reihe größerer nichtstaatlicher Entwicklungsorganisationen betrieben wird.<sup>75</sup>

### **Auslagerungstrend**

Die Auslagerung von Teilleistungen oder ganzen Projekten an Subunternehmen ist in der staatlichen EZ gängige Praxis:

„Bei der Durchführung von Aufträgen schaltet die GTZ geeignete Firmen der privaten Wirtschaft ein. Sie beauftragt Beratungsfirmen mit der Erstellung von Gutachten und der Durchführung komplexer Beratungsvorhaben. Sie vergibt an nationale und internationale Lieferanten Aufträge für die Beschaffung von technischen Ausrüstungen und Sachgütern.“<sup>76</sup>

Aufgrund fehlender Datengrundlage lässt sich hier leider keine Tendenz beschreiben. Da aber auch vollständige Projekte an private Consultingunternehmen sowie nichtstaatliche Hilfswerke vergeben werden, kann die Privatisierung in diesem Bereich als recht fortgeschritten eingestuft werden.

### **Privatisierungstrend/Vergemeinschaftungstrend**

Bei der EZ handelt es sich nicht um ein klar umrissenes Aufgabenportfolio. Daher ist es schwer, festzuhalten, wann eine Aufgabe dem freien Markt überlassen wurde. Insgesamt kann ein Rückzug von der Mikroebene beobachtet werden.<sup>77</sup> Im Vergleich zu früheren Jahrzehnten ist zudem eine Verschiebung von eher ‚handwerklichen‘ Tätigkeiten hin zu Planung und Politikberatung festzustellen.

Die Bereiche, aus denen sich die staatliche EZ zurückzieht, werden meist durch nichtstaatliche Entwicklungsorganisationen besetzt. Dies wird durch den Staat bewusst gefördert: Im Jahr 2007 stammten rund ein Drittel der geschätzten 1,5 Milliarden Euro, die deutschen Entwicklungs-Nichtregierungsorganisationen zur Verfügung standen, aus öffentlicher Hand.<sup>78</sup> Insbesondere die

---

<sup>75</sup> Konsortium Ziviler Friedensdienst 2010

<sup>76</sup> Gesellschaft für technische Zusammenarbeit 2010

<sup>77</sup> Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2002, S. 61

<sup>78</sup> Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2009, S. 83

großen Hilfswerke finanzieren sich aus öffentlichen Mitteln. Gemeinsam mit den Parteistiftungen, die fast vollständig staatlich finanziert werden und ohnehin eine große Nähe zur Politik aufweisen, werden sie daher oft als quasi-staatlich eingeordnet.<sup>79</sup> Gegen eine Einordnung dieser Struktur als *Agencification* spricht jedoch, dass die öffentlichen Zuwendungen nicht mit Leistungsvereinbarungen verbunden sind.

Dieser ungewöhnliche Fall von Entstaatlichung mit öffentlicher Finanzierung privater Tätigkeit ohne direkte politische Steuerung<sup>80</sup> ist nur über die Bindung der Zuwendungsempfänger an entwicklungspolitische Organisationszwecke erklärlich. Analog zur herausgearbeiteten Spezifität staatlicher EZ in der staatlich-sensiblen Politikberatung kommt hier zum Tragen, dass auch eine Spezifität der Nichtstaatlichkeit besteht.<sup>81</sup>

### **3.2 Zwischenfazit: Ver- und Entstaatlichungssituation**

Die Analyse der staatlichen EZ zeichnet ein gemischtes Bild von gegenläufigen Ver- und Entstaatlichungstrends. Durch die agencifizierte Struktur der EZ seit ihren Anfängen und ihrer grundsätzlichen Marktfähigkeit herrschen entstaatlichungsfreundliche Voraussetzungen. Im Bereich des *Contracting Out* werden diese heftig genutzt, im Bereich der projektbezogenen PPP stark reglementiert.

Insgesamt kann jedoch von einer dominanten Stellung des Staates in der EZ, insbesondere durch die Durchführungsorganisationen GIZ und KfW Entwicklungsbank, gesprochen werden. Die Durchführungsorganisationen sind zwar formal privatisiert, haben aber eine große Nähe zum Staat behalten. Die übrigen beschriebenen Entstaatlichungserscheinungen sind bisher weitgehend geringfügig im Ausmaß oder prinzipiell unbedenklich, wie etwa die Auftragsvergabe an Dritte.

### **3.3 Vergleich der Bestandsaufnahme mit der entwickelten Idealform**

Die zusammengefasste Bestandsaufnahme der Ver- und Entstaatlichungssituation weist wesentliche Inkongruenzen zur zuvor entwickelten Idealform der deutschen staatlichen EZ auf.

---

<sup>79</sup> Kevenhörster & van den Boom 2009, S. 61

<sup>80</sup> Aus der Geber-Empfänger-Beziehung ergibt sich eine indirekte Steuerung. (siehe Thapa 2009)

<sup>81</sup> Appel 2008, S. 94

Die Vollzugskompetenz der staatlichen Entwicklungsagenturen erstreckt sich auf weite Felder, die nicht in sensible Politikberatung fallen. Dementsprechend muss die Auftragsvergabe an nicht-staatliche Träger der EZ als unterentwickelt bewertet werden.

Die agencifizierten Durchführungsorganisationen Erfüllen haben zudem weite Planungs-, Finanzierungs- und Kontrollkompetenzen, die dem Leitbild zufolge möglichst staatsnah liegen sollten. Welcher Vorteil aus der Agencifizierung dieser Kompetenzen (außer möglichen fiskalischen Effekten) entsteht, ist nicht erkennbar.

Abschließend kann somit festgehalten werden, dass die Durchführung der EZ übermäßig staatlich organisiert ist, während ihre Steuerung einer Entstaatlichungstendenz unterworfen ist.

#### **4. Institutionelle Mechanismen der Ver- und Entstaatlichung**

Wie lassen sich die beschriebenen Ver- und Entstaatlichungstrends und ihre Abweichung von der ermittelten Idealform erklären?

Das in dieser Arbeit als analytisches Instrument verwendete Leitbild des Gewährleistungsstaats und die damit verknüpfte Leistungstiefenentscheidung hat zu einer scheinbar rationalen Idealform des institutionellen Arrangements geführt.

Zum Einen existieren eine Vielzahl von konkurrierenden Staatsleitbildern,<sup>82</sup> die alternative Idealformen empfehlen würden. Zum Anderen folgt das verwendete Leitbild einer politisch-wirtschaftlichen Effizienzlogik, die die Möglichkeit von rationalen Entscheidungen voraussetzt.

SIMON zeigt jedoch auf, dass rationale Entscheidungen, insbesondere bei komplexen Prozessen wie Institutionenwandel, kaum möglich sind.<sup>83</sup> Mehrdeutigkeit von Informationen und Unsicherheit über Kausalzusammenhänge stellen hierbei nur die beiden größten Probleme dar.<sup>84</sup>

Stattdessen, so argumentieren MEYER & ROWAN aus dem soziologischen Institutionalismus heraus, folgen Organisationen Verhaltensmustern, die ihre Legitimität und Ressourcen sichern.<sup>85</sup>

Bedeutend sind hierbei drei institutionelle Mechanismen: Zwang, mimetische Prozesse und nor-

---

<sup>82</sup> Reichard 2005, S. 61

<sup>83</sup> Simon 1991

<sup>84</sup> Jones 1999, S. 308

<sup>85</sup> Meyer & Rowan 1977, S. 352

mativer Druck.<sup>86</sup> Für alle drei spielen zudem Leitbilder, die die Wahrnehmung und Interpretation der Wirklichkeit bestimmen, eine Schlüsselrolle.

Inwiefern helfen diese Mechanismen, die ausführlich erläuterte Entstaatlichungssituation in der EZ zu erklären?

#### **4.1 Zwang**

Zwang wird hier verstanden als Druck, den Organisationen aufeinander ausüben. Gesetze können Ausdruck solchen Zwanges sein, aber auch „kulturell bedingte Erwartungen in einer Gesellschaft“.<sup>87</sup> Dieser Mechanismus spielte durch den Druck der westlichen Alliierten vor Allem bei der Einrichtung der westdeutschen staatlichen EZ eine Rolle. Darüber hinaus wurde bereits bei der Diskussion der Staatsaufgaben erwähnt, dass Gewöhnungseffekte dazu führen können, dass vormals privat organisierte Leistungen nach einiger Zeit als natürliche Staatsaufgaben wahrgenommen werden. Dies führt letztlich zu einer langsamen Ausweitung der staatlichen Kompetenz. Auch die moralische Eigenbegründung der staatlichen EZ und ihre Diffusion in der Gesellschaft (beispielsweise vorangetrieben durch entwicklungspolitische Bildungsarbeit) schafft Erwartungen, die eine fortschreitende Verstaatlichung der EZ zur Folge haben. Diese werden verstärkt durch das organisationale Eigeninteresse der staatlichen Entwicklungsakteure, die sich auch in den Diskurs einbringen.<sup>88</sup> Entstaatlichungstrends wie die steigende Auftragsvergabe an Dritte liegen hingegen nicht zuletzt im Zwang der Haushaltsdisziplin begründet.

#### **4.2 Mimetische Prozesse**

Die Organisation der staatliche Entwicklungspolitik in der Bundesrepublik ist in ihren Anfängen vor allem durch zahlreiche Umbrüche geprägt, die belegen, dass es noch keine wahrgenommene ‚best practice‘ in diesem Feld gab. Die bis heute existierende Struktur verselbstständigter Verwaltungseinheiten (heute GIZ und KfW) unter Aufsicht eines Ministeriums wurde vermutlich durch das gleichartige Arrangement in den USA inspiriert. Die enge internationale Vernetzung der Entwicklungsbürokratien ermöglicht die rasche Diffusion von Innovationen. Letzterem ist beispielsweise das Aufstreben der projektbezogenen Partnerschaften mit der Privatwirtschaft zuzurechnen. Inhaltlich illustriert das zyklische Aufkommen neuer Themen (Klimawandel, fragile

---

<sup>86</sup> DiMaggio & Powell 1983

<sup>87</sup> Walgenbach 2000, S. 39

<sup>88</sup> Teubner 1987

Staatlichkeit, Nachhaltigkeit, Bildung...) und ihre Verbreitung, wie stark diese mimetischen Prozesse in der EZ sind.

### **4.3 Normativer Druck**

Eine wesentliche Begründung für staatliche EZ liegt darin, dass alle Industrieländer (und inzwischen auch aufstrebende Schwellenländer) staatliche entwicklungspolitische Institutionen unterhalten und dies damit die Norm darstellt. Die Struktur Ministerium–Durchführungsorganisation ist ebenfalls weit verbreitet und damit ein legitimes Modell.<sup>89</sup> Eine davon radikal abweichende Struktur wäre folglich ein riskantes Experiment.

Ein wichtiges Medium zur Normsetzung ist der Ausschuss für Entwicklungshilfe (DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), in dem alle wesentlichen Geberländer vertreten sind. Über gemeinsame Aktionspläne (wie die *Paris Declaration on Aid Effectiveness* und die *Accra Agenda for Action*) werden gemeinsame Leitbilder geschaffen, die auch Auswirkungen auf die Struktur der nationalen Entwicklungsbürokratien hat. Regelmäßige Bewertungen der nationalen EZ durch die OECD üben einen immensen sozialen Druck aus. Die Fusion der deutschen Durchführungsorganisationen zur GIZ im Jahr 2011 war unter anderem eine Reaktion auf die anhaltende Kritik an der „Zersplitterung des deutschen EZ-Systems“<sup>90</sup> durch die DAC Peer Reviews.

Nicht zu vergessen ist auch die Normbildung bei den Entscheidungsträgern der deutschen staatlichen EZ. Hierbei bestimmen vor allem die dominanten Leitbilder den von ihnen angeführten Institutionenwandel, wie im Folgenden näher aufgezeigt wird.

### **4.4 Staatsleitbilder und Entwicklungsparadigmen**

Diffusion und mimetischen Prozesse gleichen die Denk- und Wahrnehmungsmuster unter den Beteiligten der EZ aneinander an. Da diese Personen auch die Normsetzung durch das DAC und andere internationale Institutionen beeinflussen, ergibt sich ein autokatalytischer Prozess, aus dem übergreifende Leitbilder entstehen. Diese Leitbilder beziehen sich typischerweise auf die inhaltliche Arbeit mit den Entwicklungsländern. Da es sich aber um Denkmuster handelt, strahlen diese auch auf die Entwicklungsakteure selbst zurück.

---

<sup>89</sup> Brombacher 2009, S. 13ff

<sup>90</sup> OECD 2005, S. 7

Die beschriebene widersprüchliche Ver- und Entstaatlichungssituation der deutschen staatlichen EZ erklärt sich zu einem Gutteil aus der Abfolge der großen Entwicklungsparadigma und ihrer Rückwirkung auf das deutsche Inland:

Bis in die 1980er Jahre herrschte das staatsorientierte Entwicklungsparadigma des *developmental state*,<sup>91</sup> das in den Entwicklungsländern den Staat als den kompetentesten Entwicklungsagenten anführte. Aus dieser Zeit stammen auch die breitgefächerten Vollzugskompetenzen der staatlichen Durchführungsorganisationen, wie es dem staatsgläubigen Leitbild des Entwicklungsparadigmas entspricht.

Das Aufkommen des marktorientierten *Washington Consensus* führt nicht nur im Wirken der EZ in den Entwicklungsländern zu Entstaatlichung, Privatisierung und einer allgemeinen Ökonomisierung.<sup>92</sup> Auch die deutsche staatliche EZ wird durch dieses Leitbild geprägt: Bereits herausgearbeitete Trends wie Auftragsvergabe, Drittmittelgeschäft und eine stärkere Vernetzung mit der Privatwirtschaft sind Auswirkungen marktgläubiger Denkmuster.

Auch das aktuell vorherrschende Paradigma der *Good Governance*<sup>93</sup> hat bereits Spuren hinterlassen: Die angestrebte stärkere Vernetzung mit der deutschen Zivilgesellschaft, auch wenn dieses im deutschen Neokorporatismus eine lange Tradition hat, entspricht diesem Leitbild. Die für Fusion der GIZ angeführten Gründe – Effizienzsteigerung und Verbesserung der politischen Steuerung – passen ebenfalls zu *Good Governance*, das Effektivität und Effizienz von Verwaltung fordert und die Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren hervorhebt.<sup>94</sup>

Die Abfolge dieser Leitbilder bei Entscheidungsträgern der deutschen Entwicklungspolitik bestätigt WIECZOREK-ZEUL mit der Aussage:

„In den Siebzigern glaubten wir noch an den Staat, in den Achtzigern vertrauten wir nahezu ausschließlich auf die freie Marktwirtschaft. Und in den Neunzigern haben wir erkannt, dass keine Seite allein mit den enormen Herausforderungen fertig werden kann.“<sup>95</sup>

---

<sup>91</sup> Woo-Cumings 1999

<sup>92</sup> Gore 2000, S. 789

<sup>93</sup> Dolzer 2004, S. 353ff

<sup>94</sup> Hoering 2003, S. 3

<sup>95</sup> zitiert nach Hoering 2003, S. 3

#### **4.5 Zwischenfazit: Institutionelle Mechanismen**

Insgesamt zeigen die erläuterten institutionellen Mechanismen gut, wie es auch in der EZ zu Institutionenwandel kommt. Im Zentrum dieser Mechanismen stehen jene Leitbilder, die die Interpretation der wahrgenommenen Wirklichkeit bestimmen. Die Abfolge dieser Leitbilder in der EZ, über Staatsorientierung, Marktorientierung hin zu einer ausgeglichenen, inklusiven Orientierung, erklärt die widersprüchlich scheinende Entstaatlichungssituation, da es in jeder Phase unvollständige Überformungen gab.

Dass das Ergebnis eines derartig organischen Prozesses nicht mit einer rein analytisch ermittelten Idealform übereinstimmt, ist somit nicht weiter verwunderlich. Zumal die Analyse auf Grundlage eines Leitbilds, das nur einer der drei beschriebenen Phasen entspricht, durchgeführt wurde.

#### **5. Fazit**

Die Ausgangsfrage der vorliegenden Arbeit lautete: Gibt es Entstaatlichungstendenzen in der EZ?

Hierzu wurde zunächst geklärt, ob die deutsche EZ überhaupt eine Staatsaufgabe ist. Da eine Staatsaufgabe nur politisch festgelegt werden kann, wurde mithilfe der Leistungstiefenanalyse und dem normativen Leitbild des Gewährleistungsstaats eine Empfehlung hierzu abgegeben. Anhand der strategischen Bedeutung der Entwicklungspolitik in verschiedenen Begründungszusammenhängen und der Spezifität ihrer Ressourcen konnte nicht nur die Aussage getroffen werden, dass EZ zumindest teilweise durch den Staat erbracht werden sollte, sondern auch eine Idealform für das institutionelle Arrangement herausgearbeitet werden. Diese sieht den Staat vor allem als Auftraggeber und fordert dementsprechend den weitgehenden Rückzug der staatlichen Durchführungsorganisationen zugunsten der Auftragsvergabe an Dritte.

Diese Idealform wurde der tatsächlichen Situation der Entstaatlichung und den beobachtbaren Tendenzen gegenübergestellt, wobei die fünf großen Entstaatlichungstrends als Leitfaden dienten. Die EZ erwies sich dabei als fest im Staatlichen verankert, offenbarte jedoch gleichzeitig einige widersprüchliche Ver- und Entstaatlichungstendenzen.

Um diese Tendenzen erklären zu können, wurde auf die institutionellen Mechanismen des soziologischen Neoinstitutionalismus zurückgegriffen. Dabei ist offensichtlich geworden, dass die ver-

schiedenen Entwicklungsparadigma auch auf die Struktur der staatlichen EZ zurückgestrahlt haben.

Abschließen kann somit festgehalten werden, dass es zwar Entstaatlichungstendenzen in der EZ gibt, diese aber als unkritisch bewertet werden können. Vielmehr scheint die EZ in weit höherem Maße verstaatlicht, als zumindest nach dem Leitbild des Gewährleistungsstaats sinnvoll ist. Zusätzlich gibt es zudem vereinzelte Verstaatlichungstendenzen. Die insgesamt recht widersprüchliche Entstaatlichungssituation ist das Ergebnis unvollständiger Überformung durch unterschiedliche Leitbilder, die auf die beherrschenden Entwicklungsparadigma ihrer jeweiligen Zeit zurückgehen.

## 6. Literatur

- Andersen, Uwe (2005) „Deutschlands Entwicklungspolitik im internationalen Vergleich“ in: Bundeszentrale für politische Bildung (2005) *Entwicklung und Entwicklungspolitik*. Informationen zur politischen Bildung Heft 286
- Appel, Anja (2008) *Strategieentwicklung als Balanceakt: Theorie und Praxis bei NGOs der Entwicklungszusammenarbeit*
- Baumgartner, Gerhard (2006) *Ausgliederung und öffentlicher Dienst*
- Benz, Arthur (2001) *Der moderne Staat: Grundlagen der politologischen Analyse*
- Bogumil, Jörg & Lars Holtkamp (2002) “Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgaben – Auswirkungen auf das kommunale Entscheidungssystem“ in: Libbe, Jens, Stephan Tomerius & Jan H. Trapp (2002) *Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgabenerfüllung – Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs*. S. 71–91.
- Bogumil, Jörg & Werner Jann (2008) *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland: Einführung in die Verwaltungswissenschaft*
- Brombacher, Daniel (2009) „Strategieentwicklung als Balanceakt: Theorie und Praxis bei NGOs der Entwicklungszusammenarbeit“ *SWP-Studie* S 27, Stiftung Wissenschaft und Politik
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2009) *Medienhandbuch Entwicklungspolitik 2008/2009*
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2010) *Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft – Jahresbericht 2009*
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2010a) *Deutsche Entwicklungspolitik auf einen Blick*
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2011) „Newsletter Januar 2011“ [www.bmz.de/de/service/nl/newsletter\\_2011\\_01](http://www.bmz.de/de/service/nl/newsletter_2011_01) (abgerufen am 19. März 2011)
- Burgi, Martin (1999) *Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe*

Christlich Demokratische Union Deutschlands, Christliche Soziale Union in Bayern & Freie Demokratische Partei (2009) „Wachstum. Bildung. Zusammenhalt.“ Koalitionsvertrag der 17. Legislaturperiode

Deutscher Bundestag (1993) „Neunter Bericht zur Entwicklungspolitik der Bundesregierung“  
*Drucksache 12/4096*

Deutsche Welthungerhilfe & Terre des Hommes Deutschland (2010) „Profitable Partnerschaft? Entwicklungszusammenarbeit mit der deutschen Wirtschaft“ *Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe: Eine kritische Bestandsaufnahme der deutschen Entwicklungspolitik* 18. Bericht 2010

Dicke, Hugo & Jürgen Stehn (1987) „Bestimmungsgründe der deutschen Entwicklungspolitik“  
*Die Weltwirtschaft*, S. 172–182

DiMaggio, Paul J. & Walter W. Powell (1983) “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields” *American Sociological Review* Vol. 48 No. 2, S. 147–160

Dolzer, Rudolf (2004) „Good Governance: Neues transnationales Leitbild der Staatlichkeit“ *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* Vol. 64 No. 3, S. 535–546

Donges, Patrick (1999) „Rundfunkregulierung im Wandel – eine steuerungstheoretische Analyse“ Paper des Swiss Centre for Studies on the Global Information Society.

Eckert, Andreas & Albert Wirz (2002) „Wir nicht, die Anderen auch. Deutschland und der Kolonialismus“ In: Conrad, Sebastian & Shalini Randeria (2002) *Jenseits des Eurozentrismus. Postkoloniale Perspektiven in den Geschichts- und Kulturwissenschaften*, S. 372-392

Ellwein, Thomas & Joachim Jens Hesse (1994) *Der überforderte Staat*

Fogel, David B. (1993) “Evolving behaviors in the iterated prisoner’s dilemma” *Evolutionary Computation* Vol. 1 No. 1, S. 77–97

Forsthoff, Ernst (1938) *Die Verwaltung als Leistungsträger*

Franzius, Claudio (2007) „Der Gewährleistungsstaat“ Vortrag an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer am 1. Februar 2007

- Fritz, Thomas (2004) „Daseinsvorsorge und Globalisierungsdruck – Wie EU und GATS öffentliche Dienste dem Markt ausliefern“ *BLUE 21 Arbeitspapier Schwerpunkt Privatisierung und Liberalisierung öffentlicher Dienste*, Berliner Landesarbeitsgemeinschaft Umwelt und Entwicklung e.V.
- Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (2011) *develoPPP.de – Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft*
- Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (2010) „Ausschreibungen“ [www.gtz.de/de/687.htm](http://www.gtz.de/de/687.htm) (abgerufen am 18. März 2011)
- Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (2011) „Vergaben bei beschränkten Ausschreibungen oder freihändigen Vergaben: An Institutionen/Firmen“ [www.gtz.de/de/dokumente/de-vertraege-firmen-institutionen.pdf](http://www.gtz.de/de/dokumente/de-vertraege-firmen-institutionen.pdf) (abgerufen am 18. März 2011)
- Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (2011a) „Vergaben bei beschränkten Ausschreibungen oder freihändigen Vergaben: An Gutachter“ [www.gtz.de/de/dokumente/de-vertraege-gutachter.pdf](http://www.gtz.de/de/dokumente/de-vertraege-gutachter.pdf) (abgerufen am 18. März 2011)
- Gore, Charles (2000) “The rise and fall of the Washington Consensus as a paradigm for developing countries” *World Development* Vol. 28 No. 5, S. 789–804
- Grossman, S. J. & O. D. Hart, O.D. (1983) “An analysis of the principal-agent problem” *Econometrica* Vol. 51 No. 1, S. 7–45
- Grünebaum, Rolf (2006) „Zur Privatisierung des Maßregelvollzugs – Wie eine Diskussion haarscharf am Kern vorbeigeht“ *Recht & Psychiatrie* 24. Jahrgang Heft 2, S. 55–59.
- Hein, Bastian (2006) *Die Westdeutschen und die Dritte Welt: Entwicklungspolitik und Entwicklungsdienste zwischen Reform und Revolte 1959–1974*
- Hoering, Uwe (2003) *Zauberformel PPP – Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft*
- Informationsstelle Lateinamerika (2005) „Wieder Ärger ums Wasser – Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit als Vorhut der Privatisierung in Bolivien“ *ila* 285
- Institut der deutschen Wirtschaft Köln (2010) „Wachstumstreiber Schwellenländer“ *Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln*, Jahrgang 36, 25. Februar 2010

- Jones, Bryan D. (1999) „Bounded Rationality“ *Annual Review of Political Science* 2, S. 297–321
- Jung, Barbara (2011) „Niebels Strategie als Entwicklungsminister: Sinnvolle Neuausrichtung oder Klientelpolitik?“ 22. Februar 2011 [www.tagesschau.de/wirtschaft/entwicklungszusammenarbeitbmz100.html](http://www.tagesschau.de/wirtschaft/entwicklungszusammenarbeitbmz100.html) (abgerufen am 17. März 2011)
- Kämmerer, Jörn Axel (2001) *Privatisierung: Typologie - Determinanten - Rechtspraxis - Folgen*
- Kaufmann, Franz-Xaver (1991) „Diskurse über Staatsaufgaben“ *MPIFG Discussion Paper* 91/5, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung
- Kesselring, Thomas (2003) *Ethik der Entwicklungspolitik. Gerechtigkeit im Zeitalter der Globalisierung*. Reihe Ethik im Technischen Zeitalter.
- Kevenhörster, Paul & Dirk van den Boom (2009) *Entwicklungspolitik*
- KfW Entwicklungsbank (2010) „FZ gestern und heute“ ([http://www.kfw-entwicklungsbank.de/DE\\_Home/KfW\\_Entwicklungsbank/Unser\\_Unternehmen/FZ\\_gestern\\_und\\_heute.jsp](http://www.kfw-entwicklungsbank.de/DE_Home/KfW_Entwicklungsbank/Unser_Unternehmen/FZ_gestern_und_heute.jsp); abgerufen am 14. März 2011)
- Kirchhof, Paul (2007) „Mittel staatlichen Handelns“ in: Isensee, Josef & Paul Kirchhof (2007) *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Band IV Rechtsquellen, Organisation, Finanzen, 3. Auflage, S. 3–134
- Kirchhof, Karl & Ulrich Popp (1973) *Der administrative Aufwand der Entwicklungshilfe*
- Kleiner-Liebau, Désirée (2008) „Der politische Diskurs zu Entwicklung und Migration in Spanien und Deutschland im Vergleich“ *Center on Migration, Citizenship and Development Arbeitspapiere* 49
- Konrad-Adenauer-Stiftung (2009) *Demokratie- und Rechtsstaatsförderung in der Entwicklungszusammenarbeit: Einschätzungen aus den Empfängerländern in Afrika, Asien, Lateinamerika und Südosteuropa*
- Konsortium Ziviler Friedensdienst (2010) *Der Zivile Friedensdienst*

- Lohmann, Markus (2010) *Von der Entwicklungspolitik zur Armenhilfe – Die Entwicklungspolitik der Bundesrepublik Deutschland 1961–1989 auf dem Weg in die Wirkungslosigkeit?*
- Luhmann, Niklas (1968) *Zweckbegriff und Systemrationalität. Über die Funktion von Zwecken in sozialen Systemen*
- Messner, Dirk (2007) „Entwicklungspolitik als globale Strukturpolitik“ in: Jäger, Thomas, Alexander Höse & Kai Oppermann (2007) *Deutsche Außenpolitik – Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen*. S. 393–420
- Meyer, John W. & Brian Rowan (1977) “Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony” *The American Journal of Sociology* Vol. 83 No. 2, S. 340–363
- Naschold, Frieder & Jörg Bogumil (2000) *Modernisierung des Staates: New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive*
- Neu, Claudia (2009) *Daseinsvorsorge – Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung*
- Nuscheler, Franz (2007) „Entwicklungspolitik“ in: Schmidt, Siegmund, Gunther Hellmann & Reinhard Wolf (2007) *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*. S. 672-683
- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2002) *Prüfbericht über die Entwicklungszusammenarbeit: Deutschland 2001*
- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2005) *Prüfung der deutschen EZ-Politik und -Programme: Wichtigste Ergebnisse und Empfehlungen des DAC*
- Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2010) „Net Official Development Assistance in 2009“ [www.oecd.org/dataoecd/17/9/44981892.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/17/9/44981892.pdf) (abgerufen am 18. März 2011)
- Paul, Sebastian (2010) „Außenwirtschaftsförderung und Kohärenz der Klima- und Entwicklungspolitik“ Dossier Deutsche Entwicklungspolitik im Spannungsfeld Globaler Krisen [www.boell.de/internationalepolitik/entwicklung/entwicklungspolitik-aussenwirtschaftsfoerderung-und-kohaerenz-der-klima-und-entwicklungspolitik-10660.html](http://www.boell.de/internationalepolitik/entwicklung/entwicklungspolitik-aussenwirtschaftsfoerderung-und-kohaerenz-der-klima-und-entwicklungspolitik-10660.html) (abgerufen am 17. März 2011)

Picot, Arnold & Brigitte Wolff (1994) „Zur ökonomischen Organisation öffentlicher Leistungen: ‚Lean Management‘ im öffentlichen Sektor?“ in: Naschold, Frider & Marga Pröhl (1994) *Produktivität öffentlicher Dienstleistungen*. Dokumentation eines wissenschaftlichen Diskurses zum Produktivitätsbegriff, Band 1. S. 51–120

Reichard, Christoph (1994) *Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung*.

Reichard, Christoph (1998) „Wettbewerbselemente in der öffentlichen Verwaltung – Kommentierung aus wissenschaftlicher Sicht“ in: König, K. & N. Füchtner (2006) *Schlanker Staat - Verwaltungsmodernisierung im Bund*. Speyerer Forschungsbericht 183. S. 305–326.

Reichard, Christoph (2003) „Das Konzept des Gewährleistungsstaates“ Referat auf der Jahrestagung 2003 des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft

Reichard, Christoph (2005) „Öffentliche Dienstleistungen im gewährleistenden Staat“ in: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (2006) *Öffentliche Dienstleistungen für die Bürger – Wege zu Effizienz, Qualität und günstigen Preisen. Symposium der GÖW 2005*.

Ruf, Werner (2003) *Politische Ökonomie der Gewalt: Staatszerfall und die Privatisierung von Gewalt und Krieg*

Simon, Herbert A. (1991) “Bounded Rationality and Organizational Learning” *Organization Science* Vol. 2 No. 1, S. 125–134

Schimank, Uwe (2006) „Rationalitätsfiktionen in der Entscheidungsgesellschaft“ in: Tänzler, Dirk, Hubert Knoblauch & Hans-Georg Soeffner (2006) *Zur Kritik der Wissensgesellschaft*. S. 57–81

Schlothfeld, Stephan (2003) „Verantwortung angesichts kollektiv zu behebender Missstände“ *Ausgewählte Beiträge zu den Sektionen der GAP 5*, S. 624–635

Schorlemmer, Priska (2009) „Herkunft der ODA-Mittel, der Einzelplan 23 und das BMZ – eine Analyse der deutschen Entwicklungsfinanzierung“ *Discussion Paper 17/2009*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik

Schmid, Klaus-Peter (2005) „Alles muss raus“ *Die Zeit* 22. Juni 2006

Stamm, Andreas & Tilman Altenburg (2005) „Ein Fuß in der Tür“ *E+Z* 10/2005

Teubner, Gunther (1987) „Hyperzyklus in Recht und Organisation: Zum Verhältnis von Selbstbeobachtung, Selbstkonstitution und Autopoiesie“ in: Haferkamp, Hans & Michael Schmid (1987) *Sinn, Kommunikation und soziale Differenzierung. Beiträge zu Luhmanns Theorie sozialer Systeme*. S. 89–128.

Thapa, Basanta E.P. (2009) „Partnerschaft, Partizipation und Patronage: Die schwierige Kooperation von Nord- und Süd-NGOs unter besonderer Berücksichtigung asymmetrischer Ressourcenverteilung“ unveröffentlichte Hausarbeit an der WWU Münster

Walgenbach, Peter (2000) *Die normgerechte Organisation: Eine Studie über die Entstehung, Verbreitung und Nutzung der DIN EN ISO 9000er Normenreihe*

Woo-Cumings, Meredith (1999) *The developmental state*