

# Inhaltsübersicht

## *1. Kapitel*

### **Einleitung** 15

- A. Ziel der Arbeit und Gang der Untersuchung ..... 17
- B. Abgrenzung zu bereits erschienenen Arbeiten ..... 20

## *2. Kapitel*

### **Die fragmentarische Beteiligung des Parlamentes an der deutschen Entwicklungszusammenarbeit** 26

- A. Hinführung zum Thema ..... 27
  - I. Begriffsbestimmungen ..... 28
  - II. Historischer Abriss der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ..... 35
  - III. Die Zweiteilung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ..... 52
- B. Die „Gesetzlosigkeit“ der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ..... 61
  - I. Die Entwicklungszusammenarbeit als Rechtsgebiet ..... 63
  - II. Bundes- oder Landesangelegenheit ..... 66
  - III. Der Vorschlag eines Gesetzes zur Entwicklungszusammenarbeit ..... 69
  - IV. Untergesetzliche Normierungen ..... 80
- C. Die Beteiligungsmöglichkeiten des Parlamentes an der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ..... 105
  - I. Die an der Entwicklungszusammenarbeit beteiligten Ausschüsse ..... 105
  - II. Große und Kleine Anfragen ..... 116
  - III. Weitere parlamentarische Fragerechte ..... 122
  - IV. Regierungsseitige und spezifische außerparlamentarische Verfahren in der Entwicklungspolitik ..... 129
- D. Die Notwendigkeit eines „Gesamtkonzeptes Entwicklung“ ..... 136

## *3. Kapitel*

### **Die Pflicht des Parlaments zur Mitwirkung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit** 138

- A. Die Bedeutung des Parlamentsvorbehaltes ..... 139
  - I. Der Vorbehalt des Gesetzes ..... 140
  - II. Der Parlamentsvorbehalt ..... 147

B. Die Herleitung des Parlamentsvorbehaltes für die Entwicklungszusammenarbeit .....	168
I. Die „Wesentlichkeit“ der Entwicklungszusammenarbeit .....	168
II. Die Herleitung eines Parlamentsvorbehaltes aus einer Staatszielbestimmung .....	197
III. Der verfassungsrechtliche institutionelle Gesetzesvorbehalt in der Entwicklungszusammenarbeit .....	218
C. Die Bewertung der parlamentarischen Beteiligung an der deutschen Entwicklungszusammenarbeit .....	222
I. Die Voraussetzungen des Parlamentsvorbehaltes an den Haushaltsplan des Bundes .....	223
II. Parlamentsrechtliche Behelfe zur Erfüllung der Vorgaben des Parlamentsvorbehaltes in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit .....	234
D. Die unzureichende parlamentarische Steuerung und Kontrolle der deutschen Entwicklungszusammenarbeit .....	237

#### *4. Kapitel*

<b>Instrumente zur Stärkung der parlamentarischen Mitwirkung in der Entwicklungszusammenarbeit</b> .....	<b>239</b>
A. Die Verabschiedung eines Gesetzes zur Entwicklungszusammenarbeit .....	239
I. Die Rechtspraxis anderer Länder .....	240
II. Möglicher Inhalt eines Gesetzes zur deutschen Entwicklungszusammenarbeit .....	245
B. Die mögliche parlamentarische Beteiligung an der laufenden Entwicklungszusammenarbeit .....	259
I. Parallelen zu anderen Gesetzen .....	260
II. Die dogmatische Einordnung von konstitutiven Parlamentsbeschlüssen ....	273
III. Der mögliche Einsatz von Stellungnahmen und Parlamentsbeschlüssen in der Entwicklungspolitik .....	278
C. Die Einrichtung des Amtes eines Entwicklungsbeauftragten .....	281
I. Anlehnung an den Wehrbeauftragten im Sinne des Art. 45b GG .....	284
II. Die mögliche Kompetenzausgestaltung eines Entwicklungsbeauftragten ...	288

#### *5. Kapitel*

<b>Fazit</b> .....	<b>292</b>
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>296</b>
<b>Internetquellen</b> .....	<b>331</b>
<b>Personen- und Sachregister</b> .....	<b>336</b>

# Inhaltsverzeichnis

## *1. Kapitel*

<b>Einleitung</b>	15
A. Ziel der Arbeit und Gang der Untersuchung	17
B. Abgrenzung zu bereits erschienenen Arbeiten	20

## *2. Kapitel*

<b>Die fragmentarische Beteiligung des Parlamentes an der deutschen Entwicklungszusammenarbeit</b>	26
A. Hinführung zum Thema	27
I. Begriffsbestimmungen	28
1. Entwicklung	28
2. Entwicklungszusammenarbeit	30
3. Entwicklungsländer	30
a) Völkerrechtliche Annäherung	31
b) Die Einstufung in Deutschland	33
4. Schwellenländer	34
5. Länder der „Dritten Welt“	35
II. Historischer Abriss der deutschen Entwicklungszusammenarbeit	35
1. Die Zeit der Kolonien	36
2. Das Entstehen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit nach dem Zweiten Weltkrieg	38
3. Die Entwicklungspolitik der Bundesrepublik im geteilten Deutschland	40
4. Der Fall der Mauer und die Veränderungen bis in die Gegenwart	45
III. Die Zweiteilung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit	52
1. Das Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Ent- wicklung	53
2. Die Durchführungsorganisationen der deutschen Entwicklungszusam- menarbeit	55
a) Die Kreditanstalt für Wiederaufbau	56
b) Die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit	58
B. Die „Gesetzlosigkeit“ der deutschen Entwicklungszusammenarbeit	61
I. Die Entwicklungszusammenarbeit als Rechtsgebiet	63

1. Entwicklungsverwaltungsrecht .....	63
2. Entwicklungsvölkerrecht .....	64
3. Entwicklungsrecht .....	65
II. Bundes- oder Landesangelegenheit .....	66
III. Der Vorschlag eines Gesetzes zur Entwicklungszusammenarbeit .....	69
1. Der Ablauf des Beratungsganges .....	69
2. Die wesentlichen Inhalte des Gesetzesentwurfs .....	75
3. Die Begründung des Gesetzesentwurfs .....	79
IV. Untergesetzliche Normierungen .....	80
1. Das Haushaltsgesetz und der Einzelplan 23 .....	80
a) Das Zustandekommen von Haushaltsgesetz und Einzelplan 23 .....	80
b) Die Bedeutung des Einzelplanes 23 für die Entwicklungszusammenarbeit .....	82
c) Die langfristige Planbarkeit durch Verpflichtungsermächtigungen ...	87
2. Die „Leitlinien für bilaterale finanzielle und technische Zusammenarbeit mit Kooperationspartnern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“ der Bundesregierung von 2007 .....	90
a) Die Festlegung von Zielen und Schwerpunkten .....	92
b) Die der Entwicklungszusammenarbeit vorgeschaltete Planungsphase .....	94
c) Die Vertragsgestaltung mit den Partnerländern .....	96
d) Die Durchführung der Entwicklungszusammenarbeit .....	98
e) Die unmittelbare Teilfinanzierung von Staatshaushalten .....	100
f) Die laufende und abschließende Evaluation von Entwicklungsvorhaben .....	102
3. Weitere Dokumente zur deutschen Entwicklungspolitik .....	103
C. Die Beteiligungsmöglichkeiten des Parlamentes an der deutschen Entwicklungszusammenarbeit .....	105
I. Die an der Entwicklungszusammenarbeit beteiligten Ausschüsse .....	105
1. Der Ausschuss für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung ..	107
2. Der Haushaltsausschuss .....	111
3. Der Auswärtige Ausschuss .....	114
II. Große und Kleine Anfragen .....	116
1. Große Anfragen .....	117
2. Kleine Anfragen .....	120
III. Weitere parlamentarische Fragerechte .....	122
1. Einzelfragen .....	122
2. Aktuelle Stunden .....	124
3. Das (Interpellations- und) Zitierrecht .....	126
4. Die Befragung der Bundesregierung .....	127
IV. Regierungsseitige und spezifische außerparlamentarische Verfahren in der Entwicklungspolitik .....	129

1. Die Berichte der Bundesregierung .....	130
2. Regierungserklärungen zur Entwicklungspolitik .....	133
3. Die außerparlamentarische Mitwirkung von Parlamentariern in ent- wicklungspolitischen Gremien .....	135
D. Die Notwendigkeit eines „Gesamtkonzeptes Entwicklung“ .....	136

### 3. Kapitel

<b>Die Pflicht des Parlaments zur Mitwirkung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit</b> .....	138
A. Die Bedeutung des Parlamentsvorbehaltes .....	139
I. Der Vorbehalt des Gesetzes .....	140
1. Spezielle Gesetzesvorbehalte .....	141
2. Der allgemeine Gesetzesvorbehalt .....	142
II. Der Parlamentsvorbehalt .....	147
1. Die Wesentlichkeitsrechtsprechung .....	149
2. Voraussetzungen an die „Wesentlichkeit“ einer Materie .....	154
3. Die Reichweite der „Wesentlichkeit“ bei Sachverhalten mit Auslands- bezug .....	157
4. Kritik an den Kriterien zur Bestimmung der „Wesentlichkeit“ .....	160
a) Die Geltung der Menschenrechte für Deutschland .....	160
b) Die notwendige Einbeziehung von Menschenrechten bei der Bestim- mung der „Wesentlichkeit“ einer Materie .....	165
B. Die Herleitung des Parlamentsvorbehaltes für die Entwicklungszusammen- arbeit .....	168
I. Die „Wesentlichkeit“ der Entwicklungszusammenarbeit .....	168
1. Die Herleitung der „Wesentlichkeit“ aus einer „Grundrechtsrelevanz“ ..	169
a) Die Grundrechtsrelevanz für den deutschen Steuerzahler .....	169
b) Die Grundrechtsrelevanz für Menschen in den Entwicklungslän- dern .....	171
aa) Das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit .....	173
bb) Der Schutz von Ehe und Familie .....	175
cc) Die Eigentumsgarantie .....	176
dd) Die Menschenwürdegarantie .....	177
ee) Gleichbehandlungsgebote und Diskriminierungsverbote .....	179
2. Die Herleitung der „Wesentlichkeit“ aus einer „Menschenrechtsrelevanz“	180
a) Die Pflicht zur Einhaltung der in den Menschenrechtsverträgen ge- währleisteten Rechte .....	181
aa) Das Recht auf Leben .....	182
bb) Das Verbot der Sklaverei, der Leibeigenschaft und der Zwangs- arbeit .....	183

cc) Das Recht auf Gesundheit .....	184
dd) Das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard .....	185
ee) Das Recht auf Bildung und das Recht auf kulturelle Betätigung ..	186
ff) Das Recht auf Wohnung .....	187
gg) Das Recht auf Eigentum .....	188
hh) Die Diskriminierungsverbote .....	188
b) Die Betonung der Menschenrechtsrelevanz in Dokumenten zur Ent- wicklungszusammenarbeit .....	190
aa) Die Abkommen von Lomé und Cotonou .....	191
bb) Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung .....	192
cc) Das BMZ-Strategiepapier 4/2011 .....	193
dd) Stellungnahmen zu Menschenrechten in der Entwicklungszu- sammenarbeit .....	194
3. Die Herleitung einer „Wesentlichkeit für das Zusammenleben der Men- schen“ .....	195
II. Die Herleitung eines Parlamentsvorbehaltes aus einer Staatszielbestim- mung .....	197
1. Die Existenz eines Staatsziels der deutschen Entwicklungszusammen- arbeit? .....	197
a) Das Staatsziel des Umweltschutzes gemäß Art. 20a GG .....	200
b) Das Demokratieprinzip nach Art. 20 Abs. 1 GG .....	202
c) Das Staatsziel der „Mitmenschlichkeit und des Gemeinsinns“ .....	203
d) Das Staatsziel der „internationalen (Entwicklungs-)Zusammenarbeit“ ..	205
2. Gemeinsamkeiten und Unterschiede zu den Vorgaben des Grundgeset- zes zum Parlamentsheer .....	208
a) Das Urteil zu Auslandseinsätzen der Bundeswehr .....	209
b) Die Zusammenhänge zur deutschen Entwicklungszusammenarbeit ..	214
c) Keine Verfassungsstradition der deutschen Entwicklungszusammen- arbeit .....	217
III. Der verfassungsrechtliche institutionelle Gesetzesvorbehalt in der Entwick- lungszusammenarbeit .....	218
1. Die Bedeutung des institutionellen Gesetzesvorbehaltes .....	218
2. Der Verstoß gegen den institutionellen Gesetzesvorbehalt .....	220
C. Die Bewertung der parlamentarischen Beteiligung an der deutschen Entwick- lungszusammenarbeit .....	222
I. Die Voraussetzungen des Parlamentsvorbehaltes an den Haushaltsplan des Bundes .....	223
1. Der Haushaltsplan als ausreichende Beteiligungsgrundlage .....	225
2. Der Haushaltsplan als unzureichende Beteiligungsgrundlage .....	227
3. Die Legitimation der deutschen Entwicklungszusammenarbeit .....	230
II. Parlamentsrechtliche Behelfe zur Erfüllung der Vorgaben des Parlaments- vorbehaltes in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit .....	234

1. Die Nutzung parlamentarischer Einflussmöglichkeiten .....	234
2. Die nichtöffentlichen Sitzungen der Bundestagsausschüsse .....	235
D. Die unzureichende parlamentarische Steuerung und Kontrolle der deutschen Entwicklungszusammenarbeit .....	237

#### 4. Kapitel

<b>Instrumente zur Stärkung der parlamentarischen Mitwirkung in der Entwicklungszusammenarbeit</b> .....	239
A. Die Verabschiedung eines Gesetzes zur Entwicklungszusammenarbeit .....	239
I. Die Rechtspraxis anderer Länder .....	240
II. Möglicher Inhalt eines Gesetzes zur deutschen Entwicklungszusammen- arbeit .....	245
1. Konkrete Zielvorgaben für die Entwicklungszusammenarbeit .....	246
a) Die Festlegung von thematischen Schwerpunkten .....	248
b) Die Festlegung von länderbezogenen Schwerpunkten .....	249
2. Die Organisation der Entwicklungsverwaltung .....	251
3. Die Regelung des Verfahrens .....	253
a) Die allgemeine Koordination der Zusammenarbeit mit Nehmerlän- dern .....	253
b) Die Festlegung interner Entscheidungsvoraussetzungen .....	255
c) Die Konkretisierung der Durchführung .....	256
d) Die Entscheidung für die Budgetfinanzierung .....	257
e) Die nachträgliche Kontrolle der Entwicklungsverwaltung .....	257
f) Die Finanzierung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit .....	258
g) Die Einführung einer Entwicklungsverträglichkeitsprüfung .....	258
B. Die mögliche parlamentarische Beteiligung an der laufenden Entwicklungs- zusammenarbeit .....	259
I. Parallelen zu anderen Gesetzen .....	260
1. Das Parlamentsbeteiligungsgesetz .....	261
a) Der konstitutive Bundestagsbeschluss als Zustimmungserfordernis ..	263
b) Das Verfahren im Bundestag .....	264
2. Die „Lissabon-Begleitgesetze“ .....	267
a) Stellungnahmen als parlamentarische Beteiligungsform .....	269
b) Parlamentarische Mitwirkung durch Gesetze und konstitutive Be- schlüsse .....	271
II. Die dogmatische Einordnung von konstitutiven Parlamentsbeschlüssen ...	273
III. Der mögliche Einsatz von Stellungnahmen und Parlamentsbeschlüssen in der Entwicklungspolitik .....	278
1. Potenzielle Elemente von Stellungnahmen .....	278
2. Potenzielle Elemente von konstitutiven Parlamentsbeschlüssen .....	280

C. Die Einrichtung des Amtes eines Entwicklungsbeauftragten .....	281
I. Anlehnung an den Wehrbeauftragten im Sinne des Art. 45b GG .....	284
1. Der Wehrbeauftragte als Ombudsperson .....	284
2. Gemeinsamkeiten und Unterschiede zu einem Entwicklungsbeauftrag- ten .....	287
II. Die mögliche Kompetenzausgestaltung eines Entwicklungsbeauftragten ...	288

### *5. Kapitel*

<b>Fazit</b> .....	292
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	296
<b>Internetquellen</b> .....	331
<b>Personen- und Sachregister</b> .....	336