

Entwicklungszusammenarbeit  
im Gesamtkontext der Deutsch-  
Südafrikanischen Kooperation:  
eine Portfolioanalyse



Klaus Liebig

Bonn 2006

Discussion Paper / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik  
ISSN 1860-0441

**Klaus Liebig:** Entwicklungszusammenarbeit im Gesamtkontext der Deutsch-Südafrikanischen Kooperation: eine Postfolioanalyse / Klaus Liebig. – Bonn : Dt. Inst. für Entwicklungspolitik, 2006. – (Discussion Paper / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik ; 14/2006)  
ISBN-10: 3-88985-319-6  
ISBN-13: 978-3-88985-319-6

**Dr. Klaus Liebig,** Diplom-Volkswirt, ist seit Mai 2000 wissenschaftlicher Mitarbeiter des DIE. Vor Eintritt ins DIE arbeitete er am Lehrstuhl für Entwicklungsökonomie an der Universität Göttingen, wo er auch studiert und promoviert hat. Er beschäftigt sich mit der Welthandelsordnung, mit geistigen Eigentumsrechten und mit Fragen der Entwicklungsfinanzierung.  
E-Mail: klaus.liebig@die-gdi.de

© Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH  
Tulpenfeld 4, 53113 Bonn  
 +49 (0)228 94927-0  
 +49 (0)228 94927-130  
E-Mail: die@die-gdi.de  
<http://www.die-gdi.de>

## Vorbemerkungen

Die vorliegende Portfolioanalyse über die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) im Gesamtkontext der Deutsch-Südafrikanischen Kooperation wurde im Rahmen eines umfassenden Forschungsvorhabens über „Kooperation mit Ankerländern: Erfahrungen und Perspektiven“ erstellt, mit dem das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE) im Frühjahr 2005 beauftragt hat.<sup>1</sup>

Ausgangspunkt für dieses Forschungsvorhaben war die Feststellung, dass Deutschland aus einem globalen Gestaltungsinteresse heraus die Zusammenarbeit mit den Ankerländern intensivieren und konzeptionell auf eine erweiterte Grundlage stellen sollte. Ankerländer sind gekennzeichnet durch ihre besondere geographische, wirtschaftliche und demographische Größe, aufgrund derer sie eine besondere Rolle bei der Lösung von Weltproblemen und für die Dynamik in der jeweiligen Weltregion spielen. Dabei ist zu beachten, dass sich deutsche Unternehmen und Institutionen zunehmend auf verschiedenen Feldern in Ankerländern engagieren, etwa in der Wirtschaftskooperation, der wissenschaftlich-technischen Kooperation, der Kulturzusammenarbeit oder im politischen Dialog über verschiedene Themen globaler Reichweite. Durch diese Engagements – so die zentrale Hypothese – ergeben sich neue Synergiepotenziale auch im Sinne der Erreichung entwicklungspolitischer Ziele.

Gegenstand des Forschungsauftrages ist es, grundlegende Aussagen über deutsch-südafrikanische Interessenkonvergenzen und -divergenzen in Bezug auf Themen globaler Strukturpolitik zu treffen, eine Bestandsaufnahme der deutschen Kooperation der Entwicklungspolitik und angrenzender Politikfelder vorzulegen und dieses Gesamtportfolio im Hinblick darauf zu bewerten, ob es den deutschen Interessen an globaler Strukturpolitik entspricht. Darüber hinaus sollten Wechselwirkungen zwischen dem BMZ-Portfolio und den übrigen Kooperationsfeldern sowie mögliche Synergien identifiziert und die Praxis interinstitutioneller Politikkoordination und Kooperation in Deutschland und vor Ort beleuchtet werden. Dieses sollte in konkrete Handlungsvorschläge in Bezug auf neue Themen, Nutzung von Synergien, verbesserte interinstitutionelle Dialog- und Koordinationsmechanismen sowie zur Weiterentwicklung einzelner EZ-Instrumente münden.

Für die hier vorgelegte Portfolioanalyse der Deutsch-Südafrikanischen Kooperation wurden Gespräche mit diversen Institutionen in Deutschland sowie mit zentralen Akteuren in Südafrika geführt. Darüber hinaus wurden zahlreiche interne Dokumente ausgewertet. Der Autor reiste im November 2005 nach Südafrika, wo zwei Wochen lang Gespräche mit Auslandsvertretungen deutscher Institutionen und Durchführungsorganisationen der Entwicklungszusammenarbeit sowie südafrikanischen Kooperationspartnern geführt wurden. Vorläufige Ergebnisse wurden im Januar 2006 mit dem BMZ und den Durchführungsorganisationen in Deutschland diskutiert. Am Rande der Regierungskonsultationen mit Südafrika im Februar 2006 in Pretoria nutzten einige Interviewpartner der ersten Reise die Gelegenheit für ein ausführliches Feedback. Da die Studie Teil eines eng mit dem BMZ

---

1 Einige Portfolioanalysen und Hintergrundstudien zum Thema Ankerländer sind bereits als *Discussion Paper* des DIE veröffentlicht, andere sind im Erscheinen. Alle Veröffentlichungen zum Thema können von der Homepage des DIE (<http://www.die-gdi.de>) heruntergeladen oder beim DIE bestellt werden.

abgestimmten Beratungsprozesses ist, wurden parallel zur Datenerhebung vielfältige ressortübergreifende Fachgespräche geführt, deren Ergebnisse ebenfalls in diese Studie eingeflossen sind. Allen Gesprächspartnern sei an dieser Stelle herzlich für ihre Auskunftsbereitschaft gedankt!

Der einführende erste Teil über Südafrikas Bedeutung als Ankerland und deutsch-südafrikanische Interessenkonvergenzen und -divergenzen beruht zum Teil auf der vom *South African Institute of International Affairs* (SAIIA) für das Ankerlandforschungsvorhaben erstellten Hintergrundstudie, die beim DIE gesondert als *Discussion Paper* erschienen ist.<sup>2</sup>

Die vorliegende Studie betrachtet die gewachsenen Kooperationsbeziehungen Deutschlands mit Südafrika aus der *Vogelperspektive*. Es ist nicht das Ziel der Studie, die Qualität einzelner Aktivitäten oder gar der Arbeit einzelner Personen zu beurteilen. Es geht auch nicht darum, entwicklungspolitische Vorhaben, die unter den politischen Zielsetzungen ihrer Zeit konzipiert wurden, im Nachhinein an einem neuen Kriterienraster zu messen. Das wesentliche Ziel dieser Studie ist es, **Leitlinien für eine bessere Positionierung der deutsch-südafrikanischen Entwicklungszusammenarbeit in einem umfassenderen politischen Kontext** zur Diskussion zu stellen. Alle Aussagen über einzelne Handlungsfelder, Programme oder Projekte sind als Anregungen und kritische Nachfragen zu verstehen, die jedoch in keinem Fall die Aussagekraft einer gründlichen Evaluierung haben. Bevor neue Initiativen begonnen oder alte ausgesteuert werden, sind selbstverständlich detailliertere Prüfungen erforderlich. Gleichfalls sollten die Empfehlungen über neue Koordinationsmechanismen als Anregungen verstanden werden, die in einer vertieften Diskussion unter den verantwortlichen Akteuren zunächst auf ihre Notwendigkeit und Durchführbarkeit erörtert werden müssen.

Das gesamte Forschungsvorhaben wurde aus Mitteln des BMZ gefördert. Für die in diesem Diskussionspapier geäußerten Einschätzungen und Empfehlungen ist allein der Autor verantwortlich.

---

2 Draper, Peter / Tom Wheeler / Phil Alves (2006): *The Role of South Africa in Global Structural Policy*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Discussion Paper 7/2006).

# Inhaltsverzeichnis

## Abkürzungsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Spezifische Herausforderungen der deutschen Zusammenarbeit mit Südafrika</b>	<b>1</b>
1.1	Fakten und Trends	1
1.2	Südafrikas Bedeutung als Ankerland	2
1.3	Spezifische bilaterale Interessen Deutschlands in der Zusammenarbeit mit Südafrika	6
1.4	Interesse Südafrikas an der Zusammenarbeit mit Deutschland	9
1.5	Implikationen für die Entwicklungszusammenarbeit	10
<b>2</b>	<b>Das Kooperationsportfolio der deutschen EZ</b>	<b>12</b>
2.1	Überblick über das Kooperationsportfolio der bilateralen staatlichen EZ	12
2.2	Beurteilung des bestehenden EZ-Portfolios	16
2.2.1	Wie ist die entwicklungspolitische Wirkung der deutsch-südafrikanischen EZ zu beurteilen?	16
2.2.2	Wird die deutsche EZ subsidiär eingesetzt?	22
2.2.3	Trägt die deutsche EZ zur Lösung regionaler und globaler Strukturprobleme bei?	24
2.2.4	Stärkt die deutsche EZ die Partnerschaft mit Deutschland?	27
2.3	Kooperation mit Akteuren der nicht bundesstaatlichen EZ	29
<b>3</b>	<b>Das Engagement anderer Ressorts und deren Abstimmung mit der EZ</b>	<b>31</b>
3.1	Gremien und Prozesse übergreifender Politikkoordination deutscher Institutionen	31
3.2	Umweltkooperation	32
3.3	Wissenschaftlich-Technische Zusammenarbeit (WTZ)	33
3.4	Privatwirtschaftliche Kooperation und Außenwirtschaftsförderung	36
<b>4</b>	<b>Kooperation mit anderen Gebern in Südafrika</b>	<b>37</b>
4.1	Die EZ der EU	37
4.2	Die EZ anderer bilateraler Geber	38
<b>5</b>	<b>Politikempfehlungen im Überblick</b>	<b>39</b>

## Tabellen

Tabelle 1:	Schwerpunkte und Handlungsfelder der deutschen EZ	14
------------	---	----



## Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
AGS	Arbeitsgemeinschaft Sozialstruktur
AN@FRIC	Alumni Network Africa
ANC	African National Congress
AU	Afrikanische Union
BEE	Black Economic Empowerment
BIBB	Bundesinstitut für berufliche Bildung
BMBF	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BRICS	Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika
BRICS+G	Dialogprozess „Sustainability and Growth in Brazil, Russia, India, China, South Africa and Germany“
BSP	Bruttosozialprodukt
CABRI	Collaborative Africa Budget Reform Initiative
CIM	Centrum für internationale Migration und Entwicklung
CSR	Corporate Social Responsibility
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
DAC	Development Assistance Committee
DBSA	Development Bank of Southern Africa
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
DEG	Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
DFID	United Kingdom Department for International Development
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HDI	Human Development Index
IBSA	Kommission für den Dialog zwischen Indien, Brasilien und Südafrika
InWEnt	Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
MDG(s)	Millennium Development Goal(s)
NEPAD	New Partnership for Africa's Development
NRW	Nordrhein-Westfalen
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PPP	Public-Private Partnership
ProBEC	Programme for Biomass Energy Conservation in Southern Africa
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
SADC	Southern African Development Community
SAFRI	Südliches Afrika Initiative der Deutschen Wirtschaft
SAIIA	South African Institute of International Affairs

TZ	Technische Zusammenarbeit
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Programme
WTZ	Wissenschaftlich-Technische Zusammenarbeit
WZ	Wirtschaftliche Zusammenarbeit



# 1 Spezifische Herausforderungen der deutschen Zusammenarbeit mit Südafrika

## 1.1 Fakten und Trends

Südafrika ist ein *upper middle-income country* mit einem Pro-Kopf-Einkommen vergleichbar der Türkei und Thailand. Es ist jedoch durch enorme sozio-ökonomische Unterschiede innerhalb des Landes gekennzeichnet, die unter anderem in dem weltweit zweithöchsten Gini-Koeffizienten (nach Brasilien) ihren Ausdruck finden. Darüber hinaus sind die Folgen der Apartheid allgegenwärtig, das Land ist nach wie vor tief gespalten. Diese Polarisierung durchdringt alle gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Bereiche und prägt die politische Gestaltung des Transformationsprozesses.

In **wirtschaftlicher** Hinsicht dominiert Südafrika zwar Sub-Sahara Afrika, ist aber global gesehen eher ein kleines Land. Die makroökonomischen Daten des Landes sind gemischt: Einerseits haben es die Post-Apartheid-Regierungen seit 1994 vermocht, die Inflation unter Kontrolle zu bringen sowie das Haushaltsdefizit und die externe Verschuldung gering zu halten. Das Wirtschaftswachstum lag stetig zwischen 3 % und 5 % und damit wesentlich höher als vor 1994. Dies reichte jedoch andererseits nicht aus, um die hohe Arbeitslosenquote (nach offiziellen Angaben bei etwa 27 %) zu reduzieren (*jobless growth*). Die Regierung strebt für die kommenden Jahre eine Wachstumsrate von mindestens 6 % an, was als Schwellenwert dafür gilt, um die Arbeitslosenrate signifikant zu senken. Sie unterstützt dieses Ziel mit einer expansiven Haushaltspolitik, wofür die restriktive Haushaltspolitik der vergangenen Jahre den nötigen Spielraum gebracht hat. *Standard & Poor's* hat das Kreditrating Südafrikas in den letzten Jahren stetig angehoben, es im Jahr 2005 auf BBB+ festgelegt und damit die ökonomische und (wirtschafts-)politische Stabilität des Landes gewürdigt. Das wirtschaftliche Hauptproblem besteht in der Überwindung der Spaltung der Wirtschaft in eine „erste“ und „zweite“ Ökonomie. Hierfür bedarf es erheblicher weiterer Anstrengungen, um den benachteiligten Teil der Bevölkerung zu integrieren, der unter anderem aufgrund des persistenten Ausbildungsproblems von besser dotierten Arbeitsplätzen ausgeschlossen bleibt.

**Politisch** genießt Südafrika im Ausland überwiegend große Anerkennung mit Ausnahme der Politik im HIV/AIDS-Sektor. Die *governance*-Indikatoren der Weltbank zeigen ordentliche bis gute Werte für die Kategorien *Government Effectiveness*, *Rule of Law*, *Regulatory Quality* und *Control of Corruption*. Schlecht schneidet das Land hingegen beim Indikator *Political Stability* ab.<sup>3</sup> Innenpolitisch hat es der African National Congress (ANC) trotz seiner Dominanz weitgehend vermieden, demokratische Prinzipien auszuhöhlen. Hierzu tragen auch eine lebendige Zivilgesellschaft und eine pluralistische Presselandschaft bei. Aus den letzten Kommunalwahlen (März 2006) ging der ANC erneut als deutlicher Sieger hervor, obwohl im Vorfeld auf lokaler Ebene erhebliche Kritik am Management der ANC-Kader geäußert worden war. In zahlreichen Gemeinden kam es darüber hinaus zu Unruhen, die sich auf die mangelhafte Dienstleistungserbringung der Gemeinden (*service delivery*) bezogen. Insgesamt deutet sich an, dass der ANC zwar seine starke Stellung weiter behaupten kann, dass er sie sich in Zukunft aber stärker aus politi-

---

3 Vgl. unter: [http://www.info.worldbank.org/governance/kkz2004/sc\\_chart.asp](http://www.info.worldbank.org/governance/kkz2004/sc_chart.asp). Ähnliche Ergebnisse zeigt der Bertelsmann Transformation Index von 2006.

scher Leistung heraus legitimieren muss. Die Ungeduld der benachteiligten Bevölkerungsgruppen (also insbesondere der schwarzen Bevölkerungsmehrheit) in Bezug auf eine Verbesserung ihrer Lage nimmt zu.

**Umweltpolitisch** bieten sich Südafrika Chancen durch die Nutzung der reichhaltigen Biodiversität. Dem stehen Risiken vor allem durch regionale Wasserknappheiten und durch Luftverschmutzung aufgrund der dominanten Nutzung von Kohle als Energieträger gegenüber. Speziell in den Townships ist die Luftqualität teilweise so schlecht, dass erhebliche Gesundheitsrisiken bestehen. Darüber hinaus trägt die Nutzung von Kohle in Verbindung mit ineffizienten Technologien speziell in der Stromerzeugung zu erheblichen CO<sub>2</sub>-Emissionen bei.

Südafrika ist **entwicklungspolitisch** im Großen und Ganzen ein „good performer“. Das Land wird mit zwei wichtigen Ausnahmen alle *Millennium Development Goals* (MDGs) erreichen und hat zur Verwirklichung von MDG 8 (Partnerschaften) wichtige Beiträge geleistet, die über das Land hinausreichen (z.B. *New Partnership for Africa's Development* NEPAD). Die beiden Ausnahmen sind allerdings sehr bedenklich: MDG 1 wird vermutlich verfehlt, da sich die Zahl und der Anteil der Armen trotz zehn Jahren stetigen Wachstums nicht verringert haben. Manche Untersuchungen legen sogar nahe, dass die Zahl der absolut armen Haushalte zugenommen hat. Die fehlenden Fortschritte bei MDG 6 stellen das Land vor eine besondere Herausforderung, da HIV/AIDS (und Tuberkulose) zu dem zentralen Problem für die wirtschaftliche und soziale Zukunft Südafrikas geworden sind. Das nicht ausgeschöpfte Potenzial des Landes im Hinblick auf die soziale Entwicklung kommt auch im UNDP-Index über menschliche Entwicklung (*Human Development Index* – HDI) zum Ausdruck: Im Jahr 2005 erreichte Südafrika lediglich Rang 120 beim HDI und lag damit um 68 Plätze hinter dem Rang, den es eingenommen hätte, wäre nur das Pro-Kopf-Einkommen berücksichtigt worden. Insbesondere die niedrige Lebenserwartung von 48,4 Jahren (bei Geburt), die wesentlich aufgrund von HIV/AIDS und Gewaltkriminalität zustande kommt, ist für den schlechten HDI-Indexwert verantwortlich.

## 1.2 Südafrikas Bedeutung als Ankerland

Südafrika hat seit dem Ende der Apartheid eine beeindruckende Entwicklung zu einem international anerkannten Partner vollzogen, wie der Economist in seinem jüngsten Survey anerkennt: „*South Africa has moved from being an international pariah under apartheid, boycotted and cut off, to become one of the most engaged, open and connected countries in the world.*“<sup>4</sup> Das Land wirkt aktiv an der Gestaltung globaler Strukturpolitik mit und profiliert sich als Befürworter des Multilateralismus. Gleichzeitig sucht es die Nähe zu den afrikanischen Nachbarn und möchte als afrikanische Stimme wahrgenommen werden. Die wichtigsten Merkmale des Ankerlandes Südafrika, die eine neue Art der entwicklungspolitischen Kooperation erfordern, sind:

**Südafrikas konstruktive Rolle bei der Gestaltung globaler Strukturpolitik:** Südafrika hat sich seit dem Ende der Apartheid weit stärker in multilateralen Regimen engagiert als vergleichbare Länder und genießt breite Anerkennung als vermittelnde Kraft zwischen

---

4 The Economist (2006, 6): *Chasing the Rainbow: A Survey of South Africa*, 8 April 2006.

Süd und Nord. Die Außenpolitik des Landes war insbesondere unter Präsident Mandela stark an einer Förderung der Menschenrechte orientiert. Das Land konnte auf die internationalistische Prägung der ANC-Kader der neuen Regierung zurückgreifen, die lange Jahre im Exil gelebt hatten. Gleichzeitig war ein Großteil der (weißen) Beamten des auswärtigen Dienstes erleichtert, endlich international wieder als Gesprächspartner akzeptiert zu werden, so dass sie mit Sachverstand und Elan die neuen Chancen nutzten. Dazu kam die weltweite Achtung, die Nelson Mandela als Präsident des „neuen“ Südafrikas genoss und die das Land in den internationalen Verhandlungen geschickt einsetzte. Beispiele für die Mitgestaltung globaler Strukturpolitik sind: Mitgliedschaft im Atomwaffensperrvertrag und Aussetzung des eigenen Nuklearwaffenprogramms Anfang der 1990er Jahre; Abkommen von Ottawa über ein Verbot von Anti-Personen-Minen; Unterstützung des internationalen Strafgerichtshofs; aktive Mitarbeit in der Welthandelsorganisation, unter anderem als Mitglied der G-20 und der *Cairns-Group*.<sup>5</sup>

Bei den Debatten um die Reform des UN-Sicherheitsrats behielt Südafrika lange eine unauffällige Position. Es beanspruchte erst einen permanenten Sitz, als die afrikanischen Konkurrenten Nigeria und Ägypten dies auch taten. Zuvor hatte es „die afrikanische Position“ unterstützt, die allerdings noch nicht definiert war. Zuletzt warb Südafrika gemeinsam mit Deutschland, Brasilien, Indien und Japan (G-4) für deren Plan zur Ausweitung des UN-Sicherheitsrates, scheiterte damit jedoch an dem überwältigenden Gegenvotum der Afrikanischen Union (AU), die den Kompromissvorschlag aufgrund des fehlenden Vetorechts für die neuen Mitglieder ablehnte.

**Südafrika als Protagonist des „neuen Afrika“:** Mit der Präsidentschaft von Thabo Mbeki hat Südafrika zwar seine Politik intensiver internationaler Diplomatie beibehalten, konzentriert sich aber (noch) stärker auf den afrikanischen Kontinent. Die afrikanische Agenda setzt stark auf eine „*African Renaissance*“. Hierfür engagiert sich Südafrika politisch (AU, NEPAD, *African Commission on Human and People's Rights*), militärisch (*post-conflict*-Einsätze unter anderem in der Demokratischen Republik Kongo, in Burundi/Ruanda, im Sudan und in der Elfenbeinküste) und finanziell (Aufbau einer eigenen EZ für afrikanische Länder steht bevor). Aufgrund der wirtschaftlichen, politischen und militärischen Größe Südafrikas im regionalen Kontext besitzt das Land einen erheblichen regionalen Einfluss, den es seit dem Ende der Apartheid auch verstärkt ausübt. Allerdings stößt diese Einflussnahme schnell an Grenzen, da die Nachbarstaaten die Regionalmacht argwöhnisch beobachten. Südafrika war daher stets darauf bedacht, nicht als Hegemonialmacht aufzutreten, sondern über eine stille Diplomatie alle Verhandlungspartner gleichberechtigt einzubeziehen (*soft power approach*). Darüber hinaus bedingt der Wunsch Südafrikas, als Vertreter „afrikanischer Interessen“ wahrgenommen zu werden, große Zurückhaltung bei Versuchen von Industrieländern, Interessenkoalitionen mit Südafrika einzugehen. Südafrika reiht sich häufig – gelegentlich wider die eigenen Überzeugungen – in die Riege afrikanischer Regierungen ein, um eine Charakterisierung als „Büttel des Nordens“ zu vermeiden. Paradigmatisch für die Haltung mancher Nachbarländer ist das Zitat der nigerianischen Regierung von Mitte der 1990er Jahre, „*South Africa is a white country run by blacks*“, als sie die öffentliche Verurteilung der Hinrichtung von Ken Saro-Wiwa durch Präsident Mandela verunglimpfen wollte. Die umstrittene Politik gegenüber

---

5 Die G-20 umfasst wichtige Entwicklungsländer, die sich im Vorfeld der WTO-Ministerkonferenz in Cancún gründete. In der *Cairns-Group* haben sich Industrie- und Entwicklungsländer mit Exportinteressen im Agrarbereich zusammengeschlossen.

Simbabwe lässt sich zumindest teilweise auf dieses Bemühen um die Aufrechterhaltung afrikanischer Einigkeit zurückführen.

**Südafrika als regionale Wirtschaftsmacht:** Gut ein Drittel des Bruttosozialprodukts von Sub-Sahara Afrika entfällt auf Südafrika. Trotz dieser Größe war Südafrika bis 1994 relativ wenig mit den anderen afrikanischen Ökonomien vernetzt. Dies hat seitdem stark zugenommen, erreicht aber noch nicht die Verflechtung anderer Ankerländer wie zum Beispiel China.<sup>6</sup> Der Handelsanteil Südafrikas betrug in anderen afrikanischen Ländern durchschnittlich 2 %, was zwar dreimal so hoch war wie in den beiden vorherigen Dekaden, aber weit unter den 10 % liegt, die Chinas Handelsanteil bei seinen asiatischen Nachbarn ausmacht. Die Verflechtung steigt auch bei finanziellen Transaktionen (Direkt- und Portfolioinvestitionen südafrikanischer Investoren), wo sie heute bei etwa 5 % des afrikanischen Bruttosozialprodukts liegt. Südafrikanische Dienstleistungsunternehmen in den Sektoren Telekom, Banken und Einzelhandel haben zuletzt erhebliche Investitionen in Afrika getätigt. Beachtlich ist, dass sich hinter den Durchschnittszahlen erhebliche Unterschiede verbergen. Die handelspolitische und finanzielle Verbundenheit Südafrikas mit seinen Nachbarstaaten liegt wesentlich höher als die mit geographisch entfernteren afrikanischen Ländern, insbesondere aus dem französischsprachigen Westafrika. Bei den direkten Nachbarländern liegt der Handelsanteil Südafrikas zwischen einem Viertel und der Hälfte des gesamten Handels. Insgesamt übt die wirtschaftliche Entwicklung Südafrikas einen signifikanten Einfluss auf andere afrikanische Länder aus. Schätzungen besagen, dass ein um 1 % höheres Wachstum in Südafrika ein etwa ½- bis ¾-Prozentpunkte erhöhtes Wachstum im Rest von Afrika nach sich zieht.

**Südafrikas Bedeutung im umwelt- und energiepolitischen Bereich:** Beim zentralen umweltpolitischen Problem mit globaler Dimension – dem Ausstoß von CO<sub>2</sub> – zeigen sich Parallelen zur südafrikanischen Rolle in der Weltwirtschaft. Das Land verbraucht 35 % der afrikanischen, aber nur 1,1 % der weltweiten Primärenergie. Gleichzeitig entfallen 90 % der afrikanischen und 3,4 % der weltweiten energiebezogenen CO<sub>2</sub>-Emissionen auf Südafrika.<sup>7</sup> Die weit überdurchschnittlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen erklären sich daraus, dass Südafrika überwiegend Kohle als Energieträger nutzt. Die Emissionsintensität (CO<sub>2</sub>-Emissionen pro US\$ BSP) liegt in Südafrika höher als in allen anderen afrikanischen Ländern, als in anderen Ankerländern wie Indien und China und sogar als in den USA. Der Energieverbrauch pro Kopf ist zwar geringer als in Industrieländern, liegt aber dreimal so hoch wie in China und fast zehnmal so hoch wie in Indien. Die Förderung der Energieeffizienz ist daher aus der Perspektive globaler Strukturpolitik eine wichtige Aufgabe, wenngleich Südafrika als relativ kleines Land das Weltklima nicht unmittelbar beeinflusst (anders als China und Indien). Hier geht es eher um die „Vorbildfunktion“ für andere Länder. Südafrika ist Unterzeichner von mehr als 40 multilateralen Umweltverträgen, darunter das Kyoto-Protokoll, wobei es als Entwicklungsland qualifiziert ist und daher keine eigenen Reduktionsverpflichtungen eingehen muss. Südafrika avisiert die zunehmende Nutzung von Kernenergie als mögliche Lösung der energie- und umweltpolitischen Probleme. Hier kann mit einer ähnlichen Nachfrage an die deutsche Wirtschaft gerechnet werden wie von China und Indien.

---

6 Vgl. für alle Zahlen dieses Absatzes: Arora, Vivek / Athanasios Vamvakidis (2005): *The Implications of South African Economic Growth for the Rest of Africa*, Washington, DC: Internationaler Währungsfond (Working Paper WP/05/58).

7 Vgl. unter: <http://www.eia.doe.gov/cabs/safrenv.html>.

**Überdurchschnittlich gut ausgebildeter Kapitalmarkt, aber hohe Kapitalkosten:** Südafrika beherbergt eine der größten Börsen der Welt, hat einen außergewöhnlich gut funktionierenden Finanzsektor und ist eines der wenigen Entwicklungsländer, das sich auch in heimischer Währung langfristig verschulden kann. Sogar auf kommunaler Ebene sind einige Großstädte in der Lage, Kredite aufzunehmen oder Wertpapiere auszugeben (zuletzt Johannesburg). Dennoch liegen die Kapitalkosten in Südafrika nach wie vor relativ hoch, zumindest im Vergleich zu Industrieländern (allerdings nicht im Vergleich zu fast allen anderen Entwicklungsländern).<sup>8</sup> Hauptgrund hierfür ist weniger eine politikbezogene Risikoprämie als vielmehr das Währungsrisiko. Der Rand gilt nach wie vor als volatile Währung, wenngleich sich die Schwankungen verringert haben und die Regierung die makroökonomische Stabilität gewährleistet.

**Die extreme Spaltung des Landes:** In Südafrika existieren Verhältnisse wie in einem Industrieland und solche in einem typischen Entwicklungsland Sub-Sahara Afrikas nebeneinander. Bestimmte Bereiche der Wirtschaft erreichen teilweise internationales Spitzenniveau, auch die staatliche Infrastruktur ist teilweise sehr gut ausgebaut. Anders als in den meisten Entwicklungsländern verfügt Südafrika über zahlreiche rentable private Unternehmen. In der „ersten Ökonomie“ finden sich exzellente Fachleute, die vielfältig international vernetzt sind. Andererseits fehlen nach wie vor erhebliche Investitionen in die soziale Infrastruktur in benachteiligten Gebieten, um die Grundbedürfnisse der Bevölkerung decken zu können. Je weiter man sich von den Zentren entfernt, umso knapper wird das gut ausgebildete Personal. Der Fachkräfteengpass gilt als ein entscheidendes Hemmnis für die Erreichung der ehrgeizigen wirtschaftlichen Wachstumspläne, so dass die Regierung darüber nachdenkt, die restriktive Einwanderungspolitik zu lockern (analog zur „Green Card“-Debatte in Deutschland). Erschwerend kommt in Südafrika hinzu, dass Armut und Reichtum aufgrund der Apartheid-Geschichte stark korreliert ist mit der Hautfarbe, so dass nicht „nur“ eine ökonomische Spaltung zu überwinden ist. Nicht zuletzt sind die enormen sozio-ökonomischen Unterschiede auch eine Quelle der überbordenden Gewalkriminalität, die sich ebenfalls zu einer wichtigen Wachstumsbremse entwickeln könnte.

Für Südafrika folgt daraus, dass sowohl positive Grundlagen als auch große Hemmnisse für ein breitenwirksames Wachstum bestehen. Südafrika könnte ein Modellfall werden für die Schaffung von Institutionen, die eine beschleunigte Inklusion benachteiligter Bevölkerungsgruppen in den Prozess wirtschaftlichen und sozialen Wandels bewirken. Unter besonderer Beobachtung stehen die spezifischen Maßnahmen zur Förderung der Inklusion (*affirmative action*, Landreform), da sie kurzfristig unerwünschte Nebenwirkungen haben können. Für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit ergeben sich zahlreiche Ansatzpunkte, um den Transformationsprozess zu befördern.

**Die hohe HIV/AIDS-Rate:** Verglichen mit anderen Ankerländern sticht in Südafrika die hohe Krankheitslast aufgrund von HIV/AIDS hervor. Die Krankheit bedroht nicht nur die wirtschaftliche Entwicklung des Landes, sondern die soziale Stabilität, wie insbesondere die Problematik der zerrissenen Familienstrukturen deutlich macht. In der Vergangenheit hat die südafrikanische Regierung in diesem Politikfeld außerhalb des internationalen

---

8 Vgl. The Economist (2005); online: [http://www.economist.com/displayStory.cfm?story\\_id=5283774](http://www.economist.com/displayStory.cfm?story_id=5283774). Eine 10-jährige Schuldverschreibung der südafrikanischen Regierung kostet 7,6 % Zinsen, was etwa drei Prozentpunkte über vergleichbaren Anleihen der US-Regierung liegt.

Konsenses agiert mit katastrophalen Folgen bei der weiteren Ausbreitung der Krankheit. Zuletzt hat die Regierung massive Investitionen in ein Programm zur flächendeckenden Versorgung mit antiretroviraler Medikamententherapie angekündigt. Dennoch besteht weiterhin der Eindruck, dass die Regierung das Problem unterschätzt.

**Die Verdichtung der deutsch-südafrikanischen Beziehungen jenseits der Entwicklungspolitik nimmt nur langsam zu:** Mit Südafrika bestehen seit langem enge Wirtschaftsbeziehungen durch die starke Präsenz deutscher Unternehmen in Südafrika. Allerdings beruht das wirtschaftliche Engagement zum Großteil auf Entscheidungen der Vergangenheit; das Spektrum der deutschen Unternehmen in Südafrika weitet sich seit dem Ende der Apartheid kaum aus. Die Zahl der Hochschulkooperationen und der Austausch von Studierenden nimmt zwar zu; im Vergleich zu Ankerländern wie Indien oder China gilt Südafrika jedoch bislang nur in wenigen Bereichen als interessant für Forschungsoperationen auf internationalem Niveau, obwohl das Land durchaus über Spitzentechnologie verfügt. Insgesamt existieren zwar zahlreiche Akteure, Formen der Zusammenarbeit und politische Dialogforen. Die Entwicklungszusammenarbeit nimmt aber nach wie vor einen prominenten Platz in der Gestaltung der bilateralen Beziehungen ein – weit mehr, als dies beispielsweise in Indien, China oder Brasilien der Fall ist. Hervorzuheben ist darüber hinaus die deutsch-südafrikanische Binationale Kommission, die von den Außenministerien beider Länder geleitet wird (siehe hierzu ausführlicher Abschnitt 3.1). Damit existiert ein bedeutendes Dialogforum zwischen beiden Ländern, mit dem verschiedene Themenbereiche abgedeckt werden. Bislang sah die Kommission ihre Aufgabe nicht darin, die unterschiedlichen Akteure operativ zu vernetzen, sondern sie konzentrierte sich auf bilaterale Dialoge der jeweiligen Fachministerien.

### 1.3 Spezifische bilaterale Interessen Deutschlands in der Zusammenarbeit mit Südafrika

Seit den 1970er Jahren gilt die deutsche Außenpolitik mit Blick auf Afrika als weitgehend frei von „harten“ nationalen Interessen.<sup>9</sup> Die wirtschaftlichen Verflechtungen mit dem Kontinent waren traditionell gering, und aufgrund der gering ausgeprägten kolonialen Tradition war mit Ausnahme Namibias die politische Diskussion kaum von einer „Wiedergutmachungsrhetorik“ geprägt. Afrika wurde (und wird) in Deutschland fast ausschließlich durch die „Hilfe“-Brille betrachtet, Katastrophen prägen das medial vermittelte Bild des Kontinents. Mit der Diskussion um die *Millennium Development Goals* (MDGs) und die NEPAD-Initiative bildete sich unter entwicklungspolitischen Fachleuten eine Meinungskonvergenz heraus, die sich auf der Basis der herrschenden entwicklungspolitischen Debatte bewegt („*Post-Washington-Consensus*“). Inwieweit sich hinter diesem Konsens belastbare gemeinsame Interessen verbergen, muss sich in der Zukunft erst noch erweisen.

Südafrika hat in Deutschland schon zu Apartheid-Zeiten einen besonderen Stellenwert gehabt, wie beispielsweise die intensiven Debatten über einen Wirtschaftsboykott Südafrikas gezeigt haben. Mit dem Amtsantritt von Präsident Mandela wandelte sich Südafrika

---

<sup>9</sup> Vgl. Engel, Ulf (2005): Deutschland, Afrika und die Entstehung gemeinsamer Interessen, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 4/2005, 11–17.

zum „*Everybody's Darling*“ der internationalen Politik, was zu einer intensiven Reisetätigkeit deutscher Politiker führte. Mit wenig anderen Ländern ließ sich eine entwicklungspolitische Zusammenarbeit auf moralisch so einwandfreie Weise rechtfertigen wie mit Südafrika. Zehn Jahre nach dem Ende der Apartheid genießt Südafrika zwar nach wie vor einen Sonderstatus, aber die bilateralen Interessen Deutschlands können und müssen ausdifferenziert werden, um die Zusammenarbeit mittelfristig auf eine neue Grundlage zu stellen. Folgende spezifische bilaterale Interessen lassen sich identifizieren:

- 1) **Unterstützung des südafrikanischen Transfermodells** hin zu einem demokratischen, wirtschaftlich stabilen Staat, um damit gleichzeitig ein Erfolgsmodell in Afrika zu etablieren („*showcase*“). In kaum einem anderen afrikanischen Land sind die Voraussetzungen für einen nachhaltigen wirtschaftlichen, politischen und sozialen Entwicklungsprozess so günstig. Allerdings bestehen noch erhebliche Risiken, ob Südafrika den Transformationsprozess erfolgreich bewältigt; die Situation ist aufgrund interner Risikofaktoren (soziale Ungleichheit, HIV/AIDS, Kriminalität etc.) labil.
- 2) Stärkung der **positiven regionalen Ausstrahlungswirkungen** Südafrikas. Südafrika erfüllt in politischer, militärischer und wirtschaftlicher Hinsicht eine Ankerlandfunktion in Afrika. Die südafrikanische Regierung hat der Diskussion um *good governance* innerhalb Afrikas neue Dynamik verliehen. NEPAD und andere regionale Initiativen unterstützen das deutsche Interesse an politischer Stabilität und guter Regierungsführung in der Region. Militärisch ist Südafrika zwar eine regionale Großmacht, es setzt diese Mittel jedoch in bewusster Abgrenzung zur eigenen Geschichte unter dem Apartheid-Regime ausschließlich als Friedensmacht ein. Die *post-conflict*-Einsätze mit Beteiligung Südafrikas gelten zwar nicht alle, aber doch überwiegend als Erfolge und unterstützen das deutsche Interesse an eigenen afrikanischen Konfliktlösungsmechanismen. Auch wirtschaftlich kann Südafrika aufgrund seiner relativen Größe und seiner Verflechtungen auf dem Kontinent eine Lokomotivfunktion übernehmen, insbesondere im südlichen Afrika. Indirekt trägt eine positive wirtschaftliche Entwicklung Südafrikas also zur Erreichung der MDGs auch in anderen Teilen Afrikas bei.
- 3) **Kooperation mit Südafrika bei der Gestaltung globaler Strukturpolitik.** Die konstruktive Rolle Südafrikas als Mittler zwischen Nord und Süd in wichtigen Foren globaler Strukturpolitik liegt im Interesse Deutschlands und ergänzt die eigenen **Bemühungen** um eine Stärkung des Multilateralismus. Südafrika hat in den letzten zehn Jahren außenpolitisch zwar nicht interesselos agiert, hat es aber vermieden, kurzfristige Eigeninteressen als regionale Hegemonialmacht zu verfolgen. Das Land hat dadurch an politischer Bedeutung in Afrika gewonnen. Darüber hinaus ist Südafrika intensiv in Dialogprozesse mit anderen Ankerländern eingebunden (z.B. BRICS<sup>10</sup>, IBSA<sup>11</sup>), was zu einem überproportional großen Gewicht (relativ zur Wirtschaftskraft) Südafrikas in globalen Foren führt. Gerade die strategische Partner-

---

10 Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika.

11 Indien, Brasilien, Südafrika.

schaft zwischen Südafrika und Indien dürfte bei der Gestaltung globaler Strukturpolitik in Zukunft einen erheblichen Einfluss haben.<sup>12</sup>

- 4) **Intensivierung des Engagements der deutschen Wirtschaft in Südafrika.** **Deutschland** ist mit ca. 500 ansässigen Unternehmen der wichtigste ausländische Direktinvestor in Südafrika. Die Rahmenbedingungen gelten als gut. Südafrika hat nicht primär durch günstige Arbeitskräfte komparative Vorteile. Vielmehr ist Südafrika in bestimmten Branchen ein interessanter Absatzmarkt und Ausgangspunkt für einen besseren Marktzugang in anderen afrikanischen Ländern. Dies könnte sich durch eine Vertiefung der regionalen Freihandelsbestrebungen im südlichen Afrika verstärken. Hauptsorge deutscher (und anderer internationaler) Unternehmen sind die *affirmative action*-Politiken der südafrikanischen Regierung (*Black Economic Empowerment*). Aus entwicklungspolitischer Sicht geht es darum, die notwendige Korrektur historisch gewachsener Ungleichheiten nicht zu einem Investitionshemmnis werden zu lassen, sondern als konstruktives Instrument für breitenwirksames Wachstum einzusetzen.
- 5) **Ausbau der wissenschaftlich-technischen Kooperation mit Südafrika.** Wenngleich Südafrika nur in Teilen bereits heute auf dem neuesten Stand der internationalen Forschung mithalten kann, ist mit einem starken Ausbau der Kapazitäten in den nächsten Jahren zu rechnen, so dass der Standort an Attraktivität für die deutsche **Forschungslandschaft** gewinnen wird. Ein frühzeitiges Engagement würde die spätere Positionierung erleichtern. Deutschland befindet sich in einer guten Ausgangsposition, da sich die südafrikanischen Forschungsinstitutionen (noch) nicht so stark auf britische oder US-amerikanische Partner konzentrieren, wie das in anderen Ankerländern aufgrund kolonialer oder langfristiger politischer Bindungen der Fall ist.

Insbesondere beim zweiten und dritten Interessenfeld kann nicht automatisch von einer Interessenkonvergenz mit Südafrika ausgegangen werden. Die Unterstützung regionaler Initiativen mit einem hervorgehobenen Partner Südafrika stößt auf Bedenken der Nachbarländer gegen eine hegemoniale Rolle Südafrikas in Afrika. Die Kooperation bei Fragen globaler Strukturpolitik verläuft bei den „harten“ Interessen anderer Politikbereiche nicht harmonisch, wie insbesondere in der Handelspolitik erkennbar ist, wo Deutschland als Mitglied der EU aufgrund des Agrarprotektionismus am Pranger steht.

Dennoch liegt es im aufgeklärten Eigeninteresse Deutschlands, die Kooperation mit Südafrika auszubauen und zu verdichten. Zwar reicht Südafrika im globalen Maßstab nicht an die Bedeutung von China und Indien heran, weil es ein viel kleineres Land ist. Aber Südafrika spielt bereits heute eine wichtige Rolle als Reformmotor auf dem afrikanischen Kontinent und als Vermittler zwischen Nord und Süd in Fragen globaler Strukturpolitik. Es festigt diese Position durch eine kluge Außenpolitik, die unter anderem die enge Vernetzung mit anderen Ankerländern verfolgt. Als Partner für Deutschland wird Südafrika daher noch wichtiger werden als bislang.

---

12 Vgl. auch Biallas / Knauer (2006): Von Bandung zum Ölgeschäft: Indien und Inder in Afrika, Hamburg: German Institute of Global and Area Studies / Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien (GIGA Focus Afrika Nr. 1).



## 1.4 Interesse Südafrikas an der Zusammenarbeit mit Deutschland

In Südafrika dominiert ein positives Deutschland-Bild. Die Beziehungen werden nicht durch eine problematische koloniale Vergangenheit belastet. Vielmehr sehen südafrikanische Wissenschaftler und Politiker interessante Parallelen zwischen der Wiedervereinigung in Deutschland und dem Ende der Apartheid, was in beiden Fällen erhoffte aber schwierige Transformationsprozesse nach sich zieht. Wichtige südafrikanische Institutionen wurden von deutschen Erfahrungen beeinflusst, wie beispielsweise das Verfassungsgericht, föderale Elemente in der Verfassung und die zivile Kontrolle des Militärs. Darüber hinaus bestehen kulturelle Bindungen aufgrund von Einwanderern und gewachsene wirtschaftliche Beziehungen.

Südafrika sieht sich selbst als regionale Führungsmacht, die diesen Führungsanspruch aber nicht offensiv formuliert, sondern durch diplomatische und wirtschaftliche Erfolge allmählich legitimieren will. Die deutsche Außenpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg gilt hierfür als Vorbild. Gleichzeitig wird von südafrikanischen *Think-Tanks* der Eindruck formuliert, dass sich Deutschland heute in Südafrika „unter Wert“ verkaufe, weil es das positive Deutschland-Bild nicht strategischer verwerte. Deutschland operiere im politischen Bereich in Südafrika extrem „low-key“, was zwar der zurückgenommenen Tradition beider Länder entspreche, aber auch zu einer allzu geringen Wahrnehmung im politischen Diskurs führe. Verglichen wurde dies insbesondere mit Großbritannien, das erstens sehr viel größere personelle Kapazitäten in die Botschaft und zum *Department for International Development* (DFID) vor Ort entsende, und zweitens Initiativen wie die *Commission for Africa* mit erheblicher Öffentlichkeitswirkung vermarkte.

Südafrikanische Hochschulen und Forschungseinrichtungen haben in den letzten Jahren einen schwierigen, aber teilweise produktiven Reformprozess durchlaufen. Hier besteht ein sehr großes Interesse an einer Ausweitung und Verdichtung der Beziehungen zu vergleichbaren deutschen Einrichtungen, die auf zahlreichen Einzelinitiativen und gewachsenen Kooperationen aufbauen können. Dies ist besonders deutlich an den (ehemaligen) Afrikaans-sprachigen Universitäten, die traditionell engere Bindungen an niederländische und deutsche Hochschulen unterhalten als die englischsprachigen Universitäten. Die klassischen Stärken der deutschen Industrie und Forschung (Ingenieurwissenschaften, Rohstoffverarbeitung etc.) werden in Südafrika geschätzt und in den entsprechenden Wirtschaftssektoren stark nachgefragt.

Es besteht ein großes Interesse an einem Ausbau der traditionell engen Wirtschaftsbeziehungen. Von beiden Ländern werden keine großen Probleme gesehen mit Ausnahme der *Black Empowerment*-Maßnahmen, die speziell von deutschen mittelständischen Unternehmen als Herausforderung angesehen werden. Die südafrikanische Regierung hat jedoch in der Vergangenheit stets versucht, pragmatische Lösungen bei Unstimmigkeiten zu finden, um die Präsenz deutscher Unternehmen nicht zu gefährden.

In Bezug auf das Interesse an EZ wurden von den südafrikanischen Gesprächspartnern verschiedene gemeinsame, aber auch abweichende Meinungen vertreten. Generell wurde betont, dass der deutsche Beitrag sehr geschätzt werde und dass er an zentralen Entwicklungsproblemen in Südafrika ansetze. Die mit der Koordination der EZ betraute *Treasury* kritisiert zwar die institutionelle Zersplitterung der deutschen EZ, kann aber das differenzierte Instrumentarium professionell im eigenen Interesse nutzen. Die *Treasury* legt gro-

ßen Wert auf eine Organisation der EZ gemäß den Prinzipien der Paris-Agenda, ohne dies aber bislang in konkrete, operationale Forderungen an die deutsche EZ zu übersetzen. Die Schwerpunktbildung der letzten Jahre wird als erfolgreicher Schritt in die richtige Richtung begrüßt. In Bezug auf die FZ vertritt die *Treasury* kompromisslos die Position, dass keine Staatsgarantien mehr vergeben werden, auch wenn dies eine Beendigung der FZ-Darlehen zur Folge hätte. Ungeachtet des hohen Selbstbewusstseins der südafrikanischen Spitzenbeamten wird EZ begrüßt und nicht als „unwürdig“ für eine Regionalmacht angesehen.

Einheitlich kritisiert wird von den Partnern das Barmittelproblem in der TZ. Es ist angesichts gemeinsam geplanter Programme für die Partner offensichtlich, dass die Zusagen der Regierungsverhandlungen nur in einem zeitlich gestreckten Rahmen eingehalten werden. Im selben Kontext wird eine größere Budgettransparenz angemahnt, durch die insbesondere die Kosten für ausländische Experten und *Overheads* deutlich werden. Bei einigen Partnern herrscht der Eindruck vor, dass der Großteil der versprochenen EZ-Mittel für ausländische Experten und deutsche Güter und Leistungen verwendet werde, ohne dass die Partner darüber in angemessener Weise informiert werden bzw. mitbestimmen könnten.

## 1.5 Implikationen für die Entwicklungszusammenarbeit

Südafrika ist ein *upper middle-income country* mit guten Zukunftsaussichten, aber auch erheblichen sozio-ökonomischen Problemen im Transformationsprozess. Würde man lediglich das Pro-Kopf-Einkommen und andere makroökonomische Daten des Landes als Entscheidungskriterium heranziehen, könnte die EZ in absehbarer Zeit auslaufen. Vor diesem Hintergrund ist der **Begründungszwang für eine Fortführung der EZ mit Südafrika** in den letzten zehn Jahren **deutlich angestiegen**.

Es ist unbestritten, dass Südafrika aufgrund der extremen Spaltung des Landes nach wie vor große Entwicklungsengpässe zu bewältigen hat. Die entwicklungspolitische Relevanz für eine Fortführung von EZ steht daher außer Frage. Aber die Gefahr, zu einer „Ersatzvornahme“ zu werden, also mögliche Eigenleistungen der Südafrikaner lediglich zu substituieren, ist größer als in „klassischen“ Entwicklungsländern. Denn Südafrika verfügt über eigene finanzielle und technische Ressourcen, um die meisten seiner Probleme anzugehen.

Die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit Südafrika muss daher anders begründet werden als „lediglich“ über das Kriterium der entwicklungspolitischen Wirkung, da die knappen Mittel in Konkurrenz zur Verwendung in anderen, eventuell bedürftigeren, Ländern stehen. Im Konzeptpapier zu Ankerländern wird argumentiert, dass es gute Gründe für eine weitere entwicklungspolitische Kooperation mit Ankerländern (wie Südafrika) gibt, dass die bisherige EZ jedoch weiterentwickelt werden sollte zu einer strategischen Partnerschaft. Um aus dieser allgemeinen Richtungsentscheidung operationale Konsequenzen ziehen zu können, hat das DIE in dem BMZ-Forschungsauftrag ein Raster entwickelt, mit dem die deutsche EZ in Ankerländern in einem umfassenderen politischen Kontext besser positioniert werden kann. Das DIE schlägt vor, dass die deutsche EZ eine Balance zwischen den folgenden vier Kriterien finden sollte:

- 1) **Entwicklungspolitische Wirkung.** Für die Zusammenarbeit mit allen Partnerländern – so auch für das Ankerland Südafrika – stellt sich zuerst die Frage, in welchen Bereichen und mit welchen Instrumenten angesichts begrenzter Ressourcen die größte Wirkung für nationale Entwicklungsprozesse erreicht werden kann. Eine gute Wirkung ist zu erwarten, wenn Einfluss auf die Politikebene oder andere Multiplikatoreffekte gegeben sind; wenn die Maßnahmen besonders innovativ sind und sich als Innovation in Südafrika durchsetzen; wenn großes Interesse, Engagement und Durchsetzungsfähigkeit auf der Partnerseite gegeben sind; wenn spezifische von der südafrikanischen Seite anerkannte Angebotsstärken bestehen, die eine besondere Würdigung nahe legen; wenn Maßnahmen eng mit anderen Gebern oder nationalen Programmen koordiniert sind und nationale Eigenanstrengungen katalysieren; und wenn die eingesetzten Instrumente der bilateralen EZ gut miteinander verzahnt sind.
- 2) **Subsidiarität.** Angesichts zunehmender Liquidität und Leistungsfähigkeit Südafrikas sollten Maßnahmen, die von den Partnern in Eigenleistung erbracht werden können und die in Südafrikas nationalem Eigeninteresse liegen, im Grundsatz nicht mehr unterstützt werden (keine „Ersatzvornahme“). Südafrika ist international kreditwürdig (BBB+, *Investment Grade*) und kann sich an nationalen und internationalen Finanzmärkten refinanzieren. In vielen Fachgebieten verfügen südafrikanische Institutionen überdies über hochkompetente Fachkräfte, wenngleich Fachwissen regional sehr ungleich verteilt ist und insgesamt im Land ein gravierender Fachkräftemangel herrscht. Insofern können finanzielle Aufwendungen und die Durchführung von Routine-Dienstleistungen, die keine spezifische internationale Expertise erfordern, in den Metropolen von südafrikanischen Institutionen erwartet werden. Auf Provinz- und Gemeindeebene fehlt es hingegen häufig an Fachkräften, so dass hier zeitlich begrenzte Unterstützungsmaßnahmen auch bei der Durchführung von Routine-Dienstleistungen sinnvoll sein können, die der Implementierung von Innovationen dienen. Der geringe deutsche Beitrag sollte insgesamt aber auf komplementären Know-how-Transfer, die Unterstützung politischer Reformprozesse und die Finanzierung von *Global Public Goods* konzentriert werden.
- 3) **Beitrag zur Lösung regionaler und globaler Strukturprobleme:** Südafrika ist ein wichtiger Partner bei der Entwicklung von Lösungsansätzen für regionale und globale Probleme. EZ ist daher auch daran zu messen, inwiefern sie einen Beitrag dazu leistet, dass die Kooperation mit Südafrika auf die Region oder auf globale Strukturprobleme ausstrahlt. EZ kann dazu beitragen, indem sie Pilotprojekte zum Schutz globaler öffentlicher Güter initiiert, indem sie regionale Dialogprozesse flankiert oder indem sie Dreiecks Kooperationen (Deutschland-Südafrika-afrikanisches Drittland oder Regionalorganisation) unterstützt. Um das Kriterium „Lösung regionaler und globaler Strukturprobleme“ deutlich von demjenigen der „entwicklungspolitischen Wirkungen“ abgrenzen zu können, werden Maßnahmen zur Erreichung von MDGs auf der nationalen Ebene hier nicht berücksichtigt – obgleich lokale Veränderungen stets indirekte globale Wirkungen haben.
- 4) **Partnerschaft mit Deutschland:** Eine „Partnerschaft auf Augenhöhe“ beinhaltet, dass die Zusammenarbeit in beiderseitigem Interesse sein muss. Insofern ist es legitim, dass auch die deutsche Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur u.a. von Kooperationen profitieren. In den meisten Fällen ist außerdem davon auszugehen, dass die Entwicklungszusammenarbeit von einer Verdichtung der partnerschaftlichen Beziehungen in

anderen Kooperationsfeldern profitiert, weil neue Expertennetzwerke entstehen, Deutschlands Sichtbarkeit und Reputation zunimmt und in einigen Fällen konkrete Projektsynergien entstehen (z.B. PPPs mit der Wirtschaft). Dies spricht dafür, insbesondere solche Handlungsfelder der EZ zu pflegen und auszubauen, die für andere deutsche Akteure anschlussfähig sind. Ziel ist es nicht, die EZ der Außenwirtschaftsförderung oder anderen Ressortinteressen unterzuordnen. EZ-Handlungsfelder, die bei vergleichbarer entwicklungspolitischer Relevanz zugleich Geländefunktion für die Wirtschaft oder andere deutsche Akteure ausüben, sind jedoch positiv zu bewerten, weil sie strategische Allianzen und Dialogprozesse ermöglichen, die Akzeptanz für Entwicklungspolitik in Deutschland erhöhen und die Kooperation langfristig auf ein breiteres Fundament stellen.

## 2 Das Kooperationsportfolio der deutschen EZ

### 2.1 Überblick über das Kooperationsportfolio der bilateralen staatlichen EZ

Die deutsche EZ mit Südafrika wird im Rahmen von drei Schwerpunkten durchgeführt: Kommunalentwicklung (*local governance and development*), gute Regierungsführung (*good governance*) und berufliche Bildung (*skills development*). Daneben ist die Bekämpfung von HIV/AIDS als Querschnittsaufgabe der deutschen EZ verankert. Die Schwerpunkte sind in enger Abstimmung mit und auf Wunsch der südafrikanischen Partner zustande gekommen. Der Schwerpunkt „gute Regierungsführung“ wurde sogar gegen den ursprünglichen Willen des BMZ von der südafrikanischen Seite durchgesetzt, um einige der teilweise seit 1994 laufenden Vorhaben weiterführen zu können. Die deutsche Seite hatte einen Schwerpunkt „Privatsektor-/Wirtschaftsförderung“ bevorzugt.

Deutschland ist der drittgrößte bilaterale Geber in Südafrika mit einem Volumen von 42 Mio. US\$ jährlich.<sup>13</sup> Seit dem Beginn der staatlichen bilateralen EZ im Jahr 1992 wurden 395 Mio. € zugesagt (FZ: 230 Mio.€ TZ: 165 Mio.€). Im Dezember 2004 wurden während der letzten Regierungsverhandlungen 66,2 Mio.€ FZ und 23,8 Mio.€ TZ neu zugesagt. Neben den „großen Instrumenten“ werden vom BMZ geringe Beträge für Maßnahmen im Bereich Hochschul- und Wissenschaftskooperation (2004: 316.000 €) und für Nichtregierungsorganisationen (2005: Vier Maßnahmen mit Gesamtvolumen von 168.832 €) verwandt. Außerdem vergibt das BMZ erhebliche Mittel an die politischen Stiftungen (2005: 11,276 Millionen €)<sup>14</sup>, an Sozialstrukturträger<sup>15</sup> (2005: 5,667 Millionen €) und an die Kirchen (2005: 8,132 Millionen €) für ihre Arbeit in Südafrika. Schließlich führen Bundesländer einzelne Maßnahmen bilateraler staatlicher EZ durch (traditionell vor allem NRW und Niedersachsen, zuletzt verstärkt Bayern und Baden-Württemberg). Quantitativ betrachtet ist der deutsche Beitrag für Südafrika dennoch zu vernachlässigen (geringer als 0,2 % des südafrikanischen BSP).

13 Größter Einzelgeber ist die EU mit 125 Mio. US\$. Bilaterale Geber: USA 98 Mio. US\$, UK 87 Mio. US\$. Alle Zahlen beziehen sich auf den Durchschnitt der Jahre 2002–2003, Quelle: OECD.

14 Die Summe für die politischen Stiftungen enthält auch Regionalprojekte für das gesamte südliche Afrika, die von Südafrika aus gesteuert werden, so dass nur ein Teil der Mittel ausschließlich auf Südafrika entfällt.

15 Zum Begriff und zur Arbeitsweise von Sozialstrukturträgern siehe ausführlicher Abschnitt 2.3.

Die deutsche **FZ** hat bislang fast ausschließlich Vorhaben finanziert, die (heute) unter dem Schwerpunkt Kommunalentwicklung firmieren. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) konzentriert sich auf die Bereitstellung von kommunaler Infrastruktur mit einem Schwerpunkt auf ländlichem und städtischem Wohnungsbau. Daneben existieren Vorhaben zur ländlichen Elektrifizierung mit Photovoltaik-Technik und zur Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen über einen Kreditfonds. Relativ jüngeren Datums sind Vorhaben zur Gewaltprävention in städtischen Armenvierteln. Im Rahmen der Querschnittsaufgabe HIV/AIDS bezuschusst die FZ die Einrichtung von Zentren, die der HIV-Prävention durch freiwilliges Beraten und Testen dienen. Wichtigster Projektpartner für die KfW ist die *Development Bank of Southern Africa* (DBSA), über die insbesondere die Kreditlinien zur Infrastrukturfinanzierung abgewickelt werden. Daneben arbeitet die KfW mit halbstaatlichen Fonds, mit Ministerien und mit Kommunalverwaltungen zusammen. Instrumentell werden vor allem FZ-Darlehen und Zuschüsse eingesetzt, außerdem gibt es jeweils einen Fall von Verbundfinanzierung und zinssubventioniertem Darlehen. Für die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH (DEG) ist Südafrika aufgrund des weit entwickelten und relativ leistungsfähigen Privatsektors zwar ein interessanter, aber auch ein sehr kompetitiver Markt. Es fällt ihr im Moment schwer, Nachfrager für DEG-Investitionsfinanzierungen zu ihren marktnahen Konditionen zu finden. Das gleiche gilt für die Förderkredite der KfW.

Auch die (personellen und finanziellen) Kapazitäten der deutschen **TZ im engeren Sinne** konzentrieren sich im Schwerpunkt Kommunalentwicklung. Hier existieren zurzeit noch acht Einzelvorhaben, wobei eines auslaufen wird. Der Schwerpunkt gute Regierungsführung umfasst drei Vorhaben, berufliche Bildung zwei. Außerdem gibt es zwei kleinere Vorhaben im Querschnittsbereich HIV/AIDS.<sup>16</sup> Insgesamt hat es die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) vermocht, innerhalb von gut fünf Jahren ihr Portfolio massiv zu konsolidieren. Gab es 1999 noch 48 einzelne TZ-Vorhaben, so sind es heute 15. Eine weitere deutliche Reduzierung wird vom BMZ angepeilt.

Es ist etwas schwieriger, einen knappen Überblick über die **TZ im weiteren Sinne** zu geben, da insbesondere die Aktivitäten von InWEnt stark regional orientiert sind. Das länderspezifische InWEnt-Portfolio konzentriert sich in den Schwerpunkten *local governance* und *skills development* sowie im Querschnittsthema HIV/AIDS. In den regionalen Programmen von InWEnt (Wirtschafts- und Handelsförderung in der SADC-Region, *Public Financial Management*, Grenzüberschreitendes Management natürlicher Ressourcen u.a.) nimmt Südafrika sowohl partnerseitig als auch mittels der relativ gut ausgeprägten Beraterkapazitäten eine führende Rolle ein. Außerdem hat InWEnt jüngst ein neues Alumni-Netzwerk für das englischsprachige Afrika initiiert (AN@FRIC), das im Jahr 2006 anläuft.

Zurzeit arbeiten neun CIM-Kräfte in Südafrika. Eine sektorale oder regionale Schwerpunktsetzung ist nicht erkennbar. Dies liegt nach Auskunft von CIM daran, dass der Großteil der CIM-Stellen vor kurzem ausgelaufen ist und im Moment an einer Neustrukturierung des Portfolios gearbeitet wird.

---

16 Aus Südafrika wird darüber hinaus das Regionalvorhaben zum NEPAD-Sekretariat gesteuert. Weitere Regionalvorhaben sind in Vorbereitung (CABRI) oder laufen teilweise bereits von einem anderen Standort aus (SADC).

Der Deutsche Entwicklungsdienst (DED) setzt 19 Entwicklungsfachkräfte im Schwerpunktsektor Kommunalentwicklung ein. Zwei Drittel der Entwicklungsfachkräfte arbeiten im Handlungsfeld lokale Wirtschaftsförderung. In den letzten zwei Jahren wurden die Entwicklungsfachkräfte in diesem Schwerpunktsektor konzentriert, um die Profilbildung zu verbessern; zahlreiche Projekte in anderen Bereichen wurden nicht verlängert oder umgesteuert. Es ist daran gedacht, in näherer Zukunft auch DED-Kräfte im Schwerpunkt berufliche Bildung einzusetzen, um die Kapazitätsbildung der dezentralen Berufsbildungszentren zu unterstützen.

Die folgende Tabelle vermittelt einen Überblick über das Portfolio der deutschen EZ mit Südafrika. Die einzelnen Aktivitäten werden in den drei Schwerpunkten (plus der Querschnittsaufgabe HIV/AIDS) zusammengefasst und zusätzlich nach Handlungsfeldern strukturiert. Die Handlungsfelder sollen eine genauere inhaltliche Zuordnung ermöglichen. Sie orientieren sich weitgehend an den selbst gesetzten Zielen der Schwerpunkte, wie sie in den Schwerpunktstrategiepapieren und in den Schwerpunktfortschrittsberichten zum Ausdruck kommen. Allerdings unterscheidet sich das Aggregationsniveau der Ziele (bzw. Handlungsfelder) zwischen den Schwerpunkten, so dass die bloße Anzahl der Handlungsfelder keinen Aufschluss über die sektorale Konzentration der Schwerpunkte liefert (s.u.).

<b>Tabelle 1: Schwerpunkte und Handlungsfelder der deutschen EZ</b>		
<b>Schwerpunkt</b>	<b>Handlungsfeld</b>	<b>Primär engagiert sind</b>
<b>Kommunalentwicklung</b>	Effiziente Kommunalverwaltungen	GTZ
	Finanzmanagement in Kommunen	GTZ
	Lokale Infrastruktur und Dienstleistungserbringung	KfW, GTZ
	Lokale Wirtschaftsförderung	GTZ, DED, InWEnt
	Lokale Demokratie	DED, InWEnt, GTZ
<b>Gute Regierungsführung</b>	Stärkung des <i>Centre of Government</i>	GTZ
	Dienstleistungserbringung und Organisation	GTZ
	<i>Human Resource Management</i>	GTZ
	Korruptionsbekämpfung	GTZ
	(Verwaltungs-)Justizreform	GTZ
<b>Berufliche Bildung</b>	Institutionenaufbau (Makro, Meso, Mikro)	GTZ, CIM, (DED)
	<i>Programmatic Skills Intervention</i> (formaler Sektor)	GTZ, InWEnt
	<i>Skills Development</i> für KMUs (speziell im informellen Sektor)	GTZ
<b>HIV/AIDS</b>	Organisationsberatung der <i>Nelson Mandela Foundation</i>	GTZ
	Querschnittsfonds HIV/AIDS	GTZ, (DED)
	In Schwerpunkte integrierte Querschnittsaktivitäten der Durchführungsorganisationen	alle

Alle drei Schwerpunkte haben einen Koordinator gewählt, der von der GTZ gestellt wird und eng mit dem jeweiligen primären Regierungspartner zusammenarbeitet. Die am Schwerpunkt beteiligten deutschen und südafrikanischen Organisationen treffen sich ein- bis zweimal jährlich, um die Ergebnisse der Arbeit nachzuhalten, den Implementierungsplan fortzuschreiben und Absprachen zu treffen. Darüber hinaus wird einmal jährlich ein Schwerpunktfortschrittsbericht erstellt, der u.a. zur Vorbereitung der Regierungskonsultationen und -verhandlungen dient. In den Fortschrittsberichten wird herausgestellt, dass sich die einzelnen Aktivitäten der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) in die nationalen Entwicklungspläne einordnen und zur Erreichung der südafrikanischen Entwicklungsziele beitragen sollen. Zur Überprüfung werden (mehr oder weniger) quantifizierte Zielvorgaben formuliert, deren Einhaltung gemeinsam mit den Partnern evaluiert werden soll.

Der Schwerpunkt Kommunalentwicklung beinhaltet den größten Steuerungsaufwand. Hier laufen nicht nur die meisten Einzelvorhaben der deutschen EZ, sondern es sind auch alle wichtigen Durchführungsorganisationen aktiv. Die deutsche EZ hat hier in den vergangenen Jahren eine Konsolidierung der zahlreichen Einzelvorhaben eingeleitet und in eine Implementierungsmatrix mit fünf Zielen innerhalb des Schwerpunktes überführt. Drei der fünf Ziele (die den Handlungsfeldern in der Tabelle entsprechen) werden von der GTZ hauptverantwortlich betreut, jeweils ein Ziel von KfW und DED („goal champions“). Diese Arbeitsteilung hat nach Auskunft der Beteiligten die gemeinsame Verantwortung der Durchführungsorganisationen für den Schwerpunkt verbessert, wenngleich nicht alle Probleme der institutionellen Trennung der Durchführungsorganisationen (s.u.) überwunden werden konnten.

Im Schwerpunkt gute Regierungsführung ist zurzeit nur die GTZ tätig, wobei eine Einbindung von InWEnt im Handlungsfeld *Human Ressource Management* angestrebt und angebahnt wird. Auch im Schwerpunkt berufliche Bildung ist die GTZ bislang der dominierende Akteur, wobei InWEnt, CIM und der DED hier bereits Beiträge leisten. Die KfW prüft ein Engagement in dem Schwerpunkt. Bislang zeichnen sich beide Schwerpunkte durch eine relativ kleine Zahl an Einzelvorhaben aus, so dass der Steuerungsaufwand überschaubarer ist. Darüber hinaus werden beide Schwerpunkte von außen als „GTZ-Schwerpunkte“ wahrgenommen, so dass die Spezifika des deutschen zersplitterten EZ-Systems weniger deutlich zu Tage treten.

Die Schwerpunktkoordinatoren sind nicht vom BMZ mandatiert, steuernde Kompetenzen (im Sinne hierarchischer Steuerung) gegenüber den einzelnen Vorhaben wahrzunehmen. In den beiden „GTZ-dominierten“ Schwerpunkten fällt dies weniger auf, da die Koordinatoren hier zugleich die größten Einzelvorhaben leiten.<sup>17</sup> Im Schwerpunkt Kommunalentwicklung hingegen kann der Koordinator lediglich eine moderierende Funktion ausüben. Da die Botschaft (repräsentiert durch den WZ-Referenten) bislang ebenfalls wenig in die konkrete Steuerung der Schwerpunkte eingreift, obliegt diese Funktion dem BMZ in Bonn.

---

17 Im Angebot des relativ neuen *Public Sector Reform Program* (governance-Schwerpunkt) an das BMZ wird die Koordinierung der Instrumente der deutschen EZ als Teilziel des Programms verankert (Komponentenziel 5). Dies lässt sich als Mandatierung interpretieren, wobei abzuwarten bleibt, ob damit bei der bestehenden Institutionenvielfalt tatsächlich eine Steuerung betrieben werden kann.

Weder die Botschaft vor Ort noch das BMZ in Bonn haben Mechanismen der Steuerung und Koordination eingerichtet, wie sie mit anderen Ländern inzwischen üblich sind. So existiert beispielsweise kein Länderteam oder vergleichbare regelmäßige Treffen der EZ-Akteure, wenn man von den Sitzungen um die Regierungskonsultationen und -verhandlungen absieht.

## 2.2 Beurteilung des bestehenden EZ-Portfolios

### 2.2.1 Wie ist die entwicklungspolitische Wirkung der deutsch-südafrikanischen EZ zu beurteilen?

Ziel der deutschen EZ mit Südafrika muss es sein, unter Beachtung internationaler *good practices* (Paris-Agenda) einen signifikanten positiven Einfluss auf südafrikanische Entwicklungsprozesse auszuüben. Dies kann angesichts begrenzter Mittel nur gelingen, wenn das deutsche Angebot klar profiliert ist und geeignete Instrumente eingesetzt werden.

In der Vergangenheit hat sich die deutsche Seite stark an den Wünschen der südafrikanischen Partner orientiert. Dies bezieht sich sowohl auf die Themen der Zusammenarbeit als auch auf die konkrete Durchführung der Vorhaben. Konsequenterweise beklagte kein einziger Gesprächspartner mangelndes *ownership* auf südafrikanischer Seite. Vielmehr wird allseits betont, dass Südafrika sehr genau wisse, was es erreichen wolle, und bei Vorhaben darauf achte, die Richtung zu bestimmen. Der deutsche Beitrag kann in den meisten Fällen als Katalysator für Transformationsprozesse angesehen werden, die im Wesentlichen von den südafrikanischen Partnern selbst angestoßen und gemanagt werden. Darüber hinaus fungiert die deutsche EZ als Impulsgeber aufgrund internationaler Erfahrungen und als kritischer Begleiter südafrikanischer Reformanstrengungen. Damit sind wesentliche Grundvoraussetzungen für eine entwicklungspolitisch wirksame Zusammenarbeit in Südafrika gegeben.

Demgegenüber besteht im Hinblick auf die **Profilierung** des deutschen Beitrags und den effizienten **Instrumenteneinsatz** trotz einiger Fortschritte in den letzten Jahren noch erhebliches Verbesserungspotenzial. Zur Profilierung können die Akteure in den Durchführungsorganisationen, speziell vor Ort, einiges beitragen. Der Instrumenteneinsatz kann nachhaltig nur verbessert werden, wenn das BMZ die Rahmenbedingungen des Instrumenteneinsatzes verändert, indem die institutionelle Trennung der Durchführungsorganisationen überwunden wird.

#### *Profilierung*

Die Schwerpunktbildung zielt darauf ab, durch eine sektorale (und ggfs. regionale) Konzentration einen signifikanten Beitrag zu südafrikanischen Reformanstrengungen zu leisten. Knappe Ressourcen sollen gebündelt werden, um dem Partner in den vereinbarten Kooperationsfeldern ein attraktives Angebot machen zu können und gleichzeitig die Arbeitsteilung mit anderen Gebern zu vereinfachen. Erst durch eine Konzentration ist es möglich, eine Zerfaserung des deutschen Beitrags zu vermeiden, Mehrebenenansätze glaubhaft mit dem Anspruch sektoraler Politikbeeinflussung zu konzipieren und spezifische Angebotsstärken auszuspielen.



Positiv ist im Falle Südafrikas zu erkennen, dass es in allen drei Schwerpunkten Handlungsfelder gibt, die Mehrebenenansätze verfolgen. Konkrete Projektergebnisse sollen mit sektorpolitischen Reformen verbunden werden. Konzeptionell wird hier ein wichtiger Anspruch deutscher EZ eingelöst. In einigen Fällen, wie beim Aufbau des formalen Berufsbildungssystems, bei der Gemeindeentwicklungsplanung oder bei der Justizreform, ist selbst bei flüchtigem Hinsehen ein wichtiger Impuls durch die deutsche EZ auf der südafrikanischen Makroebene zu erkennen. Allerdings ist es nicht vorstellbar, dass dieser Anspruch in allen Handlungsfeldern und Sektoren eingelöst wird, da die Anzahl der Partner sehr hoch ist und zu viele Sektoren bearbeitet werden.

Trotz der Konsolidierungsbemühungen der letzten Jahre ist die EZ in Südafrika nach wie vor zu breit aufgestellt. Dies betrifft den Schwerpunkt berufliche Bildung weniger, da hier ein hohes Maß an Integration erreicht wurde und ein außergewöhnlich durchstrukturiertes Gesamtkonzept verfolgt wird. Die beiden „*governance*“-Schwerpunkte hingegen deuten schon aufgrund ihrer ähnlichen Bezeichnung auf Integrationspotenzial hin. Dadurch, dass in beiden Schwerpunkten (zu Recht) auf allen Ebenen des Regierungshandelns angesetzt wird, ist die Zuordnung von Einzelvorhaben zu den Schwerpunkten teilweise willkürlich. Die in beiden Fällen hohe Zahl an Handlungsfeldern lässt eine konkrete Steuerung der Aktivitäten mit Hilfe der Sektorstrategiepapiere kaum zu.

Noch problematischer ist jedoch, dass die oben aufgeführten Handlungsfelder die sektorpolitische Vielfalt verdecken und die Schwerpunkte profiliert erscheinen lassen, als sie es eigentlich sind. Letztlich geht es in beiden *governance*-Schwerpunkten um die effiziente Bereitstellung staatlicher Dienstleistungen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene. Dieses Ziel entspricht eindeutig dem südafrikanischen Bedarf. Allerdings umfasst eine solche Zielformulierung praktisch das gesamte staatliche Handeln, so dass eine Zerfaserung des deutschen Beitrags wahrscheinlich ist. Zur Zeit zielen die einzelnen Vorhaben unter anderem auf Verwaltungsmodernisierung, Verwaltungsrechtsreform, lokale Wirtschaftsentwicklung, ländliche Entwicklung, lokale Umweltnutzung, lokale Demokratie, Gewaltprävention und Infrastrukturfinanzierung (soziale Dienstleistungen und regenerative Energien). Diese Bereiche hängen zwar alle irgendwie zusammen, aber sie sind zu vielfältig für eine inhaltliche Profilierung. Darüber hinaus verhindert die damit verbundene hohe Zahl der Partner eine systematische Einflussnahme in ausgewählten, kritischen Sektoren.

Die sektorpolitische Vielfalt wird vor allem im Schwerpunkt Kommunalentwicklung deutlich. Ein genauerer Blick in die Handlungsfelder zeigt insbesondere beim dritten Ziel (Handlungsfeld lokale Infrastruktur), dass der Schwerpunkt kreativ ausgelegt wird. Unter Infrastrukturbereitstellung werden sowohl die lokale Bereitstellung von Trinkwasser, die Elektrizitätsversorgung mit regenerativen Energien, die Verbesserung der medizinischen Versorgung von HIV/AIDS-Kranken und die Verringerung der Gewalt in städtischen Problemgebieten angestrebt. In anderen Partnerländern existieren für jeden dieser Sektoren eigene Schwerpunkte (Wasser, regenerative Energien, Gesundheit), in die solche Vorhaben eingebettet sind. Hier bilden sie Unterpunkte eines Unterziels innerhalb eines Schwerpunktes. Dies deutet darauf hin, dass die politisch gewünschte Konzentration auf weniger Handlungsfelder bislang nicht konsequent umgesetzt wurde.

Unklar ist die genaue Funktion der beiden GTZ-Regionalvorhaben in *Mpumalanga* und *Eastern Cape* im Kontext der übrigen Vorhaben. Einerseits konzentriert sich die deutsche

EZ regional auf diese beiden Provinzen, so dass die Präsenz vor Ort gerechtfertigt sein kann. Andererseits beziehen sich die Aktivitäten der meisten Vorhaben und Durchführungsorganisationen nicht ausschließlich, und teils nicht einmal überwiegend, auf die beiden Schwerpunktregionen. Insofern ist nicht direkt ersichtlich, welchen Stellenwert die beiden Schwerpunktregionen haben und was mit der regionalen Schwerpunktsetzung genau erreicht werden soll. Bislang scheinen die beiden Regionalvorhaben im Wesentlichen *eigene* Problemlösungsansätze für die beiden Regionen zu generieren (vor allem im Bereich regionale Wirtschaftsförderung), die dann in den beiden Provinzen implementiert werden. Demgegenüber würde eine Dienstleistungsfunktion für die restlichen Vorhaben der deutschen EZ eher die Umsetzung eines Mehrebenenansatzes unterstützen. Die Regionalvorhaben hätten dann überwiegend die Funktion, Problemlösungsansätze, die in *anderen* Vorhaben generiert werden, mit einem regionalen Schwerpunkt umzusetzen, dabei die Netzwerke und Expertise vor Ort zu nutzen und die regionalen Besonderheiten bei der Implementierung zu beachten.

Nach Auskunft der GTZ haben einige der Vorhaben im Schwerpunkt Kommunalentwicklung inzwischen ein Stadium erreicht, in dem die dort pilothaft entwickelten Ansätze nun breit erprobt und eingesetzt werden können. Der Schwerpunkt hat zu diesem Zweck *impact zones* definiert, in denen die Ansätze der verschiedenen Vorhaben gebündelt verwendet werden sollen. Dieses Vorgehen ist im Prinzip sinnvoll, um die breite Aufstellung des Portfolios aus der Vergangenheit nun regional zu konzentrieren. Es darf aber nicht als Argument missbraucht werden, um die Einzelvorhaben weiter nebeneinander herlaufen zu lassen.

Gegen eine weitgehende Profilbildung werden insbesondere drei Punkte vorgebracht: Erstens kann es sein, dass einzelne Vorhaben außerhalb der Schwerpunkte entwicklungspolitisch besonders wirksam sind („Erfolgsprojekte“). Zweitens können Vorhaben eine strategische Bedeutung haben, indem sie mit politisch besonders wichtigen Partnern zusammenarbeiten, deren Einfluss auch auf andere Vorhaben ausstrahlt. Drittens erwarten gerade selbstbewusste und kompetente Partnerländer wie Südafrika eine große Flexibilität auf deutscher Seite, wenn sie mit konkreten Wünschen an die deutsche EZ herantreten. Die Schwerpunktbildung könnte diese Flexibilität unnötig einschränken.

In der Tat müssen auch bei einer konsequenten Schwerpunktbildung Einzelfallentscheidungen möglich sein, die solche Punkte berücksichtigen. Wichtig ist jedoch, dass der Begründungszwang der Einzelfallentscheidungen sehr viel höher liegt als ohne Schwerpunktbildung. Insgesamt liegt es im Interesse eines fähigen Partners, ein profiliertes Angebot zu erhalten. Dies wird es gleichzeitig der deutschen Seite erleichtern, den Partner im Politikdialog von dem Nutzen eines Vorhabens zu überzeugen, das ursprünglich nicht auf der (kurzfristigen) politischen Agenda stand. Wenn die südafrikanische Seite bestimmte Einzelleistungen ausdrücklich von der deutschen Seite wünscht, kann sie sich diese Leistungen ja einkaufen, beispielsweise bei *International Services* oder durch eine signifikante Erhöhung des Eigenanteils.

### *Instrumente*

Die deutsche EZ setzt in Südafrika alle verfügbaren Instrumente ein: FZ, TZ im engeren Sinne, TZ im weiteren Sinne und personelle Zusammenarbeit. Hiermit geht prinzipiell die Chance einher, arbeitsteilig die passgenauen Instrumente einzusetzen. Allerdings verur-

sacht die institutionelle Zersplitterung erhebliche Transaktionskosten, so dass sich der Gutachter dem Urteil des letzten DAC *Peer Reviews* der deutschen EZ anschließt und dies im Folgenden anhand einzelner Beispiele illustriert:

*“In a context of development co-operation based on the principles of partnership and ownership the German model of development co-operation may no longer be appropriate from a partner country perspective. The institutional distinction between financial and technical co-operation and within technical co-operation itself has major implications throughout the entire development co-operation process. First, the German system [...] runs the risk of being donor-driven in designing strategies and programmes. Second, the internal co-ordination needs absorb German staff time and energy away from more important strategic tasks. Finally, developing country partners are required to deal with multiple organisations and procedures, an unnecessary burden on their often limited capacity.”<sup>18</sup>*

Die deutschen Durchführungsorganisationen sind bei ihrer Arbeit an diverse rechtliche Vorgaben und Richtlinien wie zum Beispiel die FZ/TZ-Leitlinien oder das Haushaltsrecht gebunden. Ausgehend von diesen Rahmenbedingungen haben sich in allen Organisationen spezifische institutionelle Logiken und Verfahren entwickelt, die mitunter nicht leicht zu vereinbaren sind. Das BMZ verlangt jedoch gleichzeitig von den Organisationen, ihre Arbeit bestmöglich aufeinander abzustimmen. Dies führt in der Praxis – selbst bei gutem Willen der handelnden Personen – zu Friktionen.

So sind gemeinsame Anträge verschiedener Durchführungsorganisationen bislang keine Praxis, weil sie an verfahrenstechnische Grenzen stoßen (beispielsweise nutzen GTZ und InWEnt unterschiedliche Haushaltstitel). Auch Kooperationsvorhaben werden ungern genutzt, da sie nach Auskunft aller beteiligten Durchführungsorganisationen zu hohe Transaktionskosten mit sich bringen. Kooperation wird daher bislang im Rahmen der Schwerpunktstrategiegespräche organisiert; die einzelnen Vorhaben werden aber weiterhin von den jeweiligen Organisationen geplant, beantragt, durchgeführt und abgerechnet. Es ist ausgesprochen zweifelhaft, ob auf diesem Weg die möglichen Kooperationsvorteile genutzt werden können, die sich beispielsweise in einem integrierten Angebot für den Partner niederschlagen würden. Denn aus Sicht des Partners ist es irrelevant, mit welchem Instrument die deutsche Seite ihr Angebot, das sich an nationalen Entwicklungsplänen orientieren sollte, umsetzt. Vielmehr kommt es darauf an, das Angebot als solches möglichst attraktiv zu gestalten.

Als Beispiel können die beiden Vorhaben von GTZ und KfW zur Gewaltprävention in städtischen Problemgebieten dienen. In einem Township (Kayelitsha) arbeiten beide Vorhaben, die GTZ seit März 2005, die KfW seit Mitte 2005. Während sich die GTZ auf das Training von *Community Peace Workers* konzentriert, finanziert die KfW im Wesentlichen Infrastruktur (*Safety Nodes*). KfW, GTZ und die Stadtverwaltung von Kapstadt haben jüngst ein Kooperationsabkommen (*Memorandum of Understanding*) unterzeichnet. Unter anderem wird angestrebt, dass die *Community Peace Workers* in den *Safety Nodes* Räumlichkeiten zur Verfügung gestellt bekommen. Es ist somit tatsächlich zu beobachten, dass sich die beteiligten Organisationen um Kooperation bemühen. Allerdings handelt es sich nicht um ein Kooperationsvorhaben, weil die beiden Vorhaben nach Auskunft der KfW „in sich abgeschlossen sind“ und „komplementär wirken“. Letztlich werden beide

---

18 OECD/DAC (2006): *Peer Review of Germany: DAC's main findings*, Paris, 12.

Vorhaben von den beiden Organisationen getrennt konzipiert, durchgeführt, und sie werden vermutlich auch getrennt evaluiert.<sup>19</sup> Für den Partner bedeutet dies, dass unnötige Kosten für doppelte Missionen entstehen. Darüber hinaus passt die Art einer solchen projektbezogenen Planung und Evaluierung nicht mehr in die Zeit der Paris-Agenda. Schließlich vergibt die deutsche Seite Chancen im Hinblick auf eine bessere Profilierung ihres Angebots im Themenfeld Gewaltprävention, die durch einen kombinierten Einsatz geeigneter Instrumente besser erfolgen könnte.

Die vom *Development Assistance Committee* (DAC) gesehene Gefahr, dass die deutsche EZ *donor-driven* sei, kann hier nicht im Vergleich zu anderen Gebern beurteilt werden. Allerdings ist es in der Tat so, dass die liefergebundene TZ und die damit einhergehende partielle finanzielle Intransparenz verhindern, dem Partner die volle Kontrolle über die zugesagten Mittel zu übertragen. Die deutsche Seite kann dadurch die Mittelverwendung sehr weitgehend bestimmen und tut dies auch, wenn man den Posten der Personalausgaben in der TZ betrachtet (der wichtigste Teil der Direktleistung). Dieser Kritikpunkt wird von der *Treasury* und von einigen Ministerien deutlich artikuliert, wenngleich auch Vorteile konstatiert werden (wie beispielsweise die Entlastung im Bereich Controlling und die geringere Korruptionsgefahr).

Die asymmetrische Präsenz institutionell getrennter Durchführungsorganisationen vor Ort ist ein wichtiger Grund für viele der vom DAC bemängelten Probleme. Sie ist umso gravierender, als die politische Steuerung mit nur einer Stelle als WZ-Referent nur schwach ausgeprägt ist. Es ist unübersehbar, dass die GTZ – auch im Vergleich zu anderen Ländern – in Südafrika sehr dominant ist. Die (Programm-)Verantwortlichen treffen strategische und operative Entscheidungen im Dialog mit den Partnern vor Ort und sind durch den „politischen Charakter“ der drei Schwerpunkte eng mit wichtigen südafrikanischen politischen Akteuren vernetzt. Der DED hat sogar noch mehr Kompetenzen nach Südafrika ausgelagert als die GTZ und wird weitgehend vor Ort gesteuert. Vermutlich hat diese Parallele dazu beigetragen, dass sich der DED in den Sektoransatz stark einbindet und eine „Arbeitsteilung“ mit der GTZ praktiziert, indem sich die Entwicklungsfachkräfte des DED auf die Mikro- und teilweise Mesoebene im Schwerpunkt Kommunalentwicklung konzentrieren, während sie die Makroebene weitgehend der GTZ überlassen. Inwieweit es tatsächlich gelungen ist, mit institutionenübergreifenden Feedbackmechanismen sicherzustellen, dass die Konzepte auf Makroebene erdacht, auf Meso- und Mikroebene umgesetzt und die jeweiligen Erfahrungen auf die anderen Ebenen zurückgespielt werden, kann hier nicht beurteilt werden. Konzeptionell ist die Einbindung des DED in Südafrika jedenfalls überzeugend.<sup>20</sup> Demgegenüber wird die KfW in Südafrika durch die DEG vertreten, und das Büro liegt in Johannesburg anstatt in Pretoria. Die KfW steuert ihre Aktivitäten im Wesentlichen aus der Zentrale in Frankfurt, was es ihr erschwert, die Koordination vor Ort voranzutreiben. InWent unterhält in Pretoria ein Regionalbüro (im selben Haus wie GTZ

19 Dies ist natürlich nur eine Vermutung, da die Projekte erst anlaufen. Zurzeit sind die Evaluierungsverfahren von GTZ und KfW noch so unterschiedlich, dass eine gemeinsame Evaluierung große Transaktionskosten verursacht. Im Fortschrittsbericht des Schwerpunkts Kommunalentwicklung wird allerdings ein gemeinsamer Indikator der Zielerreichung genannt, der noch nicht quantifiziert ist. Insofern könnte hier eine gemeinsame Evaluierung angelegt sein, was zu begrüßen wäre.

20 Der Grad der Kooperation zwischen GTZ und DED hängt offensichtlich nicht nur von der ähnlichen Präsenz vor Ort ab, sondern auch von dem Willen der handelnden Personen. In Südafrika wurde der Einsatz der Entwicklungskräfte erst in den letzten beiden Jahren massiv umgesteuert und in den Schwerpunkt eingepasst.

und DED) und hat es dadurch leichter als in anderen Ländern, um eine Verzahnung von InWEnt-Vorhaben beispielsweise mit der GTZ zu erreichen. Hierfür gibt es in Südafrika einige positive Beispiele. Dennoch werden auch bei InWEnt alle Vorhaben in Deutschland konzipiert, und zwar dezentral bei den programmführenden Themenbereichen. Die Ländersteuerung ist bei InWEnt traditionell schwach ausgeprägt.

Die skizzierte Konstellation verursacht hohe Transaktionskosten bei der Kooperation, vergibt Chancen für ein profiliertes deutsches Angebot und entspricht in dieser Form nicht dem Geist der Paris-Agenda. Hohe Transaktionskosten entstehen bei der Anbahnung von Kooperation auch dadurch, dass die jeweiligen Programmverantwortlichen nicht alle vor Ort sind. Darüber hinaus behindert die institutionelle Trennung die übergreifende Nutzung des Potenzials, das durch die starke GTZ-Präsenz vor Ort gegeben ist. Auch bei gutem Willen aller Beteiligten – der angesichts institutioneller Eigeninteressen nicht immer vorausgesetzt werden kann – werden es KfW und InWEnt in der Regel vorziehen, einen Consultant oder Mitarbeiter auf Zeit nach Südafrika zu entsenden, um ein Vorhaben zu konzipieren. Dies mag angesichts eines gewünschten speziellen fachlichen Profils manchmal sinnvoll sein. In anderen Fällen werden gewachsene Netzwerke nicht von der gesamten EZ genutzt. Schließlich ist die deutsche EZ in Südafrika nicht im Geist der Paris-Agenda aufgestellt, die einen Großteil der Entscheidungen in die Partnerländer selbst verlagern will. Die deutsche EZ wird in Südafrika stark als GTZ-Veranstaltung wahrgenommen. Dadurch geraten die Beiträge der übrigen Organisationen gelegentlich ungerechtfertigt in den Hintergrund. Das Hauptproblem besteht aber darin, dass es der deutschen EZ angesichts der schwachen Präsenz des BMZ schwer fällt, als Gesamtkonzept in Südafrika wahrgenommen zu werden und mit aufeinander abgestimmten Instrumenten die Politik Südafrikas strategisch zu beeinflussen.

### *Empfehlungen*

Ein Großteil der Analyse kann auch auf andere Partnerländer übertragen werden. Gerade in einem Ankerland ist es jedoch für die deutsche EZ wichtig, ein profiliertes und effizientes Angebot an den Partner zu machen, um Wirkungen erzielen zu können. Die entwicklungspolitische Wirkung der deutsch-südafrikanischen EZ könnte verbessert werden, indem folgende Vorschläge geprüft werden:

- Die drei bisherigen Schwerpunkte setzen am Bedarf in Südafrika an und sind insofern sinnvoll gewählt. Aus inhaltlicher Sicht macht die Unterscheidung in zwei *governance*-Schwerpunkte wenig Sinn, da die Schwerpunkte eng zusammenhängen. Eine Zusammenführung sollte überlegt werden.
- Um eine bessere Profilierung und Signifikanz der deutschen EZ zu erreichen, muss die sektorpolitische Vielfalt der deutschen EZ verringert werden. Dies gilt insbesondere für den Schwerpunkt Kommunalentwicklung.
- Zu diesem Zweck sollten einige der schwerpunktfernen Vorhaben ausgesteuert bzw. dem Partner übergeben werden. Die regionale Schwerpunktsetzung mit Hilfe der *impact zones* sollte vorangetrieben werden. Die beiden GTZ-Regionalvorhaben sollten primär eine Dienstleistungsfunktion für die übrigen Vorhaben erfüllen, um die inhaltliche und regionale Schwerpunktsetzung zu unterstützen.
- Die Instrumente der deutschen EZ sollten besser verzahnt werden. Die spezifische Organisation des Vorfelds und die ungleiche Außenstruktur von BMZ und Durchführungsorganisationen führen zu unnötigen Transaktionskosten und einem suboptimalen

Angebot an die Partner. Solange es hier nicht zu grundlegenden Reformen kommt, müssen klare Regelungen über Steuerungskompetenzen und -gremien getroffen werden, um die Koordinierung des Instrumenteneinsatzes zu verbessern. Organisationsübergreifende Feedbackmechanismen müssen sicherstellen, dass die Erfahrungen zwischen den einzelnen Ebenen ausgetauscht werden und ein Mehrebenenansatz tatsächlich umgesetzt wird.

- Die kleinteilige Planung in den Regierungsverhandlungen sollte bei einem starken, selbstbewussten Partner wie Südafrika abgelöst werden durch Programmzusagen in den Handlungsfeldern, welche mit Einzelvorhaben schrittweise und flexibel belegt werden können. Die Verteilung der Mittel auf die verschiedenen Instrumente könnte in diesem Rahmen indikativ festgelegt werden, einschließlich gesonderter Mittel etwa für PPP-Vorhaben oder für Bildungs- und Forschungsk Kooperationen.

### 2.2.2 Wird die deutsche EZ subsidiär eingesetzt?

EZ sollte in allen Entwicklungsländern nur subsidiär eingesetzt werden. In klassischen Entwicklungsländern ermöglicht EZ die Durchführung gemeinsam vereinbarter Maßnahmen und Programme (z.B. im Rahmen eines PRSP), die ansonsten mangels eigener Ressourcen unterblieben wären. In Ankerländern muss sich EZ einem verschärften Subsidiaritätstest unterziehen, da hier mit erheblichen eigenen Kapazitäten des Partnerlandes gerechnet werden kann. Insofern ist die Gefahr besonders groß, dass durch EZ Eigenanstrengungen des Partnerlandes lediglich ersetzt werden.

EZ wird auch dann subsidiär eingesetzt, wenn spezifische Ziele verfolgt werden, die nicht im aktuellen Interesse der Regierung des Partnerlandes liegen (z.B. beim Ressourcenschutz). EZ nimmt dann keine Ersatzvornahme vor, sondern finanziert im Gegenteil eine Maßnahme, die von der Partnerregierung nicht für prioritär erachtet wird. Zielabweichungen werden soweit wie möglich im Politikdialog der beteiligten Partner geklärt. Weichen die Geberziele allzu weit von denen der Ankerländer ab, dann werden die Programme nicht durchgeführt. In der Praxis wird es selten zu einem so starken Konflikt kommen, der ja auch dem Prinzip des *Ownership* widersprechen würde. Vielmehr wird für bestimmte Maßnahmen ein höherer Finanzierungsanteil von deutscher Seite geleistet werden, als es in einem Land wie Südafrika eigentlich nötig wäre, um die Maßnahme durchzuführen und die Partnerregierung von deren Sinnhaftigkeit (nachträglich) zu überzeugen.

Wie eingangs gezeigt wurde, bestehen in Südafrika noch erhebliche Engpässe, die überwunden werden müssen, bevor das Land sich auf einem nachhaltigen Wachstumspfad bewegt. Hierzu zählen der Fachkräftemangel in Staat und Wirtschaft (insbesondere in den Regionen), institutionelle und strukturelle Defizite sowie generell das Erbe der Apartheid in Form einer gespaltenen Gesellschaft. Demgegenüber hat Südafrika kaum ein Problem beim Zugang zu Kapital. Angesichts des guten internationalen Kreditratings und eines außergewöhnlich weit entwickelten inländischen Kapitalmarktes, der annähernd Industrieländernniveau erreicht, liegt in Südafrika keine Kapital- oder Devisenlücke vor. Auch der Staat verfügt über eine sehr gute Steuerbasis und hat durch die relativ restriktive Haushaltspolitik in den letzten zehn Jahren einigen Spielraum, um die Verschuldung zum Zwecke der Investitionsförderung zu erhöhen (das Haushaltsdefizit liegt deutlich unter dem Maastricht-Kriterium).

Die deutsche EZ sieht sich in Südafrika daher mit der Frage konfrontiert, ob sie im Sinne eines Finanzierungszuschusses noch benötigt wird. Südafrika wäre in der Lage, einen Großteil der Leistungen auf dem Markt zu kaufen. Prinzipiell müssen sich sowohl FZ als auch TZ dieser Frage stellen, da sie beide – wenngleich in unterschiedlicher Form – einen Finanztransfer implizieren. Es ist auch nicht generell der Fall, dass TZ für den deutschen Steuerzahler „billiger“ ist, da bei der FZ zu Vergleichszwecken nur der Zuschussanteil herangezogen werden darf. Entscheidend ist es vielmehr, **inhaltliche Kriterien für subsidiäre EZ** bei der Portfoliosteuerung umzusetzen. Zwei bieten sich an, von denen mindestens eines erfüllt sein sollte:

- Die EZ bewirkt den **Transfer innovativer Problemlösungsstrategien**, deren Risiken dem Partner zunächst zu groß erscheinen oder die einer Anschubfinanzierung bedürfen, die vom zuständigen Partner nicht allein getragen werden kann. EZ würde so eine Hebelwirkung entfalten, indem zusätzliches privates und/oder öffentliches Kapital mobilisiert wird oder indem die Regierung zur Umsetzung von Politiken angeregt wird, nachdem mit Hilfe der EZ ihre Wirksamkeit pilothaft gezeigt wurde.
- Die EZ dient den **langfristigen Gestaltungsinteressen Deutschlands** und wird für die Finanzierung regionaler oder globaler öffentlicher Güter verwendet, deren Erstellung oder Bewahrung ohne den deutschen Beitrag unterblieben wäre. Zu denken ist hier unter anderem an die Sektoren HIV/AIDS, Umwelt (regenerative Energien) und regionale Friedenssicherung. Hierzu siehe näher Abschnitt 2.2.3.

Beide Kriterien sind nicht neu, und die Erfüllung des ersten Kriteriums wird bereits heute von allen Durchführungsorganisationen für ihre Arbeit in Südafrika in Anspruch genommen. Im Rahmen dieser Studie kann nicht beurteilt werden, ob die bestehenden Vorhaben dem innovativen Anspruch genügen. Außerdem muss Innovativität im Kontext der Zeit der Projekteinführung gemessen werden, so dass der Subsidiaritätstest immer wieder neu entschieden werden muss. Beispielsweise kann die Finanzierung sozialen Wohnungsbaus über die deutsche EZ in den 1990er Jahren innovativ und strukturbildend gewesen sein, heute kann sie hingegen aus eigenen Mitteln der *Development Bank of Southern Africa* (DBSA) finanziert werden und entfaltet kaum noch eine Hebelwirkung. Ähnliche Unterschiede sind auch bei TZ-Vorhaben erkennbar, die teilweise seit zehn Jahren laufen.

Grundsätzlich sind alle Instrumente der EZ (auch) in Südafrika dazu geeignet, innovative Problemlösungsstrategien zu transferieren. Allerdings steht die FZ in Südafrika in besonderer Weise auf dem Prüfstand, und zwar aus formalen und inhaltlichen Gründen: Südafrika vergibt keine Rückzahlungsgarantien mehr für Darlehen an nichtstaatliche und kommunale Träger (wie zum Beispiel an die DBSA), was aufgrund der deutschen TZ/FZ-Leitlinien zu einem Ende der FZ-Darlehen an Empfänger unterhalb der zentralstaatlichen Ebene führt.<sup>21</sup> Ähnliche Probleme entstehen bei Zuschüssen, für die Südafrika keine Mittelehlverwendungsgarantie bei Neuvorhaben mit nichtstaatlichen und kommunalen Trägern mehr gewährt. Der Zentralstaat selbst ist an FZ-Krediten nicht interessiert und sieht einen Negativanreiz für deren Anwerbung vor (das reguläre Budget wird gekürzt). Diese formalen Hindernisse sind aus wissenschaftlicher Sicht für ein Ende der FZ nicht überzeugend. Es ist nachvollziehbar, dass Südafrika keine Staatsgarantien mehr vergeben will, um die Selbstverantwortung der nichtstaatlichen und kommunalen Empfänger zu stärken. Das formale Problem liegt auf der deutschen Seite.

---

21 Zurzeit behilft sich das BMZ mit Ausnahmegenehmigungen durch das BMF.

Eine inhaltliche Beurteilung fällt differenzierter aus. Bei der *finanziellen* Zusammenarbeit steht konsequenterweise der finanzielle Transfer im Vordergrund. Wie oben gezeigt wurde, hat Südafrika jedoch kein Mittelproblem, sondern ein Mittelabflussproblem. Insofern geht eine FZ, die in erster Linie auf einen Finanztransfer abzielt, am Bedarf Südafrikas vorbei. Von der KfW wird zu Recht darauf hingewiesen, dass die FZ mehr beinhaltet, und zwar die Finanzierung strukturbildender Investitionsvorhaben mit technologischer Vorreiterfunktion sowie die internationale Technologiekooperation. Hierfür steht als Instrument insbesondere der Förderkredit zur Verfügung, dessen verstärkter Einsatz zu befürworten ist. In den meisten Fällen nutzt die KfW in Südafrika jedoch die Kombination FZ-Darlehen mit Begleitmaßnahme. Letztere ähnelt in Funktion und Finanzierung (liefergebundener Zuschuss) der TZ. Daher sind dieselben Maßstäbe an den innovativen Charakter anzulegen wie an die Vorhaben der TZ. Schließlich finanziert die KfW insbesondere einige jüngere Vorhaben auf reiner Zuschussbasis (z.B. Gewaltprävention in Townships und HIV/AIDS-Prävention). Unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität unterliegen solche Vorhaben einem sehr hohen Begründungszwang. Die Zuschussvergabe an Südafrika konkurriert mit der Vergabe an deutlich ärmere Länder und muss insofern einen erheblichen Hebeleffekt erzielen oder außergewöhnlich innovative institutionelle Wirkungen hervorrufen.

### *Empfehlungen*

In Südafrika – wie auch in anderen Ankerländern – sollten vom BMZ in Zukunft für die Vorhaben aller Durchführungsorganisationen hohe Standards an den innovativen Charakter angelegt werden, um dem Subsidiaritätsprinzip zu entsprechen. Die Durchführungsorganisationen sollten in den Projektanträgen diesen Punkt deutlicher herausarbeiten. Da sich Innovationen in Südafrika häufig in einer Änderung institutioneller und politischer Strukturen darstellen, sollten Vorhaben in der Regel explizit darauf abzielen. Hierzu wird es nötig sein, die verschiedenen Instrumente der deutschen EZ koordiniert einzusetzen, um die jeweiligen Stärken zu nutzen. Angesichts begrenzter Ressourcen ist es auch aus dem Blickwinkel der Subsidiarität angezeigt, die Zahl der Vorhaben und Handlungsfelder zu verringern, um die Gefahr von Inselprojekten mit begrenztem Einfluss auf der Makroebene zu vermeiden.

Die FZ/TZ-Leitlinien sollten überarbeitet werden, um – ähnlich wie andere Geber – nicht länger zwingend von der südafrikanischen Regierung eine Staatsgarantie zu verlangen (scheitert zurzeit am Widerstand des BMF). Solche pauschalen Garantieforderungen sind in der Kooperation mit einem Ankerland nicht angemessen.

#### 2.2.3 Trägt die deutsche EZ zur Lösung regionaler und globaler Strukturprobleme bei?

Die deutsche EZ konzentriert sich in Südafrika auf Probleme, die einen nationalen Charakter haben. Eine regionale Dimension erhalten einige Vorhaben dadurch, dass sich eine Ausstrahlungswirkung auf den Kontinent erhofft wird. Südafrika – so die Idee – sei das Land in Afrika mit den besten Voraussetzungen für Entwicklungsfortschritte, so dass es als *showcase* für andere afrikanische Länder dienen könne. Aus der Perspektive des Ankerlandkonzeptes ist zu überlegen, wie die bisherigen Aktivitäten im Hinblick auf ihre regionale oder globale Dimension weiterentwickelt werden können, da es im deutschen



Interesse liegt, Südafrikas Rolle als politischer und wirtschaftlicher Stabilitätsanker der Region zu stärken.

Wenige Maßnahmen der aktuellen EZ tragen direkt zur Lösung regionaler oder globaler Strukturprobleme bei. Einige Vorhaben der GTZ befassen sich mit dem Management natürlicher Ressourcen oder mit Bioenergie (PROBEC); ein Vorhaben der KfW fördert den Einsatz regenerativer Energien durch *Solar Home Systems*, wobei der Projektfokus eher auf der Elektrifizierung als auf einer Umstellung der Energiequellen liegt. Aufgrund der aktuellen Schwerpunktbildung sind dies Einzelvorhaben, die kaum in einen sektorpolitischen Dialog eingebettet sind (und dies auch nicht sein können, da die Schwerpunktbildung dies nicht vorsieht).

Für regionale Ansätze gibt es bereits einige Beispiele. InWent engagiert sich ohnehin zu einem großen Teil in regionalen Vorhaben mit starker südafrikanischer Beteiligung. Die GTZ führt einige regionale Vorhaben durch, die teilweise von Südafrika aus operieren. Ein wichtiger Partner ist auch das *Southern African Development Committee* (SADC). Die KfW finanziert ein Vorhaben zum grenzüberschreitenden Schutzgebietsmanagement und stellt Überlegungen an, wie eine regionale Infrastrukturfazilität bei der SADC angesiedelt werden kann. Diese Ansätze weisen in die richtige Richtung und können wichtige Bausteine bei einer Ausweitung des regionalen Ansatzes bilden. Allerdings folgen sie bislang keiner übergeordneten Strategie, die auf Konzentration, Profilierung und Signifikanz setzt.

Die deutsche EZ hat auch mit Dreieckskooperationen erste Erfahrungen gesammelt, da es in beiden *governance*-Schwerpunkten Anfragen aus Drittländern gab. In einem Fall wurde eine trilaterale Kooperation probeweise durchgeführt, in einem anderen Fall wurde die Entscheidung über eine solche Kooperation wegen außenpolitischer Bedenken zurückgestellt. Die GTZ ist mit dem Experiment der Dreieckskooperation Deutschland-Südafrika-Äthiopien sehr zufrieden und wünscht sich eine breitere Anwendung dieses Instruments.

Im Rahmen der binationalen Kommission Südafrikas mit Deutschland (s.u.) wird auch über globale Probleme gesprochen (Umwelt, Handel, Sicherheit, etc.). Dialogforen existieren also, aber die deutsche EZ spielt hierbei keine wichtige Rolle.

Aus der obigen Analyse zur Rolle Südafrikas als Ankerland in der globalen Strukturpolitik ergeben sich vier mögliche Optionen, wie die bilaterale deutsche EZ ihr Portfolio aus der Perspektive des Ankerlandkonzeptes weiterentwickeln könnte: Sie könnte die regionale Ausstrahlungswirkung der bestehenden Schwerpunkte systematisch in den Vorhaben verankern; oder sie könnte einen neuen Schwerpunkt eröffnen, der explizit auf die Lösung regionaler oder globaler Strukturprobleme abzielt, was im Falle Südafrikas auf eins der Themen Regionale Friedenssicherung, HIV/AIDS oder regenerative Energien hinauslaufen würde. Jede der vier Optionen bietet Chancen und Risiken, die im Folgenden kurz skizziert werden.

Relativ leicht umzusetzen wäre die erste Option, da sie **auf dem bestehenden Portfolio aufbaut**. Hierfür spricht, dass die Partner nicht mit neuen Ideen und Konzepten konfrontiert werden, kaum dass die Schwerpunktbildung der letzten Jahre abgeschlossen ist und laufende Ansätze reifen konnten. Darüber hinaus wurde oben gezeigt, wie bedeutend die politische und wirtschaftliche Ausstrahlungskraft Südafrikas für den afrikanischen Kontinent ist. EZ könnte versuchen, die politischen Ausstrahlungseffekte zu verstärken, indem beispielsweise erfolgreiche Konzepte im *governance*-Bereich oder bei der beruflichen

Bildung „exportiert“ werden. Wirtschaftliche Ausstrahlungseffekte lassen sich bei der aktuellen Schwerpunktbildung nicht so leicht in den Vorhaben konzipieren, am ehesten wäre dies über PPPs denkbar, die beispielsweise auf regionale Wertschöpfungsketten oder *Corporate Social Responsibility* (CSR) südafrikanischer „*Lead Firms*“ abzielen. Besser integrieren lassen sich Konzepte zur Stärkung der Ausstrahlungseffekte im wissenschaftlich-technischen Bereich, beispielsweise über die Förderung regionaler Ansätze höherer Bildung im Schwerpunkt Berufsbildung. Instrumentell ist es allerdings zweifelhaft, ob das zurzeit dominante Verfahren der projektgebundenen Zusagen in bilateralen Regierungsverhandlungen für eine systematische Umsetzung dieser „regionalen Strategie“ angemessen ist.

Die Einrichtung eines neuen Schwerpunktes muss demgegenüber sehr genau überlegt werden, da ein Auslaufen der EZ mit Südafrika bei einem erfolgreich verlaufenden Transformationsprozess mittelfristig wahrscheinlich ist. Insofern hätte ein neuer Schwerpunkt nur eine begrenzte Zeit zur Verfügung, um wirksam zu werden. Dies ist ein wichtiger Einwand gegen jedes der drei zu prüfenden Themen. Eine Unterstützung der Bemühungen Südafrikas um die innerafrikanische Lösung von Konflikten (**Regionale Friedenssicherung**) liegt zwar eindeutig im deutschen Interesse, bietet sich aber nicht für die bilaterale EZ an. Die Vorbehalte der Nachbarländer gegenüber einer „bevorzugten Partnerschaft“ mit dem größten militärischen Akteur Sub-Sahara Afrikas wären zu groß und der Sache nicht dienlich. Die bisherigen Ansätze der Unterstützung regionaler Zusammenschlüsse und der AU sind besser geeignet, um die zivile und militärische Friedenssicherung zu unterstützen.

**HIV/AIDS** ist ein Entwicklungshemmnis mit regionaler/globaler Dimension, und die Bekämpfung der Krankheit leidet in Südafrika insbesondere an einer falschen Politik. Die südafrikanische Regierung behandelt das Thema nach allgemeiner Auffassung der Gebergemeinschaft nicht angemessen und steht der Einflussnahme von außen kritisch gegenüber. Bislang erschöpfen sich die Aktivitäten der deutschen bilateralen EZ – dem Charakter eines Querschnittsthemas entsprechend – in punktuellen Einzelmaßnahmen, die teilweise als Komponenten aus anderen Vorhaben erwachsen. Ein solches Engagement ist nicht in der Lage, die Sektorpolitik des Landes signifikant zu beeinflussen. Darin müsste aber angesichts der Ausgangslage das Ziel bestehen, und zwar insbesondere, wenn das Engagement ausgeweitet werden soll. Der Finanztransfer darf im Sinne des Subsidiaritätsprinzips weder bei der liefergebundenen TZ noch bei einem Zuschuss der FZ im Vordergrund des Engagements stehen, da Südafrika die eigenen Möglichkeiten der Kapitalbeschaffung (beispielsweise über den *Global Fund*) aus politischen Gründen überhaupt nicht ausschöpft. Der Sektor HIV/AIDS empfiehlt sich also für ein weiteres Engagement der deutschen EZ nur unter der Voraussetzung, dass die einzelnen Maßnahmen einer Strategie folgen, die unter anderem auf eine Politikveränderung abzielt. Wie oben gezeigt, können dann angesichts der divergierenden Ziele auch Konditionen gerechtfertigt sein, die eigentlich in einem relativ reichen Land kritisch zu sehen sind.

Der Bereich **erneuerbare Energien** besitzt aus deutscher Sicht den Vorteil der Anschlussfähigkeit an Wirtschaftsinteressen und an die weltweite Profilierung Deutschlands auf diesem Sektor. Es handelt sich um einen typischen EZ-Sektor in Ankerländern, da es eindeutig um den Schutz eines globalen öffentlichen Gutes geht. Ungünstig im Falle Südafrikas ist jedoch, dass bislang keine relevanten Aktivitäten gelaufen sind, an die man anschließen könnte. Global gesehen spielt Südafrika darüber hinaus als Energienutzer im

Vergleich zu anderen Ankerländern (China, Indien) eine untergeordnete Rolle. Allerdings könnte Südafrika ein gutes Beispiel dafür bilden, wie die Transformation von einer extrem kohlebasierten Energieerzeugung zu alternativen Energieträgern bewerkstelligt werden kann.

### *Empfehlungen*

Angesichts der Bedeutung Südafrikas als Ankerland in der Region sollte die deutsche EZ diese Rolle in einigen ihrer Vorhaben angemessen reflektieren. Dies ist am einfachsten dadurch umzusetzen, dass innerhalb der bestehenden Schwerpunkte die regionale Ausstrahlungswirkung systematisch angestrebt wird. Hierfür bieten sich instrumentell insbesondere Regionalprojekte oder trilaterale Kooperationen an. Zu Beginn ist es sinnvoll, diesen Ansatz an einzelnen Fällen zu erproben. Insofern ist es zu begrüßen, dass in Südafrika bereits erste Erfahrungen gemacht wurden. Damit diese Vorhaben allerdings in eine profilierte regionale Strategie münden, muss das BMZ seine politische Steuerungsfunktion in diesem Bereich verstärken.

Die Einrichtung eines neuen Schwerpunktes mit globaler Dimension ist hingegen kritisch zu sehen angesichts eines ohnehin noch thematisch zu breiten Portfolios in Südafrika. Am ehesten eignet sich das Thema HIV/AIDS für ein ausgeweitetes Engagement. Allerdings macht dies nur unter der Voraussetzung Sinn, dass die deutsche Seite mit einem innovativen und umfassenden Konzept auf die südafrikanische Seite zugeht und damit bei der südafrikanischen Regierung Gehör findet. Ansonsten sollte sie das Thema eher den multilateralen Institutionen überlassen.

#### 2.2.4 Stärkt die deutsche EZ die Partnerschaft mit Deutschland?

Zahlreiche deutsche Akteure außerhalb der EZ sind in Südafrika tätig (siehe auch das folgende Kapitel). Die deutsche Wirtschaft ist in Südafrika traditionell stark vertreten und ist mit etwa 500 Unternehmen vor Ort präsent. Es bestehen Forschungsk Kooperationen zwischen einzelnen Universitäten und einige größere gemeinsame Forschungsprojekte. Auch im umweltpolitischen und im kulturellen Bereich gibt es eine Reihe von staatlichen Kontakten. Daneben unterhalten alle deutschen politischen Stiftungen eine Außenstelle in Südafrika, und eine Vielzahl von Nichtregierungsorganisationen besitzt ein dichtes Beziehungsnetz.

Die deutsche EZ nutzt bislang vor allem die PPP-Fazilität für die Kontaktintensivierung mit der deutschen Privatwirtschaft. Bis Mitte 2005 liefen knapp 40 PPP-Vorhaben mit einem Mittelgesamtvolumen von gut 14 Mio. € (davon 5 Mio. € als öffentlicher und 9 Mio. € als privater Beitrag). Einige dieser PPPs haben ein beträchtliches Medienecho gefunden (so zum Beispiel die AIDS-Projekte mit Daimler-Benz und Volkswagen), was im Hinblick auf die Sichtbarkeit der deutschen EZ ein günstiger Nebeneffekt ist. Positiv hervorzuheben ist, dass manche PPPs bereits eine Breitenwirkung über das ursprüngliche Projekt hinaus entwickelt haben (beispielsweise wird das AIDS-Projekt auf die Zulieferunternehmen ausgeweitet). Außerdem ist es prinzipiell günstig, dass viele PPPs in den beiden Schwerpunkt Bereichen Berufsbildung und HIV/AIDS angesiedelt sind, wodurch potenziell eine Anschlussfähigkeit zu den regulären EZ-Aktivitäten gegeben ist. Bislang sind die PPPs allerdings nicht systematisch in die Schwerpunktkonzeption eingebunden.

Jenseits der PPP-Fazilität werden die Beziehungen zur Privatwirtschaft durch verschiedene bilaterale und durch ein regionales Vorhaben gepflegt. In der bilateralen Zusammenarbeit weisen sowohl die DEG als auch die KfW, die GTZ, InWent und CIM große Eigenbeteiligungen der Privatwirtschaft bei einigen ihrer Vorhaben aus. Häufig wird hierbei die südafrikanische Privatwirtschaft in die Vorhaben einbezogen, teilweise auch die Technologiekooperation mit der deutschen Privatwirtschaft gefördert. Die meisten dieser Vorhaben befinden sich im EZ-Sektor „Wirtschaftsreform“, wenngleich er im bilateralen EZ-Portfolio keinen Schwerpunkt darstellt. In einem GTZ-Regionalvorhaben, das bei der deutsch-südafrikanischen Handelskammer angesiedelt ist, wurde ein regionaler Geschäftsklimaindex entwickelt. Dieses Vorhaben läuft allerdings demnächst aus.

Da die deutsche Wirtschaft in Südafrika seit langem fest verankert ist, benötigt sie die deutsche EZ weniger im Sinne einer Geländerfunktion. Eher geht es darum, bestehende privatwirtschaftliche Kontakte entwicklungspolitisch zu ergänzen und zu nutzen, wie das im Prinzip bei PPPs angelegt ist. Das Thema *Black Economic Empowerment* bietet sich hierfür an, da es aus Sicht der deutschen Wirtschaft in Südafrika eine Herausforderung darstellt. Darüber hinaus bilden die zahlreichen *Corporate Social Responsibility*-Vorhaben der deutschen Wirtschaft mögliche Ansatzpunkte für eine engere Zusammenarbeit. PPPs sind ein geeignetes Instrument, um die Partnerschaft mit Deutschland zu stärken und entwicklungspolitisch fortzuentwickeln. Hierbei ist ein gewisser Grundkonflikt unvermeidlich: Je besser die PPPs in die Schwerpunkte eingepasst werden, um so profilierter kann das deutsche Angebot werden. Gleichzeitig wird das PPP-Instrument allerdings auch unflexibler, so dass die Wirtschaft von einer stärkeren Nutzung abgeschreckt wird. Bereits heute gibt es Klagen auf Seiten der Privatwirtschaft, dass die Richtlinien des Instruments (z.B. bezüglich Dauer und Umfang) zu starr seien.

Ein interessantes Vorhaben, mit dem Kontakte im forschungs- und berufsbildungspolitischen Bereich intensiviert werden können, stellt das Tshumisano-Projekt dar.<sup>22</sup> Der Tshumisano-Fonds soll zum Technologietransfer von südafrikanischen Fachhochschulen (*Technikons* bzw. *Universities of Technology*) an kleine und mittlere Unternehmen beitragen. Der Fonds wurde im Aufbau von der GTZ unterstützt (dort im Berufsbildungsschwerpunkt verortet), und er arbeitet mit der Steinbeis-Stiftung in Deutschland zusammen. Gleichzeitig soll ein Netzwerk mit deutschen Fachhochschulen geschaffen werden, das zusätzlich durch Erfahrungen der deutschen Fraunhofer-Gesellschaften bereichert werden soll. Damit entspricht dieses Projekt in konzeptioneller Hinsicht exakt der Idee, die Partnerschaft mit deutschen Institutionen außerhalb der EZ auszubauen und deren Kenntnisse entwicklungspolitisch zu nutzen.<sup>23</sup>

### *Empfehlungen*

Die EZ in Südafrika kann und sollte eine wichtige Rolle als Brückenbauer für andere deutsche Akteure spielen, die mit Südafrika zusammenarbeiten wollen. PPPs und Kooperationen mit deutschen Organisationen aus der Forschungs- und Bildungspolitik sind dabei gute Ausgangspunkte, zumal sie in das bestehende Portfolio integrierbar sind. Die Einrichtung von PPP-Fenstern in den Schwerpunkten könnte die Verzahnung von PPPs mit den

22 Siehe unter: <http://www.tshumisano.co.za/index.htm> und [www.technikons.co.za/Structure.htm](http://www.technikons.co.za/Structure.htm).

23 Dieser Punkt wird in Abschnitt 3.3 noch einmal aufgenommen.

Aktivitäten in den Schwerpunkten erleichtern und gleichzeitig die Flexibilität des Instruments erhöhen.

### 2.3 Kooperation mit Akteuren der nicht bundesstaatlichen EZ

Neben der bilateralen staatlichen EZ unterhalten weitere Akteure Beziehungen mit Südafrika, die unter dem Oberbegriff EZ subsumiert werden können. Sie werden hier kurz vorgestellt, da sie zum überwiegenden Teil bundesstaatliche EZ-Mittel für ihre Arbeit erhalten. Daneben finanzieren einige Bundesländer aus eigenen Mitteln EZ-Aktivitäten mit Südafrika. Nicht betrachtet wird hingegen die Arbeit klassischer Nichtregierungsorganisationen, sofern sie sich über Spenden und Beiträge finanzieren, da der Staat bei ihnen keine Einwirkungsmöglichkeit hat.

Wie in 2.1.1 gezeigt wurde, erhalten politische Stiftungen, Kirchen und Sozialstrukturträger erhebliche staatliche Mittel für die Durchführung von EZ in Südafrika. Während die beiden erstgenannten Träger von EZ recht bekannt sind, sind Sozialstrukturträger trotz ihrer Bedeutung auch Insidern selten ein Begriff. Seit 1963 fördert das BMZ Projekte und Programme der Sozialstruktur in Partnerländern und bedient sich dabei acht deutscher Nichtregierungsorganisationen, die sich in der Arbeitsgemeinschaft Sozialstruktur (AGS) zusammengeschlossen haben.<sup>24</sup> Mit Sozialstrukturprojekten sollen drei Zielgruppen unterstützt werden: Angehörige breiter Bevölkerungsschichten, die sozial, wirtschaftlich oder gesellschaftlich benachteiligt sind; die Organisationsformen dieser Partner; Ausbilder, Multiplikatoren und Funktionsträger der Zielgruppen und Organisationen. Die Bundesregierung will sich dabei des speziellen Fachwissens der Organisationen aufgrund ihrer langjährigen Erfahrungen in Deutschland zunutze machen.

Gemeinsames Kennzeichen der drei Träger von EZ ist es, dass sie bei ihrer Arbeit keiner inhaltlichen Steuerung durch das BMZ unterliegen, sondern eine weitreichende Unabhängigkeit in der Gestaltung ihrer Projekte und Programme genießen. Im Rahmen dieser Studie kann kein Urteil über die Qualität der Arbeit dieser Organisationen getroffen werden. Hierfür ist die interne Qualitätssicherung der Organisationen zuständig, die sich periodisch unabhängigen Evaluationen unterwerfen sollten.

Aber es muss grundsätzlich die Frage gestellt werden, ob in Ankerländern in einem solchen Umfang Steuermittel an Organisationen weitergeleitet werden sollten, die nicht strategisch an das deutsche EZ-Profil angekoppelt sind. Dafür spricht, dass Pluralismus an sich ein Wert ist. Der Ideenwettbewerb unabhängiger Anbieter von Problemlösungen kann dazu führen, dass sich die besten Ansätze durchsetzen. Dagegen spricht allerdings, dass in Ankerländern die innovative, strukturbildende Wirkung von Vorhaben im Vordergrund stehen muss, um Ersatzvornahmen zu vermeiden (Subsidiaritätsprinzip). Hierfür bedarf es häufig eines Mehrebenenansatzes, eines integrierten Instrumenteneinsatzes und eines

---

24 Siehe unter: <http://www.sozialstruktur.org> und BMZ-Kurzpapier zur Sozialstrukturförderung von 2001. Die Organisationen sind: Arbeiterwohlfahrt, Bildungswerk des deutschen Gewerkschaftsbundes, Bremer Arbeitsgemeinschaft für Überseeforschung und Entwicklung, Deutscher Caritasverband, Deutscher Genossenschafts- und Raiffeisenverband, Institut für Internationale Zusammenarbeit des Deutschen Volkshochschul-Verbandes, Sozial- und Entwicklungshilfe des Kolpingwerkes, Deutsche Welle (seit 2006 nicht mehr im Kreis der geförderten Institutionen).

guten internationalen Netzwerks. Wie oben gesehen, bedeutet dieser Anspruch auch für die bilaterale staatliche EZ eine ständige Herausforderung. Es ist schlicht unwahrscheinlich, dass die nichtstaatlichen Organisationen mit ihren zahlreichen kleinen Einzelmaßnahmen und ihren begrenzten Ressourcen diesen Anspruch häufig erfüllen können.<sup>25</sup> Darüber hinaus betonen einige der Organisationen den Stellenwert von Maßnahmen im Bereich der unmittelbaren, zielgruppennaher Armutsbekämpfung – gerade in Abgrenzung zur staatlichen EZ. Dies ist aus Subsidiaritätsgesichtspunkten in Südafrika ein problematischer Schwerpunkt. Gerade in einem relativ reichen Ankerland wie Südafrika ist damit die Gefahr groß, dass aus Steuermitteln zu einem großen Teil Ersatzmaßnahmen ohne strukturbildende Wirkung finanziert werden.

Kirchen und Sozialstrukturträger kooperieren nicht systematisch mit der staatlichen EZ in Südafrika. Da kein Länderteam existiert, sind auch die Kommunikationsoptionen in großer Runde begrenzt. In den Stabsstellen von kirchlichen Hilfswerken und Sozialstrukturträgern wird durchaus über die Auswirkungen der Paris-Agenda auf die eigene Arbeit reflektiert. Die Organisationen unterstützen im Grundsatz die Bemühungen des BMZ um eine stärkere Wirkungsorientierung der EZ, um die Einpassung der EZ in die Programme des Partnerlandes und um eine bessere Koordinierung der Instrumente. Dies sind Herausforderungen, denen sich auch die nichtstaatlichen Träger nicht verschließen können.

Die politischen Stiftungen treffen sich einmal jährlich mit dem GTZ-Büroleiter, damit sich die Organisationen gegenseitig über ihre Arbeit informieren. Kooperation findet darüber hinausgehend nicht statt, was auch von keiner Organisation beklagt wird. Anschlussfähig wäre die Arbeit der politischen Stiftungen gerade im *governance*-Bereich relativ leicht. Aufgrund der wertvollen Unterstützung südafrikanischer *Think Tanks* durch die politischen Stiftungen wären auch Kooperationen im bildungs- und forschungspolitischen Bereich denkbar. Allerdings würde all dies eine teilweise Begrenzung der Autonomie der politischen Stiftungen bedeuten, die von diesen abgelehnt wird.

Eine besondere Rolle spielt in Südafrika die EZ der Bundesländer. Aufgrund traditioneller politischer Bindungen existieren Partnerschaftsabkommen zwischen Nordrhein-Westfalen (NRW) und Mpumalanga und zwischen Niedersachsen und Eastern Cape. Beide Regionen entsprechen heute den Schwerpunktregionen der staatlichen EZ, so dass Möglichkeiten zur Kooperation bestehen. Diese werden speziell mit NRW genutzt, wenn beispielsweise Delegationsreisen vorbereitet werden (NRW hat seit einigen Jahren einen Vertreter in die Provinzhauptstadt von Mpumalanga entsandt). Die neue NRW-Landesregierung legt großen Wert auf eine sinnvolle Arbeitsteilung mit der GTZ und anderen Durchführungsorganisationen, um komparative Vorteile zu nutzen. Zurzeit dominiert allerdings eine sehr kleinteilige EZ von NRW, bei der Kleinstprojekte von nichtstaatlichen Gruppen aus NRW unterstützt werden. In NRW existiert ein Mpumalanga-Forum, in dem alle zu Südafrika arbeitenden Gruppen vertreten sind, welches der gegenseitigen Information dient.

Während die EZ der Bundesländer NRW und Niedersachsen einen starken EZ-Bezug mit dem Schwerpunkt Armutsbekämpfung hat, engagieren sich Bayern und Baden-Württemberg zunehmend in Südafrika. Hier stehen allerdings die Interessen der Wirt-

---

25 Die Einzelprojekte der politischen Stiftungen sind beispielsweise selten umfangreicher als 30.000 Euro, häufig wesentlich kleiner.

schaft im Vordergrund, so dass sich ihre Arbeit konsequenterweise auf die fortgeschrittenen Regionen innerhalb Südafrikas bezieht.

### *Empfehlungen*

Die Kooperation von bilateraler EZ mit nichtstaatlichen Akteuren der EZ sollte speziell in Ankerländern verbessert werden, da die Gefahr von Ersatzvornahmen hier besonders groß ist und erhebliche Steuermittel eingesetzt werden. In Südafrika, wo die Paris-Agenda eine große Rolle für die bei der EZ federführende *treasury* spielt, dürfte der Druck zunehmen, die Prinzipien der Paris-Agenda auch auf die steuerfinanzierten nichtstaatlichen Träger der EZ anzuwenden. Zunächst sollten Dialogformate wie ein Länderteam eingerichtet werden, um den gegenseitigen Austausch zu verbessern. In einem weiteren Schritt sollte das BMZ gemeinsam mit den nichtstaatlichen Trägern eine unabhängige Evaluation in Auftrag geben, um die strukturbildende Wirkung der nichtstaatlichen EZ zu überprüfen und gegebenenfalls Optionen für eine bessere Kooperation mit der bilateralen EZ zu entwickeln.

## **3 Das Engagement anderer Ressorts und deren Abstimmung mit der EZ**

Neben dem BMZ unterhalten andere Bundesressorts Beziehungen zu Südafrika, die in der deutsch-südafrikanischen binationalen Kommission zusammenlaufen. Im Vergleich zu den beiden Ankerländern China und Indien ist das Beziehungsnetzwerk allerdings dünner. Darüber hinaus verfügen die anderen Ressorts generell nur über geringe finanzielle Mittel, um ihre Beziehungen zu pflegen. Die EZ ist daher in Südafrika zurzeit (noch) der dominante Weg, über den mit Südafrika kooperiert wird.

### **3.1 Gremien und Prozesse übergreifender Politikkoordination deutscher Institutionen**

Das wichtigste übergreifende Dialoggremium ist die deutsch-südafrikanische binationale Kommission, die im zweijährigen Turnus tagt.<sup>26</sup> Unter dem Dach der binationalen Kommission tagen sechs Fachkommissionen (Kultur/Sport, Wissenschaftlich-Technische Zusammenarbeit (WTZ), Verteidigung, Wirtschaft, Umwelt, EZ). Das BMZ bemüht sich, die Regierungsverhandlungen bzw. -konsultationen mit den Sitzungen der binationalen Kommission terminlich zu koordinieren. Dem Vizekanzler / Auswärtigen Amt obliegt die Gesamtkoordination und die Leitung der Dachkommission auf deutscher Seite.

Während Südafrika das einzige Entwicklungsland ist, mit dem Deutschland eine binationale Kommission besitzt, unterhält Südafrika zahlreiche binationale Kommissionen. Prinzipiell ist die binationale Kommission ein sinnvolles Instrument zur Koordinierung der einzelnen Kooperationsaktivitäten. Allerdings scheint die Kommission ihr Potenzial noch nicht auszuschöpfen. Die Dachkommission hat bislang einen stark repräsentativen Cha-

---

26 Das nächste Treffen findet am 23./24. Oktober 2006 in Berlin statt. In Abweichung von der grundsätzlichen Vereinbarung findet dieses Treffen nicht unter Leitung der Vizepräsidenten bzw. des Vizekanzlers sondern der Außenministerin bzw. des Außenministers statt.

rakter, so dass kaum Ergebnisse auf der Arbeitsebene dorthin gelangen. Dadurch gelingt es nicht, die Einzelaktivitäten der Fachkommissionen untereinander abzustimmen.

Die Fachkommissionen wiederum spiegeln die Ressortzuständigkeiten wider. Dies ist zwar an sich korrekt, da sich so die jeweils kompetenten Gesprächspartner gegenüber sitzen. Aber die Konstruktion trägt bei ressortübergreifenden Themen wenig dazu bei, den gegenseitigen Kenntnisstand zu verbessern und Synergiepotenziale auszuloten. Auch in der deutschen Botschaft vor Ort in Pretoria setzt sich die Verantwortung nach Ressortzuständigkeit fort, indem beispielsweise der WZ-Referent die EZ-Aktivitäten der Fachkommission betreut, der Referent für WTZ die Aktivitäten der entsprechenden Fachkommission usw.

In Südafrika sehen die meisten Befragten interessanterweise keine Notwendigkeit einer stärkeren Koordinierung über die binationale Kommission. Zwar wird gelegentlich beklagt, dass man zu wenig über die Aktivitäten der anderen wisse, aber Änderungen in der Kommissionsarbeit scheinen nicht für zielführend gehalten zu werden. Das größte Interesse an einer weitergehenden Zusammenarbeit der unterschiedlichen Ressorts wird von der GTZ geäußert, die aber nach eigenen Angaben damit bislang wenig Gehör bei den anderen Akteuren findet. Diese Einstellung steht in teilweisem Widerspruch zur Problemwahrnehmung in Deutschland, wo bei ressortübergreifenden Gesprächen, die unter anderem vom DIE organisiert wurden, immer wieder betont wurde, wie wichtig es sei, die Aktivitäten der einzelnen Ressorts besser miteinander zu vernetzen. Hohe Kooperationsbereitschaft wurde insbesondere in den Bereichen Umweltkooperation und wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit geäußert. Die binationale Kommission könnte ein gut positioniertes Gremium sein, um die verstärkte ressortübergreifende Kooperation an ein oder zwei Beispielen in Südafrika „einzüben“.<sup>27</sup>

### 3.2 Umweltkooperation

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) unterhält Beziehungen zu diversen umweltpolitischen Institutionen in Südafrika. Einzelne Aktivitäten werden gemeinsam konzipiert. Grundlage der Zusammenarbeit ist ein Umweltabkommen zwischen den Umweltministerien Deutschlands und Südafrikas, das 1998 unterzeichnet wurde. Im Rahmen der binationalen Kommission legt die Fachkommission Umwelt ihre Schwerpunktthemen fest. Dabei orientiert sich die bilaterale Umweltzusammenarbeit auch an der internationalen Agenda der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik. Prioritäre Handlungsfelder sind gegenwärtig Klimaschutz und nachhaltige Energieversorgung, Luftreinhaltung, Kooperation für eine umweltschonende Gestaltung der Fußballweltmeisterschaft in Südafrika im Jahr 2010, sowie Schutz und nachhaltige Nutzung der Biodiversität.

Allerdings ist der finanzielle Umfang im Vergleich zur EZ gering. Die Signifikanz der Wirkungen der Zusammenarbeit könnte sicher gesteigert werden, wenn größere finanzielle Mittel für die Umweltkooperation zur Verfügung stünden.

---

<sup>27</sup> Siehe für weitere Empfehlungen zur übergreifenden Politikkoordination Kapitel 5.



Auch auf Seiten der EZ werden nur geringe finanzielle Mittel für umweltpolitische Kooperationsfelder aufgewendet. Das EZ-Portfolio Südafrikas unterscheidet sich deutlich von anderen Ankerländern, in denen Umwelt als Schwerpunkt in der Regel eine größere Rolle spielt. Solange keine grundlegende Umsteuerung des EZ-Portfolios in Südafrika angestrebt wird, kann es im Umweltbereich eher zu punktuellen Kooperationen (auch im Zusammenhang von PPP-Maßnahmen) kommen als zu einer strategischen Kooperation.

### 3.3 Wissenschaftlich-Technische Zusammenarbeit (WTZ)

Im Bereich der wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit besteht Kooperationspotenzial mit der EZ aufgrund einiger Kontakte, die über BMBF-Institutionen bereits laufen. Seit 1996 besteht zwischen Südafrika und Deutschland ein Abkommen über wissenschaftlich-technische Zusammenarbeit. Südafrika ist (mit Ägypten) eines der beiden Schwerpunktländer des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie (BMBF) in Afrika. Bislang gibt es jedoch wenig direkte Zusammenarbeit mit der EZ. Auf Seiten des BMBF wird eine engere Kooperation sehr gewünscht. Auch die deutschen EZ-Durchführungsinstitutionen (besonders GTZ, InWEnt und CIM) haben hieran großes Interesse gezeigt. Im Folgenden wird der Charakter der WTZ in Südafrika dargestellt, und es werden einige Kooperationsoptionen aufgezeigt.

Die WTZ wird in der deutschen Botschaft von einem Referenten des Auswärtigen Amts (AA), der zur Wirtschaftsabteilung der Botschaft zählt, betreut. Darüber hinaus finden im Rahmen der binationalen Fachkommission, für die das BMBF federführend ist, und bei Delegationsreisen (zuletzt September 2005) regelmäßige Kontakte statt. Die WTZ konkretisiert sich auf der einen Seite in den Aktivitäten, die direkt durch das BMBF beeinflusst werden können. Dazu zählen der Politikdialog und einige Forschungsprojekte, die durch das Internationale Büro des BMBF in Jülich betreut werden. Diese Forschungsprojekte konzentrieren sich im naturwissenschaftlichen Bereich, hier vor allem bei standortgebundenen Vorteilen Südafrikas (Polarforschung, Meeresbiologie, Astronomie), und bei Themen von Umwelt und Stadtentwicklung (Megacities-Programm). Das Mittelvolumen, das dem BMBF zur Verfügung steht, kann zwar nicht genau beziffert werden, ist aber sehr klein.

Auf der anderen Seite kooperiert Deutschland mit Südafrika im wissenschaftlich-technischen Bereich über die verschiedenen deutschen Forschungs(förder-)einrichtungen wie Max-Planck-Gesellschaft, DFG, DAAD und Fraunhofer-Gesellschaft. Die Hochschulrektorenkonferenz hat mit ihren südafrikanischen Partnerinstitutionen im Jahr 2001 ein Rahmenabkommen über die Hochschulzusammenarbeit abgeschlossen. In diesem Bereich sind wesentlich größere Mittelflüsse möglich als direkt über das BMBF, sie hängen jedoch von der Exzellenz der Forscher und Forschungseinrichtungen in Südafrika ab, die sich um die Mittel bewerben und dabei mit Anderen konkurrieren. Dieser Zweig der Zusammenarbeit wird bislang vom BMBF nicht strategisch gesteuert; die Einrichtungen genießen vielmehr im Interesse wissenschaftlicher Exzellenz größtmögliche Unabhängigkeit.

Schließlich gibt es eine kaum zu überblickende Vielfalt an Kooperationen im Hochschulbereich. Viele Hochschulk Kooperationen bestehen aufgrund persönlicher Kontakte einzelner Forscher und aufgrund der kulturellen Nähe der Afrikaans-sprachigen Hochschulen zum deutschen Universitätssystem. In einigen Forschungsbereichen ist eine Partnerschaft

auf Augenhöhe möglich, da Südafrika durchaus auf einigen Gebieten Hochtechnologieforschung betreibt und in bestimmten Bereichen (Arktis, Biodiversität) über standortgebundene Vorteile verfügt. Allerdings befindet sich das südafrikanische Hochschulsystem zurzeit im Umbruch, so dass es sein Potenzial noch nicht entfalten kann. Im Jahr 2005 kam der Transformationsprozess des Hochschulsystems zu einem ersten institutionellen Abschluss mit der Zusammenführung von ehemals 36 Universitäten und Technikons zu nunmehr 24 Institutionen (Universitäten, Technische Universitäten, Gesamthochschulen, Nationale Institute für Hochschulbildung). Es wird jedoch noch lange Zeit brauchen, bis die Folgen der Apartheid im Hochschulwesen (Trennung in bevorzugte und benachteiligte Institutionen, Diskriminierung von Schwarzen und Farbigen) überwunden sind.

Zurzeit sind drei deutsche Institutionen damit befasst, Alumni-Netzwerke mit ehemaligen südafrikanischen Studierenden zu pflegen: Der Deutsche Akademische Austauschdienst (DAAD), das Goethe-Institut (*South African German Alumni Organisation – SAGAA*, seit 2003<sup>28</sup>) und InWEnt (AN@FRIC, im Aufbau seit 2005). Die drei Netzwerke unterscheiden sich in ihrer regionalen Ausrichtung und in den einbezogenen (ehemaligen) Studierendengruppen. Im Vergleich zu anderen Ländern sind die Erfahrungen mit Studierendennetzwerken in Südafrika ernüchternd. Die beteiligten Organisationen haben sich über die Einrichtung der Netzwerke gegenseitig informiert, eine enge Kooperation findet bislang nicht statt.

Südafrika weist im Bereich höherer Bildung sowie Forschung und Entwicklung ein klares Entwicklungsdefizit auf, welches die mittelfristigen Wachstumsziele gefährdet. Hier liegen in den meisten Entwicklungsländern keine klassischen Betätigungsfelder für die EZ, weil aufgrund des Subsidiaritätsprinzips davon ausgegangen werden kann, dass sich gerade die fortgeschrittenen Entwicklungsländer mit eigenen Ressourcen hier engagieren sollten. Da es sich aber um langfristig wirkende Zukunftsinvestitionen handelt, für die darüber hinaus spezifisches Wissen benötigt wird, ist ein temporäres Engagement der EZ gerechtfertigt, sofern dies zu einer Beschleunigung und/oder Rationalisierung des Prozesses führt. In Südafrika sollte über folgende Betätigungsfelder bzw. Instrumente nachgedacht werden:

- Um eine weitere Zerfaserung des deutschen EZ-Profiles zu vermeiden, sollten Kooperationsaktivitäten mit der WTZ an den bestehenden Schwerpunkten ansetzen. Die beiden WTZ-Schwerpunkte „Umwelt“ und „Megacities“, die in anderen Ankerländern eine größere Rolle spielen, kommen daher in Südafrika kurzfristig nicht für Kooperationen in Frage, es sei denn auf punktueller Basis oder im Rahmen regionenübergreifender Ansätze (BRICS+G). Konkrete Optionen lassen sich am leichtesten im Schwerpunkt berufliche Bildung identifizieren, sofern der Schwerpunkt stärker in Richtung höhere Bildung / Forschung & Entwicklung weiterentwickelt wird.
- Das Tshumisano-Projekt bildet einen guten Ausgangspunkt für eine Vertiefung der Kooperation zwischen EZ und WTZ. Im Rahmen des Schwerpunktes Berufsbildung wird seit einigen Jahren der *Tshumisano Trust Fund* unterstützt. Hierbei geht es darum, den Technologietransfer von südafrikanischen Fachhochschulen (*Technical Universities*) an kleine und mittlere Unternehmen zu verbessern. Die Fachhochschulen bauen Technologietransferzentren auf, die sich auf bestimmte technologische Felder spezialisieren. Das Modell folgt teilweise dem Modell der Fraunhofer-Gesellschaft

---

28 Siehe unter: <http://www.sagaa.co.za/main.html>.

und der Steinbeis-Stiftung, die im Rahmen von Beratungsaufträgen (durch die GTZ finanziert) ebenfalls in die Unterstützung des Tshumisano-Projekts eingebunden waren. Einzelne deutsche Fachhochschulen unterhalten darüber hinaus Partnerschaften mit südafrikanischen Counterpart-Institutionen. Es sollte über Wege nachgedacht werden, wie die Zusammenarbeit in diesem Bereich angewandter Forschung weiterentwickelt werden kann zu einem attraktiven Angebot in der höheren Bildung mit Einbindung des privaten Wirtschaftssektors. Die deutsche Seite hat in diesem Sektor auch im internationalen Vergleich einiges vorzuweisen und könnte attraktive Angebote unterbreiten. Zurzeit wird ein solches Angebot im Rahmen des entsprechenden GTZ-Vorhabens gemacht, indem einige Ortskräfte für den *Tshumisano Trust Fund* finanziert werden sowie Beratung durch Fraunhofer oder freie Consultants finanziert wird. Es sollte genauer untersucht werden, ob durch eine systematischere Kooperation mit BMBF und den Forschungs(förder-)einrichtungen ein kompletteres und besseres Angebot bereitgestellt werden kann. Die Einbindung der (deutschen und südafrikanischen) Privatwirtschaft sollte dabei ebenfalls angestrebt werden.

- Ein weiterer Ansatzpunkt für eine verdichtete Kooperation stellen die diversen Vorhaben im Bereich E-learning dar. Das Bundesinstitut für berufliche Bildung (BIBB) unterhält in diesem Bereich mit Südafrika bereits enge Kontakte. Daneben existiert hier eines der öffentlichkeitswirksamsten PPP-Projekte (von SAP).<sup>29</sup> Kooperationen mit der GTZ und mit InWEnt sollten im Hinblick auf ihre Ausweitung geprüft werden. Gerade InWEnt versucht sich ebenfalls im Bereich E-learning zu profilieren und hält hier einige Instrumente vor, die bei einer regionalen Ausweitung der Zusammenarbeit (s.u.) sinnvoll eingesetzt werden könnten.
- Es sollte geprüft werden, inwieweit die Mobilitätsstipendien über den DAAD (noch) stärker genutzt werden können, um den Transformationsprozess nach der Apartheid zu unterstützen. Das Informationsbüro des DAAD in Johannesburg könnte dies durch die Präsenz vor Ort erleichtern, wobei dann darüber nachgedacht werden müsste, wie die Mittelausstattung des Büros verbessert werden kann.<sup>30</sup> Nach wie vor herrscht eine eklatante Unterrepräsentation von Schwarzen im Hochschulsystem, sowohl auf Seiten der Lehrkräfte als auch auf Seiten der Studierenden. Die *affirmative action*-Politiken Südafrikas sollten über den Bildungssektor unterstützt werden, um die Spaltung der Gesellschaft zu verringern. Eine Stipendienvergabe, die ausschließlich nach wissenschaftlicher Exzellenz vorgeht und die erst bei der höheren Bildung einsetzt, perpetuiert eher die Spaltung. BMZ-Mittel könnten in Ergänzung zu BMBF-Mitteln hier zu einer mehrdimensionalen Stipendienauswahl beitragen.
- DAAD, Goethe-Institut und InWEnt sollten prüfen, ihre Stipendiaten-Nachbetreuung gemeinsam zu organisieren, und sie sollten versuchen, diese Zielgruppe für entwicklungspolitische Themen zu gewinnen.
- Der Einsatz von CIM-Kräften ist ein möglicher Weg, um Kapazitätsengpässe in Forschungsförderinstitutionen auf südafrikanischer Seite zu verringern. Die deutsche Seite kämpft bei der Anbahnung längerfristiger Forschungskontakte mit dem Problem, dass die Verweildauer von Mitarbeitern in den südafrikanischen Partnerinstitutionen sehr gering ist. CIM-Kräfte können dieses Problem zwar nicht lösen, aber eventuell in einer Übergangszeit dabei helfen, stabile Beziehungen zwischen deutschen und südafrikanischen Institutionen aufzubauen.

---

29 Das deutsche Softwareunternehmen hat in Südafrika sein erstes Entwicklungszentrum in einem Entwicklungsland aufgebaut.

30 Zurzeit betreut ein Lektor mit seiner halben Arbeitszeit die DAAD-Aktivitäten für die Region südliches Afrika.

- Südafrikanische Hochschulen erfüllen bereits heute eine Ankerland-Funktion, da sie einen hohen Anteil ausländischer (afrikanischer) Studierender aufnehmen. Für viele Hochschulen stellen die Ausländer eine wichtige Einnahmequelle dar. DAAD-Stipendien tragen dem bereits Rechnung, indem sie auch für ausländische afrikanische Studierende teilweise Stipendien zur Verfügung stellen. Es sollte näher untersucht werden, ob hier weitere Verbesserungen möglich sind. Darüber hinaus sollten mögliche Kooperationen im Bereich des E-learning (s.o.) von vornherein mit regionalem Fokus konzipiert werden. Auch Forschungsk Kooperationen, die beispielsweise über die DFG und andere initiiert werden, könnten verstärkt regional orientiert werden.

### 3.4 Privatwirtschaftliche Kooperation und Außenwirtschaftsförderung

Wie oben gesehen, ist die deutsche Wirtschaft in Südafrika prominent vertreten. Die Wirtschaftsbeziehungen zu Südafrika gelten als gut. Die vielen PPP-Maßnahmen zeigen ein Interesse der Wirtschaft, in Kooperation mit der EZ entwicklungsrelevante Maßnahmen durchzuführen, die gleichzeitig ihren eigenen unternehmerischen Interessen dienen. Klassische Beispiele solcher „Win-win-Maßnahmen“ sind PPPs zur HIV/AIDS-Prävention in Betrieben und PPPs mit dem Fokus Berufsbildung.

Auch in Zukunft macht es Sinn, mit Hilfe der größeren Unternehmen „Leuchtturmprojekte“ auf PPP-Basis durchzuführen, von denen eine erhebliche Ausstrahlung in die südafrikanische Wirtschaft und auf kleinere Unternehmen erwartet werden kann. Daneben könnten in Zukunft CSR-Aktivitäten von Unternehmen stärker gefördert werden. Der DED berät beispielsweise in einem interessanten (von südafrikanischer Seite finanzierten) Vorhaben Unternehmen mittlerer Größe bei der systematischen Integration von CSR-Maßnahmen in ihre Firmenpolitik. Durch die Präsenz der Handelskammer und diverser industriepolitischen Verbände (z.B. SAFRI – Südliches Afrika Initiative der Deutschen Wirtschaft), die sich der Zusammenarbeit mit Südafrika verschrieben haben, können CSR-Aktivitäten eventuell auch branchenweit umgesetzt werden, um ihre Reichweite zu erhöhen.

Zwei weitere Tätigkeitsbereiche bieten sich für Kooperationen zwischen EZ und Wirtschaft an: *Black Economic Empowerment* (BEE) und die Fußball-WM 2010. Die Vorbehalte mancher deutscher Unternehmen gegen BEE mögen aufgrund der gängigen Abneigung von Unternehmern gegen die Beschneidung ihrer Handlungsfreiheit erklärbar sein. Es ist aber nicht zu bestreiten, dass die südafrikanische Regierung *affirmative action*-Maßnahmen durchführen muss und dass BEE eine große Zustimmung in der Bevölkerung genießt. Darüber hinaus wohnt dem Thema eine besondere Sensibilität inne aufgrund der Entscheidung der deutschen Wirtschaft, zu Apartheidzeiten im Land zu produzieren und mit den damaligen Machthabern zu kooperieren. Insofern kommt es heute darauf an, die *affirmative action*-Politiken so rational wie möglich zu gestalten und die (deutsche) Wirtschaft davon zu überzeugen, dass dies auch in ihrem aufgeklärten Eigeninteresse liegt. Die EZ könnte – gemeinsam mit Institutionen der deutschen Wirtschaft – zu einem geordneten Politikdialog über das Thema beitragen und eventuell über das PPP-Instrumentarium auch Finanzmittel zur Verfügung stellen, um Positivbeispiele zu unterstützen und dadurch Vorbehalte abzubauen.

Die Fußball-WM 2010, die in Südafrika stattfindet, bietet schließlich einen hervorragenden Aufhänger für Kooperationen zwischen Wirtschaft, EZ und anderen Ressorts. Bei der

Durchführung der Interviews für diese Studie haben alle (!) Gesprächspartner die Fußball-WM als Ausgangspunkt möglicher Kooperationen erwähnt. Anlässlich der Fußball-WM 2006 in Deutschland haben einige Organisationen bereits kleinere Aktivitäten geplant oder durchgeführt, so zum Beispiel die GTZ ihr „Kick AIDS“-Projekt (mit Straßenkindern aus Townships) und die deutsche Botschaft mit dem Goethe-Institut (kulturelle Events in Zusammenhang mit Fußballübertragungen auf einer Großleinwand). Die Fußball-WM in Südafrika erfordert in wirtschaftlicher Hinsicht erhebliche Investitionen in die Infrastruktur, von denen auch deutsche Anbieter profitieren wollen. Das BIBB sieht günstige Möglichkeiten, um am Beispiel des modernen Stadionmanagements innovative, internetbasierte Berufsbildungsangebote zu machen, die gemeinsam im Schwerpunkt Berufsbildung umgesetzt werden könnten.

Es liegen also bereits einige Ideen zur Fußball-WM auf dem Tisch. Woran es bislang fehlt, ist die Einrichtung einer koordinierenden Stelle. Ohne eine Kontaktstelle werden die einzelnen Ressorts und Organisationen ihre Aktivitäten zum Thema Fußball-WM getrennt voneinander planen und durchführen, wie das bislang in den anderen Themenbereichen weitgehend geschieht. Dabei gehen Synergiepotenziale verloren – auch und gerade für die EZ. Denn die EZ wird beim Thema Fußball-WM nicht der entscheidende Akteur sein, aber das Thema bietet sich in hervorragender Weise an, es entwicklungspolitisch zu nutzen. Hier kann die EZ ihr Know-how (und finanzielle Mittel) einbringen, um über den Hebel anderer – und vielfach kompetenterer Akteure – entwicklungspolitische Ziele zu erreichen. Die EZ sollte daher Versuche unterstützen, so bald wie möglich eine koordinierende Stelle für die deutschen Aktivitäten zur Fußball-WM in Südafrika einzurichten. Im Idealfall würde eine solche Stelle von mehreren Ressorts gemeinsam finanziert und gesteuert. Dies könnte ein Kristallisationspunkt für ressortübergreifende Kooperationen werden. Die nächste binationale Kommissionssitzung könnte den Startschuss dafür geben.

## **4 Kooperation mit anderen Gebern in Südafrika**

Die multilaterale finanzielle Zusammenarbeit spielt in Südafrika keine Rolle, da Südafrika entschlossen ist, sich nicht mehr in Fremdwährung zu verschulden. Größter Geber ist die EU, zahlreiche bilaterale Geber sind in Südafrika tätig. Viele der bilateralen Geber überdenken zur Zeit ihre EZ mit Südafrika mit dem Ziel, die Zusammenarbeit auslaufen zu lassen bzw. auf eine neue Grundlage zu stellen.

### **4.1 Die EZ der EU**

Die EU-Kommission beabsichtigt, ihre Beziehungen mit Südafrika zu einer strategischen Partnerschaft aufzuwerten. Ein konkreter Aktionsplan hierfür soll im Herbst 2006 verabschiedet werden. Mit Argumenten, die denen des Ankerlandkonzepts gleichen, wird für eine strategische Kooperation des verschiedenen Kooperationsbereiche geworben. Auch die EU betrachtet Südafrika als Anker in der Region mit den damit verbundenen Auswirkungen auf den afrikanischen Kontinent und die internationalen Beziehungen.<sup>31</sup>

---

31 Vgl. unter: <http://www.ipsterraviva.net/Europe/article.aspx?id=3560>.

Instrumentell setzt die EU verstärkt auf sektorbezogene Budgethilfe. Damit ist sie der einzige Geber, der Budgethilfe (bzw. Varianten) vergibt. Südafrika war lange zurückhaltend in Bezug auf Budgethilfe, hat sie aber offensichtlich bei der EU inzwischen akzeptiert. Aufgrund der oben gemachten Ausführungen zu der geringen Kapitalknappheit in Südafrika erscheint Budgethilfe für bilaterale Geber nicht als sinnvolle Option. Inwieweit die EU ihre entwicklungspolitischen Ziele mit dieser Form erreichen kann, wurde in dieser Studie nicht untersucht.

Interessant für die Zukunft, auch der deutschen EZ, ist das *EU-Country-Strategy-Paper* für die Jahre 2007–2013, das zur Zeit erarbeitet wird. Erstmals soll hieraus eine gemeinsame Strategie für die EU-Kommission und für die acht wichtigsten bilateralen Geber aus der EU werden. Die südafrikanische *Treasury*, die die EZ für Südafrika koordiniert, begrüßt diesen Ansatz und will dafür sorgen, dass die EU-Strategie wiederum an die eigene Entwicklungsstrategie angepasst wird. Nach Erstellung der Strategie können dann bestimmte Bereiche den bilateralen Gebern zugewiesen werden. Bei den letzten Regierungskonsultationen kündigte die *Treasury* an, dass die deutschen Schwerpunkte nun in die gesamte südafrikanische Entwicklungsstrategie eingepasst werden müssen. Es ist davon auszugehen, dass das *EU-Country-Strategy-Paper* die Basis hierfür bilden wird. Um sich frühzeitig darauf einstellen zu können, ist es wichtig, die inhaltliche Konsolidierung des bilateralen EZ-Portfolios jetzt voranzutreiben.

Auch wenn zurzeit noch unklar ist, welche Bindungskraft ein allgemeines Strategiedokument haben wird, sollte sich die deutsche Seite aktiv in den Strategiebildungsprozess einbringen, um einer Isolierung der deutschen EZ entgegen zu wirken und die eigenen Interessen im Geberkreis wirkungsvoll zu vertreten. Insbesondere wenn die südafrikanische *Treasury* tatsächlich – unter Verweis auf die Paris-Agenda – eine Einordnung der einzelnen bilateralen Geber in die gemeinsame Strategie herbeiführen will, muss die deutsche Seite (in Form der Botschaft) eng in den Prozess eingebunden bleiben.

## 4.2 Die EZ anderer bilateralen Geber

Viele Geber überdenken ihre entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit Südafrika. Unabhängig davon, ob Südafrika dabei als Ankerland bezeichnet wird, ähneln sich die Gründe für die Revision und teilweise auch die Konsequenzen. Interessant im Rahmen dieser Studie ist besonders eine Veröffentlichung des schwedischen *Ministry of Foreign Affairs*, in dem die von der Regierung verabschiedete Länderstrategie für die EZ mit Südafrika in den Jahren 2004–2008 dargestellt wird.<sup>32</sup>

Schweden unterhält seit langem enge Beziehungen zu Südafrika, zunächst als Unterstützung des ANC und später als offizielle staatliche EZ. Das Land war einer der größten bilateralen Geber, bevor die Mittel seit 1999 etwa halbiert wurden. Bis 2008 soll die EZ auf eine neue Basis gestellt werden, „*based on reciprocity and joint financing*“. Ab 2009 soll es keine traditionelle EZ mehr geben, sondern institutionelle Partnerschaften diverser Akteure aus Schweden und Südafrika, die sich gleichberechtigt an der Finanzierung betei-

---

32 Regeringskansliet (2004): *Country Strategy for Development Cooperation South Africa*, July 2004–December 2008, Stockholm.

ligen. In der Transformationszeit werden verschiedene Instrumente auf ihre Eignung überprüft, darunter:

- FZ: keine Darlehen mehr, aber eventuell Bürgschaften.
- Twinning: *“cooperation between municipalities, local government structures and/or public institutions, based on peer education and a mutually beneficial exchange of knowledge and experience.”*
- Fonds: Einrichtung von Fonds, die strategische Partnerschaften zwischen schwedischen und südafrikanischen Institutionen/Akteuren fördern sollen. Es existiert bereits ein Fond für Unternehmenskooperationen von kleinen und mittleren Unternehmen (KMUs) und ein F&E-Fond, ein Kulturfond ist in Vorbereitung.
- Regionalprojekte und Dreieckskooperationen: Beide Länder haben ihren politischen Willen bekräftigt, gemeinsam in Afrika Entwicklungsprojekte durchzuführen.

Das Ziel besteht unter anderem darin, mit Hilfe von EZ-Geldern flexible Instrumente zu entwickeln, um neue Akteure für eine Zusammenarbeit mit Südafrika zu gewinnen. „Partnerschaft auf Augenhöhe“ wird als Anspruch formuliert, indem einerseits beide Seiten Eigeninteressen verfolgen, andererseits beide Seiten den gleichen Finanzierungsanteil tragen.

## 5 Politikempfehlungen im Überblick

Die deutsche EZ befindet sich in Südafrika in einer guten Ausgangsposition. Sowohl Deutschland als Ganzes als auch die bilaterale EZ haben insgesamt einen guten Ruf. Allerdings äußern einige südafrikanische und deutsche Gesprächspartner den Eindruck, dass Deutschland das damit verbundene Potenzial zurzeit nicht nutze. Die Herausforderung besteht darin, die bestehenden Kooperationsbeziehungen weiterzuentwickeln, zusätzliche Akteure für eine Zusammenarbeit zu gewinnen und Synergiepotenziale besser zu nutzen. Dabei spielen Eigeninteressen Deutschlands eine legitime Rolle, um Partnerschaften auf Augenhöhe jenseits der klassischen EZ zu etablieren.

Allerdings ist es trotz vielfältiger Interessenkonvergenzen und ähnlicher politischer Positionen in Fragen globaler Strukturpolitik keineswegs einfach, mit Südafrika eine „strategische Partnerschaft“ aufzubauen. Für Südafrika ist Deutschland nur ein Partner unter vielen. Darüber hinaus ist eine allzu enge Bindung an Deutschland kontraproduktiv für die eigene afrikanische Agenda. Schließlich steht auch für viele deutsche Akteure Südafrika nicht im Mittelpunkt der wirtschaftlichen und politischen Interessen. Daher kommt mittelfristig der EZ eine wichtige Rolle zu, um die Kooperationsbeziehungen mit Südafrika aufrechtzuerhalten und um als Katalysator für eine Weiterentwicklung der Beziehungen zu fungieren.

Die Auffassungen über die künftige Bedeutung der EZ mit Südafrika gehen weit auseinander, wenn man über den Kreis der „EZ-Internen“ hinausgeht. Akteure außerhalb der EZ stellen die steuerfinanzierte EZ mit Südafrika stark in Frage und verweisen dabei vor allem auf die hinreichenden finanziellen Mittel, die Südafrika selbst zur Verfügung hat. Demgegenüber halten die meisten EZ-Akteure eine Fortsetzung der EZ für selbstverständlich angesichts der offenkundigen strukturellen Probleme Südafrikas und der Bedeutung des Landes für den gesamten afrikanischen Kontinent. In dieser Studie wurde letztere

Sichtweise grundsätzlich bestätigt und versucht, die Argumente für eine weitere EZ mit Südafrika systematisch herauszuarbeiten. Dennoch wurde gleichzeitig argumentiert, dass der Begründungszwang für EZ mit Südafrika steigt und dass es keineswegs selbstverständlich ist, dass Südafrika noch in zehn Jahren EZ erhält. **Nur wenn die EZ sich weiterentwickelt und – im Sinne des Ankerlandkonzeptes – ihre Chancen in einem veränderten politischen Kontext nutzt, kann und sollte sie auch mittelfristig in Südafrika eine wichtige Rolle spielen.**

Für eine solche Veränderungsperspektive wurden in den vorherigen Kapiteln zahlreiche Einzelvorschläge gemacht. Im Folgenden werden allgemeinere Schlussfolgerungen aus dem Ankerlandkonzept für die deutsch-südafrikanischen Kooperationsbeziehungen gezogen, wie sie sich aus der Analyse ergeben:

Um die **Abstimmung zwischen den verschiedenen Akteuren und Ressorts** zu verbessern, sollten die binationale Kommission weiterentwickelt und neue „Formate“ geschaffen werden, um Plattformen für verbindliche Vereinbarungen zu schaffen:

- Die binationale Kommission sollte zu einem tatsächlichen ressortübergreifenden Steuerungsinstrument ausgebaut werden. Die Hauptverantwortung liegt hier beim federführenden Ressort (AA). Das BMZ kann bei der Nutzung des Steuerungsinstrumentes konstruktiv mitwirken, nicht jedoch die eigentliche ressortübergreifende Steuerung und Integration selbst übernehmen. In einem ersten Schritt sollte die binationale Kommission darauf abzielen, auf deutscher Seite die Transparenz zwischen den Fachkommissionen zu erhöhen und im Vorfeld der Sitzungen verstärkt auf Synergiepotenziale zu achten.
- Eine jährliche Ressortbesprechung des AA, bei der die in der Kooperation mit Südafrika engagierten Ressorts auf Referatsleitererebene vertreten sind, kann der Identifizierung von Kooperationspotenzialen und der Festlegung eines entsprechenden *follow-up* auf der Ebene der Fachressorts dienen.
- Jährliche bilaterale Fachgespräche des BMZ mit den Ressorts, die in der deutsch-südafrikanischen Zusammenarbeit besonders engagiert sind, sowie mit Vertretern wichtiger Verbände sollten eingerichtet werden. Ziel dieser handlungsorientierten sektorbezogenen Fachgespräche ist die Erörterung der jeweiligen Kooperationsportfolien und die Erzielung konkreter Vereinbarungen, entweder als *follow-up* der AA-Runde oder unabhängig davon.
- Thematische Workshops zu Spezialthemen der deutsch-südafrikanischen Kooperation, zu denen die relevanten Akteure der deutschen Seite eingeladen werden, können auf einen Fachdialog und die Identifizierung konkreter Kooperationsvorhaben abzielen. Vorbereitung und *follow-up* durch eine geeignete Fachinstitution müssten gewährleistet sein. Ein Beispiel ist das energie- und klimapolitische Fachgespräch zu Ankerländern, das im Juli 2005 vom DIE veranstaltet wurde.

Für die **EZ im engeren Sinne** ergibt sich gerade in Ankerländern (wie Südafrika) ein Reformbedarf, der auf eine Anpassung der Modalitäten weg vom „Entwicklungshilfe“-Modus hin zum Modus einer **Kooperation auf Augenhöhe** abzielt:

- Ein solcher Wandel impliziert eine stärkere Rolle der Fachebene (Durchführungsorganisationen und andere Fachbehörden), eine größere Verantwortung für die Struktur vor Ort bei der Programmentwicklung und eine strategischere Rolle des BMZ, welches für Schwerpunkt- und Rahmensetzung sowie für die Wirkungskontrolle die Verantwortung trägt. Die eher schwerfälligen und kleinteiligen Entscheidungsprozesse



der EZ sind aus diesem Blickwinkel für ein Ankerland wie Südafrika nicht mehr angemessen.

- Damit verbunden ist die Veränderung des Charakters von Konsultationen und Regierungsverhandlungen weg von Gesprächen und Entscheidungen über Projekte, hin zu Strategie- und Programmgesprächen, die den Rahmen für die EZ abstecken und auch den Kooperationskorridor insgesamt beleuchten. Hierbei sollten die anderen Kooperationsfelder einbezogen werden, was durch die Teilnahme von Vertretern anderer Ressorts und deren Fachinstitutionen erleichtert würde.
- Um die deutsche EZ vor Ort besser steuern zu können, muss die Präsenz des politischen Kopfes in Südafrika gestärkt werden. Ein einzelner WZ-Referent kann die Aufgaben nicht bewältigen, die auf die deutsche Seite zukommen, sowohl im Hinblick auf die institutionenübergreifende Steuerung der deutschen EZ als auch auf die Abstimmung mit dem Partner, den anderen Gebern und den Kooperationspartnern aus anderen Ressorts. Will die deutsche Bundesregierung tatsächlich mit Hilfe der EZ eine strategische Partnerschaft aufbauen, dann muss sie auch die personellen Voraussetzungen dafür schaffen.

Südafrika weist gegenüber anderen Ankerländern die Besonderheit auf, dass seine **politische und wirtschaftliche Ausstrahlung primär regional** wirkt. In globaler Perspektive ist Südafrika eher ein kleines Land; hingegen dominiert das Land den afrikanischen Kontinent. Um die Funktion als afrikanischer Stabilitätsanker zu stärken, bieten sich für die deutsche EZ zwei Wege an, die bald intensiver getestet werden sollten:

- Dreieckskooperationen spielen zur Zeit eine wichtige Rolle bei der Planung der künftigen EZ mit Südafrika.<sup>33</sup> Das BMZ muss dringend eine Position zu dem Thema entwickeln, da Südafrika die Geber in den nächsten Monaten um Unterstützung bei trilateralen Kooperationen bitten wird. Aufgrund des eminent politischen Charakters einzelner Dreieckskooperationen kommt man letztlich an Einzelfallentscheidungen nicht vorbei. Allerdings würde eine Verständigung über die deutschen Ziele, die mit Dreieckskooperationen verbunden werden, eine sinnvolle Leitlinie darstellen. Das BMZ sollte sich gemeinsam mit dem AA über Leitsätze verständigen. Darüber hinaus muss das BMZ eine Klärung herbeiführen, aus welchen Mitteln Dreieckskooperationen finanziert werden sollen: Aus der bilateralen Quote des Drittlandes? Aus den Zusagen einzelner südafrikanischer Programme? Aus einem regionalen Titel?
- Die deutsche EZ sollte darüber nachdenken, in welcher Form sie Südafrika beim Aufbau einer eigenen EZ-Struktur beraten kann. Von südafrikanischer Seite wurde das Interesse an internationaler Beratung geäußert, wobei gleichzeitig darauf verwiesen wurde, dass sich viele Geber engagieren wollen. Es liegt im deutschen Interesse, Südafrikas Agenda der „*African Renaissance*“ zu unterstützen. Eine eigene EZ Südafrikas könnte ein wichtiger Baustein in dieser Strategie sein. Dabei muss gewährleistet sein, dass Südafrika seine EZ aus eigenen Mitteln finanziert und dass die Geber nur beratend tätig sind (Subsidiaritätsprinzip).

---

33 Im Rahmen des Forschungsvorhabens zu Ankerländern erscheint ebenfalls ein *Discussion Paper* des DIE von Tilman Altenburg / Jochen Weikert zum Thema Dreieckskooperationen.

# Publikationen des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik

## Schriften in der Nomos Verlagsgesellschaft

*Neubert, Susanne / Waltina Scheumann / Annette van Edig, / Walter Huppert* (Hrsg.): Integriertes Wasserressourcen-Management (IWRM): Ein Konzept in die Praxis überführen, 314 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-1111-1

*Messner, Dirk / Imme Scholz* (Hrsg.): Zukunftsfragen der Entwicklungspolitik, 410 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-1005-0

*Brandt, Hartmut / Uwe Otzen*: Armutorientierte landwirtschaftliche und ländliche Entwicklung, 342 S., Nomos, Baden-Baden 2004, ISBN 3-8329-0555-3

[zu beziehen über den Buchhandel]

## Schriftenreihe im Weltforum Verlag

118 *Ashoff, Guido*: Der Entwicklungshilfeausschuss der OECD und die deutsche Entwicklungszusammenarbeit: ein Verhältnis auf dem Prüfstand, 182 S., Bonn 2000, ISBN 3-8039-0497-8

117 *Scholz, Imme*: Nutzung natürlicher Ressourcen zwischen Raubbau und Nachhaltigkeit: Sozioökonomische Bedingungen und unternehmerische Handlungsmuster, 446 S., Bonn 1999, ISBN 3-8039-0492-7

[zu beziehen über den Buchhandel]

## Berichte und Gutachten

11/04 *Scholz, Imme et al.*: Sociedade civil e política ambiental na Amazônia. Os casos da barragem de Belo Monte e da rodovia federal BR-163, 85 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-272-6 (deutsche Fassung: ISBN 3-88985-260-2 – Berichte und Gutachten 12/03)

10/04 *Qualmann, Regine et al.*: Negotiating Economic Partnership Agreements with the EU. Opportunities, Risks, and Negotiation Options for Tanzania, 70 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-270-X

9/2004 *Goedeking, Ulrich*: Staatliche Regulierung des Engagements deutscher zivilgesellschaftlicher Organisationen und ihrer Partner in Entwicklungs- und Transformationsländern: Restriktionen und Reaktionsmöglichkeiten der deutschen EZ, 52 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-269-9

8/2004 *Brandt, Hartmut*: Probleme und Tendenzen der Agrarpolitik in Subsahara-Afrika, 87 S., Bonn 2004, ISBN 3-88985-268-8

[Schutzgebühr: 9,63 Euro; zu beziehen beim DIE oder über den Buchhandel. Diese Schriftenreihe wurde eingestellt und ab November 2004 durch die neue Schriftenreihe „*Studies*“ ersetzt.]

## Neue Publikationsreihen ab November 2004

### Studies

- 15 *Stamm, Andreas et al.*: Strengthening Value Chains in Sri Lanka's Agribusiness: A way to Reconcile Competitiveness with Socially Inclusive Growth?, 113 S., Bonn 2006, ISBN 3-88985-308-0
- 14 *Herrfahrdt, Elke et al.*: Water Governance in the Kyrgyz Agricultural Sector: On its Way to Integrated Water Resource Management?, 194 S., Bonn 2006, ISBN 3-88985-306-4
- 13 *Klingebiel, Stephan et al.*: New Interfaces between Security and Development: Changing Concepts and Approaches, 147 S., Bonn 2006, ISBN 3-88985-305-4
- 12 *Pfahl, Stefanie / Dennis Tänzler*: Bestandsaufnahme und Bewertung von *Capacity Development*-Maßnahmen im Bereich der internationalen Klimapolitik, 135 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-300-1
- 11 *Ashoff, Guido*: Enhancing Policy Coherence for Development: Justification, Recognition and Approaches to Achievement, 128 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-299-8 (deutsche Fassung: ISBN 3-88985-286-6 – Studies 6)
- 10 *Schmidt, Petra*: Budgethilfe in der Entwicklungszusammenarbeit der EU, 137 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-295-5
- 9 *Loewe, Markus*: Relevanz der *Millennium Development Goals* (MDGs) für die Länder des Nahen Ostens und Nordafrika sowie für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit dieser Region, 225 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-294-7

[Schutzgebühr: 10,00 Euro; zu beziehen beim DIE oder über den Buchhandel]

### Discussion Paper

- 13/2006 *Altenburg, Tilman*: Entwicklungszusammenarbeit im Gesamtkontext der Deutsch-Indischen Kooperation: eine Portfolioanalyse, 52 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-318-8, ISBN-13: 978-3-88985-318-9
- 12/2006 *Faust, Jörg*: Are More Democratic Donor Countries More Development Oriented? Domestic institutions and external development promotion in OECD-countries, 21 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-317-X, ISBN-13: 978-3-88985-317-2
- 11/2006 *Wolff, Peter*: Entwicklungszusammenarbeit im Gesamtkontext der Deutsch-Chinesischen Kooperation: eine Portfolioanalyse, 48 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-316-1, ISBN-13: 978-3-88985-316-5
- 10/2006 *Brüntrup, Michael*: Everything But Arms (EBA) and the EU-Sugar Market Reform – Development Gift or Trojan Horse? 23 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-315-3, ISBN-13: 978-3-88985-315-8
- 9/2006 *Altenburg, Tilman*: Entwicklungszusammenarbeit im Gesamtkontext der Deutsch-Mexikanischen Kooperation: eine Portfolioanalyse, 18 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-313-7, ISBN-13: 978-3-88985-313-4
- 8/2006 *Picciotto, Robert*: Development Effectiveness at the Country Level, 26 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-312-9, ISBN-13: 978-3-88985-312-7

[Schutzgebühr: 6,00 Euro; zu beziehen beim DIE oder über den Buchhandel]

Eine vollständige Auflistung erhältlicher Publikationen des DIE finden Sie unter:

**<http://www.die-gdi.de>**