

Die Reihe „Weltwirtschaft und internationale
Zusammenarbeit“ wird herausgegeben von

Prof. Dr. Hartmut Sangmeister, Hochschule für Wirtschaft,
Technik und Kultur (HWTK), Berlin

Prof. (em.) Dr. Oskar Gans, Universität Heidelberg

Prof. Dr. Detlef Nolte, GIGA Institut für Lateinamerika-
Studien Hamburg

Band 12

Rainer Öhlschläger | Hartmut Sangmeister [Hrsg.]

Von der Entwicklungshilfe zur internationalen Zusammenarbeit

Chancen nutzen – Zukunft gestalten



Nomos

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

ISBN 978-3-8487-0186-5

1. Auflage 2013

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2013. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	7
Vorwort	11
<i>Hartmut Sangmeister</i> Anpassen, ergänzen, verbessern: Entwicklungszusammenarbeit muss sich fortlaufend verändern	17
<i>Werner Bruns</i> Grundzüge der neuen deutschen Entwicklungspolitik in liberaler Verantwortung	23
<i>Ulrich Post/Heike Spielmans</i> Deutsche Entwicklungspolitik als Zukunftspolitik?	31
<i>Michael Krempin</i> Von der Entwicklungshilfe zur internationalen Zusammenarbeit	35
<i>Karl Weber</i> Kirchliche Entwicklungszusammenarbeit und globale Zivilgesellschaft	49
<i>Udoy M. Ghose</i> India as an Emerging Donor: Rhetoric and Reality	63
<i>Katja Hilser</i> Wirtschaftswachstum und Nachhaltige Entwicklung – ein Widerspruch?	75
<i>Martin Herrndorf</i> Komplexität von Geschäftsmodellen in Armutsmärkten – Grundlagen für eine Typologie	95
<i>Alexa Schönstedt-Maschke</i> Armutsbekämpfung durch berufliche Bildung: Fallbeispiel SENATI/Peru	113
<i>Bernd Lämmlein</i> Zukunftsfähige Energieversorgung in den Städten des globalen Südens – Herausforderungen und Potentiale	127
	5

<i>Erika Günther/Julia Rückert</i> <i>Water-Food-Security: globale Herausforderung der Zukunft</i>	141
<i>Vinod Thomas/Silke Heuser</i> Naturkatastrophen und Klimawandel: neue Herausforderungen der internationalen Zusammenarbeit	159
<i>Helke Wälde</i> Überblick über neuere „innovative“ Instrumente zur internationalen Entwicklungsfinanzierung	187
<i>Stephan Klingebiel</i> Ergebnisbasierte Ansätze in der Entwicklungszusammenarbeit: Möglichkeiten und Grenzen neuer Ansätze	201
Verzeichnis der Autorinnen und Autoren	211

Vorwort

Viele Gesellschaften in Afrika, Asien und Lateinamerika stehen noch immer vor enormen Entwicklungs Herausforderungen. Gleichzeitig ist die Bereitschaft der westlichen Geberländer begrenzt, angesichts ihrer eigenen wirtschaftlichen Probleme öffentliche Mittel für die internationale Entwicklungszusammenarbeit bereitzustellen. Traditierte Formen und Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit und deren Wirksamkeit werden zu Recht in Frage gestellt – in Geber- und in Empfängerländern. Oder, wie es *Dirk Niebel*, Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, in einem Spiegel-Interview (vom 08.08.2011) plakativ formulierte: „Almosen waren gestern.“

Die Entwicklungszusammenarbeit muss sich an die veränderte Akteurskonstellation anpassen, die durch das zunehmende Engagement von *emerging donors* wie Brasilien, China und Indien oder private Stiftungen wie die *Bill & Melinda Gates Foundation* entstanden ist. Zudem sieht sich die Entwicklungszusammenarbeit mit der Erwartung konfrontiert, auch für neue Herausforderungen wie Klimawandel, Terrorismus und zerfallende Staaten Lösungsbeiträge anbieten zu können. Und vor allem sollte die Entwicklungszusammenarbeit sehr viel stärker als in der Vergangenheit zukunftsorientiert angelegt sein, d. h. nicht reaktiv, sondern proaktiv gestaltet werden. Es gilt, vorhandene Chancen konsequent zu nutzen und Zukunft zu gestalten.

Die Frage, wie wirkungsorientierte Entwicklungszusammenarbeit im 21. Jahrhundert ausgestaltet werden kann, stellt sich nicht nur den Experten in Politik und Wissenschaft, sondern allen entwicklungspolitisch interessierten und engagierten Bürgerinnen und Bürgern. Als ein kritisches Forum für die Diskussion dieser Frage nach der zukünftigen Ausgestaltung der Entwicklungszusammenarbeit bietet sich die Seminarreihe „Entwicklungszusammenarbeit im 21. Jahrhundert: Wissenschaft und Praxis im Dialog“ an. Die Seminarreihe wird seit 2010 jährlich von der Akademie der Diözese Rottenburg-Stuttgart in Zusammenarbeit mit der Arbeitsgruppe Entwicklungspolitik des Alfred-Weber-Instituts der Universität Heidelberg im Tagungshaus Weingarten veranstaltet.

Das Seminar 2012 stand unter dem programmatischen Leitthema „Von der Entwicklungshilfe zur internationalen Zusammenarbeit: Chancen nutzen – Zukunft gestalten“. Mit diesem Thema war zum einen ein unmittelbarer Bezug zu den tiefgreifenden konzeptionellen und institutionellen Veränderungen hergestellt, die für die deutsche Entwicklungspolitik unter dem Motto „Chancen schaffen – Zukunft entwickeln“ in Gang gesetzt wurden.¹ Nun ist es allerdings allein mit neuen Institu-

¹ Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2011): Chancen schaffen – Zukunft entwickeln. Bonn.

tionen und neuen Konzepten nicht getan. Denn auf dem Weg zu einer „neuen“ internationalen Zusammenarbeit anstatt der „alten“ Entwicklungshilfe stellen sich viele schwierige Fragen, die weit über die Zuständigkeiten und Kompetenzen nationaler Entwicklungspolitik hinausreichen. Stehen international innovative Finanzierungsinstrumente für die Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung? Wie kann die Aufgabenverteilung zwischen internationalen, nationalen und lokalen Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit verbessert werden? Welche Konsequenzen zieht die internationale Zusammenarbeit aus heute erkennbaren globalen Bedrohungen wie Wasser- und Nahrungsmittelknappheit, Desertifikation und Migration? Ist die Nutzung erneuerbarer Energien ein wirkungsvolles Mittel zur Überwindung der Energiearmut armer Bevölkerungsgruppen? Ist *Green Economy* ein zukunftsfähiges Konzept? Kann berufliche Bildung in Entwicklungsländern aus der Informalität herausführen?

Das Seminar wurde mit einer Podiumsdiskussion eröffnet, in der den Diskutanten die Leitfrage gestellt war, inwieweit die deutsche Entwicklungspolitik dem Anspruch gerecht wird, Zukunftspolitik zu sein. Teilnehmer waren *Werner Bruhns*, Leiter der Zentralabteilung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), *Ulrich Post*, Vorstandsvorsitzender des Verbandes Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO), und *Michael Krempin*, Senior Policy-Berater in der Stabsstelle Unternehmensentwicklung der Deutschen Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ). Die drei Diskutanten hatten zunächst jeweils 10 Minuten Zeit, um ihre Position zu der vorgegebenen Frage darzulegen, und anschließend konnten sie kurz die Ausführungen der beiden Anderen ergänzen oder korrigieren. Für die verbleibende Zeit wurden von dem Moderator *Hartmut Sangmeister* zwei Impulsfragen in die Diskussion eingebracht:

1. Was zeichnet die deutsche Entwicklungszusammenarbeit gegenüber der Entwicklungszusammenarbeit anderer westlicher Geberländer positiv aus?
2. Welcher institutionelle und/oder instrumentelle Reformbedarf besteht weiterhin für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit?

Während alle drei Diskutanten das Profil der deutschen Entwicklungszusammenarbeit im Vergleich mit anderen Geberländern des *Development Assistance Committee* (DAC) weitgehend übereinstimmend als positiv bewerteten, z. B. im Hinblick auf die Berücksichtigung der Grundsätze der *Paris Declaration on Aid Effectiveness* oder im Hinblick auf die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure, wurde die Notwendigkeit weiterer Reformen aus der Sicht des BMZ und von VENRO recht unterschiedlich gesehen.

In dem anschließenden Vortrag stellte *Mark Heinzl*, Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK), das Engagement der privaten Wirtschaft in der Entwicklungszusammenarbeit dar, wobei er nicht nur die diversen Initiativen des BMZ für *Public-Private Partnerships* erläuterte, sondern an zahlreichen konkreten Beispielen Chancen und Risiken des Engagements privater Unternehmen in der Ent-

wicklungszusammenarbeit beleuchtete. Wie mit unternehmerischem Handeln wirkungsvolle Beiträge zur Bekämpfung der Armut in Entwicklungsländern geleistet werden können, zeigte *Martin Herrndorf*, Universität St. Gallen, mit seinem Vortrag „Unternehmen Armut: Herausforderungen und Chancen in ‚Base of the Pyramid‘-Märkten“ in überzeugender Weise auf.

Während sich die Beiträge des ersten Seminartags inhaltlich überwiegend mit Fragen auseinandersetzten, die auf der Akteursebene der Entwicklungszusammenarbeit zu verorten sind, beschäftigten sich die Beiträge des zweiten Seminartags vorwiegend mit Fragen der internationalen Zusammenarbeit auf der operativen Ebene. Vor dem Hintergrund des Klimawandels und dessen Auswirkungen auf Entwicklungsländer stellte Diplom-Volkswirt *Bernd Lämmlein* von der Universität Heidelberg in seinem Beitrag die Möglichkeiten zukunftsfähiger Energieversorgung in den Städten des Südens dar, die es zu nutzen gelte, wies aber auch auf die Grenzen dezentraler Energieversorgung hin. Anschließend machte *Katja Hilser*, Soziologin von der Universität Heidelberg, in ihrem Vortrag deutlich, dass nachhaltige Entwicklung und Wirtschaftswachstum a priori nicht in Widerspruch zueinander stünden, es aber auf die Qualität des Wirtschaftswachstums ankomme. Entscheidend sei, welcher inhaltliche Begriff von Nachhaltigkeit dabei zugrunde gelegt und wie der Kapitalbegriff abgegrenzt werde.

Die Problematik der Evaluierung von Wirkungen der Entwicklungszusammenarbeit stand im Mittelpunkt des Vortrags von *Eva Terberger*, Direktorin der Evaluierungsabteilung der KfW Entwicklungsbank. Ausgehend von dem Konzept der Wirkungsketten, das der Evaluierung von Vorhaben der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zugrunde liegt, zeigte sie die Schwierigkeiten auf, intendierte und nicht intendierte Wirkungen solcher Vorhaben empirisch nachzuweisen und quantitativ zu messen. Angesichts dieser Schwierigkeiten plädierte sie dafür, Evaluierungsinstrumente nicht nur unter dem Aspekt „objektiver“ Erfolgsmessungen zu sehen, sondern auch unter dem Aspekt des Lernens für zukünftige Vorhaben der Entwicklungszusammenarbeit.

Mit der Frage, wie ein in der Vergangenheit bewährtes Instrument der internationalen Bildungszusammenarbeit weiterentwickelt und an veränderte Rahmenbedingungen angepasst werden kann, setzte sich *Alexa Schönstedt-Maschke* von der Universität Heidelberg auseinander. Sie zeigte am Beispiel des peruanischen *Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial* (SENATI) auf, wie duale berufliche Bildung entsprechend dem deutschen Modell einen Beitrag zur Armutsbekämpfung leisten kann, wenn diese Bildungsvorhaben konsequent an den Anforderungen des Arbeitsmarktes ausgerichtet werden. Sie wies aber auch darauf hin, dass die Ärmsten der Armen in den ländlichen Regionen Perus von den SENATI-Ausbildungsprogrammen bislang kaum erreicht werden.

Die Auseinandersetzung mit der globalen Herausforderung der *Water-Food Security* stand im Mittelpunkt der beiden interaktiven Arbeitsgruppen, die von *Julia Rückert* und *Erika Günther*, beide von der Universität Heidelberg, geleitet wurden. Den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Arbeitsgruppen wurden strukturierte inhaltliche Inputs zu der Problematik der *Water-Food Security* vorgegeben, an Hand

derer sie Lösungsvorschläge erarbeiteten, die anschließend im Plenum vorgestellt und diskutiert wurden.

Als Vertreter des Hilfswerkes Misereor erläuterte *Heinrich Brötz*, Abteilungsleiter Lateinamerika, das entwicklungspolitische Selbstverständnis eines kirchlichen Hilfswerkes, das Entwicklungshilfe schon seit langem als Hilfe zur Selbsthilfe verstanden habe; für Misereor stelle sich die strategische Frage nicht, internationale Zusammenarbeit anstatt Entwicklungshilfe, denn die Option für die Armen bleibe unverändert das handlungsleitende Motiv des Engagements kirchlicher Hilfswerke in Entwicklungsländern.

In dem ersten Vortrag des dritten Seminartags zeigte *Wolf Grabendorff*, Friedrich-Ebert-Stiftung, am Beispiel Kolumbiens eindrucksvoll auf, in welchem komplexen Interdependenzverhältnis Sicherheit und Entwicklung stehen. Die Politik der „harten Hand“ während der Präsidentschaft von *Álvaro Uribe* (2002–2010) habe zwar in Teilen Kolumbiens mehr Sicherheit gebracht, nicht aber auch Entwicklungsfortschritte für alle Bevölkerungsgruppen. Ohne Sicherheit sei Entwicklung nicht möglich, wie sich auch in Mexiko zeige.

Anschließend beschäftigte sich *Stephan Klingebiel*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), mit dem in der internationalen *development community* durchaus kontrovers diskutierten Thema „ergebnisbasierte Entwicklungszusammenarbeit“. Die bisher vorliegenden Erfahrungen mit diesem neuen Ansatz seien durchaus ambivalent, und es komme entscheidend darauf an, die für das jeweilige Partnerland geeignete Anreizstruktur bei der Ausgestaltung der Mittelvergabe zu finden.

Mit der vorliegenden Publikation wollen wir einer breiteren, entwicklungspolitisch interessierten Öffentlichkeit einen Ausschnitt aus den Überlegungen, Erkenntnissen und Diskussionen des Weingartener Seminars 2012 vermitteln. Leider war es aus unterschiedlichen Gründen nicht möglich, alle Seminarvorträge in dem vorliegenden Band zu dokumentieren. Andererseits konnten aber vier Beiträge zu aktuellen entwicklungspolitischen Themen aufgenommen werden, die in dem Seminar nicht explizit behandelt worden waren. Dass sich die kirchliche Entwicklungszusammenarbeit als Teil der globalen Zivilgesellschaft sieht, für deren Weiterentwicklung sie sich einsetzen möchte, begründet *Karl Weber* in seinem Beitrag. *Udoy M. Ghose* beleuchtet die Rolle Indiens als *emerging donor*. Der Beitrag von *Silka Heuser* und *Vinod Thomas* zeigt an zahlreichen Beispielen auf, wie sich häufende Naturkatastrophen und Klimawandel auch die internationale Zusammenarbeit vor neue Herausforderungen stellen.

Unser Dank gilt den Autorinnen und Autoren, die ihre Beiträge auf den vorgegebenen Seitenumfang zu begrenzen hatten, so dass sie gegebenenfalls auf wünschenswerte weiterführende Analysen und inhaltliche Querverweise verzichten mussten. Besonderen Dank schulden wir *Bernd Lämmlein* und *Alexa Schönstedt-Maschke* von der Arbeitsgruppe Entwicklungspolitik des Alfred-Weber-Instituts für Wirtschaftswissenschaften der Universität Heidelberg sowie *Marie-Luise Sangmeister-Plehn*; sie alle haben mit großer Geduld und Sorgfalt dazu beigetragen, die vorliegenden Texte (noch) besser lesbar werden zu lassen. Herzlichen Dank auch an *Christa Wassermann* für die sorgfältige Lektorierung der Manuskripte sowie an

Corinna Schneider für die Herstellung der druckfertigen Vorlage für den Nomos Verlag, der den Band in der Reihe „Weltwirtschaft und internationale Zusammenarbeit“ veröffentlicht, in der auch frühere Berichte der Seminarreihe „Entwicklungszusammenarbeit im 21. Jahrhundert: Wissenschaft und Praxis im Dialog“ erschienen sind.

Weingarten und Heidelberg, Februar 2013

R. Öhlschläger und H. Sangmeister