

Sangmeister | Wagner [Hrsg.]

Die Entwicklungszusammenarbeit der Zukunft



Nomos

Die Reihe „Weltwirtschaft und internationale
Zusammenarbeit“ wird herausgegeben von

Prof. (em.) Dr. Hartmut Sangmeister, Universität Heidelberg

Prof. Dr. Aurel Croissant, Universität Heidelberg

Prof. Dr. Günther Maihold, Stiftung Wissenschaft und
Politik, Deutsches Institut für Internationale Politik
und Sicherheit, Berlin

Band 22

Hartmut Sangmeister | Heike Wagner [Hrsg.]

Die Entwicklungszusammenarbeit der Zukunft



Nomos



<http://www.akademie-rs.de/>

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

ISBN 978-3-8487-5660-5 (Print)

ISBN 978-3-8452-9805-4 (ePDF)

1. Auflage 2019

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	7
Vorwort	11
<i>Günther Maihold</i>	
Entwicklungszusammenarbeit am Scheideweg: strategische Weichenstellungen und institutioneller Reformbedarf	17
<i>Stephan Klingebiel</i>	
Rahmenbedingungen und Eckpunkte von Entwicklungszusammenarbeit in der Zukunft	41
<i>Katja Hilser/Hartmut Sangmeister</i>	
Ist Entwicklungszusammenarbeit noch zeitgemäß?	55
<i>Michael Theurer</i>	
Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Herausforderungen der Zukunft	65
<i>Bernd Bornhorst</i>	
Herausforderungen für die zukünftige Entwicklungszusammenarbeit – eine zivilgesellschaftliche Betrachtung	73
<i>Philipp Keil</i>	
Machtstrukturen durch Partnerschaften überwinden	83
<i>Frank Priess</i>	
Demokratieförderung – Basis nachhaltiger Entwicklung: Der Beitrag der Politischen Stiftungen zur Entwicklungszusammenarbeit im 21. Jahrhundert	101

Inhalt

Michael Krempin

Stärken ausbauen und neue Herausforderungen meistern:
Die Zukunft der Technischen Zusammenarbeit der GIZ 119

Lena Hauck

„Die Entwicklungszusammenarbeit der Zukunft“
Herausforderungen der Finanziellen Zusammenarbeit meistern –
Möglichkeiten und Grenzen der Evaluierung 133

Rolf Steltemeier

Reformen der europäischen Entwicklungspolitik
am Beispiel der Post-Cotonou-Debatte 159

Katja Hilser

China's foreign aid – eine etwas andere Art der Entwicklungshilfe 175

Beatrix Waldenhof

Entwicklungspolitik in Zeiten globaler Zukunftsziele,
internationaler Machtverschiebungen und
vernetzter Außen-, Entwicklungs- und Sicherheitspolitik 185

Karl Weber

(Entwicklungs-)Politische Bildungsarbeit unter dem Anspruch
von Global Citizenship Education 201

Andreas Mues

Normative Grundlagen gesellschaftlicher Entwicklung:
Herausforderungen und Chance einer normativen
Entwicklungszusammenarbeit 209

Autorinnen und Autoren 229

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AKP-Staaten	Länder Afrikas, der Karibik und des Pazifiks
AMEXCID	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AASM	Associated African States and Madagascar
AU	African Union
bap	Bundesausschuss für politische Bildung
Bd.	Band
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BNDDES	Banco Nacional do Desenvolvimento
BNE	Bildungslandschaft für nachhaltige Entwicklung
BRICS	Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CAM	Cameroun (Kamerun)
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CIM	Centrum für internationale Migration und Entwicklung
CO2	Kohlenstoffdioxid
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
DAC	Development Assistance Committee
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
DEVCO	Directorate-General for International Cooperation and Development
DFID	Department for International Development
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
DRC	Demokratische Republik Kongo
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
ebd.	ebenda
ECOSOC	United Nations Economic and Social Council

Abkürzungsverzeichnis

EEF	Europäische Entwicklungsfonds
EFSD	EU Fund for Sustainable Development
EG	Europäische Gemeinschaft
EIB	Europäische Investitionsbank
EIP	External Investment
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative
ENI	Europäisches Nachbarschaftsinstrument
ENoP	European Network of Political Foundations
EPA	Economic Partnership Agreement
EPI	External Investment Plan
et al.	et alii
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
EZI	Instrument für Entwicklungszusammenarbeit
f.	folgende
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo
FDI	Foreign Direct Investments (FDI)
fMRI	Functional Magnetic Resonance Imaging
FTNS	Fondation pour le Tri-National de la Sangha
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
G7	Gruppe der Sieben (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada, USA; Beobachterstatus: Europäische Kommission)
G20	Gruppe der Zwanzig (G7 + Argentinien, Australien, Brasilien, China, Indien, Indonesien, Mexiko, Saudi Arabien, Südafrika, Südkorea, Türkei, Russland, EU)
GADM	Global Administrative Areas
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GBS	General Budget Support
GCE	Global Citizenship Education
ggf.	gegebenenfalls
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GIZ IS	GIZ International Services
GONGO	Government-organized non-governmental organization
GPEDC	Global Partnership for Effective Development Cooperation
GPS	Global Positioning System
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HIC	High Income Country
HM	Her Majesty
Hrsg.	Herausgeber
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
InWEnt	Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH

IZ	Internationale Zusammenarbeit
Jg.	Jahrgang
KAS	Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
LDC	Least Developed Country
LIC	Low Income Country
MDG	Millennium Development Goal
MENA	Middle East and North Africa
MFR	Mehrfähriger Finanzrahmen
MIC	Middle Income Country
Mio.	Million
Mrd.	Milliarde
MRT	Magnetresonanztomographie
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Non-Governmental Organization
Nr.	Nummer
NRO	Nicht-Regierungsorganisation
ODA	Official Development Assistance
ODI	Overseas Development Institute
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OOF	Other Official Flows
PATRIP	Pakistan Afghanistan Tajikistan Regional Integration Program
PBL	Policy Based Lending
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
REED	Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation
S.	Seite
SARS	Severe Acute Respiratory Syndrome
SBS	Sectoral Budget Support
SDG	Sustainable Development Goals
SEZ	Stiftung Entwicklungs-Zusammenarbeit Baden-Württemberg
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
TNS	Tri-nationaler Sangha-Park
TZ	Technische Zusammenarbeit
u. a.	unter anderem
UCBP	University Capacity Building Programme
ÜLG	Überseeische Länder und Gebiete
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees

Abkürzungsverzeichnis

UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
US	United States
USA	United States of America
USD	US-Dollar
u. v. m.	und vieles mehr
v. a.	vor allem
VENRO	Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V.
vgl.	vergleiche
VN	Vereinte Nationen
WBGU	Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen
WHO	World Health Organization
WTO	World Trade Organization
WWF	World Wildlife Fund
ZAR	Zentralafrikanische Republik
z. B.	zum Beispiel
ZIKAV	Zika-Virus-Infektion

Vorwort

Unter veränderten weltpolitischen und weltwirtschaftlichen Konstellationen stellt sich für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit (EZ) die Frage, ob sie in ihrer bisherigen Form noch zeitgemäß ist. Wie muss die öffentliche und zivilgesellschaftliche EZ auf neue globale Herausforderungen reagieren, wie kann und sollte sie institutionell und hinsichtlich ihrer Zielprioritäten umgestaltet werden? Was hat sich bewährt, was muss verändert werden, was kann von anderen Akteuren der internationalen EZ gelernt werden? Das waren die Leitfragen, die in dem Seminar „Die Entwicklungszusammenarbeit der Zukunft“ vom 3.–5. Mai 2018 in dem Tagungshaus Weingarten der Akademie der Diözese Rottenburg-Stuttgart kritisch diskutiert und reflektiert wurden. Mit der vorliegenden Publikation wollen wir Ergebnisse der Überlegungen und Debatten über die EZ der Zukunft aus den Perspektiven von Wissenschaft und Praxis einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich machen.

In seiner Einführung in das Seminarthema wies Hartmut Sangmeister (Universität Heidelberg) darauf hin, dass Fragen nach der Existenzberechtigung, der Sinnhaftigkeit und der Zukunft von EZ fast so alt seien wie der Milliarden-Dollar-Transfer in Länder Afrikas, Asiens und Lateinamerikas, der schon lange nicht mehr als „Entwicklungshilfe“ bezeichnet werde, sondern politisch korrekt als Internationale Zusammenarbeit. In dem Seminar gehe es nicht um rückwärtsgewandte Kritik an der EZ, sondern darum zu fragen, wie auf globale Herausforderungen zu reagieren sei, ob und wie EZ zukünftig institutionell und hinsichtlich ihrer inhaltlichen Aufgaben umgestaltet werden könne oder müsse.

Antworten auf solche Fragen gab Günther Maihold (Stiftung Wissenschaft und Politik/SWP, Berlin) in seiner *Keynote speech*, indem er für umfassende Reformen der EZ an Kopf und Gliedern plädierte. Das 1961 geschaffene Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) entspräche organisatorisch noch immer weitgehend dem Zuschnitt der „Entwicklungshilfe“ vergangener Jahrzehnte. Damit könne es aber nicht mehr den sich wandelnden Bedingungen einer komplexen internationalen Realität mit neuen Akteuren und Themen, regionalen und transregionalen Machtverschiebungen und transnational stark zirkulierenden Wissensbeständen gerecht werden. EZ als Teil des außenpoli-

tischen Handelns gedacht, erfordere eine klare Prioritätensetzung zur Umsetzung der Agenda 2030, der Nachhaltigkeitsagenda der Vereinten Nationen, die national wie global Leitschnur des Handelns werden sollte. Ziel müsse es sein, die über verschiedene Ministerien hinausreichende Transversalität der Nachhaltigkeitsagenda zu sichern und gleichzeitig den nationalen mit dem internationalen Rahmen zu verbinden. Ein möglicher Weg dahin wäre die Einrichtung eines Nachhaltigkeitsfonds, aufgliedert in einen nationalen und einen globalen Teil, die unter einem gemeinsamen Dach zu agieren hätten.

Tatsächlich sind schon seit längerem Zweifel zu konstatieren, ob Ziele, Strukturen und Instrumente der EZ noch angemessen seien. Dies gilt sowohl für die Durchführungsorganisationen der öffentlichen EZ, als auch für viele Nichtregierungsorganisationen, die sich in der internationalen Zusammenarbeit engagieren. Solchen Zweifeln stellte Michael Krempin (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit/GIZ, Eschborn) den programmatischen Titel seines Vortrags „Stärken ausbauen und neue Herausforderungen meistern“ entgegen. Engagiert und detailliert legte er da, wie sich die GIZ auf die Zukunft der Technischen Zusammenarbeit in der deutschen EZ vorbereitet.

Lena Hauck (KfW-Entwicklungsbank, Frankfurt am Main) sah eine Möglichkeit zur Bewältigung der Herausforderungen der Zukunft in der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ), die von der KfW als Durchführungsorganisation verantwortet wird, im Lernen aus systematischen Evaluierungen der FZ-Vorhaben. Evaluierungen seien wichtige Instrumente, um die Wirkung abgeschlossener FZ-Projekte festzustellen und zu beurteilen, aber sie dienten auch dazu, aus den Erfolgen und Misserfolgen der Vergangenheit für die Zukunft zu lernen. Man müsse jedoch die Grenzen des Lernens aus Evaluierung erkennen. An konkreten Beispielen wurde das Spannungsfeld zwischen gewünschter genauer Wirkungsmessung, Praktikabilität und Nützlichkeit verdeutlicht, in dem Evaluierungen stehen.

Auch die Europäischen Union (EU) als eine der größten Mittelgeber in der internationalen EZ steht vor der Herausforderung, auf veränderte Rahmenbedingungen in einer multipolaren Welt nicht nur zu reagieren, sondern die Zukunft der europäischen EZ proaktiv zu gestalten. Am Beispiel der Post-Cotonou-Debatte skizzierte Rolf Steltemeier (BMZ, Berlin) mögliche Zukunftsperspektiven für die EU-Entwicklungspolitik, die durch Reformen der Partnerschaftsabkommen zwischen der EU und den Ländern Afrikas, der Karibik und des Pazifiks möglich würden. Die Verhandlungen im Rahmen des Post-Cotonou-Mandats machten allerdings divergierende Interessen innerhalb der EU und zwischen den Partnerregionen

sehr deutlich, so dass ein erfolgreicher Abschluss des Reformprozesses keineswegs sicher sei.

Welche wichtigen Beiträge Politische Stiftungen zur deutschen EZ im 21. Jahrhundert leisten können, zeigte Frank Priess (Konrad-Adenauer-Stiftung e. V./KAS, Berlin) am Beispiel von KAS-Programmen in etwa 100 Staaten zur Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie länderübergreifenden Regionalprogrammen in Bereichen wie Medien, Klima-Umwelt, Soziale Marktwirtschaft, Förderung der Partizipation Indigener oder Sicherheit. Zur Förderung der Demokratie seien lokale Zivilgesellschaften die entscheidenden Verbündeten, zumal der Wunsch nach echter Teilhabe, nach Mitsprache, Bürgerrechten und unabhängiger Organisation vielerorts ungebrochen sei. Nicht zuletzt die Frauen würden in vielen Gesellschaften aktiver bei der Artikulation ihrer Interessen. Allerdings werde die Arbeit Politischer Stiftungen in immer mehr Staaten durch autoritäre Regime behindert. Zudem leide die Glaubwürdigkeit Politischer Stiftungen, wenn sich beispielsweise bei Partnerorganisationen in Afrika der Eindruck verfestige, Demokratieförderung und Kooperationsangebote stünde unter dem Oberziel, Migration nach Europa zu unterbinden.

Katja Hilser (Netzwerk Z|E – Zukunft Entwickeln, Heidelberg) stellte in ihrem Vortrag „China’s foreign aid – eine etwas andere Art von ‚Entwicklungshilfe‘“ das seit Jahren deutlich zunehmende entwicklungspolitische Engagement der Volksrepublik China in Ländern Afrikas, Asiens und Lateinamerikas dar. Allerdings unterscheide sich Chinas „Auslandshilfe“ in vielerlei Hinsicht von der etablierten EZ westlicher Staaten. Die chinesische Regierung betone stets, dass die Zusammenarbeit auf der Grundlage von Gleichberechtigung und wechselseitigem Respekt sowie im Geist wechselseitigen Nutzens und gemeinsam geteilter Gewinne erfolge; mit der Ausweitung der Zusammenarbeit solle von den positiven Erfahrungen beider Seiten gelernt und das gegenseitige politische Vertrauen intensiviert werden. Jenseits der Rhetorik regierungsamtlicher Verlautbarungen zeige jedoch die Bestandsaufnahme der chinesischen „Auslandshilfe“, dass damit auch die massive Durchsetzung wirtschaftlicher und politischer Interessen Chinas einhergehe. Partnerregierungen in afrikanischen und lateinamerikanischen Ländern wüssten es jedoch zu schätzen, dass die chinesische „Auslandshilfe“ nicht mit Forderungen nach *Good Governance* oder Einhaltung der Menschenrechte verbunden sei, wie bei der EZ westlicher Staaten üblich. Zudem würden chinesische Projekte mit weniger bürokratischem Aufwand und in kürzerer Zeit fertig gestellt als vergleichbare Vorhaben westlicher EZ-Organisationen.

Für das Verständnis und die Akzeptanz von EZ ist entwicklungspolitische Bildungsarbeit von entscheidender Bedeutung. Dies machte Karl Weber (Arbeitsgemeinschaft katholisch-sozialer Bildungswerke e.V./AKSB, Bonn) in seinem Vortrag deutlich, indem er Chancen und Grenzen entwicklungspolitischer Bildungsarbeit aufzeigte. Politische Bildung sei von besonderer Wichtigkeit für Menschen, für deren Lebenssituation ein nationalstaatliches Konzept weder temporär oder dauerhaft zutrifft. Aber nicht nur für sie biete sich der Ansatz der *Global Citizenship Education* (GCE) an, wie er sinngemäß in den *Sustainable Development Goals* (SDG) der Vereinten Nationen verankert ist.

Philipp Keil (Stiftung Entwicklungs-Zusammenarbeit Baden-Württemberg/SEZ, Stuttgart) plädierte in seiner Präsentation „Machtstrukturen durch Partnerschaften überwinden“ dafür, sich in der Zusammenarbeit mit Menschen des Globalen Südens der Nachwirkungen der deutschen Kolonialgeschichte bewusst zu sein, ebenso wie der ungleichen Voraussetzungen in den wirtschaftlichen Strukturen sowie in den Entscheidungs- und Denkstrukturen. Machtstrukturen müssten durch Partnerschaft überwinden werden, was auch bedeute, Definitionen und Wertmaßstäbe von „Entwicklung“ zu überdenken, und Partnerschaften zu etablieren. Partnerschaften erforderten einen respektvollen Umgang miteinander, Achtung, Wertschätzung und Gleichberechtigung. Dabei müssten alle Partner ein gemeinsames Ziel verfolgen, zu beiderseitigem Gewinn und Nutzen.

Neben den Vorträgen und Präsentationen wurden den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Seminars auch Workshops angeboten, mit der Möglichkeit, verschiedene kontextrelevante Fragen vertiefend zu diskutieren. Ein Workshop war der Zukunft der transnationalen Sozialen Arbeit gewidmet; vor welchen Herausforderungen die Soziale Arbeit als der Teil der Entwicklungspolitik in Zeiten globaler Zukunftsziele, internationaler Machtverschiebungen und vernetzter Außen-, Entwicklungs- und Sicherheitspolitik steht, erläuterte Beatrix Waldenhof (Hochschule Esslingen) in ihrem Beitrag. Die Ergebnisse des Workshops „Ist Entwicklungszusammenarbeit noch zeitgemäß?“ sind in dem gleichnamigen Beitrag von Katja Hilser und Hartmut Sangmeister zusammengefasst.

Um möglichst viele Perspektiven zu berücksichtigen, aus denen die EZ der Zukunft diskutiert wird, haben wir zusätzlich zu den Seminar-Vorträgen und Präsentationen vier weitere Beiträge in die vorliegende Publikation aufgenommen. Stephan Klingebiel (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik/DIE, Bonn) zeigt in seinem Beitrag Rahmenbedingungen und Eckpunkte zukünftiger EZ auf. Bernd Bornhorst (Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen/VENRO,

Berlin) thematisiert aus zivilgesellschaftlicher Perspektive Herausforderungen für die EZ der Zukunft. Michael Theurer (Mitglied des Deutschen Bundestages/MdB, Berlin) weist in seinen Überlegungen zu den Herausforderungen der EZ darauf hin, dass das zuständige Bundesministerium nicht nur für Entwicklung zuständig sei, sondern auch für wirtschaftliche Zusammenarbeit. Jedoch würden nationalistisch-populistische Tendenzen rund um den Globus den Welthandel und freie Märkte bedrohen, die es durch engere Zusammenarbeit der europäischen Staaten zu stärken gelte. Denn gerade auch für Entwicklungsländer würden durch Einbindung in einen freien, regelbasierten und gerechter Welthandel Chancen nachhaltiger Entwicklung und Armutszurückbildung ermöglicht. Andreas Mues (Deutsche Hochschule für Gesundheit und Sport/ DHGS, Berlin) leitet in seinem Beitrag aus psychologisch-philosophischen Theorien die Rolle der Normativität in der individuellen menschlichen Entwicklung ab, um daraus Parallelen zu gesellschaftlicher Entwicklung und deren moralischer Grundlagen zu ziehen. Er plädiert dafür, die Rolle der Moralität in menschlichen Gesellschaften stärker in den Fokus der EZ zu stellen. Dadurch würde Entwicklung ermöglicht, ohne diese initiieren und steuern zu wollen, und unabhängig von eigenen Nutzungserwägungen wäre durch kooperative Partizipation Entwicklungsautonomie erreichbar.

Die vorliegende Publikation ist das Ergebnis des kritischen (Nach-)Denkens der Autorinnen und Autoren über „Die Entwicklungszusammenarbeit der Zukunft“. Ihnen allen gilt unser herzlicher Dank. Sie haben sich sehr kooperativ unseren herausgeberischen Auflagen gestellt, die Beiträge in vorgegebener Zeit zu schreiben und auf den vorgegebenen Seitenumfang zu begrenzen, so dass sie gegebenenfalls auf wünschenswerte weiterführende Analysen und inhaltliche Querverweise verzichten mussten. Besonderen Dank schulden wir *Corinna Schneider* für die sorgfältige Lektorierung der Manuskripte sowie für die Herstellung der druckfertigen Vorlage für den Nomos Verlag. Der Verlag veröffentlicht den Band in der Reihe „Weltwirtschaft und internationale Zusammenarbeit“, in der auch die früheren Berichte unserer Seminarreihe „Entwicklungszusammenarbeit im 21. Jahrhundert: Wissenschaft und Praxis im Dialog“ erschienen sind.

Heidelberg und Weingarten, im November 2018
Hartmut Sangmeister und Heike Wagner

Entwicklungszusammenarbeit am Scheideweg: strategische Weichenstellungen und institutioneller Reformbedarf

Günther Maihold

Unter dem Titel „Upgrading International Development Cooperation“ haben jüngst führende Verantwortliche im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) eine Umkehr gefordert, um alte Standards und traditionelle Ausrichtungen in diesem Politikfeld zu überwinden (Bárcena Ibarra/Manservigi/Pezzini 2018). Diese Notwendigkeit einer Transformation der Entwicklungspolitik, die immer weniger in der Lage ist, der neuen Realität von Entwicklungs herausforderungen jenseits traditioneller Ländergruppen und etablierter *lessons learned*-Analysen nachzukommen, ist umfassend diskutiert und belegt (Ashoff/Klingebliel 2014; Klingebliel 2017). Dabei steht weniger die Frage im Vordergrund, inwieweit die klassische Orientierung der EZ an der Armutsreduzierung weiterhin eine zentrale, wenn auch rückläufige Herausforderung bleiben wird, sondern vielmehr die Tatsache, dass „für Partnerländer [...] die Attraktivität und Bedeutung von EZ [abnimmt], Kooperationsbeziehungen [...] vielfach nicht mehr durch eine EZ-Logik bestimmt [sind]“ (Ashoff/Klingebliel 2014: 194). Die angeforderte EZ-Systemreform ist jedoch nicht eingetreten, vielmehr sind vor allem Anpassungen an interne und innenpolitische Konjunkturen erfolgt, während die erforderliche Neuordnung des Politikfeldes wegen mangelndem politischem Willen ausgeblieben ist. Normen und Praktiken müssen daher ebenso überprüft werden wie institutionelle Formate und etablierte Politikansätze. Ein solches Reformprogramm weiter auf die lange Bank zu schieben, erscheint aus heutiger Sicht politisch fahrlässig und operativ schädlich, weil wichtige Weichenstellungen verpasst werden. Dabei stehen nicht die Anpassung an kurzfristige entwicklungspolitische Moden im Vordergrund, sondern die Folgen aus Strukturverschiebungen in der internationalen Politik (Stichwort: Aufstieg des „Südens“), die Pluralisierung von Akteuren und Handlungsformaten (Stichwort: Süd-Süd-Kooperation), neue Identitäten (Stichwort: *Global South*) sowie grundlegende Veränderungen in der Kooperationslogik der Entwicklungszusammenarbeit (Stichwort: Normsetzungsverlust des *Development Assistance Committee/DAC* der *Organization for Economic Cooperation and Development/OECD*).

Im Folgenden soll es darum gehen, einige der Herausforderungen der EZ in der aktuellen politischen Debatte zu diskutieren und dabei auch danach zu fragen, inwieweit die organisatorische und institutionelle Aufstellung der Entwicklungspolitik geeignet sind, diese zu bewältigen und positiv zu gestalten.

1. Mittelaufwuchs und Vervielfältigung des Aufgabenspektrums

„Mehr Mittel für Entwicklungszusammenarbeit, zivile Krisenprävention, humanitäre Hilfe, Verteidigung und Bundeswehr – zusätzliche finanzielle Mittel für diese Bereiche sollen im Verhältnis 1:1 prioritär erhöht werden“ (Koalitionsvertrag 2018: 17). Mit dieser einprägsamen Formel hat der Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung aus CDU, SPD und CSU eine Korrespondenzregel zwischen möglichen finanziellen Aufwüchsen im Verteidigungsetat und Teilbereichen des Etats für Entwicklungszusammenarbeit hergestellt, die dem zuständigen Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) auch in Zukunft wachsende Finanzmittel sicherstellen sollte. Dabei dürfte der Treiber im Haushalt das Verteidigungsministerium zu finden sein, das mit dem Ziel von zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts für Verteidigungsausgaben im Rahmen der NATO eine starke politische Vorgabe besitzt. Zwar deutet die mittelfristige Finanzplanung des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) an, dass die Korrespondenzregel verletzt werden wird, weshalb Bundesminister Müller der Haushaltsplanungsvorlage nur unter Vorbehalt zugestimmt hat und eine entsprechende Protokollerklärung des Kabinettsbeschluss beigegeben wurde. Der Etat für Müllers Ministerium steigt jedoch laut Haushaltsentwurf der Bundesregierung im Jahr 2018 deutlich – um rund 900 Millionen Euro auf rund 9,4 Milliarden Euro an, das sind zehn Prozent mehr als noch 2017.¹

An Mitteln für die EZ besteht also zunächst kein akuter Mangel, vielmehr bewegt sich die Debatte in der Fachöffentlichkeit eher um die Frage, für welche Zwecke, welche Länder(Gruppen) und mit welchem Förderungsansatz diese Mittel eingesetzt werden sollen. Damit erscheint eine Diskussion beendet, die sich über Jahre auf die Frage konzentrierte, wie das Politikfeld der EZ angesichts beschränkter Legitimität in der Bevölkerung sich selbst behaupten könne (Hillebrand/Maihold 1999). Bundesminister Müller hat dieses Defizit erfolgreich dadurch zu bearbeiten versucht,

1 <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2018/kw27-de-wirtschaftliche-zusammenarbeit/561072> (18.10.2018).

indem mit vordergründigen Anknüpfungen an innenpolitische Agenden und „verkaufsfördernde“ Maßnahmen die Attraktivität der EZ auch für andere Politikfelder und nationale Entscheidungsnotwendigkeiten begründet wurde und wird. Mit diesem Ansatz wurden bestehende Strukturprobleme zu überdecken versucht und letztlich die bestehende Notwendigkeit einer Debatte über anstehende Reformerfordernisse vertagt. Das entwicklungspolitische Handlungsfeld erweist sich in Deutschland gegenwärtig als sehr reformresistent, die Desiderate für eine Neuorientierung laufen ins Leere angesichts der politisch gesetzten „neuen Prioritäten“.

Dabei befindet sich die Entwicklungszusammenarbeit heute an einem kritischen Punkt der Neudefinition, wobei durchaus unterschiedliche Vektoren auf dieses Politikfeld einwirken: Zum einen debattiert es sich zwischen der multilateralen Orientierung und einer wachsenden bilateralen Ausrichtung seiner Ressourcen. Zum anderen hat die Verabschiedung der Millennium Entwicklungsziele (MDGs) und daran anschließend der nachhaltigen Entwicklungsziele (SDGs) einen gemeinsamen Rahmen gesetzt, der nun ebenso wie die Paris-Deklaration im Falle der Klimapolitik auf eine Umsetzung sowohl in nationaler wie auch internationaler Dimension wartet. Schließlich ergibt sich die Debatte, ob die zentralen Koordinaten des Politikfeldes heute noch tragend sein können; das gilt vor allem für die Frage der Orientierung an der offiziellen Entwicklungshilfe (*Official Development Assistance*/ODA) in der Definition des Entwicklungshilfesausschusses der OECD (DAC), die aber gleichwohl immer weniger relevant für die Entwicklungszusammenarbeit wird. Hinzu kommen neue Elemente der Verbesserung der finanziellen Ausstattung der Entwicklungszusammenarbeit durch die Erwartung an einen Hebeleffekt in Gestalt der Einwerbung privater Gelder und des Engagements der Privatwirtschaft, die wiederum selbst Förderung erhält und Gegenstand der Entwicklungszusammenarbeit ist.

2. Die Selbstüberforderung der EZ

Der Aufwuchs der Haushaltsansätze wird traditionell als Erfolgsindikator des jeweiligen Ministers interpretiert. Doch lässt der Blick auf die Zahlen nicht erkennen, dass hinter dieser Budgetentwicklung sich strukturelle Verschiebungen in der Arbeit des BMZ verbergen. Mit der Einführung der drei mit Barmitteln ausgestatteten Sonderinitiativen² „Eine Welt ohne

2 [Http://www.bmz.de/de/themen/Sonderinitiative-Fluchtursachen-bekaempfen-Fluechtlinge-reintegrieren/deutsche_politik/index.jsp](http://www.bmz.de/de/themen/Sonderinitiative-Fluchtursachen-bekaempfen-Fluechtlinge-reintegrieren/deutsche_politik/index.jsp) > (18.10.2018).

Hunger“, „Fluchtursachen bekämpfen, Flüchtlinge reintegrieren“ und „Stabilisierung und Entwicklung Nordafrika-Nahost“ sowie des jüngst lancierten Marshallplans mit Afrika³ mit mehr als 100 Eckpunkten hat die Leitung des BMZ versucht, politische Zeichen für ihre Amtsführung zu setzen. Sie hat gleichzeitig durch den Rückgriff auf das Instrument von „Sonderinitiativen“ erkennen lassen, dass die vorhandene Struktur der Projektabwicklung angesichts ihrer sektoralen Versäulung zunehmend an der eigenen Leistungsgrenze angelangt ist und damit eine Parallelstruktur geschaffen, die nun mit einem neuen Organisationsaufbau des Ministeriums behoben sein soll (Zapf 2018: 52). Hinzu kommen noch die von Minister Müller in der vergangenen Legislaturperiode lancierten Programme wie das Textilbündnis⁴ oder die Grünen Innovationszentren⁵ sowie jetzt das Programm „Perspektive Heimat“⁶, die besondere Sichtbarkeit erlangen sollen. Die EZ bewegt sich damit immer mehr in Richtung auf eine Kompetenzfalle hin, die sich durch einen überzogenen Gestaltungsoptimismus immer weiter öffnet. Auf diesem Weg kann die institutionelle Gestalt des Ministeriums und der Durchführungsorganisationen nicht mithalten; die Verselbstständigung des Leitungsstabes gegenüber der Arbeitsstruktur des Hauses ist ein Ausweis dieses Prozesses, der nicht in die etablierten Formate passt und daher zu Überlastung der bestehenden Formate und Fehlallokationen der Mittel führen kann.

Erkennbar wird daraus zweierlei:

- Die Selbstüberforderung der EZ durch ein überdehntes Kompetenzfeld mit der Folge einer Herabsetzung von Standards der Strukturwirksamkeit und nachhaltiger Wirkung, und
- überbeanspruchte und überforderte Verwaltung der Gelder durch Einführung zusätzlicher Sonderinitiativen und Sichtbarkeitsprogramme – nicht nur beim Ministerium selbst, sondern auch bei den Durchführungsorganisationen, die den entsprechenden Mittelabfluss gewährleisten sollen.

3 [Http://www.bmz.de/de/laender_regionen/marshallplan_mit_afrika/index.jsp](http://www.bmz.de/de/laender_regionen/marshallplan_mit_afrika/index.jsp) (18.10.2018)

4 [Http://www.bmz.de/de/themen/textilwirtschaft/deutsches_engagement/index.html?follow=adword](http://www.bmz.de/de/themen/textilwirtschaft/deutsches_engagement/index.html?follow=adword) (18.10.2018).

5 [Http://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/themen_und_schwerpunkte/ernaehrung/Factsheet_Innovationszentren_DE.pdf](http://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/themen_und_schwerpunkte/ernaehrung/Factsheet_Innovationszentren_DE.pdf) (18.10.2018).

6 [Http://www.bmz.de/de/themen/Sonderinitiative-Fluchtursachen-bekaempfen-Fluechtlinge-reintegrieren/deutsche_politik/aktionsfeld_4/index.jsp](http://www.bmz.de/de/themen/Sonderinitiative-Fluchtursachen-bekaempfen-Fluechtlinge-reintegrieren/deutsche_politik/aktionsfeld_4/index.jsp) (18.10.2018)

Führt man sich die verschiedenen Zielvorgaben der Entwicklungszusammenarbeit in den vergangenen Jahren vor Auge, so wird deutlich, dass sehr unterschiedliche Orientierungen vorgetragen werden. In der Zielbestimmung des früheren Entwicklungshilfeministers Dirk Niebel (2009–2013) wurde es als Ziel der EZ vorgegeben, „sich selbst überflüssig zu machen“ (Niebel 2009). Unter dem Einfluss des Bundesministers Gerd Müller (2013–) wird Entwicklungspolitik im Jahr 2018 mit einem vollkommen neuen Stellenwert versehen: „Die Flüchtlingskrise zeigt uns ganz klar: lösen wir die Probleme nicht vor Ort, kommen die Menschen zu uns. Als reiches Industrieland haben wir eine humanitäre Aufgabe“ (Müller 2018). Diese Zielvorgabe setzt die Entwicklungszusammenarbeit in eine klare Priorität der Innenpolitik Deutschlands und trennt sie damit von den normativen Vorgaben wie sie etwa in den nachhaltigen Entwicklungszielen vorgegeben sind. So wird diese Ausrichtung von Martin Bröckelmann-Simon (2018), Geschäftsführer des katholischen Hilfswerks Misereor, als „fatale Engführung“ kritisiert, die einer innenpolitischen Begründung der „neuen Attraktivität von Entwicklungszusammenarbeit“ folge. Mit der Maßgabe der Ausrichtung der EZ auf die Fluchtursachenbekämpfung werde der EZ die Aufgabe zugewiesen, „uns die Probleme anderer Regionen vom Hals zu halten“, was einer zynischen und egoistischen Haltung entspreche. Dahinter verbirgt sich nicht nur eine andere Sicht auf die Legitimitätsgrundlagen der EZ, sondern auch der Hinweis auf die Frage, inwieweit das Instrumentarium und das Zielfeld des entwicklungspolitischen Handelns angemessen zur Lösung dieser neuen Herausforderung migrationspolitischer Art eingeschätzt werden.

Doch der Wandel im Politikfeld EZ reicht deutlich weiter: Betrachtet man zusätzlich die internationale Dimension, so wird erkennbar, dass das Konzept der Entwicklungshilfe besonders in die Debatte gekommen ist:

Aid, while necessary for now, is an instrument of declining relative, sometimes absolute, value [...] if development is about more than aid, someone is bound to ask where the boundaries of the constituency lie: do development ministries deal with aid and non-aid issues only for the low income countries and fragile states, or for some wider group, and if wider, how defined? (Maxwell 2014).

Hier wird ersichtlich, dass neben der Fragen des Instrumentenkastens und des Zielsystems der EZ auch die Frage der Zielgruppen – will heißen der Zielländer und ihrer Positionierung, im Bereich der wirtschaftlichen Entwicklung maßgeblich werden. Damit ist die Diskussion nach Ländergruppen oder Ländertypologien angesprochen (Klingebiel 2017: 462), die nicht mehr nur nach Armutskategorien zu bilden sein werden, sondern in viel stärkerem Maße auch Kriterien der Produktion globaler Güter, der Nach-

haltigkeitsagenda oder regionaler Verantwortung abbilden sollten. In Zukunft dürfte es kaum mehr tragfähig sein für die EZ, sich nur noch auf Länder zu konzentrieren, die im Bereich der geringen Einkommensgruppe liegen oder als fragile Staaten ausgewiesen werden. In sehr viel stärkerem Maße werden mögliche Empfängerländer auch ihrerseits Geber von EZ sein und damit aus diesem traditionellen Korridor herausfallen. Im Rahmen seiner Marshallplan-Initiative für Afrika hat sich das BMZ jedoch auf einen sehr traditionellen Weg begeben: Unter der Maxime, „anreizbasierte Reformpartnerschaften mit Reformchampions unter den afrikanischen Staaten“ (BMZ 2017: 13) zu begründen und dafür 20 Prozent der Entwicklungsgelder für Afrika zusätzlich bereit zu stellen,⁷ geht die amtliche Entwicklungspolitik einen gegenläufigen Weg. Diese Reformpartnerschaften, die bislang mit Côte d’Ivoire, Ghana und Tunesien abgeschlossen wurden, enthalten eine Auszahlungskonditionalität, die die Bereitstellung von Mitteln der EZ (meist in der Form konzessionärer Kredite der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)) mit der erfolgreichen Durchführung der angekündigten Reformen verknüpft. Sie sind ein Instrument der bilateralen Zusammenarbeit und stärken nachdrücklich die spezifischen Interessen, die das BMZ mit seiner migrationspolitischen Wende nach deren sicherheitspolitischer Wendung im Kontext des Afghanistan-Engagements (Maihold 2005; Brand 2011) in der EZ vorantreibt. Damit wird ein konzeptioneller Weg beschritten, der Entwicklungszusammenarbeit im Sinne der Migrationsbekämpfung bzw. -kontrolle fortschreibt und eine Engführung fördert, die neue Formen und Formate der Entwicklungszusammenarbeit auf die lange Bank schiebt. Damit setzt sich Deutschland einer Tendenz aus, sich von internationalen Debatten abzumelden und den Anschluss an wichtige Neuorientierungen des entwicklungspolitischen Dialoges zu verpassen.

Die Agenda 2030 und ihre 17 Nachhaltigkeitsziele stellen in der aktuellen internationalen Diskussion das Zielsystem der Entwicklungszusammenarbeit dar, das – wenn es ernst genommen und nicht nur symbolisch verstanden wird – zudem eine Bindungswirkung für Innen- und Außenpolitik sowie von nationaler und internationaler Entwicklung begründet. Damit verbunden ist die Frage, ob die Entwicklungspolitik sich als *der* zentrale Akteur bei der Verfolgung der Nachhaltigkeitsagenda verstehen will und wie es den entwicklungspolitischen Akteuren ggf. gelingen kann oder soll, die Umsetzung dieser Nachhaltigkeitsziele jenseits des eigenen

7 [Http://www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/2017/januar/170118_pm_006_Marshallplan-mit-Afrika-neue-Partnerschaft-fuer-Entwicklung-Frieden-und-Zukunft/index.jsp](http://www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/2017/januar/170118_pm_006_Marshallplan-mit-Afrika-neue-Partnerschaft-fuer-Entwicklung-Frieden-und-Zukunft/index.jsp) (18.10.2018)

Politikfeldes, d. h. also außerhalb ihres unmittelbaren Zuständigkeitsbereichs, zu gewährleisten. Angesichts des Querschnittscharakters der Nachhaltigkeitsziele ergeben sich daraus wichtige Herausforderungen für die EZ, die dann um eine intensive Koordination ihres Handelns mit innenpolitischen Akteuren nicht herumkommen wird. Als Rahmen, der Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländer gemeinsam bindet, ist die Agenda 2030 eben genau darauf ausgelegt, sich alten Länderkategorien zu entziehen und einen umfassenden thematischen Ansatz zu verfolgen (Paulo/Janus/Holzzapfel 2017), so dass der transversale Charakter der Nachhaltigkeitsagenda sichtbar und erreichbar wird. Dies beinhaltet vor allem einen *whole-of-government-Ansatz*⁸, der ministerielle Eigenlogiken überwindet und die kooperativen Ressourcen zu wecken weiß (Lascoumes/Galès 2007).

Auf der anderen Seite ist aber auch zu klären, welche Rückwirkungen die immer bedeutender werdende und gleichzeitig größere Verbindlichkeit beanspruchende globale Agenda für das Politikfeld der Entwicklungszusammenarbeit hervorbringt. Hier ist insbesondere die Grundsatzfrage zu klären, inwieweit die traditionelle Trennung zwischen Geber- und Empfängerländern noch einen sinnvollen Charakter hat und inwieweit angesichts des Aufkommens von Süd-Süd-Zusammenarbeit und triangulärer Projekte es noch Sinn macht, dass überkommene Konzept der „Geber“ und der Geber-Koordination (Maihold 2010) fortzuführen oder an einer neuen Aufstellung der Entwicklungszusammenarbeit zu arbeiten. Die neue internationale Landschaft der EZ lässt es eher angeraten erscheinen, sich von diesen Vorstellungen zu lösen (Mawdsley 2012; Gore 2013) und in stärkerem Maße auch die Nehmer in diese Überlegungen einzubeziehen. Diese neuen Tendenzen sind jedoch von der politischen Dynamik in Deutschland verschüttet worden, die entwicklungspolitischen Zielsysteme sind in den Schatten globaler Krisen geraten (Klingebl 2018a: 170), damit durchläuft auch das BMZ eine neue Phase der Unterordnung unter allgemein- und europapolitische Prioritäten, die mit einem massiven Zufluss an Ressourcen für das neue Aufgabenfeld der Migrationskontrolle, Fluchtursachenbekämpfung und Rückführung von irregulären Migranten verbunden ist. Demgegenüber verblassen die bis dahin dominanten Debatten

8 Der Begriff „whole-of-government“ ist in der entwicklungspolitischen Community durch die Verquickung von entwicklungs- und sicherheitspolitischen Interessen negativ besetzt. Weithin wird heute daher eine andere Begrifflichkeit bevorzugt wie „comprehensive approach“, „interagency leadership“ etc. In der deutschen Debatte wird meist vom „Schulterschluss zwischen Außen-, Entwicklungs- und Wirtschaftspolitik“ gesprochen.