

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 1463

**Die parlamentarische Steuerung  
und Kontrolle der deutschen  
Entwicklungszusammenarbeit**

Von

**Patrick Sachsenmaier**



**Duncker & Humblot · Berlin**

PATRICK SACHSENMAIER

Die parlamentarische Steuerung  
und Kontrolle der deutschen  
Entwicklungszusammenarbeit

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1463

# Die parlamentarische Steuerung und Kontrolle der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

Von

Patrick Sachsenmaier



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät  
der Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover  
hat diese Arbeit im Jahr 2020  
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten  
© 2021 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Satz: Fotosatz Voigt, Berlin  
Druck: CPI buchbücher.de, Birkach  
Printed in Germany

ISSN 0582-0200  
ISBN 978-3-428-18309-8 (Print)  
ISBN 978-3-428-58309-6 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2020/2021 als Dissertation an der Juristischen Fakultät der Leibniz Universität Hannover angenommen und befindet sich auf dem Stand von Dezember 2020.

Herrn Professor Dr. Hermann Butzer, Richter des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs, danke ich herzlich für die herausragende Betreuung meines Promotionsvorhabens. Dank seiner steten Förderung, den immer anregenden Gesprächen – auch im Rahmen der Doktorandenseminare – und seiner fruchtbaren, aber kritischen Begleitung konnte diese Arbeit überhaupt erst entstehen.

Herrn Professor Dr. Timo Rademacher, M.Jur. (Oxford) danke ich herzlich für die schnelle und wohlwollende Zweitbegutachtung sowie für die konstruktiven Anmerkungen und Denkanstöße zu meiner Arbeit.

Meiner Familie, insbesondere meinen Eltern, möchte ich dafür danken, dass sie mich im Rahmen meiner Ausbildung allzeit begleitet und unterstützt haben.

Meinen Freundinnen und Freunden danke ich für die Zusprache von Motivation und den moralischen Beistand, den sie mir zukommen ließen.

Schließlich gilt mein besonderer Dank Daria, die immer für mich da war.

Hannover/Erfurt, im Dezember 2020

*Patrick Sachsenmaier*



# 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*

#### **Instrumente zur Stärkung der parlamentarischen Mitwirkung in der Entwicklungszusammenarbeit** 239

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*

#### **Fazit** 292

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

# 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 Zerteilung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit	52
1. Das Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	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

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

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 Entwicklungszusammenarbeit	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 Entwicklungszusammenarbeit	194
3.	Die Herleitung einer „Wesentlichkeit für das Zusammenleben der Menschen“	195
II.	Die Herleitung eines Parlamentsvorbehaltes aus einer Staatszielbestimmung	197
1.	Die Existenz eines Staatsziels der deutschen Entwicklungszusammenarbeit?	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 Grundgesetzes zum Parlamentsheer	208
a)	Das Urteil zu Auslandseinsätzen der Bundeswehr	209
b)	Die Zusammenhänge zur deutschen Entwicklungszusammenarbeit	214
c)	Keine Verfassungstradition der deutschen Entwicklungszusammenarbeit	217
III.	Der verfassungsrechtliche institutionelle Gesetzesvorbehalt in der Entwicklungszusammenarbeit	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 Entwicklungszusammenarbeit	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 Parlamentsvorbehaltes 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*

### **Instrumente zur Stärkung der parlamentarischen Mitwirkung in der Entwicklungszusammenarbeit** 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 Entwick- lungszusammenarbeit .....	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 Entwicklungsbeauftragten .....	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

## 1. Kapitel

# Einleitung

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit ist ein recht junges Politikfeld, das sich immer noch in einem nur langsam vollziehenden Prozess der Emanzipation von anderen Politikbereichen befindet. Als die Entwicklungszusammenarbeit in einer Zeit des „Kalten Krieges“ entstand, war sie zunächst dem Bundeswirtschaftsministerium, später dem Auswärtigen Amt, untergeordnet, und ein eigenständiges Entwicklungsministerium konnte sich erst über die Jahre hinweg etablieren.<sup>1</sup> Während 1953 der Haushaltstitel für die „Entwicklungshilfe“ noch etwa 500.000 DM betrug,<sup>2</sup> sind für das Jahr 2021 bereits 12,4 Milliarden Euro veranschlagt.<sup>3</sup> Dieser enorme Anstieg an verfügbaren Geldern belegt die gestiegene Bedeutung und das enorm gewachsene Aufgabenfeld der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.

In der Vergangenheit war die Verwendung der Gelder für die Entwicklungszusammenarbeit reine Verwaltungssache – Udo Kollatz<sup>4</sup> hat im Jahre 1982 zu Recht von der Entwicklungshilfe als der „letzten große Fondsverwaltung“ in Deutschland gesprochen. Hieran hat sich bis heute nicht viel geändert, obwohl der Einfluss internationaler Organisationen auf die deutsche Entwicklungszusammenarbeit immer größer geworden ist und mittlerweile viele verschiedene Akteure und Institutionen an der deutschen Entwicklungspolitik beteiligt sind.

Zwar ist auch die Bundesregierung als ein durch das Grundgesetz legitimes Verfassungsorgan verpflichtet und berechtigt, wichtige Aufgaben in der Entwicklungszusammenarbeit wahrzunehmen, und selbstverständlich ist das Parlament kein Gremium, das sich in jeder Detailfrage verlieren darf, doch muss nach der Idee des Parlamentsvorbehalts zumindest alles „Wesentliche“ durch das Parlament selbst entschieden und geregelt werden.<sup>5</sup> Nur so wird eine demokratische

---

<sup>1</sup> Haase, Handlungsspielräume einer quasi-staatlichen Entwicklungshilfeorganisation (1991), S. 50.

<sup>2</sup> Bohnet, Geschichte der deutschen Entwicklungspolitik (2015), S. 29.

<sup>3</sup> Anlage zur BT-Drs. 19/22600 vom 25.09.2020, Bundeshaushaltsplan der Bundesrepublik Deutschland für 2021, Überblick zum Einzelplan 23, S. 4 (in der geänderten Fassung BT-Drs. 19/23320 vom 06.11.2020 bzw. BT-Drs. 19/23324 vom 04.12.2020).

<sup>4</sup> Kollatz, Grundlagen der Entwicklungshilfeverwaltung, DÖV 1982, S. 561.

<sup>5</sup> Vgl. etwa Eberle, Gesetzesvorbehalt und Parlamentsvorbehalt, DÖV 1984, S. 485 ff.; Kalscheuer/Jacobsen, Der Parlamentsvorbehalt: Wesentlichkeitstheorie als Abwägungstheorie, DÖV 2018, S. 523 ff.; Maurer, Staatsrecht I (2010), S. 427; Morlok, Volksvertretung als Grundaufgabe, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Par-



Legitimationskette hergestellt und ein Zusammenspiel der Verfassungsorgane im Sinne der „checks and balances“ erreicht. Die elementare Frage dieser Arbeit ist daher, ob und inwieweit das Parlament in Deutschland die Entwicklungszusammenarbeit überhaupt steuert und kontrolliert, oder – verfassungsrechtlich betrachtet – sogar steuern und kontrollieren muss.

Selbst wenn die grundsätzliche Steuerung und Kontrolle der deutschen Entwicklungszusammenarbeit bis heute de facto durch die Exekutive, also die Gubernative und die Administrative, vorgenommen wird, erfolgt ein gewisses Maß an parlamentarischer Beteiligung immerhin dadurch, dass ein Bundestagsausschuss zur Wirtschaftlichen Zusammenarbeit und Entwicklung existiert. Diesem stehen gleichwohl nur begrenzte Möglichkeiten zur Verfügung, und seine wichtigste Aufgabe muss darin gesehen werden, gemeinsam mit dem Haushaltsausschuss den Etat im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit für den Haushaltsplan auszuhandeln. Ist das Haushaltsgesetz mit seinen Einzelplänen einmal beschlossen, geht alle Macht in der Entwicklungspolitik auf das Ministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie die angegliederten Durchführungsorganisationen über.

Ein Gesetz zur deutschen Entwicklungszusammenarbeit, das parlamentarische Beteiligungsrechte enthalten könnte, existiert gerade nicht, obwohl ein solches Gesetzesvorhaben in der Vergangenheit mehrfach diskutiert wurde. Da entsprechende Gesetzesinitiativen jedoch scheiterten, erfolgt die Steuerung und Kontrolle der deutschen Entwicklungszusammenarbeit bis heute weitestgehend regierungsseitig. Dabei stützt sich die Exekutive insbesondere auf das Haushaltsgesetz mit dem für die Entwicklungszusammenarbeit aufgestellten Einzelplan 23 sowie auf Verwaltungsvorschriften. Ob diese Handhabung erlaubt ist oder ob sich das Parlament weitergehend einbringen muss, wird in dieser Arbeit zu klären sein.

Aufgrund des nicht unerheblichen Einsatzes von deutschen Steuergeldern im Ausland besteht ein besonderes Interesse an einer effektiven und richtigen Entwicklungszusammenarbeit. In diesem Zusammenhang wird sogar über die Existenz eines eigenständigen Rechtsgebietes der Entwicklungszusammenarbeit diskutiert.<sup>6</sup> Unabhängig davon, ob die Bundesrepublik Deutschland Entwicklungszusammenarbeit aus humanitären, moralischen oder ökonomischen Gründen leistet, muss sich die Entwicklungspolitik – wie jeder andere Politikbereich auch – stets gegenüber der eigenen Bevölkerung demokratisch legitimieren. Die

---

lamentsrecht (2016), S. 143 (178 f.); v. Münch/Mager; Staatsrecht I (2016), S. 121; BVerfGE 33, 125 ff.; BVerfGE 47, 46 (79); BVerfGE 98, 218 (251).

<sup>6</sup> Hierbei sind die Habilitation von Dann (Entwicklungsverwaltungsrecht – Theorie und Dogmatik des Rechts der Entwicklungszusammenarbeit, 2012) und der Sammelband von Dann/Kadelbach/Kaltenborn (Hrsg.) (Entwicklung und Recht, 2014) hervorzuheben.

regelmäßig vorgebrachte Kritik am Vorgehen und der Effektivität der Entwicklungszusammenarbeit<sup>7</sup> hat zwar immer wieder zu Anpassungen in der Praxis geführt, doch erweisen sich die exekutiv ausgestalteten Strukturen teilweise als wenig geeignet, um die Entwicklungszusammenarbeit als Querschnittsgebiet in einen größeren Kontext zu setzen. Vielmehr erscheint es möglich, eine grundsätzliche parlamentarische Beteiligung an der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zu fordern.

Die Steuerung und Kontrolle der deutschen Entwicklungszusammenarbeit durch das Parlament ist derzeit jedoch nur fragmentarisch vorgesehen. Neben der grundsätzlichen Darstellung der Funktionsweise der deutschen Entwicklungszusammenarbeit und einer ausführlichen verfassungsrechtlichen Bewertung der parlamentarischen Beteiligungsmöglichkeiten wird in dieser Arbeit daher auch die Frage aufgeworfen werden, ob nicht der Erlass eines Gesetzes zur deutschen Entwicklungszusammenarbeit erforderlich ist. Denn die Rechtspraxis verschiedener anderer Länder hat gezeigt, dass ein solches Gesetz zur Entwicklungszusammenarbeit deren Funktionsweise zu verbessern vermochte und keineswegs ein Hindernis für gubernatives oder administratives Handeln darstellt.<sup>8</sup>

## A. Ziel der Arbeit und Gang der Untersuchung

Die Beteiligung des Parlamentes an der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zu untersuchen bedeutet insbesondere, die parlamentarische Steuerung und Kontrolle der deutschen Entwicklungszusammenarbeit in den Mittelpunkt der Arbeit zu stellen. Was allerdings konkret unter einer „parlamentarischen Steuerung und Kontrolle“ zu verstehen ist, bedarf weiterer Ausführungen. Die Begrifflichkeiten der „parlamentarischen Steuerung“ sowie der „parlamentarischen Kontrolle“ sind nämlich im Grundgesetz, außer im erst nachträglich eingefügten Art. 45b GG zum Wehrbeauftragten des Bundestages<sup>9</sup>, weder erwähnt noch näher erläutert. Vielmehr ergibt sich die Funktion einer parlamentarischen Steuerung

---

<sup>7</sup> Vgl. etwa *Hauff*, Nachhaltige Entwicklungspolitik (2019), S. 32 ff.; *Shikawati*, Fehlentwicklungshilfe, IP 4 (2006), S. 6 ff.; *U. Menzel*, Das Ende der Dritten Welt und das Scheitern der großen Theorien (1992); *Wolff*, Armutsbekämpfung durch Entwicklungshilfe, APuZ 9 (2000), S. 26 ff.

<sup>8</sup> Etwa das „Entwicklungszusammenarbeitsgesetz“ in Österreich, das „Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe“ in der Schweiz, das „Loi d’orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale“ in Frankreich, das „Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo“ in Spanien, der „Foreign Assistance Act“ in den USA oder der „International Development Act“ im Vereinigten Königreich.

<sup>9</sup> In dieser Arbeit sollen zwar zumeist geschlechterneutrale Begriffe verwendet werden, doch da aus Gründen einer verbesserten Lesbarkeit der Gebrauch von geschlechterspezifischen Formen teilweise erforderlich ist, sollen stets alle Geschlechter mit erfasst sein.