

## Teil 1: Ziele, Aufbau, Phänomenologie

Die Entwicklungszusammenarbeit ist ein denkbar weites Spektrum, das Maßnahmen und Aufgaben aus vielen unterschiedlichen Bereichen verbindet. Um eine Perspektive für die Entwicklungszusammenarbeit von Handwerkskammern zu erhalten, werden die grundlegenden Merkmale der Entwicklungszusammenarbeit und sodann die für die Handwerkskammern relevanten Tätigkeitsfelder aufgezeigt. Anhand dieser Darstellung sind sodann die zu verfolgenden Ziele sowie die hieraus resultierenden wesentlichen Problemstellungen zu benennen, um eine Grundausrichtung für die anschließenden Teile der Arbeit zu erhalten.

### A. *Grundbegriffe*

Zunächst sollen die elementarsten Begrifflichkeiten im Zusammenhang mit der Unterstützung der Entwicklung anderer Länder definiert werden.

#### I. Entwicklungspolitik

In der Literatur wird Entwicklungspolitik als „Summe aller Mittel und Maßnahmen [...], die von Entwicklungs- und Industrieländern eingesetzt werden, um die Lebenssituation in den Entwicklungsländern zu verbessern“, definiert. Dabei sind in der Entwicklungspolitik unter anderem Aspekte der Außenpolitik, der Wirtschaftspolitik, der Migrations- und Umweltpolitik sowie der Ethnologie und Anthropologie relevant.<sup>12</sup> Es gibt kaum einen Bereich, der als Faktor keine Relevanz für die Entwicklungspolitik entfaltet.<sup>13</sup> Eine genauere Eingrenzung kann aufgrund dieser Komplexität kaum geleistet werden.

---

12 Vgl. *Kevenhörster/van den Boom*, Entwicklungspolitik, S. 15.

13 Vgl. *Meyling*, Deutsche Entwicklungszusammenarbeit, S. 3.

## *B. Überblick über die aktuelle Situation in der Entwicklungspolitik*

### II. Entwicklungshilfe bzw. Entwicklungszusammenarbeit

Die Begriffe der Entwicklungshilfe und Entwicklungszusammenarbeit unterscheiden sich grundsätzlich nicht: Um den Aspekt der Zusammenarbeit zu betonen, ist der Begriff der Entwicklungszusammenarbeit mittlerweile allgemeiner verbreitet.<sup>14</sup> Zudem soll der Begriff den gegenseitigen Respekt der Länder und die Souveränität der Entwicklungsländer zum Ausdruck bringen.<sup>15</sup> Unter der Entwicklungszusammenarbeit wird „das Bündel an Maßnahmen, Projekten und Programmen der Institutionen staatlicher und nichtstaatlicher Entwicklungszusammenarbeit, deren Ziel es ist, in Ländern mit signifikanten ökonomischen, sozialen, ökologischen und politischen Problemen eine Verbesserung der Lebensumstände für eine Mehrheit der Bevölkerung zu erreichen“<sup>16</sup>, zusammengefasst.

### III. Entwicklungsland

Empfänger der Entwicklungshilfen sind die Entwicklungsländer. Eine genaue Definition eines Entwicklungslands besteht nicht, vielmehr sind für die Einstufung bestimmte Kriterien erforderlich: Für Deutschland zählen ein niedriges Pro-Kopf-Einkommen, eine mangelhafte Gesundheitsversorgung, eine hohe Kindersterblichkeitsrate und eine geringe Lebenserwartung sowie mangelhafte Bildungsmöglichkeiten, eine hohe Analphabetenquote, hohe Arbeitslosigkeit, ein insgesamt niedriger Lebensstandard und eine extrem ungleiche Verteilung der vorhandenen Güter zu den signifikantesten Merkmalen eines Entwicklungslandes.<sup>17</sup>

## *B. Überblick über die aktuelle Situation in der Entwicklungspolitik*

Um die nötige Perspektive für die Beteiligung der Handwerkskammern in der Entwicklungszusammenarbeit zu schaffen, soll der aktuelle Stand der Entwicklungspolitik mit Blick auf die perspektivisch relevanten Aspekte dargestellt werden. Die Entwicklungspolitik ist seit einiger Zeit großen Herausforderungen der ökologischen und ökonomischen Fragestellungen

---

14 Vgl. *ders.*, Deutsche Entwicklungszusammenarbeit, S. 3 f.

15 Vgl. *Schwanenflügel*, Entwicklungszusammenarbeit, S. 31.

16 *Kevenhörster/van den Boom*, Entwicklungspolitik, S. 13.

17 Vgl. *Meyling*, Deutsche Entwicklungszusammenarbeit, S. 3

ausgesetzt. Hinzu kam in letzter Zeit das besondere Augenmerk auf die Lösung der Flüchtlingsproblematik. Der Entwicklungshilfe strömt auch immer wieder Kritik entgegen.<sup>18</sup> So sollen oft die Interessen der Geber im Vordergrund stehen. Die Vergabe von Aufträgen an Unternehmen, die Engagements in Zusammenhang mit Rohstoffsicherheit sowie die wirtschaftliche Potenz der Entwicklungshilfe selbst, die einen Umsatz von über 100 Milliarden € sowie zehntausende Arbeitsplätze umfasst, lassen solche Schlüsse zu.<sup>19</sup>

Trotz dieser Kritik lässt sich feststellen, dass einige große Ziele der Entwicklungspolitik, wie z.B. die Anzahl in extremer Armut lebender Menschen binnen 15 Jahren um 50 % zu senken, erreicht wurden. Auch im Bereich Bildung ist festzuhalten, dass mittlerweile 90 % aller Kinder in Entwicklungsländern zumindest die Grundschule besuchen. Diese Entwicklungen sind zwar vor allem den Leistungen der Länder selbst zuzuschreiben, dennoch hat die Entwicklungsarbeite ebenfalls einen Beitrag geleistet.<sup>20</sup>

In Deutschland, welches das zweitgrößte Geberland hinter den USA ist, wird die Entwicklungspolitik auf neue Herausforderungen eingestellt. Die Grenzen des Wachstums und die Reduzierung des ökologischen Fußabdrucks rücken in den Vordergrund.<sup>21</sup> Durch Minister *Gerd Müller* wurde vor allem der Fokus auf Afrika gerichtet: Ziel ist es, den Ressourcen- und Klimaschutz mit der Ernährungssicherung zu verbinden. Gute Beschäftigungsverhältnisse sowie Ausbildungsmöglichkeiten, vor allem für Jugendliche, werden als entscheidender Faktor angesehen.<sup>22</sup> Darüber hinaus soll die Entwicklungszusammenarbeit den wachsenden Migrationsdruck durch die Bekämpfung der Ursachen von Flucht und Vertreibung verringern.<sup>23</sup> Dies soll u.a. durch die Förderung von Schul- und Berufsbildung und die Schaffung besserer Beschäftigungsverhältnisse erreicht werden.<sup>24</sup> Dabei ist insbesondere erforderlich, nicht nur Arbeitsplätze zu schaffen, sondern auch attraktive Arbeit mit fairer Bezahlung und guten Arbeitsbedingungen zu ermöglichen. In den meisten Entwicklungsländern gibt es nämlich zwar wenig Arbeitslosigkeit, aber sehr viele Arbeitende, die den-

---

18 Vgl. *Burchardt/Peters/Weinmann* (Hrsg.), Entwicklungstheorie, S. 18.

19 Vgl. *dies.* (Hrsg.), Entwicklungstheorie, S. 19.

20 Vgl. *Bohnet/Messner*, Geschichte der deutschen Entwicklungspolitik, S. 209.

21 Vgl. *dies.*, Geschichte der deutschen Entwicklungspolitik, S. 195.

22 Vgl. *dies.*, Geschichte der deutschen Entwicklungspolitik, S. 198 f.

23 Vgl. *Krempin*, in: Entwicklungszusammenarbeit, S. 39.

24 Vgl. *ders.*, in: Entwicklungszusammenarbeit, S. 43.

### C. Mögliche Formen der Entwicklungshilfe

noch in großer Armut leben (sog. „working poor“).<sup>25</sup> Deshalb sollen als Instrument zur Verbesserung des Ausbildungs- und Beschäftigungsniveaus deutsch-afrikanische Partnerschaften mit Hochschulen, Vereinen, Gemeinden, aber auch Kammern gegründet werden.<sup>26</sup>

Mit Blick auf die Zukunft steht weiterhin das gegenseitige Lernen durch interkulturellen Dialog im Vordergrund.<sup>27</sup> Die deutsche Entwicklungspolitik möchte sich insbesondere auf den Schutz öffentlicher Güter wie Klima- und Umweltschutz, den Erhalt der Biodiversität sowie auf die Wissenschafts- und Technologiekooperation konzentrieren.<sup>28</sup> In letzter Zeit ist deshalb auch das Interesse an der Politik sowie den Organisationen an der Unterstützung durch die Wirtschaft als kompetentem Partner für qualifizierte Ausbildung und die Schaffung effektiver Beschäftigungsstrukturen gewachsen.<sup>29</sup> Dies haben die BMZ-Minister *Niebel* und *Müller* auch bekräftigt.<sup>30</sup> In den Ausgaben des BMZ-Haushalts für 2020 spielt die Entwicklungspartnerschaft mit der Wirtschaft aber noch eine untergeordnete Rolle.<sup>31</sup> Hier besteht für die Zukunft Verbesserungspotenzial.

### C. Mögliche Formen der Entwicklungshilfe

Entwicklungshilfe kann in vielen verschiedenen Formen geleistet werden. Mit Blick auf mögliche Maßnahmen von Handwerkskammern wird auf die wichtigsten Formen eingegangen.

#### I. Finanzielle Hilfe

Die finanzielle Hilfe hinsichtlich ihres Volumens das bedeutendste Instrument der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Für das Haushaltsjahr

---

25 Vgl. *Seebens/Priebe*, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 03/ 2012, 11 (15).

26 Vgl. *Bobnet/Messner*, Geschichte der deutschen Entwicklungspolitik, S. 199.

27 Vgl. *dies.*, Geschichte der deutschen Entwicklungspolitik, S. 214.

28 Vgl. *dies.*, Geschichte der deutschen Entwicklungspolitik, S. 215.

29 Vgl. BMZ (Hrsg.), Deutsches Handwerk in der Entwicklungszusammenarbeit, S. 2.

30 Vgl. *Niebel*, WiVerw 2012, 9 (11); speziell auch für das Handwerk: *Müller*, Rede zum Haushaltsgesetz 2020, S. 2.

31 Im Vergleich zum Gesamthaushalt des BMZ unter 2 %, Werte entnommen aus: <https://www.bundeshaushalt.de/#/2020/soll/ausgaben/einzelplan/23.html>

2020 stellte das BMZ ca. 2,1 Milliarden € bereit.<sup>32</sup> Hauptaufgabe der finanziellen Hilfe ist es, die Entwicklungsländer bei der Finanzierung von Maßnahmen und Projekten zu unterstützen. Durch die Bereitstellung von Kapital wird versucht, das Produktionspotenzial einschließlich der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur in Entwicklungsländern auszubauen oder besser nutzbar zu machen. Dabei wird der Umwelt- und Ressourcenschutz sowie die Stärkung des Finanzsektors ebenfalls berücksichtigt.<sup>33</sup> Durch die finanziellen Hilfen sollen soziale und wirtschaftliche Spannungen abgebaut und die ökologischen Risiken reduziert werden. Dadurch leistet die finanzielle Zusammenarbeit auch einen Beitrag zur weltweiten Friedenssicherung.<sup>34</sup>

Die finanzielle Zusammenarbeit wird überwiegend in Form günstiger Darlehen gewährt. Dabei richten sich die Konditionen im Einzelnen nach der wirtschaftlichen Leistungskraft der Entwicklungsländer. Besonders gering entwickelte Länder, die sog. „Least Developed Countries“, sowie Entwicklungspolitisch besonders förderungswürdige Projekte erhalten ausschließlich Zuschüsse, die nicht zurückgezahlt werden müssen. Andere Länder erhalten für Entwicklungsprojekte zinsgünstige Darlehen mit langen Laufzeiten.

Für die finanzielle Hilfe in Deutschland sind die Entwicklungsbank der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft als Organisationen verantwortlich. Beide sind Teil der staatseigenen KfW-Bankengruppe.<sup>35</sup> Durch den zusätzlichen Einsatz von KfW-Mitteln wird der Umfang der deutschen finanziellen Zusammenarbeit erheblich erhöht. Beispiele hierfür sind die „FZ-Entwicklungscredite“ sowie die „FZ-Förderkredite“, die durch Haushaltsmittel des BMZ und der KfW bzw. durch die KfW-Entwicklungsbank im eigenen Risiko vergeben werden.<sup>36</sup>

Mit Blick auf das spezifische Gefüge der Wirtschaftskammern könnten unter die finanzielle Hilfe insbesondere die haushaltsrechtlichen Begriffe der „Spenden“ und der „Zuwendungen“ fallen. Die beiden Begriffe setzen nach dem Kammerrecht stets eine Geldleistung voraus. Es liegen somit bereits keine Spenden bzw. Zuwendungen bei Sachleistungen (z.B. bei

---

32 Werte entnommen aus: <https://www.bundeshaushalt.de/#/2020/soll/ausgaben/einzelpf/23.html>

33 Vgl. Lachmann, Entwicklungshilfe, S. 78.

34 Vgl. BMZ (Hrsg.), Medienhandbuch, S. 62 f.

35 Vgl. sequa gGmbH (Hrsg.), KVP – Handbuch für das Projektmanagement, S. 17.

36 Vgl. BMZ (Hrsg.), Medienhandbuch, S. 66.

der Überlassung von Räumen), bei Aufwendungsersatz (z.B. Reisekostenersatz, Prüferentschädigungen etc.) oder der Stellung von Personal vor.<sup>37</sup> Die Leistungen müssen zudem an eine Stelle außerhalb der Kammer fließen. Darunter ist jeder eigenständige Rechtsträger, also auch Tochtergesellschaften oder Gesellschaften mit Mehrheitsbeteiligungen der Kammern zu verstehen.<sup>38</sup>

Die Spenden stellen, da sie keiner Zweckbindung an ein öffentliches Interesse unterliegen, rechtlich eine Schenkung dar.<sup>39</sup> Obwohl Schenkungen im Haushaltsrecht nicht geregelt sind, fordern die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, dass der Staat seine finanziellen Ressourcen nicht verschenkt.<sup>40</sup> Dies trifft für die Handwerkskammern noch mehr zu, da sie vor allem durch die Beiträge ihrer Mitglieder finanziert werden. Ihr gesamtes Handeln, damit auch ihre Mittelverwendung, hat unter dem Aspekt der Interessenvertretung ihrer Mitgliedergruppe, dem selbstständigen Handwerk, zu erfolgen. Eine finanzielle Hilfe im engeren Sinne, wie sie oben dargestellt wurde, ist den Handwerkskammern daher nicht möglich.

Von den Spenden abzugrenzen sind die Zuwendungen. Darunter sind „freiwillige finanzielle Leistungen an Stellen außerhalb der Kammern zur Erfüllung bestimmter Zwecke, die unter Beachtung ihrer Aufgaben und den Grundsätzen des staatlichen Haushaltsrechts erfolgen, welche ohne diese nicht oder nicht in ausreichendem Maße erreicht werden“ zu verstehen.<sup>41</sup> Die Zuwendung unterscheidet sich von der Spende demnach vor allem wegen ihrer Zweckbindung. Im Gegensatz zur Spende werden bei der Zuwendung also finanzielle Mittel zur Verwirklichung der Interessenvertretung bereitgestellt.

Der für die finanzielle Hilfe charakteristische Transfer von Geldleistungen ohne entsprechende Zweckbindung oder Gegenleistung ist für die Handwerkskammern in der Entwicklungshilfe also grundsätzlich ausgeschlossen. Aus diesem Grund werden bei bisherigen Projekten der Handwerkskammern in der Entwicklungszusammenarbeit überwiegend Beratungs- und Sachleistungen zur Verfügung gestellt.<sup>42</sup>

---

37 Vgl. *Jahn*, GewA 2014, 196 (197).

38 Vgl. *ders.*, GewA 2014, 196 (198).

39 Vgl. *ders.*, GewA 2014, 196 (197).

40 Vgl. *Thiel*, ZfBR 2019, 245 (246).

41 So für die IHKs definiert: *Jahn*, GewA 2014, 64 (68).

42 Dazu sogleich unter F.

## II. Technische Hilfe

Für die Handwerkskammern im Besonderen relevant ist die Entwicklungshilfe im technischen Bereich. Die technische Hilfe hat das Ziel, die Fähigkeiten von Menschen, Organisationen und Gesellschaften in den Partnerländern zu erhöhen und sie in die Lage zu versetzen, durch effektiven, effizienten und nachhaltigen Einsatz von Ressourcen ihre Lebensbedingungen aus eigener Kraft zu verbessern und neue Ziele zu verwirklichen.<sup>43</sup>

Zentrale Aufgabe ist es, technische, wirtschaftliche sowie organisatorische Kenntnisse und Fähigkeiten zu vermitteln, um auf diese Weise die Leistungsfähigkeit von Menschen und Organisationen in den Partnerländern zu stärken. Dementsprechend bietet die technische Hilfe hauptsächlich Beratungs- und Sachleistungen an.<sup>44</sup> Als Instrumente der technischen Zusammenarbeit wird z.B. auf Hochschul- und Wissenschaftspartnerschaften und vor allem auf berufliche Fortbildung gesetzt. In praxisorientierten Programmen werden über die Dauer von bis zu einem Jahr Kenntnisse vermittelt, die in dieser Form in den Partnerländern selbst noch nicht erworben werden können. Dabei spielen auch der interkulturelle Austausch und die Auseinandersetzung mit dem Leben in einem modernen Industriestaat eine entscheidende Rolle. Es gibt jedoch auch eine Vielzahl von kurzfristigen Seminaren und Kursen im In- und Ausland, in denen die Vermittlung fachlicher Kenntnisse und der Erfahrungsaustausch zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, aber auch zwischen den Ländern des Südens untereinander gefördert wird.<sup>45</sup>

Die wichtigsten geförderten Bereiche umfassen Industrie und Handwerk, öffentliche und private Dienstleistungen, berufliches Bildungswesen, Land- und Forstwirtschaft, Gesundheitswesen sowie öffentliche Verwaltung.<sup>46</sup> Gerade das Handwerk mit seinem bewährten Ausbildungssystem kann in diesem Sektor mit seinen Erkenntnissen zum Aufbau besserer Strukturen für kleine und mittelständische Unternehmen beitragen, aber auch die tatsächlichen Ausbildungsmaßnahmen verbessern oder erweitern.

---

43 Vgl. BMZ (Hrsg.), Medienhandbuch, S. 68 f.

44 Vgl. sequa gGmbH (Hrsg.), KVP – Handbuch für das Projektmanagement, S. 18.

45 Vgl. BMZ (Hrsg.), Medienhandbuch, S. 71.

46 Vgl. BMZ (Hrsg.), Medienhandbuch, S. 71 f.

### III. Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit

Eine weitere Art der Entwicklungshilfe stellt die Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit dar. Mit der Aufklärung der Bürger durch Seminare, Ausstellungen und Informationsveranstaltungen oder mit der Unterstützung örtlicher Gruppierungen kann ein mittelbarer Beitrag geleistet werden. Ziel ist es, das bürgerliche Interesse und deren Geberfreudigkeit zu wecken.<sup>47</sup>

Die Öffentlichkeitsarbeit kann in mehreren Bereichen geleistet werden: Zunächst soll die Öffentlichkeit über entwicklungspolitische Fragestellungen informiert werden (Informationsarbeit). Des Weiteren sollen Maßnahmen des globalen Lernens die kritische Auseinandersetzung mit entwicklungspolitischen Themen fördern (Bildungsarbeit). Letztlich soll durch die Öffentlichkeitsarbeit im eigentlichen Sinne über die Ziele und Wirkungen der Entwicklungszusammenarbeit aufgeklärt werden.<sup>48</sup> Die Öffentlichkeitsarbeit kann sich jedoch auch an die Industrie und Wirtschaft richten und so auf Investitionsmöglichkeiten oder Partnerschaften aufmerksam machen.

Die Handwerkskammern als Interessenverbände haben hier die Möglichkeit, als Schnittstelle zwischen engagierten Mitgliedern und staatlich organisierten Programmen den Kommunikationsweg zu verkürzen und so gleich gelagerte Interessen zusammenzubringen. Darüber hinaus kann die Handwerkskammer die spezifischen Bedürfnisse des Handwerks in der Entwicklungszusammenarbeit besser zur Geltung bringen und so die zukünftige Einbindung von Handwerkern in der Entwicklungszusammenarbeit attraktiver und effektiver machen.

### IV. Kommerzielle Hilfe

Die kommerzielle Hilfe stellt ein Randgebiet der Entwicklungszusammenarbeit dar. Als Ansatz kann das Motto „Trade not Aid“ gelten:<sup>49</sup> Es sollen Handelspartnerschaften etabliert werden, um durch traditionelle Marktmechanismen wie Angebot und Nachfrage natürliches und gleichzeitig nachhaltiges Wirtschaftswachstum zu generieren.

Bisher sind unter die kommerzielle Hilfe vor allem Maßnahmen der Handelspolitik zu fassen, wobei hier ähnlich wie bei der finanziellen Hilfe

---

47 Vgl. *Lehnberger*, Kommunale Entwicklungshilfe, S. 23 f.

48 Vgl. *Fröhlich/Lämmelin*, Kommunale Entwicklungspolitik, S. 13 f.

49 So formuliert bei: *Schwanenflügel*, Entwicklungszusammenarbeit, S. 37.

hinsichtlich der Leistungskraft der Länder differenziert wird: So nehmen die reichereren Länder Nordafrikas an Freihandelsabkommen im Rahmen des EU-Nachbarschaftsprogramms teil, welche den Handel erleichtern.<sup>50</sup> Die bereits erwähnten LDCs erhalten sogar einseitigen Marktzugang in die EU, ohne dabei eigene Handelsbeschränkungen abbauen zu müssen. Zukünftig sollen die Handelsbeziehungen zwischen der EU und Afrika durch die Schließung von Handelsvereinbarungen, sog. „Economic Partnership Agreements“, weiter vorangetrieben werden, wobei die Verhandlungen mit den afrikanischen Ländern aber nur langsam voranschreiten.<sup>51</sup> Im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung der Handelsbeziehungen könnten sich auch für die Handwerkswirtschaft neue Chancen im Außenhandel ergeben.<sup>52</sup>

#### *D. Zentrale Akteure der Entwicklungszusammenarbeit*

Als „Akteure“ der Entwicklungszusammenarbeit sollen die wichtigsten gesellschaftlichen Gruppierungen benannt werden, die an der Entwicklungshilfe beteiligt sind.

##### *I. Staatliche Entwicklungshilfe*

Die staatliche Entwicklungshilfe ist nach wie vor das bedeutendste Instrument der Entwicklungszusammenarbeit. Aufgrund der vielfältigen Betätigungsfelder eines Staates sollen aber nur zielgerichtete Maßnahmen der Entwicklungshilfe erfasst werden. Um die EZ-Leistungen von Geberländern an Nehmerländer quantitativ messbar und vergleichbar zu machen, wurde vom DAC der Begriff der „Official Development Assistance“ (ODA) als international anerkannte Messgröße zur Erfassung öffentlicher Entwicklungsleistungen eingeführt.<sup>53</sup>

---

50 Vgl. Klasen, ZfWP 2018, 275 (276).

51 Vgl. ders., ZfWP 2018, 275 (277).

52 Im Zusammenhang mit einer Infrastrukturoffensive der südafrikanischen Regierung wurde jüngst auf neue Exportmöglichkeiten im Newsletter des ZDH „Export Info Service“ (<https://www.zdh.de/ueber-uns/fachbereich-gewerbebefoerderung/aussenwirtschaft/newsletter-export-info-service/informationen-andere-kontinent/suedafrika-bausektor-soll-wirtschaft-zum-laufen-bringen/>) hingewiesen. Hierzu auch noch im Folgenden: Teil 3, A. I. 1.

53 Vgl. Meyling, Deutsche Entwicklungszusammenarbeit, S. 5.

Nach der amtlichen Definition des DAC sollen nur diejenigen direkten oder indirekten Transfers der Geberländer an Entwicklungsländer erfasst sein, die **erstens** von der öffentlichen Hand stammen, **zweitens** die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Entwicklungsländer zum Ziel haben, **drittens** im Vergleich zu kommerziellen Transaktionen ein Zuschusselement von mindestens 25 % aufweisen, und **viertens** an Entwicklungsländer, deren Staatsangehörige oder an internationale Organisationen zugunsten der Entwicklungsländer vergeben werden. Nur wenn alle vier Bedingungen erfüllt sind, können Leistungen als ODA verzeichnet werden.<sup>54</sup>

Größtenteils lässt sich die staatliche Hilfe Deutschlands in bilaterale und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit unterteilen. Bei der bilateralen Zusammenarbeit tritt ein einzelner Staat als Geber gegenüber dem Partnerland auf, in der multilateralen Zusammenarbeit sind mehrere internationale Einrichtungen als Geber tätig. Als Grundlagen der bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit werden offizielle Vereinbarungen zwischen Deutschland und seinen Partnerländern in völkerrechtlich bindender Form geschlossen.<sup>55</sup> Des Weiteren ist Deutschland als Mitglied vieler Organisationen, welche multilaterale Entwicklungshilfe leisten, an der Erarbeitung ihrer Strategien, der Programmgestaltung sowie der Zielumsetzung beteiligt. Beispiele hierfür sind die Mitgliedschaften in den Vereinten Nationen oder der OECD. Die staatliche Entwicklungshilfe wird zumeist durch finanzielle und technische Hilfe geleistet.<sup>56</sup>

## II. Private Entwicklungshilfe

Neben der staatlichen Entwicklungshilfe erhalten die Entwicklungsländer auch Hilfen von privaten Gebern. Sie versuchen der Bevölkerung direkt zu helfen. Dieser Ressourcentransfer macht allerdings nur einen kleinen Teil der Entwicklungshilfe aus. Die private Entwicklungshilfe wird zumeist in zwei Arten geleistet: Zunächst findet private Hilfe in Form von Direktinvestitionen ausländischer Unternehmen, sog. „Foreign Direct Investments“, statt. Hierdurch kann ein wichtiger indirekter Beitrag zur Entwicklungshilfe geleistet werden. Jedoch verfolgen die Unternehmen mit diesen Investments nicht gezielt die Unterstützung der Entwicklungs-

---

54 Vgl. Lachmann, Entwicklungshilfe, S. 55.

55 Vgl. Meyling, Deutsche Entwicklungszusammenarbeit, S. 6.

56 Vgl. ders., Deutsche Entwicklungszusammenarbeit, S. 6.

länder, vielmehr stehen meist ökonomische Motive der Unternehmen im Vordergrund. Maßgeblich für solche Investments sind die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen in den Entwicklungsländern.<sup>57</sup>

Im Gegensatz dazu sind Hilfsmaßnahmen privater Organisationen in hohem Maße auf die Armutsbekämpfung sowie Fortschritte im Bildungs- und Gesundheitswesen fokussiert. Als Akteur treten die sog. „Non-Governmental-Organisations“ (NGOs) auf: Dies sind im Allgemeinen unabhängige, private, gemeinnützige Organisationen, deren Ziel es ist, die Bekämpfung der Armut in der Dritten Welt durch eine Verbesserung der Lebensbedingungen vor Ort zu erreichen.<sup>58</sup> Der Beitrag der NGOs hat in den letzten Jahren erheblich zugenommen, wobei die Gründe hierfür vielfältig sind: Aufgrund der Vermeidung offizieller Kanäle erreichen die Mittel die Bedürftigen in stärkerem Maße als die staatlichen Institutionen. Zudem können NGOs in größerem Maße Eigeninitiativen der Bevölkerung im Entwicklungsland durch Partizipationsmöglichkeiten aktivieren.<sup>59</sup>

### III. Entwicklungspartnerschaften als Public-Private-Partnerships

Im Rahmen der staatlichen und privaten Entwicklungshilfe sind die „Public-Private-Partnerships“ (PPPs) in Form der sog. Entwicklungspartnerschaften hervorzuheben. Darunter ist die Zusammenarbeit des Staates mit Unternehmen bei der Realisierung von Projekten zu verstehen, die gleichzeitig einen betriebswirtschaftlichen Nutzen für das beteiligte Unternehmen und einen entwicklungspolitischen Nutzen für die Bevölkerung vor Ort bedeuten.<sup>60</sup> Hierbei fördert das BMZ mittels seiner Durchführungsorganisationen Vorhaben der Privatwirtschaft in Entwicklungsländern. Ziel ist es, die finanziellen und technischen Möglichkeiten der privaten Wirtschaft zu aktivieren, um Arbeitsmöglichkeiten zu schaffen und den Unternehmergeist in den Entwicklungsländern zu fördern. Die Entwicklungspartnerschaften sollen die entwicklungspolitische Arbeit effektiver machen und den Transfer von privatem Kapital und Know-How in die Entwicklungsländer fördern.<sup>61</sup>

---

57 Vgl. Lachmann, Entwicklungshilfe, S. 205.

58 Vgl. ders., Entwicklungshilfe, S. 220.

59 Vgl. ders., Entwicklungshilfe, S. 221.

60 Vgl. Kaltenborn/Nobis, NZBau 2008, 681.

61 Vgl. BMZ (Hrsg.), Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft, S. 6.

Die Partnerschaften werden zumeist in zwei Formen durchgeführt: Entweder werden die Entwicklungspartnerschaften in die bilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit direkt integriert, oder es werden kurzfristige Partnerschaftsprojekte lediglich finanziert.<sup>62</sup> In der ersten Variante wird nach der Schließung einer verbindlichen Projektvereinbarung auf zwischenstaatlicher Ebene eine Durchführungsorganisation mit der Leistung des Projektbeitrags beauftragt, wobei die Privatwirtschaft bereits im Planungsstadium beteiligt ist. Diese Form wird meist für die Realisierung von größeren Vorhaben genutzt. Bei der zweiten Variante soll dem Bedürfnis der Unternehmen nach einer flexiblen und möglichst unbürokratischen Zusammenarbeit Rechnung getragen werden. Hier werden zumeist Vorhaben von geringem Umfang oder kürzerer Laufzeit finanziert (in der Regel drei Jahre). Daher können auch kleine und mittelständische Unternehmen teilnehmen. Die Durchführungsorganisationen unterstützen hier die von den Privatunternehmen vorgeschlagenen Projekte in finanzieller Hinsicht.<sup>63</sup>

#### IV. Kommunale Entwicklungszusammenarbeit

Als historisches Vorbild für das Engagement von Selbstverwaltungskörperschaften in der Entwicklungshilfe kann die kommunale Entwicklungszusammenarbeit angesehen werden. Die Beteiligung der Gemeinden an der Entwicklungszusammenarbeit begann bereits in den 80er-Jahren.<sup>64</sup>

Die kommunale Entwicklungszusammenarbeit umfasst nach der Definition der Friedrich Ebert Stiftung „[...] im weiteren Sinne alle Arten von Engagement zur Nord-Süd Thematik in einer Stadt oder Gemeinde, wobei vorhandenes Bürgerengagement von der jeweiligen Stadt- und Gemeindeverwaltung mehr oder weniger intensiv aufgegriffen und unterstützt wird.“<sup>65</sup> Es soll zwischen einer Gemeinde im Industrieland und einer vergleichbaren Körperschaft im Entwicklungsland eine Zusammenarbeit entstehen. Diese Art der Zusammenarbeit ist besonders flexibel, da sie in der untersten staatlichen Ebene wurzelt und keine komplizierten Hierarchieebenen durchläuft.<sup>66</sup> Die Kommunen entwickeln lokale Lösungen

---

62 Vgl. *Kaltenborn/Nobis*, NZBau 2008, 681.

63 Vgl. *dies.*, NZBau 2008, 681 (682).

64 Vgl. *Lehnberger*, Kommunale Entwicklungshilfe, S. 26 ff.

65 *Fröhlich/Lämmelin*, Kommunale Entwicklungspolitik, S. 12.

66 Vgl. *Schwanenflügel*, Entwicklungszusammenarbeit, S. 37.

für globale Probleme. Durch ihre strukturell bedingte Basisnähe und die Überschaubarkeit der Strukturen kann die kommunale Entwicklungszusammenarbeit oftmals besser auf die Bedürfnisse der Bürger in den Partnergemeinden eingehen.<sup>67</sup>

Die kommunale Entwicklungszusammenarbeit hat letztendlich das Ziel, dass sich die Bürger mit den Entwicklungsländern und deren Politik, Kultur und Wirtschaft auseinandersetzen und dann – durch diese Erkenntnisse motiviert – Hilfe leisten. Genau genommen hat die kommunale Entwicklungszusammenarbeit damit zwei Zielgruppen: Sie richtet sich an die hiesige Bevölkerung und an die Bewohner der Gemeinde im Entwicklungsland.<sup>68</sup> Diese „Dualität“ der Entwicklungszusammenarbeit in Form von Partnerschaften wird auch für die Handwerkskammern als Interessenvertretungsverband von entscheidender Bedeutung sein.

#### *E. Standorte der Entwicklungszusammenarbeit*

Nach der Darstellung der Arten und Formen der Entwicklungszusammenarbeit soll abschließend noch auf die Standorte der Entwicklungszusammenarbeit eingegangen werden. Zusammenfassend können die Maßnahmen in zwei Standortformen eingeteilt werden: Zunächst ist die klassische Erbringung der Entwicklungshilfe im Entwicklungsland zu nennen. Darunter ist vor allem der Ressourcentransfer in Form von Geld oder Sachleistungen in die Partnerländer zu verstehen. Aber auch die Entsendung von Hilfs- und Fachkräften in die Entwicklungsregionen fällt in diesen Bereich.<sup>69</sup> Der Standort dieser Form der Entwicklungszusammenarbeit soll als „Outgoing“ bezeichnet werden.

Darüber hinaus kann die Entwicklungszusammenarbeit aber auch am Standort der Geberparteien verortet sein. Für die Öffentlichkeitsarbeit bei der lokalen Bürgerschaft ist dies ohnehin der Fall. Des Weiteren können jedoch auch Austauschprogramme o.ä. durchgeführt werden, in denen Bedürftige aus den Entwicklungsländern in die Industrieländer kommen, um in den dortigen Ausbildungseinrichtungen Schul- und Berufsqualifikationen, oder auch Berufserfahrung bei Praktika zu erlangen. Im Anschluss kehren sie dann mit einer besseren Perspektive zurück in ihr Heimatland. Allerdings besteht auch die Möglichkeit zur Integration der Teilnehmer.

---

<sup>67</sup> Vgl. Fröhlich/Lämmlin, Kommunale Entwicklungspolitik, S. 37.

<sup>68</sup> Vgl. Schwanenflügel, Entwicklungszusammenarbeit, S. 37.

<sup>69</sup> Vgl. ders., Entwicklungszusammenarbeit, S. 204 f.

Denkbar wäre die vorübergehende oder auch dauerhafte Eingliederung in das Industrieland. Nachfolgend soll dieser Typus als „Incoming“ bezeichnet sein.

#### *F. Bisherige Projekte des Handwerks*

Seit einigen Jahren werden auch in den Handwerksorganisationen vereinzelt Projekte der Entwicklungszusammenarbeit in Angriff genommen. Insbesondere werden seit einiger Zeit sog. Partnerprogramme in Zusammenarbeit mit dem Bund durchgeführt.

#### I. KVP und BBP – Projekte

##### 1. Projektübersicht

Das Programm der Kammer- und Verbandspartnerschaften (KVP) existiert bereits seit 1991. Gegenstand der Förderung durch das BMZ ist die „partnerschaftliche Zusammenarbeit von Selbsthilfeinrichtungen der Wirtschaft“ aus Deutschland und den Partnerländern.<sup>70</sup> Die KVP-Projekte haben das primäre Ziel, Kammern und Verbände, ihre Organisationsstrukturen und die Qualität ihres Dienstleistungsangebots im Kooperationsland zu stärken.<sup>71</sup> Dabei kooperieren deutsche Kammern und Verbände mit vergleichbaren Einrichtungen in Partnerländern. Sie bringen ihre Kompetenzen ein, um die Entwicklung des Privatsektors zu unterstützen.<sup>72</sup> Im Mittelpunkt der Projekte stehen die Unterstützung und Beratung der ausländischen Partner mit dem Ziel, ihr Engagement und ihre Kompetenz als Dienstleister für kleine und mittelständische Unternehmen sowie als Interessenvertreter gegenüber staatlichen Institutionen zu stärken. Ausdrücklich gewünscht sind auch Synergien für die deutsche Wirtschaft, wie sie durch Delegationsreisen oder die Nutzung der aufgebauten Kontakte vor Ort entstehen.<sup>73</sup> Schwerpunkte der Projektzusammenarbeit sind u.a. die Verbesserung der Managementinstrumente und -strukturen, die Bereitstel-

---

<sup>70</sup> Vgl. *sequa gGmbH* (Hrsg.), KVP - Infoblatt, S. 1.

<sup>71</sup> Vgl. *sequa gGmbH* (Hrsg.), BBP-BMZ-Handreichung, S. 3.

<sup>72</sup> <https://www.sequa.de/projekte-programme/kvp-bbp/>

<sup>73</sup> Vgl. *sequa gGmbH* (Hrsg.), KVP - Infoblatt, S. 1.

lung neuer Dienstleistungsangebote, sowie die Unterstützung der Interessenvertretung für bessere Rahmenbedingungen.<sup>74</sup>

Das Programm für Berufsbildungspartnerschaften (BBP) folgt im Wesentlichen dem KVP-Programm, setzt jedoch den Schwerpunkt auf die Kooperation von Staat und Wirtschaft in der beruflichen Bildung. Konkret geht es dabei um den Transfer von Know-How in Kooperationsländer durch einen Erfahrungsaustausch zwischen ähnlichen Einrichtungen der Wirtschaft im Hinblick auf ihre Funktion in der Berufsbildung.<sup>75</sup> Das übergreifende Ziel der Berufsbildungspartnerschaften besteht darin, den Unternehmen in den Partnerländern qualifizierte Fachkräfte zur Verfügung zu stellen und die Armut durch die Verbesserung der Beschäftigungs- und Einkommenssituation der Menschen zu reduzieren. Die BBP-Projekte sollen dazu durch ein größeres und qualitativ höherwertiges Angebot an praxisorientierter beruflicher Aus- und Weiterbildung beitragen.<sup>76</sup> Beispiele für Ausbildungsfelder sind u.a. die Weiterbildung von Berufsschullehrern und betrieblichen Ausbildern, die Einführung von praxisorientierten Modellausbildungsgängen, oder die Bereitstellung von Lehr- und Prüfungsmaterialien.<sup>77</sup>

## 2. Akteure

Die KVP- bzw. BBP-Projekte werden von der sequa gGmbH im Auftrag des BMZ koordiniert und gesteuert. Die sequa gGmbH ist eine weltweit tätige gemeinnützige Entwicklungsorganisation. Sie führt seit 1991 in enger Zusammenarbeit mit der deutschen Wirtschaft Programme und Projekte der internationalen Zusammenarbeit durch.<sup>78</sup> Gesellschafter der sequa sind die vier Spartenverbände der deutschen Wirtschaft: BDA, BDI, DIHK und der Zentralverband des deutschen Handwerks (ZDH) sowie die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH (GIZ) als größter Anteilseigner (49%).<sup>79</sup> Als Bundesunternehmen verfolgt die GIZ die Ziele der Bundesregierung in der internationalen Zusammenarbeit, dabei insbesondere die Projekte des BMZ.<sup>80</sup>

---

<sup>74</sup> Vgl. sequa gGmbH (Hrsg.), KVP – Handbuch für das Projektmanagement, S. 21.

<sup>75</sup> Vgl. BMZ (Hrsg.), BBP-Handreichung, S. 3.

<sup>76</sup> Vgl. sequa gGmbH (Hrsg.), BBP – Handbuch für das Projektmanagement, S. 21.

<sup>77</sup> <https://www.sequa.de/projekte-programme/kvp-bbp/>

<sup>78</sup> <https://www.sequa.de/sequa/wer-wir-sind/>

<sup>79</sup> [https://www.giz.de/de/ueber\\_die\\_giz/549.html](https://www.giz.de/de/ueber_die_giz/549.html)

<sup>80</sup> [https://www.giz.de/de/ueber\\_die\\_giz/273.html](https://www.giz.de/de/ueber_die_giz/273.html)

Die Initiative für die Zusammenarbeit in einem Projekt geht zwar oftmals von den interessierten deutschen Organisationen, also z.B. den Handwerkskammern aus,<sup>81</sup> allerdings fungiert die sequa gGmbH als Antragsteller für die Fördermittel des BMZ. Nach der Bewilligung eines Projekts wird sequa Zuwendungsnehmer und schließt mit der durchführenden Organisation eine Weiterleitungsvereinbarung. Auf dieser Basis wird der deutsche Partner zum Projektträger und damit für die Projektdurchführung verantwortlich.<sup>82</sup> Das BMZ stellt den Projektträgern also über die sequa gGmbH als Zuwendungsnehmer die benötigten Fördermittel für die Projektdurchführung zur Verfügung.

### 3. Beitrag des Handwerks

Die Projektträger übernehmen in den Programmen die direkte Verantwortung für die Projektdurchführung. Auch die fachliche Steuerung liegt in ihrer Hand. Hierfür setzt man eigenes sowie externes Personal ein. Insbesondere wird ein Langzeitexperte angestellt, der als Vollzeitkraft vor Ort Koordinations- und Beratungsaufgaben übernimmt.<sup>83</sup> Dieser kann entweder ein am Partnerort ansässiger oder ein dorthin entsandter Mitarbeiter sein.<sup>84</sup> Darüber hinaus werden für einen kurzen Zeitraum auch sog. Kurzzeitexperten entsandt. Sie übernehmen insbesondere Aufgaben im Bereich Beratung und Training, aber auch Dolmetscher- oder Moderationstätigkeiten.<sup>85</sup>

Die Projekte haben eine Laufzeit von bis zu sechs Jahren. Sie sind in Abschnitte über eine Dauer von drei Jahren aufgeteilt, wobei die Fördermittel ebenfalls für diese einzelnen Abschnitte bereitgestellt werden.<sup>86</sup> Das BMZ bewilligt in der Regel für jedes Projekt Fördermittel in einer Höhe von 700.000 – 1.000.000 €.<sup>87</sup> Dabei können sogar bis zu 100 % der Gesamtausgaben finanziert werden, sofern der Projektträger kein „eigenes wirtschaftliches Interesse“ an der Projektdurchführung hat.<sup>88</sup> Zwar wird die Erbringung von Eigenleistungen des Projektträgers grundsätzlich erwartet, eine

---

81 Vgl. sequa gGmbH (Hrsg.), KVP – Handbuch für das Projektmanagement, S. 20.

82 Vgl. sequa gGmbH (Hrsg.), Handbuch der Projektfinanzierung, S. 9.

83 Stellungnahme des ZDH an den Verf. vom 20.05.20, S. 1.

84 Vgl. sequa gGmbH (Hrsg.), Handbuch Projektabrechnung, S. 41.

85 Vgl. sequa gGmbH (Hrsg.), Handbuch Projektabrechnung, S. 46.

86 Vgl. sequa gGmbH (Hrsg.), Handbuch der Projektfinanzierung, S. 9.

87 Stellungnahme des ZDH an den Verf. vom 20.05.20, S. 1.

88 Vgl. sequa gGmbH (Hrsg.), Handbuch der Projektfinanzierung, S. 9.

verbindliche Vorgabe zur Höhe der Eigenleistungen gibt es aber nicht.<sup>89</sup> Die Eigenleistungen der Handwerkskammern bei den Projekten haben normalerweise einen Gegenwert von ca. 60.000 – 120.000 € und entstehen meistens bei der internen Organisation der Partnerschaft. Diese Kosten sind jedoch überwiegend kalkulatorischer Art, d.h. es werden keine eigens für die bereitgestellten Finanzmittel in der Entwicklungszusammenarbeit aufgewendet, sondern bereits existierende Ressourcen (Mitarbeiter, Büro-räume etc.) für das Projekt verwendet.<sup>90</sup>

#### 4. Aktuelle Beispiele

Von den insgesamt 26 laufenden und sieben geplanten KVPs werden zwei KVPs von Handwerkskammern in mit einem Gesamtvolumen von 1,7 Millionen € durchgeführt, der KVP-Antrag einer Handwerkskammer ist in Prüfung.<sup>91</sup> So führt die Handwerkskammer Frankfurt-Rhein-Main seit Ende 2019 ein KVP-Projekt in Partnerschaft mit dem „Office National de l’Artisanat“ in Tunesien durch. Des Weiteren führt die Handwerkskammer Köln in Partnerschaft mit den Einrichtungen der mittelständischen Wirtschaft und Handwerker in Togo ein KVP-Projekt durch. Letztlich ist ein KVP-Projekt der Handwerkskammer Koblenz mit Unternehmerverbänden im Westbalkan in Planung.<sup>92</sup>

Bei den BBP-Programmen werden von deutschen Handwerksorganisationen (darunter 13 Handwerkskammern) 18 Projekte durchgeführt, sechs BBP-Anträge von Handwerksorganisationen (darunter vier Handwerkskammern) sind in Prüfung. Das Gesamtvolumen der laufenden BBP beträgt ca. 16,2 Millionen €.<sup>93</sup> Unter anderem führt die Handwerkskammer des Saarlandes seit 2018 ein BBP-Projekt mit der „Agence Tunisienne de la Formation Professionnelle“ (AFP) durch, auch die Kammer Hamburg betätigt sich im Rahmen einer BBP in Partnerschaft mit dem tansanischen Arbeitgeberverband ATE. Weitere BBP der Handwerkskammern Koblenz und Hannover sind in Planung.<sup>94</sup>

---

89 Vgl. sequa gGmbH (Hrsg), Handbuch der Projektfinanzierung, S. 11.

90 So die allgemeinen Aussagen der Mitarbeiter einiger Kammern sowie der Durchführungsorganisationen in mit dem Verf. geführten Gesprächen.

91 Stellungnahme des ZDH an den Verf. vom 20.05.20, S. 2.

92 Übersicht der sequa gGmbH (Hrsg.), laufende und geplante KVP/BBP Projekte.

93 Stellungnahme des ZDH an den Verf. vom 20.05.20, S. 2.

94 Übersicht der sequa gGmbH (Hrsg.), laufende und geplante KVP/BBP Projekte.

## 5. Abschließende Beurteilung/Einordnung

Das BMZ ordnet die KVP/BBP-Projekte als private Entwicklungszusammenarbeit ein. Die Projekte sind jedoch aufgrund der überwiegenden Finanzierung durch das BMZ sowie der Steuerung durch die Tochtergesellschaft sequa gGmbH m.E. eher als staatliche Entwicklungszusammenarbeit, bei Partnerverbänden privater Organisationen, als gemischte staatlich-private Entwicklungszusammenarbeit einzustufen. Im Falle der Handwerkskammern tritt allerdings eine Körperschaft des öffentlichen Rechts als durchführender Akteur auf, es liegt daher prinzipiell eine rein staatliche Entwicklungszusammenarbeit vor. Dennoch nehmen die Kammern als Interessenvertretung der Privatwirtschaft eine Mittlerstellung ein. Auch die Organisation und Durchführung der Partnerschaftsprojekte gleicht dem Modell der Public-Private Partnerships. Die Projektpartnerschaften entsprechen im Ergebnis am ehesten dem Modell der PPPs. Die Leistungen der Projektträger erfolgen hauptsächlich durch ihren Know-How-Transfer und sind somit überwiegend der technischen Hilfe zuzuordnen. Die BBP-Projekte entsprechen fast überwiegend den KVP-Projekten, richten aber den Fokus noch mehr auf die Berufsbildung. Deswegen hat sich das Engagement der Handwerkskammern überwiegend von den anfangs existierenden KVP- auf die BBP-Projekte konzentriert. Hier werden die meisten Engagements der Handwerkskammern durchgeführt.<sup>95</sup>

Die Besonderheit dieser Projektarten liegt darin, dass diese nicht rein bilateral organisiert sind, sondern drei bzw. mit dem Partner im Entwicklungsland vier Akteure zusammenarbeiten. An vorderster Stelle steht das BMZ als Zuwendungsgeber. Es bewilligt Zuwendungen an private Partner auf Grundlage einer Förderrichtlinie. Als Antragsteller für das Projekt erhält sodann die sequa gGmbH die Zuwendung des BMZ, um diese an den Projektträger weiterzuleiten. Sie soll nachfolgend als „Zuwendungsverwalter“ bezeichnet sein, da von ihr die Zahlungen für entsprechende Projektabschnitte geprüft und dann an den Projektträger ausgezahlt werden. Der ausführende Teil des Projekts obliegt dann den Handwerkskammern als Projektträger. Diese erbringen die jeweilige Leistung in der Partnerschaft mit den Entwicklungsländern in eigener Verantwortung. Der Zuwendungsverwalter steht hierbei nur beratend zur Seite.

Für die Handwerkskammern als Projektträger bedeutet dies, dass sie nicht in direkter Weise mit dem Zuwendungsgeber in Verbindung treten. Vielmehr besteht nur ein mittelbares Rechtsverhältnis. Die Projekt-

---

<sup>95</sup> Stellungnahme des ZDH an den Verf. vom 20.05.2020, S. 2.

träger werden nicht Vertragspartner des BMZ oder Begünstigter des Zuwendungsbescheides. Zuwendungsempfänger wird zunächst der Zuwendungsverwalter. Diesem wird im Zuwendungsbescheid aufgegeben, die Auflagen und Regelungen des Zuwendungsbescheides zum Bestandteil des Vertrages mit dem Projektträger zu machen.<sup>96</sup> Die aus der Zuwendung erwachsenden Pflichten gelten also in einer Verpflichtungskette gegenüber dem Projektträger fort, ohne dass dieser dem BMZ als Zuwendungsgeber direkt verpflichtet ist. Dies zeigt auch der Vertrag zwischen Zuwendungsverwalter und Projektträger (Weiterleistungsvereinbarung): Rückzahlungsansprüche durch das BMZ werden eben nicht direkt beim Projektträger, sondern zunächst beim Zuwendungsverwalter geltend gemacht. Dieser kann ggf. dann beim Projektträger Regress nehmen.<sup>97</sup>

## II. Sonderinitiative „Partner Afrika“

Im Rahmen des Marshallplans mit Afrika<sup>98</sup> und der G20 Investitionspartnerschaft „Compact with Africa“<sup>99</sup> hat das BMZ 2017 die Sonderinitiative Ausbildung und Beschäftigung gestartet,<sup>100</sup> welche ausdrücklich auch die Berufsbildungspartnerschaften von Kammern miteinbeziehen soll. Ziel der Initiative ist es, die Bedingungen für Privatinvestitionen zu stärken sowie bessere Beschäftigungsmöglichkeiten für die Bevölkerung in Afrika, u.a. in Äthiopien, Ghana, Marokko, Tunesien und dem Senegal, zu schaffen.<sup>101</sup>

Als Voraussetzung für die Teilnahme sollen die Projekte sog. Schlüsselindikatoren verwirklichen: Die wichtigsten Indikatoren, die durch die Projekte erhöht werden sollen, sind die Anzahl Neubeschäftigter, die Anzahl an Menschen mit verbessertem Einkommen sowie die Anzahl an Ausbildungsbildungsabsolventen.<sup>102</sup> Die Finanzierung der Fördermaßnahmen einschließlich der notwendigen Personalressourcen vor Ort und beim deutschen Projektträger erfolgt durch das BMZ, wobei Mittel bis zu 500.000 € bereit-

---

96 BMZ, Richtlinie zur Förderung entwicklungswichtiger Partnerschaften von Einrichtungen der deutschen Wirtschaft vom 10.01.1997, S. 4 (3.2).

97 Sequa gGmbH, Weiterleitungsvereinbarung, S. 4.

98 Ausführlich hierzu: BMZ (Hrsg.), Afrika und Europa.

99 <https://www.compactwithafrica.org/content/compactwithafrica/home.html>

100 <https://www.bmz.de/de/entwicklungsarbeit/sonderinitiative-ausbildung-beschaffung>

101 Vgl. sequa gGmbH (Hrsg.), Informationen zu Partner Afrika, S. 1.

102 Vgl. sequa gGmbH (Hrsg.), Informationen zu Partner Afrika, S. 2.

gestellt werden können. Die Dauer der Projekte liegt bei ungefähr drei Jahren.<sup>103</sup>

Die Sonderinitiative bestätigt, dass sich die bisherigen Engagements der Kammern in der Entwicklungszusammenarbeit bewährt haben und von staatlicher Seite hoch anerkannt sind. Darüber hinaus zeigt sie das weiterhin steigende staatliche Interesse, weitere Kammerorganisationen für neue Projekte zu gewinnen. Letztlich macht die Initiative deutlich, dass auch im Bereich der Berufsbildungspartnerschaften der Kontinent Afrika zunehmend in den Fokus der Engagements rücken soll.

### III. Skilled Crafts-Projekt

Das „Skilled Crafts and Trades Network 4 Africa“ – Projekt wurde 2016 von der GIZ im Auftrag des BMZ ins Leben gerufen. Dabei sollen engagierte Handwerker und Handwerkerinnen für die Entwicklungszusammenarbeit gewonnen werden.<sup>104</sup> Hierfür werden unter anderem Ausbildungskurse angeboten, die den engagierten Handwerkern u.a. Sprachkenntnisse sowie das notwendige Wissen für den Einsatz in der Entwicklungszusammenarbeit, z.B. in den Bereichen Unternehmensgründung oder Außenwirtschaft, vermitteln.<sup>105</sup> Langfristiges Ziel ist es, ein Netzwerk der internationalen Berufsbildungszusammenarbeit im Handwerk aufzubauen. Dafür wurde bereits die Webpräsenz „Handwerksforum“ ins Leben gerufen, auf der sich Interessenten registrieren können, um sich in der Community für Entwicklungspartnerschaften zu vernetzen.<sup>106</sup> Darüber hinaus werden auch immer wieder Informationsveranstaltungen durchgeführt, die über spezifische Regionen und Projekte in der Entwicklungszusammenarbeit berichten.<sup>107</sup>

Im Unterschied zu den bereits genannten Projekten adressiert Skilled Crafts also nicht nur Handwerkskammern, sondern vor allem auch Betriebe sowie die Handwerker selbst: Über die Veranstaltungen und das Kontaktportal kann jeder interessierte Handwerker an der Entwicklungszusammenarbeit teilhaben. Dadurch soll die Eigeninitiative jedes Einzel-

---

103 Vgl. sequa gGmbH (Hrsg.), Informationen zu Partner Afrika, S. 3.

104 Vgl. GIZ (Hrsg.), Skilled Crafts Factsheet, S. 1.

105 <https://www.skilledcrafts.org/fortbildung/>

106 <https://www.skilledcrafts.org/handwerksforum/>

107 <https://www.skilledcrafts.org/veranstaltungen/>

nen aktiviert werden.<sup>108</sup> Das Angebot für Teilnahmemöglichkeiten bei Skilled Crafts erstreckt sich von Kurzeinsätzen über Einzelprojekte bis hin zu langfristigen Partnerschaften. Dabei ist auch die Finanzierung von besonders interessanten Projekten durch den hierfür eingerichteten „Handwerksfonds“ möglich.<sup>109</sup>

#### IV. Exkurs: Internationaler Meister

Im Rahmen der o.g. Projekte der Handwerkskammern in der Entwicklungszusammenarbeit wird vereinzelt angeboten, eine berufsbegleitende Fortbildung zum sog. „Internationalen Meister“ zu machen. Diese Möglichkeit besteht bisher bei den Handwerkskammern Rhein-Main und Schwaben. Der Lehrgang richtet sich in erster Linie an Handwerker mit einer Meisterausbildung, bzw. einem Fortbildungsabschluss nach dem Berufsbildungsgesetz zum Industriemeister.<sup>110</sup> Es können aber auch Interessenten ohne Meisterabschluss die Fortbildung mit dem Titel der „Internationalen Fachkraft“ abschließen.<sup>111</sup> Ziel der Fortbildung ist der Erwerb einer Zusatzqualifizierung, die sich nahtlos an die Meisterausbildung anschließt, um jungen Handwerkern als primäre Zielgruppe die Möglichkeit zu bieten, zu Beginn ihrer Karriere als Führungskraft Auslandserfahrung zu sammeln.<sup>112</sup> Hierfür werden die Teilnehmer bei den Lehrgängen u.a. in den Bereichen internationales Projektmanagement, Unternehmungsgründungswissen, interkulturelle Kompetenzen, und internationale Berufsbildungssysteme geschult.<sup>113</sup> Auch Sprachkurse, in denen bestehende Kenntnisse aufgefrischt oder sogar neue Sprachen erlernt werden können, stehen zur Auswahl.<sup>114</sup> Neben den Kursen beinhaltet der Lehrgang einen Erfahrungsaufenthalt bei einem Entwicklungsprojekt im Ausland, welcher

---

108 Vgl. GIZ (Hrsg.), Von Handwerker zu Handwerker, S. 1.

109 <https://www.skilledcrafts.org/beispiele-der-zusammenarbeit/#Handwerksprojekte>

110 <https://www.hwk-rhein-main.de/de/weiterbildung/internationaler-meister-werden>

111 <https://www.rhein-main-campus.de/de/unser-kursangebot/internationaler-meister/fortbildung-zum-internationalen-meister-hwk-m-w-d-2530>

112 <https://www.itb.de/projekte/details/internationaler-meister.html>

113 <https://www.hwk-rhein-main.de/de/weiterbildung/internationaler-meister-werden>

114 <https://www.rhein-main-campus.de/de/unser-kursangebot/internationaler-meister/fortbildung-zum-internationalen-meister-hwk-m-w-d-2530>

durch die Kurseinheiten vorbereitet wird.<sup>115</sup> Für den Aufenthalt stehen den Teilnehmern zahlreiche Partnerorganisationen aus der Entwicklungszusammenarbeit, wie z.B. die GIZ, zur Verfügung, die ein breites Angebot an Einsatzmöglichkeiten in verschiedenen Ländern anbieten.<sup>116</sup> Für die Absolventen ergeben sich als Chancen, im Anschluss sich beruflich ins Ausland zu verändern, den eigenen Horizont zu erweitern<sup>117</sup> oder auch internationale Geschäftskontakte zu knüpfen.<sup>118</sup>

Durch das Programm wird erstmals eine Brücke von der Entwicklungszusammenarbeit der Kammern zu ihren Mitgliedern gebaut, sodass diese nunmehr auch unmittelbar in der Entwicklungszusammenarbeit teilnehmen und von den Erfahrungen profitieren können. Die Lehrgänge sind ein gutes erstes Mittel, um die notwendige Beteiligung der Mitglieder der Handwerkskammern bei ihren Projekten in der Entwicklungszusammenarbeit zu fördern.

## V. Rechtliche Einordnung

Die rechtlichen Vereinbarungen in der Entwicklungszusammenarbeit werden in vielen denkbaren Formen geschlossen. Eine einheitliche Vorgehensweise in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit existiert dabei nicht. Nachfolgend sollen die wichtigsten Formen der rechtlichen Vereinbarungen dargestellt werden.

### 1. Arten von Vereinbarungen

Die Untersuchung möglicher Vereinbarungen kann zunächst in drei Stufen unterteilt werden. Auf der ersten Stufe stehen die sog. Projektabkommen oder Regierungsübereinkünfte, welche völkerrechtliche Relevanz entfalten.<sup>119</sup> Solche Vereinbarungen werden entweder von der Bundesrepu-

---

115 <https://www.rhein-main-campus.de/de/news-und-veranstaltungen/kurstipp-internationaler-meister>

116 <https://www.rhein-main-campus.de/de/unser-kursangebot/internationaler-meister/fortbildung-zum-internationalen-meister-hwk-m-w-d-2530>

117 <https://www.hwk-schwaben.de/artikel/fachmann-fachfrau-fuer-internationale-zusammenarbeit-71,0,3791.html>

118 <https://www.deutsche-handwerks-zeitung.de/der-internationale-meister-als-tor-zur-welt/150/3094/361913>

119 Vgl. Athenstaedt, Staatliche Entwicklungszusammenarbeit, S. 121.

blik Deutschland oder den Bundesländern geschlossen.<sup>120</sup> Voraussetzung für die Schließung ist jedoch, dass die Parteien Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten, mithin Völkerrechtssubjekte sind.<sup>121</sup> Die Bundesländer sind gem. Art. 32 Abs. 3 GG partiell völkerrechtsfähig und können eigene Abkommen mit Zustimmung der Bundesregierung schließen<sup>122</sup> oder ihre Projekte in der Entwicklungszusammenarbeit einem Abkommen des Bundes unterstellen. In der Praxis sind solche völkerrechtlich relevanten Abkommen in der Entwicklungszusammenarbeit eher selten. Sie werden lediglich bei einer besonderen Sicherheitslage oder wegen eines entsprechend hohen Mittelaufwands für Projekte vereinbart.<sup>123</sup> Die Handwerkskammern selbst hingegen sind keine Völkerrechtssubjekte. Daher können sie keine völkerrechtsförmigen Verträge abschließen.<sup>124</sup>

Auf der nächsten Ebene lassen sich Kooperationsvereinbarungen zusammenfassen, bei denen zwischen den Geber- und Nehmerparteien zwar keine völkerrechtlich relevanten, aber dennoch verbindliche Vereinbarungen getroffen werden. Diese Vereinbarungen haben konkrete Finanzierungszusagen, Leistungsinhalte sowie die Dauer der Zusammenarbeit zum Gegenstand.<sup>125</sup> Je konkreter die Materien im Detail geregelt sind, desto eher lässt sich ein tatsächlicher rechtlicher Bindungswille der Parteien annehmen.<sup>126</sup> Besonders für die Zusammenarbeit in einzelnen Projekten bieten sich sog. Projektverträge an, in denen die Ziele, die einzelnen Maßnahmen sowie die Dauer des Projekts festgelegt werden.<sup>127</sup>

Auf letzter Stufe lassen sich dann die rechtlich unverbindlichen Absichtserklärungen zusammenfassen. Diese können zwar auch Partnerschaften zum Gegenstand haben, bei diesen Vereinbarungen werden jedoch nur lose Parameter einer Zusammenarbeit festgelegt oder bloße Absichten bekundet. Konkrete Pflichten werden jedoch nicht formuliert.<sup>128</sup> Solche Vereinbarungen sind am meisten verbreitet, da keine Pflicht zur Schließung verbindlicher Verträge besteht und die Parteien in der Durchführung ihrer Projekte flexibel bleiben. Hinzu kommt, dass politische, sprach-

---

120 Vgl. *Streinz*, in: Sachs, GG, Art. 32 Rn. 6.

121 Vgl. *Nettesheim*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 32 Rn. 32.

122 Vgl. *Heintschel von Heinegg/Frau*, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 32 Rn. 19.

123 Vgl. *Athenstaedt*, Staatliche Entwicklungszusammenarbeit, S. 114 f.

124 Ebenso für die Gemeinden: *Schwanenflügel*, Entwicklungszusammenarbeit, S. 174.

125 Vgl. *Athenstaedt*, Staatliche Entwicklungszusammenarbeit, S. 117.

126 Vgl. *Schwanenflügel*, Entwicklungszusammenarbeit, S. 178 f.

127 Vgl. *Athenstaedt*, Staatliche Entwicklungszusammenarbeit, S. 124.

128 Vgl. *ders.*, Staatliche Entwicklungszusammenarbeit, S. 126.

liche oder logistische Hindernisse unvorhersehbare Auswirkungen auf die Entwicklungszusammenarbeit nehmen können. Letztlich können beim jeweiligen Partner keine Ansprüche auf Leistungen eingefordert werden.<sup>129</sup>

Mit Ausnahme der Abkommen und Übereinkünfte, welche einen „Ratifizierungsvorgang“ nach sich ziehen, kann der jeweilige Vereinbarungsgehalt im Einzelfall nur durch Auslegung ermittelt werden, da die Partner selten ausdrücklich einen konkreten Vertragstypus wählen. Dabei sind insbesondere die Motive der Vertragspartner und der Verlauf der bisherigen Beziehungen zu berücksichtigen.

## 2. Einordnung der Verträge aus der Praxis

Die Handbücher sowie die Vereinbarungen im Rahmen der Projektpartnerschaften zeichnen keine klare Linie für den Charakter der Erklärungen vor. So soll als Initiative für ein Projekt eine längere Beziehung zwischen Partnerländern vorausgehen, die nicht nur aus verbalen Erklärungen besteht. Die Partner sollen in einen offenen und transparenten Dialog treten und zur Einhaltung von Verpflichtungen gegenüber dem Partner bereit sein.<sup>130</sup> Es wird also im Vorfeld keine Existenz von verbindlichen Vereinbarungen zwischen den Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit und ihren Partnern in den Entwicklungsländern gefordert. Es werden allenfalls rechtlich unverbindliche Absichtserklärungen vorausgesetzt. Als geeignet werden ausländische Partner dann angesehen, wenn sie sich in einem politischen Umfeld befinden, das für die Entwicklung realistische Chancen bietet.<sup>131</sup> Da bereits die Zusammenarbeit in Ländern mit angespannter politischer- oder Sicherheitslage ausgeschlossen wird, besteht auch kein besonderer Bedarf für eine völkerrechtlich bindende Vereinbarung. Es kann in der Regel davon ausgegangen werden, dass im Vorfeld der Projekte zwischen den Projektträgern und dem Partner im Entwicklungsland lediglich Vereinbarungen ohne rechtliche Bindungskraft geschlossen werden.

Zwischen dem Zuwendungsverwalter und dem Projektträger hingegen werden nach der Projektbewilligung verbindliche Bedingungen für die Projektdurchführung sowie die Berichterstattung und Rechnungslegung

---

129 Vgl. *Schwanenflügel*, Entwicklungszusammenarbeit, S. 177.

130 Vgl. sequa gGmbH (Hrsg.), KVP – Handbuch für das Projektmanagement, S. 23.

131 Vgl. sequa gGmbH (Hrsg.), KVP – Handbuch für das Projektmanagement, S. 24.

geschlossen. In einer Weiterleitungsvereinbarung werden die Modalitäten der Zusammenarbeit, basierend auf der Förderrichtlinie des BMZ, formuliert. Der Charakter der Vereinbarung ist privatrechtlicher Natur.<sup>132</sup> Es besteht hier abermals keine öffentlich-rechtliche oder gar völkerrechtliche Bindung, zumindest werden aber im Verhältnis der Parteien in der Projekt durchführung rechtsverbindliche Vereinbarungen getroffen.

Infolge dieses Vertrags wird vom Projektträger mit dem Partner im Entwicklungsland eine sog. „Durchführungsvereinbarung“ geschlossen. Darin werden u.a. die von beiden Parteien zu erbringenden Leistungen, das Ziel und die Dauer des Projekts festgelegt.<sup>133</sup> Darüber hinaus sind auch Vereinbarungen bzgl. des Eigentums und der Nutzung von Ausrüstungsgegenständen enthalten. Hier werden also erstmals detaillierte Vereinbarungen zwischen den unmittelbaren Projektbeteiligten, also Projektträger und Partner, getroffen. Die Durchführungsvereinbarung lässt sich daher am ehesten dem oben skizzierten Projektvertrag zuordnen. Jedoch fehlen auch hier Festlegungen zur Rechtswahl, dem Gerichtsstand und zur Streitbeilegung allgemein. Darüber hinaus besteht für beide Parteien ein Kündigungsrecht aus wichtigem Grund. Ein solcher liegt insbesondere vor, wenn das BMZ aus Entwicklungspolitischen oder sonstigen Gründen die Förderung des Vorhabens einstellt.<sup>134</sup> Dadurch wird dem Projektträger, aber auch dem Projektpartner, ein schneller und unkomplizierter Rückzug aus dem Projekt bei Komplikationen ermöglicht.

### 3. Bedeutung für die Parteien

Wie dargelegt, werden im Vorfeld der Projektpartnerschaften keine rechtlich verbindlichen Verträge zwischen den Projektträgern der Entwicklungszusammenarbeit und ihren Partnern im Ausland geschlossen. Sofern Vereinbarungen getroffen werden, sind diese meist Absichtsbeurkundungen. Bindende Verpflichtungen entfalten sich erst infolge der Projektbewilligung zwischen dem Zuwendungsverwalter und dem Projektträger. Diesem Verhältnis entspringt auch die Praxis zur Schließung des Durchführungsvertrages mit dem Projektpartner. Die Verträge werden ausschließlich in privatrechtlicher Form geschlossen.

---

<sup>132</sup> Vgl. sequa gGmbH (Hrsg.), KVP – Handbuch für das Projektmanagement, S. 36.

<sup>133</sup> Vgl. sequa gGmbH (Hrsg.), Handbuch für die Zusammenarbeit, S. 202 f.

<sup>134</sup> Vgl. sequa gGmbH (Hrsg.), Handbuch für die Zusammenarbeit, S. 204.

Keine der geschlossenen Vereinbarungen weist jedoch eine völkerrechtliche Bindung auf. Die Durchführungsvereinbarung mit dem Projektpartner beinhaltet zudem keine Klausel für das anwendbare Recht bzw. den Gerichtsstand bei Streitigkeiten. Dies hat zur Folge, dass für Leistungen aus der Entwicklungszusammenarbeit nur bedingt Ansprüche eingefordert oder gar eingeklagt werden können.<sup>135</sup> Der Verzicht auf eine vollumfängliche Bindungswirkung in der Entwicklungszusammenarbeit könnte für die Akteure darin begründet liegen, dass das Engagement aus Sicht der Geberparteien freiwillig erfolgt bzw. erfolgen soll. Deshalb soll man sich bei Widrigkeiten ohne zwischenstaatliche Konflikte zurückziehen können. Mittelbar liegt jedoch zwischen den Beteiligten durch die privatrechtlichen Projektvereinbarungen eine Bindungswirkung vor: Hier besteht eine konkrete Leistungsbeziehung, die zwar zwischen dem Zuwendungsverwalter und dem Projektträger vereinbart ist, aber konkrete Leistungsinhalte für den Partner im Entwicklungsland zum Gegenstand hat. Darüber hinaus entfalten auch äußere Umstände wie die Vorkontakte zwischen den Parteien, die Vereinbarung der Absichtsbeurkundungen sowie die öffentliche Meinung eine mittelbare Bindungswirkung.<sup>136</sup>

## G. Schlussfolgerungen

Infolge der Definition von Begriffen, Abgrenzung von Erscheinungsformen und Darlegung von relevanten Beispielen der Entwicklungspolitik bzw. Entwicklungszusammenarbeit sind die hieraus erwachsenden juristischen Problemstellungen zu ermitteln und die angestrebten Ziele der Arbeit zu benennen.

### I. Steigende Nachfrage an Projekten mit dem Handwerk

Die Darstellung der aktuellen Lage der deutschen Entwicklungspolitik hat für das Handwerk folgende Ergebnisse: Die Entwicklungspolitik möchte sich stärker auf die Partnerschaft mit privater Entwicklungshilfe einlassen und es sollen mehr Projekte gezielter Ausbildungs- und Berufsförderung vorangetrieben werden. Aus diesem Grund steigt auch die Nachfrage bei

---

135 Vgl. *Athenstaedt*, Staatliche Entwicklungszusammenarbeit, S. 132 f.

136 Vgl. *Schwanenflügel*, Entwicklungszusammenarbeit, S. 177 f.; ebenso *Athenstaedt*, Staatliche Entwicklungszusammenarbeit, S. 133.

den Handwerkskammern als Partner für die Entwicklungszusammenarbeit. Dies macht es zum einen notwendig, die rechtliche Zulässigkeit der Betätigung der Handwerkskammern in der Entwicklungszusammenarbeit zu untersuchen. Zum anderen besteht jedoch auch die Möglichkeit, rechtliche Lösungen zu suchen, die ein Engagement der Handwerkskammern in der Entwicklungszusammenarbeit attraktiver machen, was letztendlich zu einer erhöhten Teilnahmebereitschaft der Kammern und einer verbesserten Zusammenarbeit in der Entwicklungshilfe führen kann.

## II. Rechtliche Fragestellungen

Aus der erfolgten Darstellung der Entwicklungszusammenarbeit ergeben sich für die Handwerkskammern folgende rechtliche Fragestellungen, die im Zuge der Arbeit behandelt werden sollen.

### 1. Formen der Entwicklungszusammenarbeit und Aufgabenbereich der Kammer

Es wurden bereits die verschiedenen Formen möglicher Entwicklungszusammenarbeit dargestellt. Besonders im Bereich der finanziellen sowie der technischen Hilfe sind große finanzielle und personelle Ressourcen erforderlich, um einen spürbaren Beitrag leisten zu können. Die Verwendung von kammereigenen Ressourcen ist jedoch grundsätzlich an die Wahrnehmung der Kammeraufgaben des § 91 HwO gebunden. Dass die Entwicklungszusammenarbeit die Interessen der Handwerkswirtschaft nur am Rande berührt, kann aufgrund der Offensichtlichkeit bereits vorweggenommen werden.

Aus dieser Erkenntnis heraus stellt sich die Frage, ob und welche Belange des Handwerks bei der Entwicklungszusammenarbeit der Handwerkskammern verfolgt werden und inwiefern diese bestmöglich verwirklicht werden können. Des Weiteren ist fraglich, ob und in welchem Umfang eine Handwerkskammer Entwicklungszusammenarbeit leisten darf. Dies kann auch zur Folge haben, dass manche Formen der Entwicklungshilfe gänzlich ausscheiden.

Um diese Fragen zu ermitteln, sollen relevante Belange aus § 91 HwO mit Vorteilen der Entwicklungszusammenarbeit verglichen werden. Zusätzlich sollen Mechanismen zur Verbesserung der Beteiligung der Mitglieder der Handwerkskammern untersucht werden. Des Weiteren sollen

die bisherigen Engagements in ihrer rechtlichen Durchführung beleuchtet werden, um optimale Bedingungen für die Handwerkskammern zu ermöglichen.

## 2. Ort der Entwicklungsprojekte und Regionalität der Handwerkskammern

Die Standorte der Entwicklungszusammenarbeit wurden als Outgoing und Incoming definiert. Es stellt sich hier zunächst die Frage, ob bei einem Incoming-Projekt Leistungen der Handwerkskammern an die Partnerländer als „Nicht-Mitglieder“ erbracht werden dürfen. Darüber hinaus ist fraglich, ob sich die Handwerkskammern bei Outgoing-Projekten überhaupt über ihren festgelegten Kammerbezirk hinaus betätigen dürfen. Um diese Fragen zu beantworten, soll das Merkmal Regionalität des Kammerbezirks genau untersucht werden und hieraus mögliche Voraussetzungen für die Anknüpfung an die regionale Tätigkeit der Handwerkskammern gewonnen werden.

## 3. Public Private Partnerships und Status der Handwerkskammern

Die Handwerkskammern wurden in der Entwicklungszusammenarbeit bisher meist bei Public Private Partnerships in Zusammenarbeit mit dem Staat aktiv. Aus dieser Mischform ergeben sich einige Probleme bzgl. des Status der Handwerkskammern in der Entwicklungszusammenarbeit. Hierzulande ist die Handwerkskammer als Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Hoheitsbefugnissen ausgestattet. Bei den Projekten in der Entwicklungszusammenarbeit fungieren die Kammern im Entwicklungsland aber lediglich als Projektdurchführungspartner des Bundes ohne eigene Hoheitsbefugnisse. Meist liegen den Entwicklungspartnerschaften auch keine bilateralen Vereinbarungen zwischen den Staaten zugrunde, welche den hoheitlichen Status der Kammern begründen könnten. Der Status der Handwerkskammern in den Entwicklungsländern gleicht also dem einer privatrechtlichen Organisation. Dies hat zur Folge, dass einfache administrative Vorgänge, wie z.B. Aufenthaltsgenehmigungen für Mitarbeiter oder die Eröffnung eines Kontos für die Projektdurchführung, langwierig und mühsam sein können. Deshalb sollen die bisherigen Projektvereinbarungen auf anwendbare Rechtsgebiete untersucht werden, um dabei auch

mögliche Verbesserungen für die Rechtssicherheit der Vereinbarungen zu erörtern.

#### 4. Flexibilität der Entwicklungszusammenarbeit und rechtliche Kontrolle

Die flexible Handhabung bei den Projekten in der Entwicklungszusammenarbeit stellen die Handwerkskammer als Verwaltungskörperschaft vor einige Fragestellungen: Wer ist für die Entscheidung über Projekte in der Entwicklungszusammenarbeit zuständig? In welcher Rechtsform werden die Projekte durchgeführt? In welchem Maß soll über die Projektdurchführung Rechnung gelegt werden? Wie kann ein solches Projekt, das auch weit abseits des Hoheitsgebiets durchgeführt wird, bzgl. der Wahrung des Aufgabengebiets rechtlich überprüft werden? Die aktuelle Rechtsprechung zu diesen Fragen soll mit Blick auf die möglichen Besonderheiten in der Entwicklungszusammenarbeit zugrunde gelegt werden, um Antworten zu finden.

### III. Status quo der Handwerkskammern in der Entwicklungszusammenarbeit

Seit dem Beginn der Aktivitäten der Handwerksorganisationen in der Entwicklungshilfe Ende der 1990er Jahre ist nach dem ersten Anstieg in der Anlaufphase die Anzahl an Partnern aus dem Handwerk für die Entwicklungszusammenarbeit eher stagniert. Auch die vielen rechtlichen Problemstellungen dürften hierfür ein Ausschlaggeber für die bisherige Zurückhaltung sein. Hinzu kommt, dass (soweit ersichtlich) noch keine Veröffentlichung oder Rechtsprechung zur rechtlichen Zulässigkeit der Entwicklungshilfe von Handwerksorganisationen existiert. Das in den letzten Jahren steigende Interesse des Bundes an der Beteiligung von Handwerksorganisationen bei der Entwicklungszusammenarbeit kann durchaus wieder zu einem steigenden Engagement des Handwerks führen. Jedoch muss hierfür auch auf entsprechende Problemstellungen für die Handwerksorganisationen eingegangen werden, um das Engagement attraktiver zu machen. Die Arbeit soll hierzu einen ersten Beitrag liefern.

#### IV. Ziele der Arbeit

Die dargestellten Fragestellungen münden in folgende Ziele, die in der Arbeit verfolgt werden. Das primäre Ansinnen ist es, die Frage der rechtlichen Zulässigkeit eingehend zu untersuchen und Bedingungen für die Entwicklungszusammenarbeit der Handwerkskammern zu formulieren, bei deren Beachtung eine rechtssichere Durchführung von Projekten möglich ist. Die dafür erforderlichen Erkenntnisse sollen infolge einer verfassungsrechtlichen Analyse der Kammerorganisation als demokratisch legitimierte Selbstverwaltung sowie als Träger legitimer Aufgaben gewonnen werden und im Folgenden auf die Gegebenheiten der Entwicklungszusammenarbeit angewendet werden.

Darauf aufbauend werden Ansätze dargestellt, um die Mitglieder der Handwerkskammer stärker an den Projekten in der Entwicklungshilfe zu beteiligen. Mit Blick auf die Zukunft ist es wichtig, die Projekte der Handwerkskammern stärker auf die Zusammenarbeit ihrer Mitglieder mit den Partnerländern auszurichten. Nicht zuletzt bestehen hier noch ungenutzte Vorteile für die Mitglieder der Handwerkskammern. Die verbesserte Integration der Mitglieder in die Projekte steigert wiederum deren Akzeptanz und somit auch die Rechtssicherheit der Entwicklungszusammenarbeit. Darüber hinaus liegt die Förderung dieser Aspekte auch im staatlichen Interesse. Die Arbeit soll deshalb anhand der Darstellung von Argumenten auch für eine bessere staatliche Unterstützung der Kammern in der Entwicklungszusammenarbeit werben.

Infolge dieser Erkenntnisse werden anschließend Möglichkeiten der Legiferenda zur Vereinbarung der Entwicklungszusammenarbeit mit dem Aufgabenbereich der Handwerkskammern vorgestellt. Dabei sind auch aktuelle Vorhaben in der Gesetzgebung zu berücksichtigen. Zudem werden Optionen zur weiteren Förderung der Mitgliederpartizipation aufgezeigt.

Die Arbeit endet mit einer Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse. Abschließend soll ein kurzer Ausblick für die Zukunft auf das Engagement der Handwerkskammern in der Entwicklungszusammenarbeit unter Berücksichtigung der gewonnenen Erkenntnisse erfolgen.