

Altenburg, Tilman; Weikert, Jochen

Working Paper

Möglichkeiten und Grenzen entwicklungspolitischer Dreiecks Kooperationen mit Ankerländern

Discussion Paper, No. 15/2006

Provided in Cooperation with:

German Institute of Development and Sustainability (IDOS), Bonn

Suggested Citation: Altenburg, Tilman; Weikert, Jochen (2006) : Möglichkeiten und Grenzen entwicklungspolitischer Dreiecks Kooperationen mit Ankerländern, Discussion Paper, No. 15/2006, ISBN 978-3-88985-323-3, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/199257>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

d·i·e

Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik



German Development
Institute

Möglichkeiten und Grenzen entwicklungs-
politischer Dreiecksoperationen mit
Ankerländern

Tilman Altenburg
Jochen Weikert

Bonn 2006

Discussion Paper / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
ISSN 1860-0441

Tilman Altenburg: Möglichkeiten und Grenzen entwicklungspolitischer Dreiecks Kooperationen mit Ankerländern / Tilman Altenburg ; Jochen Weikert. – Bonn : Dt. Inst. für Entwicklungspolitik, 2006. – (Discussion Paper / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik ; 15/2006)
ISBN-10: 3-88985-323-4
ISBN-13: 978-3-88985-323-3

Dr. Tilman Altenburg, Wirtschaftsgeograph, seit 1995 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Abteilungsleiter II „Wettbewerbsfähigkeit und soziale Entwicklung“.
E-Mail: tilman.altenburg@die-gdi.de

Jochen Weikert, Dipl.-Soziologe und Projektleiter bei InWent im Bereich Nachhaltiges Wirtschaften
E-Mail: jochen.weikert@inwent.org

© 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
www.die-gdi.de

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

1	Dreieckskooperationen mit Ankerländern: die Herausforderung	1
2	Ziele, Zielkonflikte und Interessenkonstellationen	3
2.1	Deutsche Zielsetzungen bei entwicklungspolitischen Dreieckskooperationen	4
2.2	Ziele des Kooperationslandes	10
2.3	Ziele des Drittlands	12
3	Anforderungen an die Ausgestaltung entwicklungspolitischer Dreieckskooperationen	13
3.1	Mindestanforderungen an Dreieckskooperationen	13
3.2	Finanzierung aus der Quote der Kooperations- oder der Drittländer?	16
3.3	Orientierung an den Schwerpunkten der Kooperations- oder der Drittländer?	16
3.4	Zwischenresümee	17
4	Alternativen zur Dreieckskooperation zwischen Deutschland, Kooperationsländern und Drittländern	19
4.1	Regionalvorhaben der deutschen EZ	19
4.2	Dreieckskooperationen multilateraler Geberinstitutionen bzw. der EU	20
5	Geberaktivitäten ausgewählter Kooperationsländer	21
5.1	Identifizierung der relevanten Kooperationsländer	21
5.2	Volksrepublik China	24
5.2.1	China als Geber	24
5.2.2	Möglichkeiten und Grenzen der Kooperation mit China als Geber	27
5.3	Indien	30
5.3.1	Indien als Geber	31
5.3.2	Möglichkeiten und Grenzen der Kooperation mit Indien als Geber	32
5.4	Brasilien	34
5.4.1	Brasilien als Geber	34
5.4.2	Möglichkeiten und Grenzen der Kooperation mit Brasilien als Geber	35
5.5	Mexiko	38
5.5.1	Mexiko als Geber	38
5.5.2	Möglichkeiten und Grenzen der Kooperation mit Mexiko als Geber	39

5.6	Republik Südafrika	41
5.6.1	Südafrika als Geber	41
5.6.2	Möglichkeiten und Grenzen der Kooperation mit Südafrika als Geber	43
5.7	Weitere mögliche Kooperationsländer	44

Literaturverzeichnis	47
-----------------------------	-----------

Anhang

Interview- und Gesprächspartner	51
---------------------------------	----

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
ABC	Agência Brasileira do Cooperação
ADB	Asian Development Bank
AGCI	Agencia de Cooperación Internacional
AKP	Afrika, Karibik, Pazifik
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
AU	African Union
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BRICS	(Sustainability and Growth in) Brazil, Russia, India, China, South Africa
CABRI	Collaborative Africa Budget Reform Initiative
CAS	Chinese Academy of Science
CICT	Centro Internacional de Cooperação Técnica
CIM	Centrum für internationale Migration und Entwicklung
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
DAAD	Deutscher Akademischer Austausch Dienst
DAC	OECD Development Assistance Committee
DFID	Department for International Development
DGCTC	Dirección General de Cooperación Técnica y Científica
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
DTEC	Department of Technical and Economic Cooperation
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ESCAP	Economic and social development in Asia and the Pacific
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FAO	Food and Agriculture Organization
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HIPC	Heavily Indebted Poor Country
HIV/AIDS	Human Immunodeficiency Virus / Acquired Immune Deficiency Syndrome
IDB	Inter-American Development Bank
IDC	International Development Cooperation
INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial
InWEnt	Internationale Weiterbildung und Entwicklung
ITEC	Indian Technical and Economic Cooperation Scheme
JICA	Japan International Cooperation Agency
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
LDCs	Least Developed Countries
MDGs	Millennium Development Goals
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MNPQ	Qualitätsstruktur, Konformitätsbewertung – Messen, Normen, Prüfen
MOFCOM	Ministry of Commerce of the People's Republic of China
NEPAD	New Partnership for African Development

OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
PPP	Public-Private Partnership
Rs.	Rupees
RWTH	Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule
SAARC	South Asian Association for Regional Cooperation
SADC	South African Development Community
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SEP	Secretaría de Educación Pública
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
TH	Technische Hochschule
TICA	Thailand International Cooperation Agency
TZ	Technische Zusammenarbeit
UNAIDS	Joint United Nations Programme on HIV/AIDS
UNDP	United Nations Development Programme
UNFPA	United Nations Fund for Population Activities
UNICEF	United Nations Children's Fund
VN	Vereinte Nationen
WTO	World Trade Organization
WTZ	Wissenschaftlich-technologische Zusammenarbeit

1 Dreieckskooperationen mit Ankerländern: die Herausforderung

Die vorliegende Studie erörtert die Möglichkeiten und Grenzen entwicklungspolitischer Dreieckskooperationen mit Ankerländern. Ankerländer sind aufstrebende wirtschaftliche und politische Mächte, ohne deren Engagement die Lösung aktueller und zukünftiger Weltprobleme kaum möglich scheint (Stamm 2004; BMZ 2004).

Obgleich die meisten Ankerländer weiterhin Empfänger von Entwicklungshilfe sind, engagieren sich einige von ihnen zugleich als neue Geber. Für die meisten Ankerländer ist dies eine ganz neue Entwicklung. Zwar haben Einzelne bereits eine längere Tradition als Geber (China z.B. seit den 1950er Jahren), aber auch diese haben ihr Engagement in jüngster Zeit deutlich ausgeweitet. Insofern werden auch sie im Folgenden unter dem Begriff „Neue Geber“ subsumiert.¹

Viele der Neuen Geber haben konkrete Anfragen an deutsche Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) gerichtet, um gemeinsam mit diesen Entwicklungsprojekte in Drittländern durchzuführen. Dahinter steht teils der Wunsch nach finanzieller Entlastung bei den Auslandsengagements, teils aber auch der Wunsch, fachliche Synergien zu nutzen und beim Aufbau eigener Geberinstitutionen von Deutschland zu lernen. Aus der Reihe der Ankerländer bekundeten bislang insbesondere Thailand, Brasilien, Mexiko, Ägypten und Südafrika Interesse an entwicklungspolitischen Dreieckskooperationen mit Deutschland. China und Indien sind im Wesentlichen daran interessiert, ihre EZ alleine zu konzipieren und durchzuführen, haben aber punktuell Anfragen in Bezug auf Aus- und Fortbildungsmaßnahmen (China) bzw. bezüglich einzelner Drittländer oder auf der Ebene etablierter Kontakte zwischen Einzelinstitutionen (Indien) an Deutschland gerichtet.

Deutschland wie auch andere OECD- bzw. EU-Partner haben ein großes Interesse daran, die Ankerländer in die gemeinschaftliche Gestaltung einer demokratischen multilateralen Weltordnung einzubinden. Dies entspricht dem achten *Millennium Development Goal*, eine weltweiten Entwicklungspartnerschaft aufzubauen. Die Übernahme regionaler und globaler Verantwortung, welche die Neuen Geber durch ihr Engagement in Entwicklungsländern zum Ausdruck bringen, ist insofern zu begrüßen. Allerdings sollte sich ihr entwicklungspolitisches Engagement an internationalen Konsensprinzipien, wie der MDG-Agenda und der *Paris Declaration* des OECD-*Development Assistance Committees* (DAC), orientieren. Dies ist bislang nicht bei allen Neuen Gebern der Fall. Unkonditionierte Unterstützung von Ländern mit schlechter Regierungsführung, Lieferbindung oder unprofessionelle Durchführung sind keine Einzelfälle. Vor diesem Hintergrund stellen sich die Fragen, wie die entwicklungspolitische Leistung der einzelnen Ankerländer zu bewerten ist und welchen Beitrag Deutschland ggf. leisten könnte, um diese zu verbessern – sei es durch bilaterales Engagement oder über Deutschlands Mitwirkung in multilateralen Institutionen wie der EU oder dem OECD-DAC.

Das Thema Dreieckskooperationen ist nicht neu. Bereits in der Vergangenheit führte die deutsche EZ Dreieckskooperationen mit unterschiedlichem Erfolg durch (s. Kasten 4). Auch gegenwärtig werden Programme durchgeführt, die unter die weiter unten vorgelegte Definition von Dreieckskooperationen fallen. Neu ist aber zum einen, dass binnen weniger

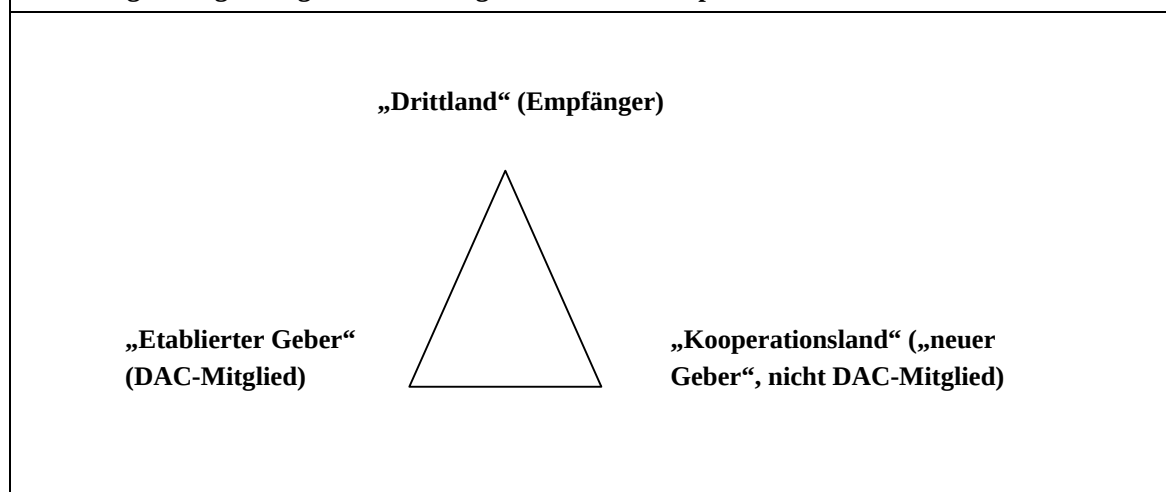
1 Gebräuchlich sind auch die Bezeichnungen „*emerging donors*“ bzw. „*non-DAC donors*“.

Jahre zahlreiche traditionelle Empfänger von Entwicklungshilfe die Entscheidung getroffen haben, sich mit durchaus signifikanten Beiträgen als Geber zu engagieren. Zum anderen werden einige der Neuen Geber, wie China, Indien und Brasilien, zu immer gewichtigeren Akteuren der Weltpolitik und -wirtschaft und damit zu strategischen Partnern bei der Lösung globaler Probleme. Die Zusammenarbeit in entwicklungspolitischen Dreieckskooperationen zugunsten dritter Empfängerländer ist in diesem Sinne Teil der Überlegungen des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) zu einer konzeptionell erweiterten Zusammenarbeit mit Ankerländern.

Die vorliegende Studie soll dazu beitragen, die Zielsetzung zu klären, die von deutscher Seite mit Dreieckskooperationen verbunden wird und Kriterien für deren Ausgestaltung durch das BMZ zu entwickeln. Wie weiter unten deutlich wird, kann es dabei keine Blaupause geben, weil die Problemlagen länder- und regionalspezifisch sehr unterschiedlich sind. Insofern widmet sich ein großer Teil der Studie einzelnen Länderfällen.

Unter entwicklungspolitischen Dreieckskooperationen verstehen wir gemeinsam geplante, finanzierte und implementierte Kooperationsprojekte zwischen einem „etablierten“ **Geber**, der Mitglied des OECD-DAC ist, einem **Kooperationsland**, welches – obwohl selbst Empfänger von EZ und nicht Mitglied im DAC –, als neuer Geber in Erscheinung tritt, und einem **Drittland** als Empfänger. Bei den relevanten Kooperationsländern handelt es sich in den meisten, aber nicht in allen Fällen um Ankerländer (s. Kap. 5).

Abbildung 1: Vorgeschlagene Terminologie für Dreieckskooperationen



Ein entscheidendes Merkmal von Dreieckskooperationen ist, dass die Transferleistungen im Rahmen der Kooperation *gemeinsam* vom klassischen Geber und dem Kooperationsland getragen werden. Anders als z.B. bei Regionalvorhaben, die ebenfalls Ankerländer und benachbarte Drittländer einbeziehen können, tritt das Kooperationsland zumindest überwiegend als Kofinancier und Know-how-Geber auf.

Die vorliegende Studie ist Teil eines im Auftrag des BMZ am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) durchgeführten Forschungsvorhabens mit dem Ziel, die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit Ankerländern zu bewerten, relevante ressortübergreifende Kooperationskorridore für die Strategiebildung zu identifizieren und neue Instrumente der Zusammenarbeit zu entwickeln. Die hier vorgestellten Ergebnisse beruhen auf

Einzelgesprächen und Gesprächsrunden im BMZ, im Auswärtigen Amt (AA), einigen deutschen Vorfeldorganisationen der EZ, in der Europäischen Union (EU) sowie der *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD). Darüber hinaus wurden zahlreiche Dokumente und Auskünfte, u.a. der deutschen Auslandsvertretungen, ausgewertet. Besonderer Dank gilt den Referentinnen und Referenten der entsprechenden Regionalreferate im BMZ, welche die Entwurfsfassung der Studie ausführlich und konstruktiv kommentiert haben.²

Das folgende Kapitel 2 diskutiert zunächst die Ziele der an Dreieckskooperationen beteiligten Ländergruppen. Hier wird deutlich, dass jede der drei Gruppen komplexe, teilweise widerstreitende Zielsetzungen verfolgt, so dass es wichtig ist, gleichgerichtete und konfliktierende Interessen zu identifizieren. Projektbezogene Kooperation ist nur sinnvoll, wenn Interessenlagen weitgehend gleichgerichtet sind. Bei deutlich abweichenden Positionen der Neuen Geber kommen gemeinschaftliche Projekte in Drittländern zwar nicht in Betracht, aber es ist gerade dann wichtig, im Dialog zu bleiben und sich um eine Harmonisierung der Interessen zu bemühen. Im Falle praktischer Projektkooperation sollte die deutsche Seite bestimmte Mindestanforderungen stellen, etwa in Bezug auf *ownership* des Drittlandes, Wirtschaftlichkeit und Kofinanzierung. Diese werden in Kapitel 3 erörtert, ebenso wie die Fragen, auf wessen Quote Dreieckskooperationen anzurechnen sind – diejenige des Kooperations- oder diejenige des Drittlandes und in welche EZ-Schwerpunkte diese Kooperationen einzubetten sind. Kapitel 4 widmet sich dann der Frage, unter welchen Bedingungen Deutschland sich selbst als bilateraler Partner in entwicklungspolitischen Dreieckskooperationen engagieren sollte bzw. wann es möglicherweise sinnvoller ist, Dreieckskooperationen der EU und multilateraler Geber zu unterstützen. Im Kapitel 5 schließlich werden die Neuen Geber aus dem Kreis der Anker- und Schwellenländer vorgestellt, die ihr Interesse an Dreieckskooperation mit der deutschen EZ geäußert haben und Potenziale sowie Risiken der Zusammenarbeit diskutiert.³

2 Ziele, Zielkonflikte und Interessenkonstellationen

Dreieckskooperationen sind nur sinnvoll durchführbar, wenn sie im Interesse aller drei Partner – des traditionellen Gebers, in diesem Falle Deutschlands, des Kooperationslandes und des jeweiligen Drittlandes – sind. Die Interessen der beteiligten Akteure an der Zusammenarbeit sind jedoch in einigen Fällen durchaus vielschichtig und keineswegs immer kongruent. Für das BMZ gilt es zuallererst, die eigenen entwicklungspolitischen Ziele eindeutig zu definieren und im Dialog mit anderen deutschen Akteuren zu einem Konsens zu gelangen. Hier ist insbesondere das Auswärtige Amt zu nennen, da außenpolitische Erwägungen in der Gestaltung von Dreieckskooperationen unbedingt zu berücksichtigen sind. Unter anderem ist zu klären, wie eine Dreieckskooperationsstrategie gegenüber An-

2 Ausführliche Kommentierungen erhielten wir u.a. von Karin Foljanty, Regine Reim, Gottfried von Gemmingen, Martin Hoppe, Wolfgang Kanera, Dr. Michael Schloms, Dr. Stefan Schmitz und Hans-Hermann Täuber.

3 Die Geberaktivitäten der sog. BRICS-Länder werden auch in der kürzlich veröffentlichten „*Emerging Donor Study*“ der EU (EU 2006) vorgestellt. Diese beinhaltet einige zusätzliche Daten über die EZ der besagten Länder, zu denen neben China, Indien und Brasilien auch Russland zählt.

kerland- und Drittlandpartner zu kommunizieren ist und welche Prioritäten bei Güterabwägungen in Bezug auf Kooperations- vs. Drittländerinteressen und in Bezug auf politische vs. Effizienzgründe gesetzt werden. Sodann ist es wichtig, die unterschiedlichen Interessen der einzelnen potenziellen Partner zu erfassen, um mögliche Zielkonflikte und Kooperationsrisiken rechtzeitig erkennen zu können.

2.1 Deutsche Zielsetzungen bei entwicklungspolitischen Dreieckskooperationen

Aus deutscher Sicht können Dreieckskooperationen mit Ankerländern mehreren Zielen dienen. Einige dieser Ziele beziehen sich auf das Kooperationsland, andere auf das begünstigte Drittland. Die *Kooperationsländer* (v.a. die für globale Problemlösungen besonders relevanten Ankerländer) möchte die Bundesregierung darin bestärken, global und in Entwicklungsregionen Verantwortung zu übernehmen und darauf hinwirken, dass sich dieses Engagement an demokratischen Grundprinzipien orientiert und die neu entstehenden Geberinstitutionen effizient funktionieren. Dies entspricht dem Konzept globaler Strukturpolitik bzw. dem Wunsch, einen aktiven Multilateralismus zu fördern. In Bezug auf die *Drittländer* geht es darum, diese bei der Erreichung der MDGs zu unterstützen und dafür (zusätzlich zu den eigenen) auch Leistungen aus Kooperationsländern zu mobilisieren. Wie weiter unten deutlich wird, unterscheiden sich die Profile der einzelnen Neuen Geber in hohem Maße, so dass dementsprechend auch die Prioritäten der deutschen Zusammenarbeit unterschiedlich gesetzt werden müssen.⁴

Zunächst gilt es jedoch, die verschiedenen Zielsetzungen der deutschen EZ in Bezug auf die Dreieckskooperation systematisch darzulegen. Folgende sechs Hauptziele können unterschieden werden:

(1) Aufbau leistungsfähiger EZ-Institutionen bei den Neuen Gebern: Es kann in der Zusammenarbeit vorrangig darum gehen, die neuen Geber beim Aufbau leistungsfähiger Institutionen der internationalen Zusammenarbeit zu unterstützen. Die meisten der Neuen Geber koordinieren ihre Geberaktivitäten durch diejenigen Institutionen in den Außen- bzw. Finanzressorts, welche geschaffen worden waren, um die eingehenden EZ-Mittel zu steuern und dieses in der Regel bis heute als Hauptaufgabe haben (z.B. *Agência Brasileira do Cooperação* (ABC) in Brasilien, *Dirección General de cooperación Técnica y Científica* (DGCTC) in Mexiko, TICA in Thailand, s. Kap. 5). Insofern bestehen mit diesen Institutionen bereits langjährige Kooperationsbeziehungen.

Die Durchführungsorganisationen der deutschen EZ haben denjenigen der Neuen Geber jahrzehntelange Erfahrungen voraus. Dreieckskooperationen können den Neuen Gebern daher helfen, moderne entwicklungspolitische Ansätze zu übernehmen, ohne dabei die vielfältigen Lernphasen der klassischen Geberinstitutionen mit all ihren Paradigmenwechseln und einigen Fehlentwicklungen der Vergangenheit durchlaufen zu müssen. Das Interesse der angesprochenen Partnerinstitutionen an solchen Lernerfahrungen ist groß.

4 Siehe auch die tabellarische Übersicht der BRICS-Länder in EU (2006), 7 ff.

In den letzten Jahren hat die deutsche EZ, insbesondere über BMZ, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) und InWEnt (Internationale Weiterbildung und Entwicklung), immer wieder einzelne Aktivitäten angeboten, um den Neuen Gebern Verfahrenskenntnisse der deutschen EZ zu vermitteln. Zum Beispiel unternahmen hochrangige Vertreter der *Thailand International Development Cooperation Agency* (TICA), die aus der bisherigen Abteilung für einkommende EZ (DTEC) hervorgegangen ist, auf Einladung des BMZ eine Study-Tour, um das deutsche EZ-System kennenzulernen. Mitarbeiter der Mexikanischen *Dirección General de Cooperación Técnica y Científica* (DGCTC) nahmen an InWEnt-Trainingskursen zum Wirkungsmonitoring teil. Solche punktuellen Angebote könnten zu einem umfassenden attraktiven Dienstleistungsangebot ausgebaut werden, das z.B. regelmäßige gemeinsame Workshops, Personaltausch, mittelfristige Entsendungen, Einladungen zur Mitwirkung an Evaluierungen deutscher EZ-Institutionen und -programme u.dgl. umfasst. Hierbei sollte sichtbar werden, was aus deutscher Sicht *good practices* sind (z.B. Mehrebenenansatz, partizipative Planungsmethoden, Wissensmanagement, *Capacity Building*-Konzepte etc.), die die Kooperationsländer beim Aufbau ihrer eigenen Institutionen berücksichtigen sollten.

Es kann besonders sinnvoll sein, solche Lernprozesse mit laufenden EZ-Programmen zu verknüpfen, die mit dem Kooperationsland seit langem durchgeführt und nun auf Drittländer ausgeweitet werden. Auf diese Weise können zwei Ziele miteinander verknüpft werden:

1. die Ausweitung erfolgreicher Programme in Drittländer und
2. institutionelle Lernprozesse bei etablierten Partnern in den Kooperationsländern, die nun den Programmzyklus (wie einigt man sich auf Schwerpunkte, wie etabliert man ein M&E-System usw.) aus der Geberperspektive kennen lernen.

Mehrere der jüngst angestoßenen Dreieckskooperationsprogramme zielen in erster Linie auf Ziel 1. Um eine systematische Reflexion über bzw. die Einübung von guten Geberpraktiken zu befördern, sollten gemeinsam implementierte praktische Programme im Regelfall von Begleitmaßnahmen im Sinne des Ziels 2 flankiert werden.

(2) Einbindung Neuer Geber in den internationalen Geberkonsens: Die Zusammenarbeit mit Neuen Gebern kann auch dazu beitragen, diese für einen Konsens über Geberprinzipien und die Orientierung an OECD-DAC-Standards zu gewinnen, wie er in der „Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit“ (*Paris Declaration*) niedergelegt ist. Damit kann vermieden werden, dass die neuen Geber EZ instrumentalisieren, um außenpolitische und außenwirtschaftliche Eigeninteressen ohne Berücksichtigung entwicklungspolitischer Kriterien durchzusetzen. So scheint Chinas Entwicklungshilfe nicht in allen Fällen vorrangig an der MDG-Zielerreichung orientiert zu sein, sondern sie wird in einigen Ländern strategisch eingesetzt, um Rohstoffbezugsquellen zu sichern oder die Anerkennung Taiwans zu verhindern. Dabei werden teilweise autoritäre Regime unterstützt (siehe Kap. 5). Eine so geartete „Entwicklungshilfe“ beinhaltet die Gefahr, koordinierte Anstrengungen der übrigen Gebergemeinschaft zu konterkarieren. Insofern ist eine Verständigung über Standards der Entwicklungszusammenarbeit erforderlich, in die außer den Ankerländern auch weitere Neue Geber einbezogen werden soll-

ten, darunter die arabischen Länder, die neuen EU-Mitgliedsländer und die Nicht-DAC-Mitglieder unter den OECD-Ländern.⁵

Bei der Einbindung der Neuen Geber in internationale Konsensprinzipien der EZ spielt die OECD eine zentrale Rolle (Kasten 1). In ähnlicher Weise fördert die EU einen europäischen Konsens über Geberstandards und bemüht sich um die Einbindung insbesondere der EU-Beitrittsländer (Kasten 2). Deutschland sollte diese Bemühungen des OECD-DAC, des *OECD Development Centres* und der EU unterstützen und u.a. Partner aus Ankerländern zu *peer reviews* einladen.

(3) Verbreitung mit Ankerländern erfolgreich etablierter Programme in anderen Ländern: Dreieckskooperationen sind geeignet, Programme, die in der EZ mit dem jeweiligen Ankerland-Partner erfolgreich verlaufen sind, zu vergleichsweise geringen Kosten in Drittländern replizieren, also *economies of scale* nutzen. Die Programme können auf diese Weise zum einen mehr Breitenwirkung erzielen, da die einmal entwickelten Problemlösungen gemeinsam mit den Partnern aus dem Kooperationsland in Drittländer transferiert werden könnten, in denen ähnliche Rahmenbedingungen herrschen. Im Idealfall wird dadurch eine besonders hohe Hebelwirkung der eingesetzten deutschen EZ-Mittel erreicht, weil

- a) die mit der „Produktentwicklung“ (z.B. einem partizipativen kommunalen Abfallwirtschaftskonzept) verbundenen Investitionskosten weitgehend entfallen;
- b) Fachkräfte aus dem Kooperationsland möglicherweise kostengünstiger eingesetzt werden können;
- c) diese den lokalen und regionalen politischen und kulturellen Kontext in einigen Fällen besser kennen und
- d) das Kooperationsland den Transfer mitfinanziert.

Beispielhaft hierfür ist die Ausweitung eines *Local Governance*-Programms der GTZ mit Südafrika (siehe Kap. 5.6), dessen Entwicklungserfolge durch Geberaktivitäten Südafrikas nun in Äthiopien repliziert werden. Entsprechend wird derzeit geprüft, inwieweit die mit Mexiko erfolgreich entwickelten kommunalen Abfallwirtschaftskonzepte gemeinsam mit den mexikanischen Partnern in Zentralamerika angeboten werden können (Kap. 5.5).

Neben den genannten Vorzügen birgt der Ansatz, in Ankerländern erfolgreich laufende Programme in anderen Ländern zu replizieren, durchaus auch Risiken. Dazu zählen vor allem erhöhte Transaktionskosten, abnehmende Qualitätsstandards und die weitere Fragmentierung der Geberlandschaft. Auch ist in einigen Drittländern mit außenpolitischen Vorbehalten gegen die Einbindung von Kooperationsländern zu rechnen, da insbesondere die Ankerländer von ihren kleineren regionalen Nachbarn in manchen Fällen als unerwünschte Hegemonialmächte angesehen werden. In solchen Fällen kommt eine Dreieckskooperation nicht in Frage. Alternativ besteht jedoch die Möglichkeit, Regionalvorhaben

5 Von acht neuen OECD-Mitgliedern (Mexiko, Korea, Türkei, Island, Polen, Ungarn, Tschechische Rep., Slowakische Rep.) erwägen derzeit lediglich Korea, Türkei und Polen den DAC-Beitritt, da dieser Verpflichtungen bezüglich der Lieferaufbindung und bezüglich statistischer Berichterstattung beinhaltet. Das 0,7 %-Ziel, das den Aufbau von Geberkapazitäten verlangen würde, ist dagegen weder für die OECD- noch für die DAC-Mitgliedschaft verbindlich.

Kasten 1: Konsensbildung in der EZ: Die Rolle der OECD

Innerhalb der OECD spielen zwei Institutionen eine wichtige Rolle für die Konsensbildung über Entwicklungspolitik: Während die Normendefinition Mandat des Entwicklungskomitees (*Development Assistance Committee*, DAC) der OECD ist, bietet das *OECD Development Centre* ein geeignetes Forum, um die Diskussion über Normen zu führen, da sowohl OECD-Mitglieder (DAC- und Nicht-DAC-Mitglieder) als auch Nicht-OECD-Mitglieder in ihm verfasst sind (sog. Part II Body der OECD).^a

Die „Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit“ bildet den Rahmen für Bestrebungen der OECD-DAC-Gebergemeinschaft, ihre Entwicklungspraxis zu verbessern, sie besser untereinander zu koordinieren und zu harmonisieren. Einige der Neuen Geber (Mexiko, China, Thailand, Südafrika und Brasilien) waren an dem Prozess beteiligt, der im März 2005 zu dieser sog. *Paris Declaration* führte^b – allerdings noch aus einem Verständnis als klassische Empfängerländer heraus. Die Standards der *Paris Declaration* sollten grundsätzlich auch an die EZ der Neuen Geber und an Dreieckskooperationen angelegt werden. Bei der gemeinsamen Planung und Durchführung von Programmen ist insofern darauf zu achten, dass DAC-Normen eingehalten und in den Institutionen verankert werden. Hinsichtlich einiger Forderungen der *Paris Declaration* (Lieferaufbindung, Geberharmonisierung) befinden sich die DAC-Mitglieder allerdings selbst noch in einem Lern- und Reformprozess. Deshalb, aber auch um eine Verständigung über einen normativen Rahmen auf „gleicher Augenhöhe“ zu ermöglichen, sollten die DAC-Standards als Ziel im Auge behalten, aber nicht als harte Vorbedingungen in den Dialog eingebracht werden.

Die OECD bemüht sich darum, die Neuen Geber zur Unterstützung und Einhaltung der in der *Paris Declaration* bzw. der „*European Vision*“ niedergelegten Prinzipien zu gewinnen. Dabei sind zwei Mechanismen besonders interessant und sollten von der deutschen Seite unterstützt werden:

1) Teilnahme an *DAC-Peer Review* Verfahren. Auf Einladung des begutachteten Geberlandes können Nicht-DAC-Mitglieder an dessen Begutachtungsverfahren teilnehmen, um im Rahmen von gemeinsamen Missionen in Empfängerländern sowie von Evaluationsverfahren im Inland die Anforderungen, die sich aus dem DAC-Konsens auf Geberseite ergeben, kennen zu lernen. Dies geschah im Falle Deutschlands mit der Teilnahme der Türkei und derzeit im Falle Großbritanniens mit der Teilnahme Chinas (Review im März 2006). Chinesischer Counterpart ist das *Ministry of Commerce* (MOFCOM), das Chinas Geberaktivitäten koordiniert (s. Kap 5.2).

2) *Structured Briefing for Aid Managers*. Ende 2005 wurde auf Nachfrage von Nicht-DAC-Gebern im Rahmen des DAC ein Dialog-Prozess gestartet, um Neue Geber mit den Prinzipien und Verfahren des DAC vertraut zu machen. Beteiligt waren Vertreter der (Proto-)EZ-Institutionen u.a. aus China, Brasilien, Südafrika, Mexiko, Thailand, Taiwan, der Türkei und einigen EU-Beitrittsländern. Der Dialog fand in einem informellen Rahmen statt, um einen offenen Austausch über Probleme zu ermöglichen und die Neuen Geber an die DAC-Verfahren heranzuführen, ohne dass sich diese zu bestimmten Standards verpflichten mussten (OECD 2005). Ein Thema des „*Structured Briefing*“-Dialogs – obwohl nicht formal auf der Agenda – waren Dreieckskooperationen. Um die hohen Verhandlungs- und Koordinationskosten bei der Vorbereitung von Dreieckskooperationen zu reduzieren, wurde ein *Model Framework* für Dreieckskooperationen angeregt. Dies ist ein Memorandum, welches ein gemeinsames Grundverständnis bezüglich Entwicklungszusammenarbeit (z.B. MDG-Rahmen, Antragsprinzip, Reporting und Evaluation etc.) beschreibt, aber gleichzeitig Spielräume bei der Ausgestaltung der Dreieckskooperation zulässt, um graduelle Annäherungsprozesse zu ermöglichen.

Daneben unterstützt die OECD den Dialog auch in anderem Rahmen. So veranstaltete die russische Regierung im Zusammenhang mit ihrer G8-Präsidentschaft in Kooperation mit der OECD und der Weltbank vom 6. bis 7. April die Veranstaltung „*Emerging Donors in the Global Development Community*“ in Moskau. Im Rahmen der Veranstaltung „*China and India: What’s in it for Africa?*“ (März 2006) erarbeitete das *Development Centre* der OECD Länderstudien zum Engagement der beiden genannten Neuen Geber in Afrika (z.B. zu Angola).

- a Mitglieder des *OECD Development Centre* sind Österreich, Belgien, Brasilien, Chile, Tschechische Republik, Finnland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Island, Indien, Irland, Italien, Südkorea, Luxemburg, Mexiko, Niederlande, Norwegen, Portugal, Rumänien, Slowakische Republik, Spanien, Schweden, Schweiz, Thailand, Türkei, EU Kommission. Für Mosambik und Südafrika läuft das Aufnahmeverfahren.
- b Hochrangiges Forum über die Harmonisierung in Rom (Feb. 2003), Round-Table-Gespräche über ergebnisorientiertes EZ-Management in Marrakesch (Feb. 2004), Hochrangiges Forum über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit in Paris (Feb. 2005).

Kasten 2: Konsensbildung in der EZ: Die Rolle der Europäischen Union

Die Europäische Union hat ihr Grundverständnis von Entwicklungszusammenarbeit jüngst in der gemeinsamen Erklärung des Rats, des Europäischen Parlaments und der Kommission mit dem Titel „*The European Consensus on Development*“ (14820/05, Dezember 2005) dargelegt. Darin wird eine „*Europäische Vision*“ der Prinzipien und Wertvorstellungen bezüglich Entwicklung dargelegt.^a Die normativen Anforderungen an EZ werden auch in einem Papier der Generaldirektion Entwicklung „*EU Aid: Delivering More, Faster and Better*“ zum Ausdruck kommen.

Obwohl es für die EU kaum akzeptabel wäre, wenn Kooperationsländer nicht mit den Grundlinien des „Europäischen Konsenses“ konform gingen, sieht auch sie die Homogenisierung als einen Prozess an, in dem weniger absolute Standards als vielmehr Dialog und Annäherung im Vordergrund stehen.

Nach Einschätzung der EU erscheint die Einbindung einiger Neuer Geber in den Europäischen Konsens als unproblematisch (z.B. Südafrika). Die EU ist allerdings besorgt über die bedenkenlose Unterstützung undemokratischer oder gar totalitärer Regierungen insbesondere durch China, die sich auch auf andere Politikfelder erstreckt, wie z.B. die Sicherheits- und die Atompolitik. Immerhin scheint bei den Neuen Gebern durchweg zumindest die Bereitschaft zum Dialog vorhanden zu sein. Gegenwärtig führt die EU den Dialog aber v.a. mit den EU-Beitrittsländern und neuen EU-Mitgliedern. Der Dialog mit Ankerländern wird derzeit noch konzeptionell vorbereitet.^b Auch bezüglich des Aufbaus von Geberstrukturen sieht die EU den unmittelbarsten Bedarf bei denjenigen Beitrittsländern (in Osteuropa, Zypern und Malta), welche beabsichtigen, dem Entwicklungskomitee der OECD (DAC) beizutreten.

a Hierin wird Armutsbekämpfung im Rahmen der MDGs und Nachhaltige Entwicklung, welche Gute Regierungsführung, die Menschenrechte als auch politische, ökonomische, soziale und Umweltaspekte beinhaltet, als Ziel der Entwicklungsanstrengungen bestätigt; als Prinzipien der Umsetzung von EZ werden Kohärenz, Wirksamkeit von EZ und Geberkoordination genannt.

b EU (2006)

durchzuführen, die dem „Süd-Süd“-Wissenstransfer dienen, ohne dass das Ankerland eine herausgehobene Stellung einnimmt (siehe hierzu Kap. 4).

(4) Nutzung komparativer Vorteile der Ankerländer: In einigen Fällen hat die deutsche EZ Interesse daran, komparative Vorteile von Ankerländern zu nutzen. So verfügt z.B. Indien über Unternehmen und Fachkräfte mit Erfahrung in der Produktion und Vermarktung anti-retroviraler HIV/AIDS-Medikamente. Es könnte daher sinnvoll sein, mit Indien gemeinsam den Aufbau von Generika-Produktionsstätten in am wenigsten entwickelten Ländern (LDCs) zu unterstützen. In diesen Ländern hergestellte Generika sind bis 2012 von Patentgebühr-Zahlungen ausgenommen.⁶ Dreieckskooperationen könnten diesen komparativen Vorteil Indiens mit Geberprogrammen im Bereich der öffentlichen Gesundheitsversorgung verknüpfen. In ähnlicher Weise unterstützt die deutsche Technische Zusammenarbeit (TZ) das *Centro Internacional de Cooperação Técnica* (CICT) in Brasília, eine zusätzliche FZ-Unterstützung wurde zugesagt. CICT macht die kostengünstige brasilianische HIV/AIDS-Generikaproduktion und das effiziente Distributionssystem für andere Länder in Lateinamerika und der Karibik verfügbar (siehe Kap 5.4).

In einigen Fällen erweist sich die Dreieckskooperation als vorteilhaft, weil sich Kooperations- und Drittland kulturell nahe stehen und damit Kosten und Risiken entfallen, die aus kultureller Unterschiedlichkeit resultieren, wie z.B. mangelndes Verständnis für institutionelle Prozesse. Auch kann die wirtschafts- oder sozialpolitische Führungsrolle des Anker-

6 Die BMZ-Initiative zur lokalen Generikaproduktion (Ref. 305) unterstützt bereits FZ-Ansätze in Tansania und Ruanda, darüber hinaus zahlreiche *Public-Private Partnerships* (PPPs).

landes in der Region weitgehend anerkannt sein und angebotene Problemlösungskonzepte damit eine höhere Akzeptanz bekommen.

(5) Dreieckskooperation als Element von *Phasing Out*-Strategien der deutschen EZ:

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit hat es sich zum Ziel gesetzt, die Zahl der Partnerländer zugunsten signifikanter Beiträge für die verbleibenden Partnerländer zu reduzieren. Für diejenigen Länder, mit denen die Kooperation auslaufen wird, gilt es, einen geordneten sukzessiven Ausstieg (*Phasing Out*) zu organisieren, bei dem gewährleistet ist, dass erfolgversprechende Programme in eigener Regie oder von anderen Partnern weitergeführt werden.

Dreieckskooperationen können ein zentrales Element einer *Phasing Out*-Strategie sein. Das gilt sowohl für den Fall, dass die Zusammenarbeit mit einem (potenziellen) Kooperationsland mit Anker- oder Schwellenlandstatus auslaufen soll als auch für ein *Phasing Out* der Kooperation mit einem Drittland.

Sofern die Zusammenarbeit mit **Anker- und Schwellenländern** auslaufen soll, geschieht dies in der Regel weil die Partner selbst einen befriedigenden Entwicklungsstand erreicht haben und diesen durch hohes Wachstum und hohe Spar- und Investitionsquoten absichern können (z.B. Thailand). Es liegt jedoch im deutschen Interesse, die über die Jahrzehnte mit diesen Ländern aufgebauten Netzwerke nicht vollständig zu verlieren, sondern

- a) die Nachhaltigkeit der begleiteten institutionellen Entwicklungsprozesse zu sichern, u.a. indem die letzte Phase der Zusammenarbeit auf Maßnahmen des Kapazitätsaufbaus konzentriert wird, welche das Kooperationsland befähigen, *lessons learnt* im Rahmen der eigenen EZ zu multiplizieren;
- b) bestehende Netzwerke der EZ in bilaterale Partnerschaften „auf Augenhöhe“, also auf Basis gegenseitiger Finanzierung, mit Fachinstitutionen in Deutschland zu überführen, und
- c) die Kooperationsländer darin zu bestärken, regional und global Verantwortung zu übernehmen und anderen Entwicklungsländern die aufgebauten Kompetenzen zur Verfügung zu stellen.

Diese Ziele können besser erreicht werden, wenn anstelle eines abrupten Ausstiegs eine Zwischenphase der Dreieckskooperation eingelegt wird, die der Stärkung der Partner als Neue Geber und der Bildung erweiterter Kooperationsnetzwerke mit neuen Partnern dient, die auf Dauer von den Kooperationsländern selbst oder von Nicht-EZ-Institutionen (z.B. anderen deutschen Ressorts, Wirtschaftsverbänden, Unternehmen) finanziert werden. In Thailand wurde z.B. eine Trägerstruktur für das *Thai-German Institute* mit Finanzierungsbeiträgen der thailändischen Regierung und der deutschen Wirtschaft gefunden, die den Erhalt der Institution als „Leuchtturm“ der deutsch-thailändischen Kooperation gewährleistet. In ähnlicher Weise wird ein Studiengang der dualen Ingenieurausbildung, in dem sich zunächst die GTZ engagiert hatte, künftig von der RWTH Aachen unterstützt. Die Gründung der *Thai German Graduate School* ist die erste „Off-Shore-Gründung“ einer deutschen Technischen Hochschule (TH) in Thailand (finanziert durch den Deutschen Akademischen Austausch Dienst – DAAD, das Land Nordrhein-Westfalen, die thailändische Regierung und die deutsche Wirtschaft) und hat zum Ziel, eine an den Bedürfnissen

der Industrie orientierte und nach Aachener Qualitätsmaßstäben ausgerichtete Ingenieursausbildung (acht Masterstudiengänge) vor Ort anzubieten.⁷ Das Bundesinstitut für Berufliche Bildung, InWEnt, die Fraunhofer-Gesellschaft, die Steinbeis-Stiftung, das Centrum für internationale Migration und Entwicklung (CIM), *GTZ International Services* und andere international tätige deutsche Institutionen sind ebenfalls geeignet, EZ-Beiträge zu substituieren, indem sie ihre Maßnahmen durch Partnerbeiträge oder durch Budgets anderer deutscher Ressorts bzw. europäischer Programme decken.

Dreieckskooperationen können auch den Ausstieg aus Kooperationsprogrammen mit **Drittländern** in geeigneter Weise abfedern, indem der bisherige deutsche Beitrag sukzessive durch Leistungen des Kooperationslandes substituiert wird. Letztere könnten die weiterhin benötigten externen Finanzierungs- und Know-how-Beträge schrittweise übernehmen. Ziel hierbei wäre, die deutschen Leistungen im gleichen Maße zu reduzieren (und ggf. anderen Kooperationsfeldern zuzuführen), wie die Problemlösungskompetenz der beiden anderen Partner in der Dreieckskooperation steigt. Das Modell der Dreieckskooperation kann zugleich dazu beitragen, dass die neuen Geber bisherige Qualitätsstandards der Programme übernehmen.

(6) Partnerschaft mit Deutschland: Gerade die Schwellen- und Ankerländer, die aufgrund wachsender eigener Leistungsfähigkeit weniger auf internationale EZ angewiesen sind und selbst zu Gebern werden, sind einflussreiche Gestaltungsakteure globaler Strukturpolitik und damit wichtige Partner Deutschlands. Mit diesen Ländern gilt es daher insbesondere, partnerschaftliche Dialog- und Kooperationsstrukturen „auf gleicher Augenhöhe“ in verschiedenen Bereichen von Wirtschaft, Politik, Wissenschaft und Kultur auszubauen, ähnlich wie sie Deutschland mit anderen „alten“ Industrieländern unterhält. Dreieckskooperationen leisten einen Beitrag zur Entwicklung solcher Kooperationsnetzwerke mit Schwellen- und Ankerländern.

Kasten 3 zeigt am Beispiel des DAAD, wie Dreieckskooperationen auch außerhalb der EZ im engeren Sinne gleichzeitig zur Entwicklung in Drittländern beitragen und die wissenschaftlich-technologischen Netzwerke zwischen Deutschland und Ankerländern ausbauen können.

2.2 Ziele des Kooperationslandes

Viele der Neuen Geber betreiben heute eine deutlich aktivere Außenpolitik und bringen sich vermehrt in globale und regionale Verhandlungsprozesse ein als noch vor zehn Jahren. Das gilt u.a. für China, Indien, Brasilien, Mexiko und Südafrika. EZ-Programme können dazu beitragen, die internationale Reputation des jeweiligen Geberlandes zu verbessern und werden von Außenministerien häufig in diesem Sinne eingesetzt. Insbesondere bei den beiden größten Ländern mit boomenden Volkswirtschaften treten globale Wirtschaftsinteressen (Sicherung der Rohstoffversorgung und Erschließung von Absatzmärkten) hinzu. Es ist insofern wenig verwunderlich, dass die Neuen Geberländer in

⁷ Webseite der deutschen Auslandsvertretung Bangkok: http://www.bangkok.diplo.de/de/06/Bilaterale_Kulturbeziehungen/Wissenschaft_und_Hochschulbeziehungen_seite.html.

Kasten 3: Dreiecks Kooperationen des DAAD

Einige BMZ-finanzierte Programme des DAAD fallen unter unsere Definition von Dreiecks Kooperationen, wenn man der Tatsache Rechnung trägt, dass die Partneruniversitäten und -institute durch Infrastruktur- und Personalkosten zu den Programmen beitragen.

Die Vergabe von Postgraduierten-Stipendien für das Studium an Afrikanischen „Centers of Excellence“ oder innerhalb afrikanischer wissenschaftlicher Netzwerke bietet Empfängern in Drittländern des subsaharischen Afrika die Möglichkeit, z.B. am Zentrum für Menschenrechte an der Universität in Pretoria zu studieren oder zu Friedens- und Konfliktforschung an der Universität von Ibadan (Nigeria) zu arbeiten (2 Jahre Master oder 3 Jahre PhD). Weitere Institute, mit denen der DAAD in diesem Programm kooperiert befinden sich in Kenia, Tansania, Ghana, Senegal und Burkina Faso.

Das „BMZ-Drittlandstipendienprogramm Südamerika“ des DAAD steht Bewerbern aus allen süd-amerikanischen Ländern, vorrangig aus Ländern der Andenregion, zur Teilnahme an Studiengängen v. a. der Naturwissenschaften in Argentinien und Mexiko zur Verfügung.

Gerade in Bezug auf Ankerländer besteht großes gegenseitiges Interesse, die Partnerschaft über die EZ hinaus in verschiedenen Politikfeldern, insbesondere auch der wissenschaftlich-technologischen Zusammenarbeit (WTZ), auszubauen. Unter dem Stichwort „Knowledge for Development“ gilt es, wissenschaftliche und technologieorientierte Netzwerke für Entwicklungsprozesse nutzbar zu machen. Dieses erfordert eine verbesserte Koordinierung der EZ- und WTZ-Institutionen in Deutschland und bei den Partnern in Ankerländern. Der DAAD, dessen Programme vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), BMZ, AA und Bundesländern finanziert werden, kann eine wichtige Scharnierfunktion für Dreiecks Kooperationen in wissensintensiven Entwicklungsprozessen ausfüllen.

vielen Fällen außenpolitische bzw. außenwirtschaftliche Ziele mit ihren Geberaktivitäten verbinden. Dieser Sachverhalt ist nicht spezifisch für die Neuen Geber, sondern immer auch Aspekt der EZ der DAC-Geber gewesen, insbesondere in den Anfängen ihrer Entwicklungszusammenarbeit.

Gleichzeitig ist anzuerkennen, dass die Bereitstellung knapper eigener Haushaltsmittel für altruistische Zielsetzungen in Drittländern die meisten der Neuen Geberländer vor weitaus größere innenpolitische Legitimationsprobleme stellt, als dies in Hocheinkommensländern der OECD der Fall ist. In den meisten Neuen Geberstaaten leben selbst noch große Teile der Bevölkerung in Armut und beanspruchen öffentliche Transferleistungen. Die ersten Ansätze zu eigenen Geberanstrengungen sind daher zunächst zu würdigen, und es sollten nicht von Beginn an die gleichen Maßstäbe in Bezug auf Quantität und Gemeinwohlorientierung angelegt werden wie an die alten DAC-Mitglieder. Insofern ist der Wunsch, die eigenen EZ-Mittel stärker an außenwirtschaftlichen Eigeninteressen zu orientieren, zumindest für eine Übergangszeit zu respektieren. **Mindestanforderungen**, z.B. bezüglich Governance-Kriterien und Geberkoordinierung, können und sollen dennoch an die Qualität der EZ der Neuen Geber gestellt werden. Daher ist der Dialog über Geberstandards wichtig.

Nicht alle Neuen Geber haben Interesse bekundet, sich gemeinsam mit Deutschland und/oder anderen Gebern in Drittländern zu engagieren. Diejenigen Länder, die diesen Wunsch geäußert haben (siehe Kap. 5, Tabelle 2), erwarten in der Regel zum einen finanzielle Unterstützung ihrer beginnenden EZ-Programme durch die „alten“ Geber, zum anderen Know-how-Transfer. Je nach Wirtschaftsleistung (Pro-Kopf-Einkommen, Wirtschaftswachstum, Devisenreserven usw.) sind hier unterschiedliche Maßstäbe anzulegen. Allerdings sollten immer signifikante Eigenbeiträge der Kooperationsländer als Nachweis glaubwürdigen Engagements vorausgesetzt werden.

Zwischen dem Wunsch, die eigene internationale Reputation zu erhöhen und EZ als Wegbereiter für längerfristige außenpolitische und außenwirtschaftliche Zielsetzungen zu nutzen auf der einen, und der Absicht, Allianzen mit erfahrenen und finanzkräftigen „alten“ Gebern einzugehen auf der anderen Seite besteht ein Zielkonflikt; denn die Allianzen zwingen dazu, eigene nationale Agenden zurückzustellen. Insbesondere China und, mit Einschränkungen, Indien haben eine klare Internationalisierungsagenda und setzen signifikante EZ-Mittel ein. In diesen beiden Ländern ist das Interesse an Dreieckskooperationen deutlich geringer als etwa in Brasilien, Mexiko und Südafrika, deren neue EZ-Institutionen sich weniger stark an außenpolitischen und -wirtschaftlichen Eigeninteressen orientieren, die aber ein starkes Motiv haben, die noch geringfügigen EZ-Budgets durch Dreieckskooperationen aufzustocken.

2.3 Ziele des Drittlands

Als Mindestvoraussetzung für Dreieckskooperationen müssen Drittländer – ob Partnerländer des BMZ oder nicht – ihr Interesse an Geberleistungen, welche innerhalb einer Dreieckskooperation erbracht werden sollen, eindeutig artikulieren. Im gleichen Maße wie in der bilateralen Zusammenarbeit gilt das Antragsprinzip, wobei mögliche Bedarfe z.B. den Armutsreduzierungsstrategien entnommen werden können. Die *ownership* der Drittländer muss gegeben sein, damit diese Dreieckskooperationen nicht als Fremdsteuerung zweier gewichtiger politischer Akteure wahrnehmen – auch und besonders für den Fall, dass es der deutschen Seite vorrangig darum geht, die Beziehungen zum Neuen Geber zu intensivieren.

Drittländer haben in vielen Fällen historisch belastete Beziehungen zu den fortgeschrittenen, wirtschaftlich potenteren und damit meist auch politisch einflussreicheren und militärisch dominanten Anker- und Schwellenländern ihrer jeweiligen Region und begegnen deren Bemühungen um regionale Einflussnahme mitunter mit erheblichem Misstrauen. Vor diesem Hintergrund gilt es sorgfältig abzuwägen, inwiefern die Drittländer einen Mehrwert in Dreieckskooperationen sehen.

Außerdem ist davon auszugehen, dass alle Empfängerländer von EZ großes Interesse daran haben, möglichst gute Leistungen zu möglichst geringen Transaktionskosten zu erhalten. Die aktuellen Bestrebungen zur Harmonisierung der Geberbeiträge sowie zur Programm- und Budgetfinanzierung sind als Reaktion auf vielfach unzumutbare Steuerungsansprüche einer hochgradig fragmentierten internationalen Gebergemeinschaft zu verstehen. Das Engagement vieler Neuer Geber aus dem Kreis der Schwellen- und Ankerländer sowie der EU-Beitrittsländer ist zwar zu begrüßen, weil es zusätzliche Ressourcen für Entwicklungsländer mobilisiert, droht aber die Auswüchse der Steuerungsbürokratie und der administrativen Überforderung vieler Partnerländer noch zu verschärfen, zumal die Neuen Geber jeweils nur vergleichsweise kleine Beträge einbringen. Insofern müssen bei Dreieckskooperationen Aufwand und Nutzen auch aus der Sicht des Drittlandes gründlich abgewogen werden. Insbesondere sollten zusätzliche aufwändige Abstimmungsprozesse und Projektbürokratie vermieden werden.

3 Anforderungen an die Ausgestaltung entwicklungspolitischer Dreieckskooperationen

Das vorige Kapitel hat gezeigt, dass die Ziele, welche die verschiedenen Parteien mit entwicklungspolitischen Dreieckskooperationen verfolgen, keineswegs immer kongruent sind. Die Identifizierung gemeinsamer Interessen ist eine notwendige, aber noch keine hinreichende Bedingung für Dreieckskooperationen. Damit sich diese entwicklungspolitisch lohnen, müssen noch weitere Bedingungen erfüllt sein. Im Folgenden werden zunächst einige Erfolgsbedingungen beschrieben, die erfüllt sein müssen, damit sich die deutsche EZ auf Dreieckskooperationen einlassen kann (Kap. 3.1). Des Weiteren werden zwei Fragen erörtert, die für die praktische Durchführung von hoher Relevanz sind, nämlich auf welche Quote eine Dreieckskooperation anzurechnen ist – diejenige der deutschen EZ mit dem Kooperations- oder diejenige mit dem Partnerland (3.2) – und ob sich die zu wählenden Kooperationsthemen an den vereinbarten Schwerpunkten für das Kooperations- oder denen für das Drittland orientieren sollen (3.3). Schließlich werden die Anforderungen an die Ausgestaltung entwicklungspolitischer Dreieckskooperationen in einem Zwischenresümee festgehalten (3.4).

3.1 Mindestanforderungen an Dreieckskooperationen

Die folgenden fünf Kriterien müssen in jedem Falle erfüllt sein, bevor sich die deutsche EZ für eine Dreieckskooperation entscheidet:

1) Interesse und Engagement des Drittlands. Interesse und Engagement (*ownership*) des Drittlandes, für welches im Rahmen der Dreieckskooperation entwicklungspolitische Leistungen erbracht werden sollen, sind unbedingte Voraussetzung für Dreieckskooperationen. Ohne ausreichend dokumentierten Wunsch und nachvollziehbaren Bedarf des in Frage kommenden Drittlands sollten keine Anstrengungen unternommen werden, dem Partner Dreieckskooperation anzubieten.

Interesse des Drittlandes sollte nicht nur an der betreffenden entwicklungspolitischen Leistung als solcher bestehen, sondern auch daran, in dieser spezifischen Partnerkonstellation zusammenzuarbeiten. Wie weiter oben erwähnt, mag es das Drittland bevorzugen, die entsprechende Leistung direkt vom deutschen oder vom Ankerlandpartner zu beziehen. Das grundsätzlich sinnvolle Bestreben, Ankerländer zur Übernahme regionaler und globaler Verantwortung zu ermutigen, findet seine Grenzen, wenn das Drittland eine kritische Distanz zu regionalen Vormachtansprüchen des regionalen Ankerlandes hat oder wenn die Bereitschaft zur Zusammenarbeit in den betroffenen Durchführungsinstitutionen gering ist. Die Erfahrungen mit Israel (Kasten 4) sowie die Irritationen, die eine geplante südafrikanisch-deutsche Kooperation im Kongo verursacht haben, verdeutlichen diese politischen Risiken.

2) Kofinanzierung durch das Kooperationsland. Wenn Deutschland gemeinsam mit Ankerländern Geberleistungen erbringt, sollte ein signifikanter Finanzierungsbeitrag, bzw. äquivalente Personal- und Sachleistungen, des Kooperationslandes erwartet werden. In der Kofinanzierung unterscheidet sich die Dreieckskooperation von der üblichen Praxis, Expertise aus dritten Ländern auf Vertragsbasis (bezahlt aus dem Budget für die bilaterale Kooperation mit dem Drittland) in Programme mit Partnerländern einzubeziehen.

Kofinanzierung sollte eingefordert werden, weil es ein Ziel der Dreieckskooperation ist, Ankerländer darin zu bestärken, mehr internationale Verantwortung zu übernehmen. Eine volle oder weit überwiegende Kostenübernahme der Programme eines Kooperationslands durch den traditionellen Geber (wie z.B. in einigen Fällen von Japan praktiziert) würde dieses unterminieren und widerspräche dem Anspruch, Vorhaben „auf gleicher Augenhöhe“ mit dem Kooperationsland durchzuführen. Die Bereitschaft, eigene Ressourcen bereitzustellen, ist insofern ein wichtiger Indikator für das politische Engagement des Kooperationslandes. Deutschland verfolgt außerdem das Interesse, durch Dreieckskooperation die Hebelwirkung seiner Entwicklungspolitik zu erhöhen. Auch dies ist nur zu erreichen, wenn zusätzliche Ressourcen des Kooperationslandes mobilisiert werden. Insofern sollte in jedem Falle eine Kostenteilung zwischen Deutschland, dem Kooperations- und dem Drittland erfolgen.

Wichtig ist, dass das BMZ seine Erwartungen bezüglich einer Kofinanzierung durch das Kooperationsland frühzeitig darlegt und klare Absprachen über Kriterien und Finanzierungsschlüssel festgelegt werden.

3) Konsens über gute Geberpraktiken. In den Zielen des Kooperationslandes sollten eine *Annäherung an „gute Geberpraktiken“* und eine *hohe Dialogbereitschaft* zu erkennen zu sein. Insbesondere sollte sich das Kooperationsland grundsätzlich

- zur MDG-Agenda,
- zu nachhaltiger ökonomischer, ökologischer und sozialer Entwicklung,
- zu grundlegenden Prinzipien verantwortlicher Rechnungslegung und Mittelverwendung und
- zur Friedensentwicklung sowie zum Multilateralismus im Rahmen globaler Strukturpolitik

bekennen. Umgekehrt sind Dreieckskooperationen abzulehnen, wenn die Geberleistungen der Kooperationsländer darauf zielen, aggressive Markteintrittsstrategien zu unterstützen, nicht-nachhaltige Ressourcenausbeutung zu befördern oder Unrechtregime zu stabilisieren. Insbesondere kann eine unkonditionierte Zusammenarbeit mit Ländern, die im Konflikt mit der Staatengemeinschaft stehen (z.B. Iran, Nordkorea, Sudan und Simbabwe), die Bemühungen der Gebergemeinschaft um Reformen konterkarieren. Wie bereits erwähnt, sollte die deutsche Seite allerdings nicht allein auf die *heutige* Qualität der EZ der Neuen Geber achten, sondern auch deren Bereitschaft zum Dialog und zur Anpassung ihrer Standards würdigen.

4) Effizienz. Die Durchführung von EZ-Vorhaben im Rahmen von Dreieckskooperationen sollte so angelegt sein, dass knappe Ressourcen der Geber effizienter eingesetzt werden können als in herkömmlichen Partnerkonstellationen. Zu den Vorteilen der Dreieckskooperation zählt, dass diese potenziell Größenvorteile nutzen (*Scaling-up* erprobter Programme), dass das Kooperationsland bestimmte Leistungen zu geringeren Arbeits- und Infrastrukturkosten anbieten kann und dass zusätzliche Mittel der Partner mobilisiert werden. All dieses kann die Hebelwirkung der deutschen EZ-Mittel erhöhen.

In den meisten Fällen werden mit der Dreieckskooperation auch Ziele in Bezug auf das Kooperationsland verfolgt, insbesondere das *capacity building* bei den neuen Geberinstitutionen. Auch diese Ziele rechtfertigen einen gewissen Mitteleinsatz. In den Entschei-

dungsprozess über Dreieckskooperationen müssen daher neben Effizienzkriterien in Bezug auf das Drittland auch die intendierten Lernprozesse im Kooperationsland eingehen.

In vielen Fällen ist allerdings zu befürchten, dass die o.g. Vorteile durch erhöhte Koordinationskosten überkompensiert werden. Immerhin gilt es jetzt, sich zwischen *drei* Partnern auf gemeinsame Schwerpunkte, Ziele, Durchführungsmodalitäten und Kostenverteilungsschlüssel zu verständigen. Da jede der Seiten üblicherweise eigene, nicht vollständig kompatible Verfahren bezüglich Ausschreibung, Wirkungsmonitoring u.dgl. hat und gegenüber der eigenen innenpolitischen Klientel rechenschaftspflichtig ist, ist dieses Problem nicht zu unterschätzen.

Jeder neue Geber aus dem Kreis der Ankerländer, der eigene bilaterale EZ-Programme initiiert, erhöht die Fragmentierung der Geberlandschaft und trägt damit zur Bürokratisierung der EZ, zur Überforderung der lokalen Administration und zur Dissonanz der Geberdialoge bei. Dreieckskooperationen können im Extremfall dazu führen, dass die Verwaltung eines Empfängerlandes nicht nur die bilateralen Programme der traditionellen (z.B. Deutschland und Japan) und der neuen Gebern (z.B. Mexiko) verhandeln muss, sondern obendrein noch gesonderte Verfahren für z.B. ein deutsch-mexikanisches und ein japanisch-mexikanisches Geberprogramm erforderlich werden.

Um den administrativen Aufwand gering zu halten, sollten Dreieckskooperationen so pragmatisch wie möglich im Rahmen bestehender Vereinbarungen mit dem Kooperationsland bzw. dem Drittland durchgeführt werden. Zudem könnte ein einheitliches „*Model Framework*“ für Dreieckskooperationen – wie von der OECD angeregt, siehe Kasten 1 – erarbeitet werden, um die Proliferation unterschiedlicher Verfahren für diverse Partnerkonstellationen zu vermeiden. Darüber hinaus gilt es grundsätzlich zu prüfen, ob es sinnvoller wäre, die neuen Geber in internationale Programmfinanzierung einzubinden, anstatt zusätzliche (und meist sehr kleine) bilaterale Durchführungsprogramme zu fördern. Auch kann eine sinnvolle Alternative sein, Dreieckskooperationen der EU-Ebene zu überlassen (siehe Kap. 4). Auf jeden Fall sollte auch für Dreieckskooperationen sichergestellt werden, dass deren thematischer und regionaler Zuschnitt *komplementär* zu den Kooperationsbereichen anderer Geber gestaltet wird.

5) Keine Beschädigung des deutschen Ansehens im Ausland. Deutschland ist, ebenso wie die kooperierenden Neuen Geber, daran interessiert, dass der geleistete Entwicklungsbeitrag in der Öffentlichkeit und bei den Regierungen des Drittlandes wahrgenommen und die Solidarität des Gebers anerkannt wird. Im Falle von Dreieckskooperationen ist es wünschenswert, dass der deutsche Beitrag sowohl vom Kooperationsland als auch vom Drittland gewürdigt wird. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Interesse des Kooperationslandes, mit den eigenen Leistungen politisch „zu punkten“, mindestens ebenso groß ist. Dies birgt ein gewisses Konfliktpotenzial und ist insofern rechtzeitig mit den Partnern zu klären. Um dieses zu entschärfen, sollte Deutschlands Anspruch, mit seinem Beitrag zur Dreieckskooperation politisch sichtbar zu werden, nicht zu hoch sein.

In jedem Falle gilt es jedoch zu verhindern, dass Deutschlands Beziehungen zu Drittländern durch Dreieckskooperationen negativ beeinflusst werden. Dieses wäre insbesondere dann der Fall, wenn Dreieckskooperationen ineffizient organisiert werden oder wenn relevante gesellschaftliche Gruppen Hegemonialansprüche des Kooperationslandes befürchten. Reale Beispiele für solche Risiken werden in den Länderkapiteln erörtert. Es ist daher

unbedingt sicherzustellen, dass das Ansehen Deutschlands und seiner EZ-Institutionen nicht durch solche Ressentiments oder durch ineffiziente Geberleistungen beeinträchtigt wird.

3.2 Finanzierung aus der Quote der Kooperations- oder der Drittländer?

Oben wurde argumentiert, dass bei allen Dreieckskooperationen eine Kostenteilung zwischen dem etablierten Geber, dem Kooperations- und dem Drittland einzufordern ist. Über die Höhe und Form des Beitrags ist im Einzelfall zu entscheiden.

Darüber hinaus stellt sich für das BMZ die Frage, ob der deutsche Beitrag aus der mit dem Kooperationsland vereinbarten bilateralen EZ-Quote oder aus derjenigen des Drittlandes zu finanzieren ist. Auch dieses ist im Einzelfall zu entscheiden, wobei folgende Kriterien heranzuziehen sind:

1. Geht es um Globale Öffentliche Güter? Sofern die Geberleistung zu einem hohen Teil darin besteht, ein Globales Öffentliches Gut herzustellen, kann es angemessen sein, einen größeren Teil der Kosten durch deutsche Beiträge zu übernehmen. Die Finanzierung kann dann außerdem aus Sonderfonds anstatt der jeweiligen Länderquote erfolgen.
2. Begünstigen die zu erbringenden Leistungen in der Hauptsache das Kooperations- oder das Drittland? In der Regel verfolgt die deutsche EZ mit Dreieckskooperationen ein doppeltes Ziel, nämlich entwicklungspolitische Wirkungen im Drittland zu erzielen und die Qualität der Geberleistungen im Kooperationsland zu verbessern. Je nach Gewichtung dieser Zielsetzungen sollten auch die Eigenleistungen der beiden Partner unterschiedlich hoch sein, und dementsprechend sollte der deutsche Beitrag mehrheitlich entweder auf die bilateralen Zusagen gegenüber dem Kooperationsland oder denen gegenüber dem Drittland angerechnet werden. Eine solche Kostenteilung auf Grundlage der empfangenen Leistungen ist auch aus haushaltsrechtlichen Gründen geboten, denn es wäre unzulässig, Mittel aus einer Länderquote für einen entwicklungspolitischen Nutzen in einem anderen Land zu verwenden.
3. Wie bedürftig und wie leistungsfähig sind die jeweiligen Partner? Die Möglichkeiten, finanzielle, Sach- und Personalleistungen einzubringen, variieren u.a. in Abhängigkeit von der Haushaltslage, der Humankapitalausstattung und der institutionellen Kompetenz der beteiligten Akteure.

Ein Sonderfall liegt vor, wenn das Drittland kein Partnerland der deutschen EZ ist, so dass die Möglichkeit entfällt, Maßnahmen aus einer bilateralen Quote zu verwenden. Entsprechende Kooperationen kommen daher nur in Betracht, wenn Sonderfonds (z.B. für HIV/AIDS) zur Verfügung stehen oder das Kooperationsland bereit ist, die entsprechenden Leistungen auf die eigene Quote anrechnen zu lassen. Letzteres dürfte allerdings nur in Ausnahmefällen zutreffen, wenn sich das Kooperationsland einen signifikanten Know-how-Transfer von der Dreieckskooperation verspricht.

3.3 Orientierung an den Schwerpunkten der Kooperations- oder der Drittländer?

Nur selten wird es gelingen, Themen für Dreieckskooperationen zu finden, die *sowohl* in die bilateralen Schwerpunkten der Zusammenarbeit mit dem Kooperationsland *als auch* in diejenigen mit allen beteiligten Drittländern integriert werden können. Daher stellt sich die

Frage, in welchem Umfang die in der deutschen EZ vereinbarten Themenschwerpunkte auch für Dreieckskooperationen bindend sein sollen und, sofern dieses befürwortet wird, ob die Schwerpunkte im Kooperationsland oder diejenigen im jeweiligen Drittland maßgeblich sind.

Wir plädieren dafür, die Angebote für Dreieckskooperationen an den mit den *Kooperationsländern* vereinbarten Schwerpunkten zu orientieren. Dadurch können die institutionellen Partnerschaften, die in der bisherigen Zusammenarbeit mit dem Kooperationsland aufgebaut wurden sowie die gemeinsam entwickelten Konzepte und Projektformate für Drittländer genutzt werden. Der umgekehrte Fall, dass sich Kooperationen an den Themenschwerpunkten der deutschen EZ mit Drittländern orientieren, dürfte in der Regel nicht sinnvoll sein, weil dann die vertrauensvollen inhaltlichen Arbeitsbeziehungen mit dem Kooperationsland fehlen. Dadurch kann weniger Einfluss auf die inhaltliche Gestaltung der Zusammenarbeit genommen werden, die Expertise der kooperierenden Institutionen des Gebers kann weniger gut eingeschätzt werden, und die Transaktionskosten der Kooperation (z.B. für die Identifizierung geeigneter institutioneller Partner und Erarbeitung gemeinsamer Angebote) dürften erheblich steigen.

Dies bedeutet dann notwendigerweise, dass eine flexiblere Handhabung bei den Drittländern in Kauf genommen werden muss. Da davon auszugehen ist, dass es im Falle von Dreieckskooperationen in der Regel ausreicht, wenn das Kooperationsland einen EZ-Dialog mit dem Drittland (bzw. den Drittländern) führt und Deutschland sich den administrativen Aufwand bilateraler Planungsprozesse und Regierungsverhandlungen ersparen kann, kommen neben den BMZ-Kooperationsländern auch Nicht-Kooperationsländer als Drittländer in Betracht – immer vorausgesetzt, dass diese grundlegende Demokratie- und *Governance*-Standards erfüllen.

Ausnahmen von dem Grundprinzip, die Angebote für Dreieckskooperationen an den EZ-Schwerpunkten mit dem Kooperationsland zu orientieren, sollten zulässig sein, wenn es um globale öffentliche Güter wie HIV/AIDS-Bekämpfung, Klimapolitik, Friedens- und Stabilitätspolitik, oder innovative Finanzierungsinstrumente geht. Der Aufbau einer Partnerschaft mit Ankerländern in diesen Bereichen ist ein wesentliches Element Globaler Strukturpolitik und sollte daher einen hohen Stellenwert genießen.

3.4 Zwischenresümee

Die vorangegangenen Abschnitte haben gezeigt, dass aus deutscher Sicht vielfältige Ziele mit Dreieckskooperationen verknüpft werden und dass zwischen den Zielen der unterschiedlichen beteiligten Akteure durchaus Zielkonflikte bestehen. Daraus ergibt sich, dass

- das BMZ seine Interessen eindeutig definieren muss, ehe es Durchführungsorganisationen mit der Erarbeitung von Umsetzungsvorschlägen betraut;
- Entscheidungen über Dreieckskooperationen einzelfallbezogen unter sorgfältiger Abwägung der Vor- und Nachteile zu treffen sind. Auch wenn die deutsche EZ ein besonderes Interesse daran hat, neue Formen der Partnerschaft mit Ankerländern zu entwickeln, bedeutet dies keineswegs, dass Dreieckskooperationen zum Standardrepertoire der Zusammenarbeit mit diesen Ländern werden müssen;

- Dreieckskooperationen politisches Konfliktpotenzial bergen können und daher frühzeitig und eng mit dem Auswärtigen Amt abgestimmt werden sollten.

Wenn es gelingt, Kooperationsländer zur Übernahme internationaler Verantwortung zu ermutigen, sie in ihrer neuen Rolle als Geber zu unterstützen und die Qualität ihrer gegebenen EZ zu verbessern, so ist dies hoch zu bewerten. Dieses kann auf unterschiedliche Weise befördert werden, unter anderem durch Einbindung in DAC-Diskussionen und *peer reviews* sowie durch *capacity building* für die neu entstehenden EZ-Institutionen. Die gemeinsame Durchführung von Projekten und Programmen in Drittländern kann hilfreich oder sogar erforderlich sein, um Kontakte auf der Arbeitsebene zu schaffen, die ihrerseits das für den Dialog erforderliche Vertrauen aufbauen. Projektbezogene Dreieckskooperationen sind jedoch in vielen Fällen mit Problemen behaftet. Politische Risiken und administrativer Aufwand schränken die Einsatzmöglichkeiten für dieses Instrument stark ein oder machen seinen Einsatz sogar unvertretbar. Ob Dreieckskooperationen tatsächlich Effizienzgewinne in Drittländern erzielen (im Vergleich etwa zu direkter bilateraler deutscher EZ) ist zweifelhaft, insbesondere wenn die zusätzlichen Koordinierungskosten gegengerechnet werden. Das Beispiel der türkisch-deutschen EZ für Zentralasien etwa ist als Fehlschlag zu werten (siehe Kasten 4). Dreieckskooperationen sind kein Selbstzweck und mit Bedacht einzusetzen. Im Regelfall sollte sich die Zusammenarbeit mit Kooperationsländern nicht darauf beschränken, Projekte und Programme in Drittländern „technisch abzuwickeln“, sondern von Dialog- und Qualifizierungskomponenten für die Neuen Geber flankiert werden.

Kasten 4: Erfahrungen mit Dreieckskooperationen in der Vergangenheit

Schon in der Vergangenheit hat die deutsche EZ die Möglichkeit entwicklungspolitischer Dreieckskooperationen mehrfach erörtert und erste Erfahrungen mit Pilotinitiativen gemacht. Diese sollten in gegenwärtige Überlegungen einfließen.

Mit **Israel** gab es Überlegungen, wie dessen Know-how auf dem Gebiet der Bewässerungstechnik für Landwirtschaft in ariden Gebieten zu Gunsten dritter Staaten eingesetzt werden könnte. Im Rahmen von Dreieckskooperationen sollten israelische Experten diesen Technologien international zum Einsatz verhelfen. Diese Überlegungen stießen jedoch bei den potenziellen Drittländern auf Ablehnung und konnten daher nicht konkretisiert werden. Dort, wo der Bedarf für Bewässerungstechniken am ehesten gesehen wurde – in den Nachbarländern Israels im Nahen Osten –, war die politische Akzeptanz des Kooperationslands Israel am wenigsten gegeben.

Aktuell ist Israel nach Auskunft der deutschen Auslandsvertretung in Maputo daran interessiert, in Kooperation mit Deutschland in Mosambik Hilfe zu leisten

Nach dem Zusammenbruch der ehemaligen Sowjetunion gab es Überlegungen zu deutsch-türkischen Dreieckskooperationen mit den unabhängig gewordenen Turkstaaten Zentralasiens. Hierbei sollte die kulturelle Nähe der **Türkei** zu den Drittländern der Kooperation zum Erfolg verhelfen. In diesem Rahmen stattete die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) zwei türkische Programmbanken (Turkiye Halk Bankasi, THB und Sinai Yatirim Bankasi, SYB) mit Kreditlinien aus, die von türkischen Unternehmern in Zentralasien abgerufen werden konnten (1995–2001). Zielsetzung des Programms war zum einen, die wirtschaftliche Transformation in den Drittländern zu unterstützen; zum anderen sollten institutionelle Lernprozesse bei den türkischen Trägerinstitutionen THB und SYB befördert werden. Da die Kredite nicht in genügender Weise abgerufen wurden, wurde die Zusammenarbeit jedoch schließlich als unzureichend bewertet und eingestellt. Es konnten weder Investitions- und damit verbundene Beschäftigungsimpulse erzielt werden, noch die erwünschten strukturellen Wirkungen bei den Banken. Im Hintergrund des Misslingens dieser Kooperation steht allerdings die türkische Finanzkrise des Jahres 2001.

Quelle: Gespräche mit den Referaten des BMZ 220 (Hr. Kanera) und 205 (Hr. Hruschka)

4 Alternativen zur Dreieckskooperation zwischen Deutschland, Kooperationsländern und Drittländern

Die vorangegangenen Überlegungen haben gezeigt, dass Dreieckskooperationen zwischen Deutschland, einem Kooperationsland aus dem Kreis der Anker- und Schwellenländer und einem oder mehreren Drittländern aus verschiedenen Gründen attraktiv sein können, aber auch Risiken beinhalten – etwa, dass die Akzeptanz des Drittlandes sinkt, weil es Vorbehalte gegen das regional dominante Kooperationsland hat, oder dass ein Neuer Geber mit problematischer Zielsetzung und/oder Performance politisch aufgewertet wird. Einige dieser Risiken können vermindert werden, wenn anstelle der gemeinsamen Geberrolle von Deutschland und einem einzelnen Kooperationsland regionale Institutionen als Partner auftreten. Denkbar sind:

- Zusammenarbeit der deutschen EZ mit regionalen Institutionen, wie z.B. dem MERCOSUR (*Mercado Común del Sur*) oder ESCAP (*Economic and social development in Asia and the Pacific*), anstelle der privilegierten Partnerschaft mit einem Kooperationsland. Dieses entspricht den bereits vielfach praktizierten sog. „Regionalvorhaben“;
- Zusammenarbeit der EU als regionaler Institution (anstelle Deutschlands als einzelner bilateraler Geber) als Partner in Dreieckskooperationen mit Neuen Gebern und Drittländern.⁸

Vor jeder Entscheidung über Dreieckskooperationen sind die Vor- und Nachteile dieser Alternativen abzuwägen.

4.1 Regionalvorhaben der deutschen EZ

Regionalvorhaben haben gegenüber Dreieckskooperationen Vorteile symbolisch-politischer Art. Vielen Ankerländern wird in ihrer Region mehr oder weniger starker Argwohn aufgrund (nachgesagter oder tatsächlicher) hegemonialer Bestrebungen entgegengebracht. In vielen Fällen sind die politischen Beziehungen zu den in Frage kommenden Drittländern historisch vorbelastet, insbesondere wenn es sich um unmittelbare Nachbarländer handelt. Das gemeinsame Auftreten Deutschlands und eines Kooperationslandes im Rahmen von Dreieckskooperationen in einem Nachbarland der Region ist daher in manchen Fällen nicht angebracht. Das Auswärtige Amt warnt, dass allein die öffentliche Kategorisierung bestimmter Länder als „Ankerländer“, denen Deutschland eine besondere regional- oder weltpolitische Rolle zuweist, von Drittländern als Herabstufung empfunden werden kann. In einigen Fällen (z.B. Südafrika) möchten die Kooperationsländer selbst es vermeiden, als „strategische Partner“ Deutschlands oder anderer westlicher Geber angesehen zu werden. In solchen Situationen kann es angemessen sein, keine Kooperation einzugehen, die einen speziellen Partner formal privilegiert. Regionalvorhaben, z.B. mit regionalen Wirtschaftsbündnissen wie der *Southern African Development Community* (SADC) oder MERCOSUR, mit regionalen Entwicklungsbanken oder UN-Organisationen, können

8 Denkbar ist auch die Kombination beider Varianten, also die Zusammenarbeit der EU mit regionalen Institutionen des „Südens“. Die Vor- und Nachteile erschließen sich analog aus den anderen beiden Optionen, so dass diese Variante hier nicht diskutiert wird.

eine sinnvolle Alternative sein, um dennoch Brücken zwischen dem Ankerland und seinen Nachbarn auszubauen. Die deutsche EZ würde es damit vermeiden, außenpolitische Signale zu senden, die von Drittländern als Privilegierung der Beziehungen zu den Ankerländern gegenüber denjenigen zu den anderen Ländern der jeweiligen Region gedeutet werden könnten.

Dabei sind idealtypisch zwei Spielarten zu unterscheiden, die eine unterschiedlich starke Einbindung von Ankerländern beinhalten, in der Praxis allerdings fließende Übergänge aufweisen:

- Im ersten Falle kooperiert der etablierte Geber, also etwa die deutsche EZ, mit einer Regionalinstitution mit dem Ziel, Wirkungen in einem oder mehreren Drittländern zu erzielen. Das Ankerland tritt dabei nicht formal als privilegierter Akteur in Erscheinung. De facto wird es in vielen Fällen dennoch so sein, dass die fortgeschritteneren Regionalpartner eine Sonderrolle als Know-how-Geber oder Kofinancier einnehmen, da sie im Vergleich zu den übrigen Ländern der jeweiligen Region meist größere Erfahrungen, besser ausgebildetes Personal, leistungsfähigere Institutionen und größeres politisches Gewicht haben. Regionalvorhaben können auf diese Weise die Verantwortungsrolle der Ankerländer stärken, ohne Ressentiments symbolisch-politischer Natur zu provozieren.
- Im zweiten Falle spielt das Ankerland eine deutlicher herausgehobene Rolle beim Aufbau einer regionalen Institution. Ein Beispiel ist die „*Collaborative Africa Budget Reform Initiative*“ (s. Kap. 5.6), bei der Deutschland und Südafrika, aufbauend auf Erfahrungen aus der bilateralen Zusammenarbeit, gemeinsam Know-how in eine regionale Institution einspeisen.

Welche Option gewählt wird, ist kontextabhängig. Einerseits liegt ein Ziel der Kooperation mit Ankerländern und anderen Neuen Gebern eben darin, die Beziehungen zu diesen als neuen weltpolitischen Schwergewichten besonders zu intensivieren und sie darin zu bestärken, regionale und globale Verantwortung zu übernehmen. Überdies haben sich viele Regionalinstitutionen als schwache Akteure erwiesen, so dass es effektiver sein kann, gezielt mit den einflussreichen Ländern der jeweiligen Region zu kooperieren, um Reformen zu katalysieren. Andererseits sind die Risiken einer solchen Privilegierung zu berücksichtigen. Die widerstreitenden Ziele – „privilegierte Partnerschaft“ vs. „gleichrangige Zusammenarbeit“ – sind einzelfallbezogen abzuwägen.

4.2 Dreieckskooperationen multilateraler Geberinstitutionen bzw. der EU⁹

Einige multilaterale Geberinstitutionen engagieren sich bereits in verschiedenen Formen der Zusammenarbeit mit Neuen Gebern, obgleich explizite Konzepte hierfür gerade erst entwickelt werden. Das gilt auch für die EZ der EU, in der bestimmte Spielarten trilateraler Kooperation bereits praktiziert werden, etwa indem die Vertretungen Chinas oder Brasiliens in die Konzeption von EU-Projekten in Westafrika einbezogen werden.

9 Hier wurden Positionen der General-Direktion für Außenbeziehungen (RELEX) und der General-Direktion Entwicklung der Europäischen Kommission berücksichtigt.

Manches spricht dafür, dass nicht einzelne bilaterale Geber, sondern die EU oder multilaterale Institutionen die Neuen Geber beim Aufbau einschlägiger Institutionen beratend begleiten und gemeinsame Programme in Drittländern durchführen. Da ist zunächst die Vermeidung von Redundanz, denn immerhin engagieren sich außer Deutschland auch die USA, Japan, Kanada, Großbritannien und Frankreich zunehmend mit Dreieckskooperationen. Zudem kann die Kooperation mehr Gewicht und politische Glaubwürdigkeit erhalten, wenn sie durch legitimierte internationale Institutionen kanalisiert wird.

Zur Klärung der Frage, welche Kooperationsangebote Deutschland im Rahmen bilateraler Programme anbieten und in welchen Fällen es stattdessen die EU unterstützen sollte, ist auf das im EU-Vertrag und der EU-Verfassung verankerte Prinzip der Subsidiarität zu verweisen. In diesem Sinne ist davon auszugehen, dass es sinnvoll sein kann, Dreieckskooperationen bilateral durchzuführen, wenn sie sich aus laufenden Programmen der deutschen EZ heraus entwickeln. Die EU-Entwicklungspolitik sollte komplementär zu den EZ-Programmen einzelner Geber wirken, in dem sie sich

1. zu Themen engagiert, die gemeinsame Politiken der EU sowie Fragen der entwicklungspolitischen Kohärenz berühren. Insbesondere in Fragen der Handels- und Umweltpolitik, der Migration sowie bei agrarökonomischen oder fischereiwirtschaftlichen Themen sollten die EU-Dimension beachtet werden.¹⁰ In handelspolitischen Fragen finden bereits trilaterale Kooperationen unter Einbeziehung Neuer Geber statt, z.B. bei der Ausgestaltung regionaler Freihandelsabkommen sowie der Angleichung von Zöllen und Ursprungsregeln (Agadir Agreement, Mercosur-Kooperation), bei der Ausgestaltung von allgemeinen Präferenzsystemen im Rahmen der WTO (AKP-Politik) und bei der institutionellen Unterstützung des Süd-Süd Handels (Afrika, AKP).
2. um einen internationalen Konsens über Geberstandards bemüht. Dieses geschieht bereits im Rahmen der Diskussion über eine „Europäische Vision“ der Prinzipien und Wertvorstellungen über Entwicklung, in die insbesondere die Neuen Geber unter den EU-Beitrittsländern eingebunden sind.

5 Geberaktivitäten ausgewählter Kooperationsländer

5.1 Identifizierung der relevanten Kooperationsländer

Im Rahmen eines Brainstorming-Treffens zu „*New Emerging Donors*“ im BMZ im letzten Jahr¹¹ wurden drei Gruppen von Neuen Gebern unterschieden:

- Partnerländer, die Deutschland bislang in erster Linie als Empfänger öffentlicher Entwicklungshilfe kennt, die jedoch in den letzten Jahren auch als Gebern tätig geworden sind, darunter zahlreiche Anker- und Schwellenländer;

¹⁰ Ein Ratsbeschluss vom Mai 2005 nennt allerdings auch die Themen Klimawandel, Sicherheit, Soziale Dimension der Globalisierung, Einkommen und „*decent work*“, Forschung und Innovation, Informationsgesellschaft, Transport und Energie (European Commission 2005, 12) als relevante Themen für die europäische Ebene, so dass eine klare thematische Abgrenzung kaum möglich erscheint.

¹¹ am 26. 10. 2005 unter der Leitung von UAL'in 30 und UAL'in 22.

- neue EU-Mitgliedstaaten;
- weitere Nicht-DAC-Geber, die weder Partnerländer der deutschen EZ noch EU-Mitglieder sind, u.a. die OPEC-Staaten.

Als potenzielle Kooperationsländer im Rahmen entwicklungspolitischer Dreieckskooperationen interessiert hier v. a. die erste Gruppe, also diejenigen Anker- und Schwellenländer, welche noch Partner des BMZ sind (siehe Tabelle 1).¹²

Tabelle 1: Neue Geber: Partnerländer unter Anker- und Schwellenländern	
Ankerländer^{a)}	Schwellenländer^{a)}
China Indien Indonesien Pakistan Thailand Iran Saudi Arabien Türkei Russland Argentinien Brasilien^{b)} Mexiko^{b)} Nigeria Ägypten Südafrika	Chile Costa Rica Malaysia Mauritius Trinidad & Tobago Uruguay
a) Partnerländer des BMZ im Fettdruck b) Zugleich Anker- und Schwellenländer	

Aus dieser Gruppe werden im Folgenden diejenigen Länder eingehender betrachtet, welche konkrete Anfragen zu Dreieckskooperationen an die deutsche Seite gestellt haben (s. Tabelle 2). Dabei werden die fünf besonders einflussreichen Ankerländer, zu denen derzeit Diskussionen zur Portfoliogestaltung stattfinden, besonders ausführlich diskutiert, nämlich China, Indien, Brasilien, Mexiko und Südafrika.

12 Klassifizierung nach BMZ (2004).

Tabelle 2: Potenzielle Kooperationsländer für entwicklungspolitische Dreieckskooperationen				
	Nennenswerte Geberaktivität	Erste deutsche Erfahrung mit Dreieckskooperationen	Aktuelle Anfrage zu Dreieckskooperationen an BMZ	Bemerkungen
China	x	–	(x)	Anfragen MOFCOM an InWEnt und China <i>Academy of Science</i> an CIM/BMZ
Indien	x	–	(x)	politisch motivierte Anfrage bez. Afghanistan; aber: Misstrauen seitens Pakistan. Informelle Anfragen einzelner Partnerinstitutionen; keine Bereitschaft zur Dreieckskooperation mit Ländern der eigenen Region.
Indonesien	x	–	–	Initiative zu Dreieckskooperation seitens Timor-Leste im Rahmen von Regierungsverh. mit Timor-L.
Pakistan	–	–	–	
Thailand	x	-	x	Ansätze aus auslaufender TZ entwickelt
Türkei	x	x	–	Dreieckskooperation in der Vergangenheit, s. Kasten 4
Brasilien	x	x	x	Interessensbekundung im Rahmen der Regierungsverhandlungen (30./31.8. 2005), GTZ erarbeitet Umsetzungsvorschläge
Mexiko	x	-	x	Interessensbekundung im Rahmen der Regierungsverhandlungen, GTZ mit Kooperationsstrategie beauftragt
Nigeria	x	–	–	Kredite für Energielieferungen als „EZ“
Ägypten	x	–	x	Anfrage während der Regierungskonsultationen 2005
Südafrika	x	x	x	Interessensbekundung im Rahmen der Regierungskonsultationen 2005
Chile	x	x	x	Pilotmaßnahme in Durchführung, weitere TZ-Maßnahme geplant
Costa Rica	–	x	–	Derzeit Prüfung, ob ein Kommunalentwicklungsprojekt auf die Grenzregion zwischen Costa Rica und Nicaragua ausgeweitet werden soll.

Die nachfolgenden Länderkapitel geben jeweils zunächst einen Überblick über die Geberaktivitäten der betreffenden Länder, wobei die zu Grunde liegenden Zielsetzungen und

Prinzipien, die Zielregionen und Instrumente dargestellt werden. Anschließend werden die Vorteile und Risiken deutscher Dreieckskooperation erörtert und entsprechende länderspezifische Empfehlungen abgeleitet. Neben den angegebenen Quellen basieren die Länderkapitel weitgehend auf den vom DIE durchgeführten Portfolioanalysen der deutschen Kooperation mit Ankerländern.¹³

5.2 Volksrepublik China

Der Beurteilung der VR China als neuer Geber und potenzieller Partner für Dreiecksoperationen kommt derzeit besondere Beachtung zu. Das reflektiert nicht nur den wirtschaftlichen Bedeutungszuwachs des Landes seit dem Beginn der durch Deng Xiaoping angestoßenen wirtschaftlichen Öffnungspolitik, sondern auch dessen stärkeres Engagement in verschiedenen globalen Politikfeldern einschließlich der Entwicklungspolitik, deren finanzielles Volumen in jüngster Zeit deutlich aufgestockt wurde.

5.2.1 China als Geber

Bereits seit den 1950er Jahren unterhält die VR China Geberaktivitäten in Entwicklungsländern. Seit 1963 sollen insgesamt 20.000 chinesische Ärzte nach Afrika entsandt worden sein. Ein prominentes chinesisches Infrastrukturprojekt ist die Tanzam-Eisenbahn in Südafrika (Bau 1970–75). In jüngster Zeit hat sich das entwicklungspolitische Engagement Chinas insbesondere in Afrika deutlich erhöht. China ist binnen weniger Jahre zu einem sehr präsenten und einflussreichen politischen Akteur in der Region geworden. Sein Engagement reicht von Schenkungen über Kredite bis hin zu von chinesischem Personal errichteten Infrastruktureinrichtungen und Regierungsgebäuden. China legt sein EZ-Budget nicht offen. Nach Schätzungen der EU beläuft es sich auf ca. 5 Mrd. US\$ und damit ein Vielfaches aller anderen Neuen Geber.¹⁴

Bei seinem Auftritt anlässlich des 60. Jahrestags der VN hat der chinesische Präsident eine Ausweitung der chinesischen Entwicklungspolitik verkündet, mit der sich China in den nächsten Jahren unter die wichtigen Gebernationen einreihen will. *„Fünf Punkte wurden genannt:*

- *Keine Importzölle für die meisten Produkte der 39 LDCs, mit denen China diplomatische Beziehungen hat;*
- *Ausweitung der Hilfe an HIPC-Länder und LDCs, mit denen China diplomatische Beziehungen hat; Streichung aller konzessionären öffentlichen Schulden an China innerhalb der nächsten zwei Jahre;*
- *Bereitstellung von konzessionären Krediten und vergünstigten Exportkrediten für Infrastrukturprojekte und Unternehmenskooperationen in Höhe von 10 Mrd. US\$ bis 2008;*

13 Altenburg (2006a); Altenburg (2006b); Liebig (2006); Stamm (2006); Wolff (2006).

14 Die EU schätzt das Engagement Indiens und Russlands auf ca. 100 Mio. US\$ pro Jahr und das aller anderen Neuen Geber auf unter 10 Mio. US\$ (EU 2006, 4).

- *Erhöhung der Hilfe insbesondere für Afrika und dort besonders im Gesundheitswesen: Bereitstellung von Anti-Malaria Mitteln und anderen Medikamenten; Unterstützung beim Aufbau medizinischer Einrichtungen und bei der Ausbildung medizinischen Personals;*
- *Aus- und Fortbildung von 30.000 Personen unterschiedlicher Berufe aus Entwicklungsländern innerhalb der nächsten drei Jahre.“ (Wolff 2006)*

Zum Gesamtumfang der chinesischen Geberaktivitäten gibt es keine verlässlichen Angaben, die rückzahlbare Kredite und Zuschüsse systematisch trennen würden. Aus einzelnen Angaben der deutschen Auslandsvertretungen in den jeweiligen Ländern wird allerdings deutlich, dass China in mindestens 15 asiatischen, 18 afrikanischen und weiteren Ländern Südosteuropas und Lateinamerikas teils erhebliche Summen aufwendet. Traditionell liegt der Schwerpunkt chinesischer Außenpolitik in den asiatischen Nachbarregionen. Insbesondere Myanmar, Nepal, Kambodscha, Nordkorea und Vietnam sind wichtige Empfängerländer (Wolff 2006; Hilpert et al. 2005, 11). Im Zuge des in den letzten Jahren deutlich verstärkten außenpolitischen Engagements sowie des Bestrebens, langfristig Rohstoffquellen für den nationalen Wachstumsprozess zu sichern, ist jedoch seit einigen Jahren ein stärkeres Engagement in Afrika und Lateinamerika zu beobachten (zum afrikapolitischen Engagement vgl. Tull 2005).

In der Vergangenheit dienten die Geberaktivitäten der Flankierung chinesischer Außenpolitik – vornehmlich mit befreundeten Staaten sozialistischer Prägung. Zielsetzung war hierbei immer auch die Durchsetzung der Ein-China-Politik, d.h. die Verhinderung der Anerkennung Taiwans durch dritte Staaten, vergleichbar mit dem deutsch-deutschen Wettbewerb um staatliche Anerkennung zu Zeiten der Hallstein-Doktrin. Heute sind vier wesentliche Ziele erkennbar, die China mit seiner EZ verfolgt:

1. Das Interesse an einem gesicherten Zugang zu Energieträgern und mineralischen Ressourcen hat aufgrund des Bedarfs, der sich aus Chinas Wachstumsboom ergibt, stark an Bedeutung gewonnen und dürfte mittlerweile zum stärksten Motiv für Chinas Engagement in Afrika und Lateinamerika geworden sein. Der vierzigprozentige Anstieg des chinesischen Handels mit Afrika innerhalb nur eines Jahres ist v. a. auf die Ölimporte, u.a. aus Nigeria, dem Tschad, dem Sudan, Libyen, Gabun und Angola, zurückzuführen (Bamford, 2006). Dementsprechend standen während einer Afrikareise des Außenministers Li Zhaoxing Ende Januar 2006 Abschlüsse von Handels- und Investitionsverträgen im Energiesektor im Mittelpunkt des Interesses. Die Tatsache, dass China mit 2 Mrd. US\$ Wiederaufbauhilfe zum größten Geber Angolas geworden ist, wird in engem Zusammenhang mit der Vergabe von angolanischen Lizenzen zur Förderung von Öl an China gesehen (Tussing 2006).
2. Die Ein-China-Politik ist weiterhin Grundlage für EZ und Schuldenerlasse. So brach die Dominikanische Republik kurz nach dem Erhalt von Finanzierungszusagen Chinas ihre Beziehungen zu Taiwan ab.¹⁵
3. EZ ist außerdem als Mittel zur langfristigen Markterschließung zu sehen, insbesondere für kommerzielle chinesische Infrastrukturvorhaben. In Mosambik z.B. führte China öffentliche Infrastrukturprojekte (Parlamentsgebäude, Außenministerium, Chissano Conference Centre, Militärgebäude, etc.) als Schenkungen durch, die zum großen Teil

15 Auskunft des Auswärtigen Amtes, Ref. 401.

an chinesische Auftragnehmer gebunden waren. Des Weiteren sind chinesische Firmen beim Straßenbau, bei Wasserinfrastrukturprojekten und bei der Entwicklung von Industrieparks in Mosambik beteiligt (Bosten 2006, 4). Das starke merkantilistische Element in Chinas Geberaktivitäten manifestiert sich auch darin, dass diese vom Handelsministerium MOFCOM koordiniert werden.¹⁶

4. Neben den o.g. Zielen, die sehr stark das chinesische Eigeninteresse betonen, hat Chinas Entwicklungspolitik jedoch auch ein altruistisches Element. Das jüngst erschienene Positionspapier „*China's African Policy*“ nennt neben der Ein-China-Politik und dem Interesse am Zugang zu Naturressourcen auch friedliche Koexistenz, Friedens- und Stabilitätspolitik als Motive der chinesischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit. Die Zusagen für Aus- und Fortbildungsmaßnahmen und die Unterstützung im Gesundheitsbereich zeigen, dass dies nicht nur Rhetorik ist.

Dabei betont das Positionspapier „*China's African Policy*“ das Prinzip der Nicht-Einmischung in innere Angelegenheiten der Partnerländer.¹⁷ China lehnt die von der westlichen Gebergemeinschaft praktizierte Koppelung von Hilfe an *Governance*-Kriterien ab und legitimiert auf diese Weise auch die Zusammenarbeit mit Unrechtsregimen wie z.B. in Simbabwe. Im Sudan wie auch in Venezuela fand China Öllieferanten mit geringer politischer Glaubwürdigkeit im Westen, die in China einen starken politischen Verbündeten mit ständigem Sitz und Vetorecht im Weltsicherheitsrat sehen.¹⁸

Bei den anderen Gebern steht die chinesische EZ stark in der Kritik. Drei Kritikpunkte stehen dabei im Vordergrund:

1. Die internationale Gebergemeinschaft übt Druck auf Regierungen mit Demokratiedefiziten aus, damit diese grundlegende Elemente von *good governance* gewährleisten und koppelt EZ-Zusagen an Fortschritte in diesen Bereichen. Die unkonditionierte chinesische Unterstützung der Regierungen des Sudan, Angolas, Simbabwes, Venezuelas, Kubas und anderer Länder mit erheblichen Demokratiedefiziten konterkariert diese Bemühungen.
2. Schenkungen und zinsvergünstigte Kredite sind, insbesondere im Infrastrukturbereich, oft an chinesische Folgeaufträge gebunden.
3. Bei Infrastrukturprojekten werden von den Materialien über Investitionsgüter bis zu den Fach- und Arbeitskräften oftmals sämtliche Inputfaktoren aus China importiert. Dies hat entsprechend negative Auswirkungen auf lokale Märkte und trägt weder zur Qualifizierung noch zur Einkommensschaffung bei lokalen Arbeitskräften bei.

Trotz dieser Einschränkungen wird die chinesische Entwicklungshilfe von vielen Empfängerregierungen positiv bewertet. Dies zum einen wegen des Verzichts auf politische Konditionalität (sofern es sich um Staaten handelt, die mit Taiwan keine diplomatischen Beziehungen unterhalten); außerdem werden die chinesischen Infrastrukturanbieter durchaus

16 Einige Fallbeispiele chinesischer Afrikapolitik finden sich in Bourcier (2005); Schneider (2005); Gu (2005); Østbø Haugen (2005) und Tull (2005a).

17 Botschaft der Volksrepublik China in der Bundesrepublik Deutschland (2006): „*China will do its best to provide and gradually increase assistance to African nations with no political strings attached*“ (Part IV, 2 (9)).

18 Vgl. o. Autor (2006): „*No questions asked. Human Rights are no bar to China's hunt for resources*“ (Economist 21.01.2006).

für gute Qualität, für schnelle, unbürokratische, fristgerechte und kostengünstige Leistungen geschätzt. Auch ist zu konstatieren, dass viele Leistungen Chinas durchaus originär entwicklungspolitischer Natur sind.

Die Tatsache, dass China in großem Umfang Rohstoffe aus Afrika und Lateinamerika importiert, hat den beiden Großregionen in den letzten Jahren die seit langem höchsten Wirtschaftswachstumsraten beschert. Aus dieser erweiterten Perspektive ist das internationale Engagement Chinas durchaus positiv zu bewerten. Differenziert muss auch der chinesische Export in Entwicklungsländern betrachtet werden. Zwar verdrängt dieser in hohem Umfang lokale Akteure, besonders in solchen Sparten der Leichtindustrie, wo Quotenregelungen entfallen sind; hier ist vor allem das Auslaufen des Multifaserabkommens im Januar 2005 zu nennen. Andererseits profitieren lokale Konsumenten aber von dem Angebot chinesischer Unternehmen an verbesserten und preiswerten Gütern und Dienstleistungen im gleichen Maße wie lokale Investoren von verbilligten Investitionsgütern (Goldstein et al. 2006, 79) – gerade auch in solchen Märkten armer Länder, die von in weit höherem Maße risikoaversen westlichen multinationalen Unternehmen gemieden werden.¹⁹ Chinesische Unternehmen tragen somit dazu bei, den „Armutszuschlag“ („*poverty premium*“; Prahalad 2005, 11) auf lokale Preise, der diese Märkte heute oftmals kennzeichnet, abzubauen.

Insgesamt zeichnen die chinesischen Geberaktivitäten mit den Elementen der Rohstoffsicherung, der Außenwirtschaftsförderung und der politischer Einflussnahme ein Bild, welches den Anfängen der Entwicklungszusammenarbeit zu Beginn des Kalten Kriegs ähnelt. Und ähnlich wie im Falle Indiens sind eigeninteressegeleitete Motive auch auf den Legitimationsdruck der eigenen Gesellschaft gegenüber zurückzuführen, die selbst noch vor immensen Entwicklungs Herausforderungen steht.

5.2.2 Möglichkeiten und Grenzen der Kooperation mit China als Geber²⁰

Es gibt ein hohes Interesse der traditionellen Geberländer, China in einen Dialogprozess einzubinden, der auf längere Sicht dazu führen kann, dass sich die Sichtweisen in Bezug auf grundlegende Fragen der Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern annähern. Wie in anderen Bereichen auch scheint es in China eine relativ hohe Bereitschaft zu geben, von anderen zu lernen und die Entwicklungspolitik an internationale „gute Geberpraktiken“ anzupassen, wo es den eigenen Interessen nicht widerspricht. Die sich jetzt neu herausbildende chinesische Entwicklungspolitik ist noch nicht umfassend definiert. Insofern ist davon auszugehen, dass ihre weitere Ausgestaltung beeinflusst werden kann, indem China in die Diskussion und die Weiterentwicklung der internationalen Entwicklungspolitik insbesondere im Rahmen des OECD-DAC eingebunden wird.

Zwar ist die Volksrepublik eines der letzten verbliebenen Einparteien-Regime sozialistischer Prägung. Dies erschwert die Übereinkunft über ein Grundverständnis von Entwick-

19 Bamford (2006): „*while western companies hesitate about investing in Africa, China's been mopping up Zambia's copper industry, buying into South African coal and gold, Kenya's mobile phone business, Zimbabwe tobacco, Botswana hotels, and the list goes on.*“

20 Wesentliche Teile dieses Unterkapitels wurden der DIE-Portfolioanalyse (Wolff 2006) übernommen.

lung, das auf gemeinsamen Grundwerten bezüglich demokratischer Willensbildung und Menschenrechten beruht. Doch ist sich China seiner gewachsenen globalen Verantwortung bewusst und möchte sich der Weltöffentlichkeit nicht zuletzt vor den und während der publikumsträchtigen Großveranstaltungen der nächsten Jahre (Olympischen Spiele in Peking 2008, EXPO in Shanghai 2010) als modern und zukunftsorientiert präsentieren. Hierzu passt auch das verschiedentlich (z.B. in den letzten Fünfjahresplänen) dokumentierte Bekenntnis zur nachhaltigen Entwicklung.

Eine Verständigung mit China sollte insbesondere in folgenden Grundsatzfragen angestrebt werden:

1. *Good governance*-Kriterien in der EZ. Insbesondere sollte versucht werden, China für den Geberkonsens über den Umgang mit Unrechtsregimen zu gewinnen.
2. Leitbilder ökologisch nachhaltiger Entwicklung. Chinas eigener Wachstumsprozess ist mit seinem hohen Energie- und Ressourcenverbrauch und seiner vielfältigen Umweltbelastungen nicht nachhaltig. Chinas Entwicklungszusammenarbeit sollte dies kritisch reflektieren und den derzeitigen Entwicklungspfad des Landes trotz des wirtschaftlichen Erfolges nicht als Modell für die Entwicklung von Drittländern propagieren. Dabei kann durchaus an eigene Leitbilder, wie z.B. das der „Harmonischen Gesellschaftsentwicklung“, angeknüpft werden.
3. Politiken und *Instrumente* der Armutsbekämpfung in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Hier kann China wesentliche eigene Erfahrungen geltend machen.
4. Die Einbindung *lokaler* Akteure in entwicklungspolitische Leistungen und in außenwirtschaftliche Aktivitäten Chinas. Die gegenwärtige chinesische Praxis führt oft zur Verdrängung lokaler Marktakteure. Im Dialog gilt es China davon zu überzeugen, dass die Stärkung lokaler Kompetenzen und lokaler Kaufkraft letztlich auch China selbst nützen wird.
5. Stärkung und Reform der *multilateralen* Entwicklungsagenturen, insbesondere des VN-Systems.²¹

Sowohl OECD-DAC als auch einzelne bilaterale Geber versuchen, mit China in einen Dialog zu diesen Fragen einzutreten. Im Februar 2005 hat das DAC ein „*Outreach-Programm*“ für neue Geber (u.a. China, Indien) begonnen. Das *Department for International Development* (DFID) hat seit 2004 ein Programm zur Kooperation mit der chinesischen Regierung im Sinne einer „globalen Entwicklungspartnerschaft“. Elemente dieses Programms sind:

- die Einbeziehung eines chinesischen Mitglieds in die *Blair-Commission* für Afrika;
- die Einbeziehung eines chinesischen Beobachters in den DAC *Peer Review* der britischen EZ;
- die Abstellung eines Mitarbeiters im DFID-Büro in Beijing für die Kontaktpflege zur chinesischen entwicklungspolitischen Administration. Die Arbeit wird unterstützt durch Forschungsmittel an das *Institute for Development Studies* (IDS) zur Erstellung analytischer Arbeiten zur chinesischen EZ und Außenwirtschaftspolitik;

21 Im Oktober 2005 hat die G20 unter chinesischem Vorsitz eine „*Global Development Agenda*“ verabschiedet, in der es u.a. um die Reform der Bretton-Woods-Institutionen geht.

- eine „*Wilton Park Conference*“ zu „China in Afrika“ mit chinesischen Teilnehmern;
- die Durchführung gemeinsamer Projekte in Ghana (Malaria-Bekämpfung, kleine Bewässerungsvorhaben) und der bisher noch nicht erfolgreiche Versuch, einen chinesischen Beobachter in die Gruppe der Budgethilfegeber in Tansania einzubeziehen.

Darüber hinaus kofinanziert DFID ein UNDP-Vorhaben, mit dem der Aufbau eines „*Center for Poverty Reduction*“ in Beijing unterstützt wird. Ziel des Instituts ist es, die chinesischen Erfahrungen in der Armutsbekämpfung aufzuarbeiten und für andere Entwicklungsländer nutzbar zu machen.

Inwieweit diese britischen und UNDP-Initiativen tatsächlich geeignet sind, eine kritische Selbstreflexion und Anpassung der chinesischen EZ herbeizuführen, ist noch nicht absehbar. Zumindest das Interesse am Dialog hat China aber bekundet.

Welche Möglichkeiten ergeben sich vor diesem Hintergrund für die deutsch-chinesische Zusammenarbeit? Zunächst sollten alle Versuche auf multilateraler Ebene, mit China in einen entwicklungspolitischen Dialog zu treten, unterstützt werden. Hier sind in erster Linie OECD-DAC, die Weltbank und die regionalen Entwicklungsbanken gefordert. Darüber hinaus kann Deutschland seine EU-Ratspräsidentschaft und den G8-Vorsitz im kommenden Jahr nutzen, um dem britischen Beispiel folgend eine führende Rolle im multilateralen Dialog mit China einzunehmen.

Die deutsche EZ könnte China in ausgewählten Drittländern, in denen sie eine führende Rolle in Geberprozessen spielt, dazu einladen, an solchen Prozessen teilzunehmen. Dies könnte dazu beitragen, China stärker in programmorientierte Ansätze der Gebergemeinschaft einzubinden.

Darüber hinaus kann Deutschland China auf bilateraler Ebene Dialog- oder Kooperationsangebote machen. Da die übergreifenden politischen und wirtschaftlichen Fragen im Zusammenhang mit Chinas Rolle in Entwicklungsländern auf zahlreichen internationalen Konferenzen erörtert werden, ginge es eher um Qualifizierungsangebote für chinesische EZ-Institutionen oder um konkrete Fachthemen im Zusammenhang mit „guten Geberpraktiken“ sowie Instrumenten und Strategien der Armutsbekämpfung.

So fragte China über MOFCOM jüngst um Unterstützung InWEnts bei der Professionalisierung chinesischer Bildungsprogramme zu Gunsten dritter Länder an. Die Anfrage bezog sich auf eine Aus- und Fortbildungsinitiative für 30.000 Personen unterschiedlicher Berufe aus Entwicklungsländern innerhalb der nächsten drei Jahre, welche auf höchster politischer Ebene (Hu Jintao) angekündigt wurde. InWEnt könnte hierbei auch auf ein Netzwerk chinesischer Alumni zurückgreifen, welche aus eigener Erfahrung mit deutschen Kooperationsformen vertraut sind. Solche Kooperationen bergen das Potenzial, Chinas in großem Umfang angebotenen Aus- und Fortbildungsangebote für Entwicklungsländer besser in Wert setzen, und zur Ausbildung von Fachkräften in weitaus höherer Zahl beizutragen als dies Deutschland allein leisten könnte. Das BMZ hat die Anfrage bereits positiv beantwortet. Eine weitere Anfrage zur Dreieckskooperationen stellte die *Chinese Academy of Science* (CAS) im November letzten Jahres an Vertreter des BMZ und CIM.

Auch könnte etwa in den Sektoren, in denen Deutschland und China über gemeinsame Erfahrungen im chinesischen Kontext und über Erfahrungen in Drittländern verfügen (z. B. Wasser, Gesundheit) ein fachlicher Austausch über armutsorientierte Konzepte für

Drittländer organisiert werden. Des Weiteren spricht nichts dagegen, Teilnehmer aus anderen Entwicklungsländern in die Maßnahmen laufender deutsch-chinesischer Projekte einzubeziehen, wie dies beispielsweise in Veranstaltungen des Handlungsfelds „Wirtschafts- und Strukturreform“ bereits geschieht.

Eine Zusammenarbeit in der Projektdurchführung vor Ort in Drittländern ist dagegen problematisch und sollte allenfalls unter sehr restriktiven Bedingungen eingegangen werden. Gegen ein solches Engagement spricht, dass die Geberaktivitäten der VR China die von der internationalen Gebergemeinschaft geforderten politischen Konditionalitäten in Bezug auf Demokratie, Menschenrechte oder friedenspolitischen Fragen vielfach ignorieren. Auch sind Chinas Beziehungen zu vielen Nachbarn in der Region (z.B. Japan, Taiwan, Vietnam, Indien) belastet. Gleichzeitig hat das Land ein wirtschaftliches Gewicht erreicht, das in der Region nur noch von Japan übertroffen wird und das China kontinuierlich ausbaut. Es bestehen daher bei vielen Ländern der Region Sorgen bezüglich der chinesischen Wirtschaftsdominanz.

5.3 Indien

Die Rolle Indiens in der Welt durchläuft derzeit eine tiefgreifende Veränderung. Zwar zählt das Land immer noch zu den *low income countries* und beherbergt etwa ein Drittel der weltweit Armen, doch die absolute Zahl der Armen in Indien sinkt am zweitschnellsten (nach China). Ermöglicht wird dies durch den seit 1991 beschrittenen, auf der Öffnung der vormals weitgehend geschlossenen Volkswirtschaft basierenden Wachstumspfad. Das seitdem anhaltend hohe Wirtschaftswachstum, das von einer über 1,1 Milliarden Menschen zählenden durchschnittlich relativ jungen Bevölkerung getragen wird, wird nach den Erwartungen von Experten dazu führen, dass Indien Mitte des Jahrhunderts die drittgrößte Volkswirtschaft der Welt sein wird.

Mit der außenwirtschaftlichen Öffnung und dem wirtschaftlichen Aufschwung steigt auch Indiens Bedeutung als Akteur globaler Strukturpolitik. U.a. ist Indien ein Schlüsselland für die Erreichung der MDGs und ein unverzichtbarer Partner bei der Suche nach Lösungen für globale Energie- und Klimaprobleme. Auch die geopolitische Rolle Indiens hat sich binnen weniger Jahre geändert. Für den Westen ist Indien ein wichtiger und zunehmend konstruktiver Partner zur Befriedung regionaler Konflikte, insbesondere des Kaschmirkonflikts, und ein wichtiger regionaler Gegenpol zur aufstrebenden Weltmacht China. Die jüngst im Rahmen des Besuchs des amerikanischen Präsidenten vereinbarte strategische Partnerschaft zwischen den USA und Indien – das zu Zeiten des kalten Kriegs wirtschaftlich und politisch eng mit der Sowjetunion verbunden war – unterstreicht diese neue Wertschätzung.

Die Bedeutung empfangener EZ für die wirtschaftliche Entwicklung Indiens nimmt deutlich ab. Zwar ist Indien in absoluten Zahlen noch eines der größten Empfängerländer, aber die relativen Zusagen (pro Kopf sowie bezogen auf das BIP) nehmen sich bescheiden aus und dürften für die weitere Entwicklung Indiens nur noch einen geringen Stellenwert haben. Im Jahr 2003 hatte die indische Regierung die Zusammenarbeit mit den meisten bilateralen Gebern, insbesondere den kleineren, aufgekündigt. Nur die EZ mit Deutschland, Japan, Großbritannien, den USA, der Russischen Föderation und der EU sollten fortgeführt werden. Gründe waren einerseits das gestiegene Selbstbewusstsein einer aufstrebenden

den Weltmacht, andererseits die administrativen Steuerungskosten, die insbesondere bei kleinen Geberbeträgen unangemessen hoch seien. Die derzeitige Regierung, die sich stärker der Armutsbekämpfung verpflichtet sieht, hat diesen Verzicht auf Entwicklungszusammenarbeit teilweise revidiert. Hohe Devisenreserven bewegten Indien außerdem zur Ankündigung, alle bilaterale Schulden (mit Ausnahme derer mit Japan, Deutschland, den USA und Frankreich) vorzeitig zurückzuzahlen. Bereits 2002/03 wurden 3 Mrd. US\$ multilaterale Schulden der *Asian Development Bank* (ADB) und Weltbank vorzeitig beglichen.

5.3.1 Indien als Geber²²

Auch Indien engagiert sich bereits seit den 1950er Jahren in geringem Umfang als EZ-Geber. Das *Indian Technical and Economic Cooperation Scheme* (ITEC) bietet gemeinsam mit dem *Commonwealth African Assistance Programme* seit 1964 Programme mit den Komponenten „Training“, „*Projects and project related activities*“, „*Deputations of Experts*“ und „*Study Tours*“ an. Nach Angaben des indischen *Ministry of External Affairs* unterstützt ITEC ca. 3000 Fortbildungsempfänger aus 154 Ländern im Rahmen von Trainingsprogrammen mit 11 Mio. US\$ jährlich. Entwicklungskredite vergibt Indien über die Export-Import Bank, *Bank of Baroda*, *State Bank of India* und *Indian Overseas Bank*, wobei die Zinsvergünstigungen der Kreditlinien durch Transfers an die Banken („*interest equalisation*“) kompensiert werden. Hauptempfängerländer von Schenkungen und Krediten (2004/05: 5,7 Mrd. Rs. = 121 Mio. US\$, über das *Ministry of External Affairs*) sind die Länder der Region (Nepal, Bangladesh, Bhutan, Myanmar, Malediven, Sri Lanka) sowie Afrika. Indien gewährte Entwicklungskreditlinien in Höhe von 200 Mio. US\$ an die *New Partnership for African Development* (NEPAD)-Initiative sowie 500 Mio. US\$ an acht westafrikanische Länder (Burkina Faso, Tschad, Elfenbeinküste, Äquatorialguinea, Ghana, Guinea Bissau, Mali und Senegal). Weiterhin beschloss Indien im Jahr 2003, sieben *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC)-Staaten (Mosambik, Tansania, Sambia, Guyana, Nicaragua, Ghana, Uganda) die bilateralen Schulden zu erlassen.

In seiner Haushaltsrede 2003/04 verkündete der damalige Finanzminister Jaswant Singh darüber hinaus die „*India Development Initiative*“ und die Ausstattung derselben mit 2 Mrd. Rs. (ca. 42 Mio. US\$). Vor allen anderen Geberaktivitäten exemplifiziert diese Initiative den Wandel des Selbstverständnisses Indiens vom klassischen Empfänger zum Geber von EZ. Unübersehbar ist hierbei aber die überwiegend politische und rhetorische Natur der *India Development Initiative*: „*India Shining*“ – eine Image-Kampagne, welche den wirtschaftlichen Erfolg Indiens im Ausland, jedoch vor allem im Inland, vermarkten sollte – wurde mit 14 Mio. US\$ wohl größtenteils hieraus finanziert. Die heutige, von der Congress Party geführte Regierung verknüpft ihre entwicklungspolitischen und außenwirtschaftlichen Aktivitäten nicht mehr explizit mit einer solchen Imagekampagne. Es kann jedoch angenommen werden, dass politische Symbolik auch weiterhin ein Hauptmotiv für das Engagement als Geber ist: Indien möchte von der internationalen Gemeinschaft nicht als Hilfeempfänger, sondern als aufstrebende Macht mit großem Potenzial und internationaler Verantwortung anerkannt werden.

22 Daten beruhen im Wesentlichen auf Price (2004).

Allerdings ist es angesichts der ausgeprägten Armut im eigenen Land nicht einfach, die Aufwendungen für internationale EZ nach innen zu legitimieren. Daher argumentiert die indische Regierung gegenüber Kritikern mit außenwirtschaftlichen und Ressourceninteressen, welche mit Hilfe von EZ-Programmen erfolgreich verfolgt würden. In der Tat ist das internationale wirtschaftliche Engagement Indiens deutlich gestiegen, nicht zuletzt auch in Afrika. Indiens Export nach Afrika z.B. stieg 2003/04 um 16%. Entsprechendes gilt für die Direktinvestitionen. Exemplarisch hierfür sind die Auslandsengagements des staatseigenen Ölproduzenten ONGC Videsh im Sudan, der Gewinn einer Ausschreibung der Weltbank über die Bereitstellung von Bussen im Senegal durch *Tata Motors* sowie die zahlreichen Aktivitäten der Consultancy-Agentur der *Indian Railways* in afrikanischen Ländern.

5.3.2 Möglichkeiten und Grenzen der Kooperation mit Indien als Geber

Deutschland hat bisher keine Erfahrungen mit Dreiecks Kooperationen mit Indien. Indien ist jedoch jüngst mit einer konkreten Anfrage bezüglich gemeinsamer Projekte in Afghanistan an die deutsche Seite herangetreten. Nach eigenen Angaben leistet Indien in Afghanistan bereits bilaterale Wiederaufbauhilfe in Höhe von 500 Mio. US\$.²³ Darüber hinaus orientieren sich einige der langjährigen EZ-Partner, wie z.B. die staatliche Landwirtschaftsbank NABARD, zunehmend international und haben informelle Anfragen in Richtung einer internationalen Ausrichtung der Zusammenarbeit an das BMZ gerichtet. Insgesamt drängt Indien nicht auf Dreiecks Kooperationen mit OECD-Gebern und schließt diese für die südasiatische Region sogar aus, zeigt jedoch Offenheit für einen Dialog über Prinzipien und eventuelle Projekte in anderen Drittländern.

Indien wird als internationaler Einflussfaktor in Entwicklungsregionen, insbesondere in Südasien, aufgrund seiner Investitionen und Handelsbeziehungen aber auch in Afrika, von Jahr zu Jahr wichtiger. Dabei stehen, insbesondere bei Indiens Afrika-Engagement, außenwirtschaftliche Interessen im Vordergrund. In anderen Ländern, insbesondere im Falle Afghanistans, ist die indische Unterstützung vor allem außenpolitisch motiviert und von der Rivalität mit Pakistan überlagert. Seit dem Sturz der Taliban bemüht sich Indien um eine Unterstützung der afghanischen „Nordallianz“. EZ wird als Instrument betrachtet, mit dem Indien einerseits seinen internationalen Geltungsanspruch untermauern und andererseits unmittelbare außenwirtschaftliche und außenpolitische Eigeninteressen verfolgen kann.

Bezüglich der Anfrage zur Dreiecks Kooperation mit Deutschland ergibt sich damit folgende Ausgangslage. Obgleich die indischen Interessen für ein Land mit sehr geringem Pro-Kopf-Einkommen, das seinen eigenen Entwicklungsprozess erst noch konsolidieren muss, durchaus legitim erscheinen, sollte Deutschland allenfalls unter sehr restriktiven Bedingungen eine gemeinsame Durchführung von Projekten oder Programmen in Drittländern anbieten. Dies aus zwei Gründen:

1. entsprechen die Kriterien, nach denen Indien EZ leistet, nicht den DAC-Standards. Insbesondere das Eigeninteresse an Lieferbindung und nationalem Prestigegewinn

23 Angaben der deutschen Botschaft Kabul.

steht wesentlichen Grundtendenzen der internationalen Gebergemeinschaft (Lieferaufbindung, Geberharmonisierung, Programmfinanzierung) entgegen.

2. unterhält Indien zu den meisten seiner Nachbarländer problematische, historisch belastete Beziehungen. Indiens regionale Führungsrolle wird daher von einigen seiner Nachbarn mit Argwohn betrachtet. Ohnehin möchte Indien die Zusammenarbeit mit südasiatischen Nachbarn alleine gestalten, ist also in dieser Region nicht an Dreieckskooperationen interessiert. Dieses schränkt die Möglichkeiten, entwicklungspolitische Erfolge Indiens über eigene EZ zu „exportieren“ oder länderübergreifende Dialogprozesse zu initiieren, sehr stark ein. Ein signifikantes deutsches Engagement in Afghanistan an der Seite Indiens wird vom Auswärtigen Amt abgelehnt, das Irritationen des regionalen Rivalen Pakistan befürchtet.

Andererseits gilt es zu erreichen, dass Indien (wie auch China, s.o.) sein wachsendes internationales Engagement konstruktiv gestaltet. So stellen die bisherigen und künftig in wesentlich höherem Umfang zu erwartenden indischen Direktinvestitionen in anderen Entwicklungsregionen eine entwicklungspolitisch wichtige Finanzierungsquelle in den Zielländern dar, und mit seiner wachsenden Zahl von Fortbildungsangeboten für Fachkräfte aus Entwicklungsländern und anderen EZ-Leistungen nehmen die Ausstrahlungseffekte Indiens in jedem Falle zu. Es liegt im deutschen und europäischen Interesse, Einfluss auf die indische EZ zu nehmen, damit diese positive Entwicklungswirkungen entfaltet.

Deutschland ist einer der wenigen Partner, die noch EZ mit Indien durchführen. Vor diesem Hintergrund sollte die deutsche EZ, wenn auch von gemeinsam durchgeführten Projekten und Programmen in den allermeisten Fällen abzusehen ist, bestimmte Angebote zur entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit Drittländern machen, um die Partnerschaft mit diesem wichtigen Ankerland zu festigen und auszubauen:

1. Dialogangebot über Prinzipien der Entwicklungszusammenarbeit. Ein weitreichender Konsens ist erforderlich, sofern in der Zukunft gemeinsame Projekte in Drittländern durchgeführt werden sollen. In einem solchen Dialog sollte auch verdeutlicht und für Verständnis dafür geworben werden, warum Deutschland bestimmte Kooperationen (z.B. in Afghanistan) nicht eingehen möchte. Zum Dialog gehört auch, Unstimmigkeiten der indischen Entwicklungsrhetorik und -praxis offen zu diskutieren. Zum Beispiel verbittet sich Indien gebundene Entwicklungszusagen, während es genau diese Praxis im Umgang mit dritten Ländern verfolgt. Auch können fachliche Dialoge z.B. über die Gestaltung von Sektorpolitiken durch EZ angeboten werden, möglicherweise angelehnt an die Sektordialoge, die in der bilateralen indisch-deutschen EZ geführt werden. Zudem Indien sollte ermutigt werden, sich an DAC *Peer Reviews* zu beteiligen. Die Voraussetzungen für einen solchen Dialog mit indischen Partnern (z.B. Finanzministerium, Außenministerium, Planungskommission) erscheinen zum gegenwärtigen Zeitpunkt günstig, zumal die indische Regierung diesbezügliche Absichtserklärungen in den Protokollen der letzten Regierungsverhandlungen und -konsultationen akzeptiert hat.
2. Stärkung einer konstruktiven Rolle Indiens in der Region durch Regionalvorhaben. Indien engagiert sich wirtschaftlich und politisch zunehmend in Asien. Deutschland kann dieses Engagement durch die Unterstützung regionaler Institutionen mit dem Instrument der „Regionalvorhaben“ begleiten und parallel die politischen Stiftungen einsetzen, um in Vorbereitung bestimmter Entscheidungsprozesse in regionalen Institutionen (wie z.B. der *South Asian Association for Regional Cooperation*, SAARC) einen indisch-deutschen Dialog zu den entsprechenden Themen anbieten. Laufende Regionalvorhaben mit der *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN), ESCAP und

anderen regionalen Institutionen, z.B. zur Stärkung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) und Nutzung regionaler Handelschancen, zur nachhaltigen Ressourcennutzung u.dgl., bieten diese Gelegenheit. Allerdings zeigt die bisherige Erfahrung, dass SAARC und andere regionale Institutionen der Zusammenarbeit in der Region bislang nur sehr begrenzte Impulse haben geben können.

3. Eine praktische Zusammenarbeit mit Indien in der Projektdurchführung in Drittländern sollte nur in Sonderfällen erwogen werden. Voraussetzung hierfür wäre, dass erstens sich die Kooperation in ihrem Grundsatz an DAC-Geberprinzipien orientiert und zweitens konfliktfreie Beziehungen zu dem Drittland bestehen und somit kein Risiko besteht, dass die deutschen Außenbeziehungen zu anderen Ländern Schaden nehmen könnten. Vermutlich bieten sich solche Chancen am ehesten außerhalb Südasiens, insbesondere in Afrika. Dabei könnte an indische Stärken, etwa im Bereich der Produktion von pharmazeutischen Generika oder beim Aufbau von IKT-Offshoring-Dienstleistungen angesetzt werden. Für sogenannte *Business Process Outsourcing*-Dienstleistungen dienen indische Erfahrungen in vielen Ländern als Vorbild, so z.B. im französischsprachigen Afrika. Die deutsche EZ könnte entsprechendes Fachwissen der indischen Partner durch Erfahrungen im Programm-Management und Institutionenaufbau ergänzen.

5.4 Brasilien

Brasilien ist aktives Mitglied in zahlreichen internationalen Organisationen und ein außenpolitisch aktiver und engagierter Akteur, der sich z.T. in einer Sprecherrolle bei wichtigen internationalen Konferenzen profiliert und innovative internationale Bündnisse eingeht (z.B. Indien-Brasilien-Südafrika-Gruppe; Lula-Initiative zur Entwicklungsfinanzierung). Dabei nimmt Brasilien insgesamt eine anerkannt konstruktive Rolle ein. Dies zeigt sich auch in seiner EZ, die viel weniger an kurzfristigen wirtschaftlichen und politischen Eigeninteressen orientiert ist als diejenige Chinas und Indiens. Die Tatsache, dass Deutschland, Japan und Indien mit Brasilien eine gemeinsame Initiative für einen ständigen Sitz im VN-Sicherheitsrat lanciert haben, zeigt die Anerkennung Brasiliens als „*like-minded ally*“. Innerhalb Lateinamerikas bemüht sich Brasilien darum, als regionale Führungsmacht der Region allgemein anerkannt zu werden – eine Rolle, die ihm allerdings Mexiko streitig zu machen sucht und die insbesondere Argentinien argwöhnisch betrachtet.

5.4.1 Brasilien als Geber

Brasilien tritt bereits seit den 1970er Jahren als Geber von EZ für andere Länder auf. Partnerländer Brasiliens sind v. a. die lusophonen Länder Afrikas und Asiens (Angola, Kap Verde, Guinea-Bissau, Mosambik, São Tomé und Príncipe, Ost-Timor), einige Länder der Karibik (v. a. Haiti) sowie Länder des südamerikanischen Kontinents (Surinam, Guyana, Franz. Guayana, Venezuela, Kolumbien, Bolivien, Peru, Argentinien, Uruguay und Paraguay). Insgesamt unterhält Brasilien mit ca. 50 Ländern Abkommen über technische und wissenschaftliche Zusammenarbeit unter der Überschrift „horizontale Kooperation“ oder „Süd-Süd-Kooperation“. Zwischen 1998 und 2004 wurden von brasilianischer Seite insgesamt 15 Mio. US\$ für 119 Aktivitäten zur Verfügung gestellt. Nach Südamerika gingen 52 % der angebotenen EZ, nach Afrika 27 %, nach Mittelamerika und in die Karibik 16 %

sowie 5 % nach Asien.²⁴ Damit sind die EZ-Beiträge Brasiliens zwar noch sehr gering, die Regierung argumentiert jedoch, dass die Leistungen tatsächlich um ein Vielfaches höher liegen, weil viele der durchführenden brasilianischen Fachinstitutionen ihre Personal- und Sachleistungen nicht anrechnen.

Gegenüber Bolivien ist Brasilien mit 2 % der gesamten externen Verschuldung bereits der zweitgrößte bilaterale Geber (nach Spanien).²⁵ Hierbei vergibt Brasilien keine FZ, sondern stellt Sachmittel, Know-how sowie Expertenhilfe zur Verfügung und übernimmt Reise- und Unterbringungskosten bolivianischer Fortbildungsgäste in Brasilien. Ein wichtiger thematischer Bereich ist die Landwirtschaft (Anbau von Baumwolle, Kaffee und Kakao), begünstigt durch die Tatsache, dass sich das bolivianische Tiefland in der gleichen klimatischen Zone wie große Teile Brasiliens befindet. Weiterhin versorgt das brasilianische Gesundheitsministerium 400 bolivianische HIV-Infizierte mit Medikamenten und unterstützt AIDS-Aufklärungsseminare.

Nach eigenen Angaben werden die Geber-Aktivitäten Brasiliens von Grundsätzen der friedlichen Lösung von Konflikten, der Nichteinmischung und des Multilateralismus geleitet und schließen sich vorzugsweise den Vorhaben der Vereinten Nationen, der Gemeinschaft Portugiesischsprachiger Länder, des MERCOSUR und des Gipfels Iberoamerikanischer Länder an. Die Hilfe wird ohne materielle Eigeninteressen geleistet.

Innerhalb der brasilianischen Kooperationsbehörde (*Agência Brasileira do Cooperação*, ABC), einer selbständigen Abteilung des Außenministeriums, gibt es drei Arbeitseinheiten, von denen eine die „gegebene“ EZ Brasiliens steuert, während die anderen beiden die empfangene EZ koordinieren. ABC wird seinem Aufbau und Konzept folgend bereits als Modell für andere Länder der Region gehandelt.

Brasilien führt bereits Dreieckskooperationen mit anderen „klassischen Gebern“ durch. So finanziert Japan über die *Japan International Cooperation Agency* (JICA) jährlich die Fortbildung von 120 Fachleuten aus Lateinamerika und Afrika an spezialisierten Institutionen Brasiliens und bemüht sich um ein japanisch-brasilianisches Projekt in Bolivien. Des Weiteren kooperiert ABC im Rahmen ihrer EZ in Haiti mit Kanada (Impfprogramme) und Spanien (Aufforstung). Auch mit multilateralen Gebern unterhält ABC Dreieckskooperationen, so z.B. mit dem Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA) und UNAIDS (*Joint United Nations Programme on HIV/AIDS*).

5.4.2 Möglichkeiten und Grenzen der Kooperation mit Brasilien als Geber

Während der letzten Regierungsverhandlungen regte Brasilien auch bei der deutschen Seite wiederum Dreieckskooperationen an, „um die bilaterale Beziehung zu stärken und um das Bekenntnis beider Länder zu den Millenniumszielen, insbesondere das Ziel einer globalen Partnerschaft für Entwicklung, zu bestärken.“²⁶

24 Angaben der deutschen Botschaft in Brasilia.

25 Angaben hier und folgend: Deutsche Botschaft in La Paz.

26 Aus dem Protokoll der Regierungsverhandlungen vom 30./31. 8. 2005.

Deutschland hat grundsätzlich bereits positiv auf diese Anfrage reagiert und führt bereits erste Pilotmaßnahmen mit Brasilien durch. Die Ziele der EZ Brasiliens und Deutschlands sind weitgehend deckungsgleich, und es bestehen insofern – anders als in Bezug auf China und Indien – keine grundsätzlichen politischen Vorbehalte gegen eine Dreieckskooperation. Die Potenziale für Dreieckskooperationen mit Brasilien liegen sowohl im Aufbau und der Weiterentwicklung von Geberstrukturen und -praktiken als auch in der Nutzung der komparativen Vorteile Brasiliens für Drittländer. Die GTZ wurde beauftragt, konkrete Umsetzungsvorschläge zu entwickeln.

Die Tatsache, dass trotz des seit längerem geäußerten Wunsches bislang erst wenige Dreieckskooperationen konkretisiert werden konnten, hat im Wesentlichen zwei Gründe:

1. Bislang bestehen erhebliche administrative Hürden für die Durchführung von Dreieckskooperationen. Schon in der bilateralen Zusammenarbeit mit Brasilien wird ein hoher Steuerungsaufwand beklagt. Da Dreieckskonstellationen zusätzliche Koordination erfordern, könnten die entsprechenden Kosten unvermeidbar hoch werden. Formale Anforderungen sollten daher niedrig gehalten werden.
2. Nicht immer gelingt es, eindeutige Interessenbekundungen der Drittländer zu erhalten. Bezüglich Haiti haben Deutschland und Brasilien gemeinsame Angebote formuliert, auf die das Drittland bislang nicht reagiert hat (siehe Kasten 5).

Künftig ist also auf vertretbaren Steuerungsaufwand sowie auf ein klares Engagement des jeweiligen Drittlandes zu achten. Dabei ist die Skepsis einiger lateinamerikanischer Länder in Bezug auf Brasiliens regionalen Hegemonialanspruch Rechnung zu tragen. Vor diesem Hintergrund könnte eine Zusammenarbeit in Bezug auf lusophone Länder außerhalb der Region unproblematischer sein. Wenn es um mögliche Kooperation in Lateinamerika geht, so gilt es gründlich abzuwägen, in welchen Fällen eine projektorientierte Dreieckskooperation angemessen und wann eine Zusammenarbeit in regionalen Institutionen wie dem MERCOSUR oder im Rahmen von VN-Institutionen vorzuziehen ist. In jedem Falle kann ein adäquater Eigenbeitrag der brasilianischen Seite zu den Geberleistungen erwartet werden. Eine fast vollständige Finanzierung der brasilianischen TZ-Programme, wie sie von JICA praktiziert wird, sollte vermieden werden. Als Richtwert könnte der Finanzierungsbeitrag Chiles zum Fonds für trilaterale EZ (50 %) dienen. In Abhängigkeit von der jeweiligen Leistung und ihren Nutznießern können dann abweichende Regelungen vereinbart werden.

Die Themen möglicher Dreieckskooperationen sollten im Falle Brasiliens nicht auf die derzeitigen Schwerpunkte der bilateralen Kooperation (Umwelt und Energie, Nordostprogramm), beschränkt bleiben. Dies würde leistungsfähige ehemalige Partnerinstitutionen ausschließen, die über Jahrzehnte auch mit deutscher Hilfe aufgebaut worden sind, zu denen weiterhin gute Beziehungen bestehen und deren Leistungen international nachgefragt werden. Dies trifft z.B. auf *Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial* (SENAI) in der Berufsbildung, *Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas* (SEBRAE) in der Wirtschaftsförderung und *Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial* (INMETRO) im Mess- und Normwesen zu.

Kasten 5: Blockiertes Kooperationsangebot für Haiti

Die Dreieckskooperation mit Haiti für Technologietransfer und angepasste Forschung für Ernährungssicherheit wurde bei einem Gespräch zwischen dem Präsidenten da Silva und Gerhard Schröder am Rande des Weltwirtschaftsforums 2005 auf Vorschlag Brasiliens vereinbart. Vorgesehen war eine gemeinsame Mission unter Einbindung des Agrarforschungsinstituts EMBRAPA. Hintergrund dieses Vorschlags waren das außenpolitische Interesse Brasiliens in Haiti (u.a. manifestiert in der brasilianischen VN-Friedensmission) und dessen ethnisch-kulturelle Verbundenheit mit dem Land einerseits und die gemeinsame Initiative mit Deutschland zur Reform der Vereinten Nationen (G4) andererseits. Bereits während der Vorverhandlungen war der Steuerungsaufwand immens, und es liegt bis heute keine Stellungnahme von haitianischer Seite zur Dreieckskooperation vor. Dies reflektiert nicht unbedingt Desinteresse, sondern beruht auch darauf, dass Haiti als Krisenland immer noch kaum handlungsfähig ist. Insgesamt erscheint dieser politisch motivierte Versuch somit zu einseitig geberinduziert und kann daher nicht als Modellfall für künftige Dreieckskooperationen dienen.

Die beiden im Folgenden dargestellten Dreieckskooperationen mit Brasilien zeigen, wie Vorhaben der bilateralen Zusammenarbeit erfolgreich auf Drittländer ausgeweitet werden können:

1. **HIV/AIDS-Bekämpfung.** Die deutsche EZ unterstützt das in Brasília ansässige „*Centro Internacional de Cooperação Técnica*“ (CICT), welches 2004 im Rahmen einer Übereinkunft des brasilianischen Regierung und UNAIDS gegründet wurde. Ziel des CICT ist es, durch die Einrichtung eines Netzwerks für Forschung, Wissens- und TZ-Austausch Entwicklungsländer in der AIDS-Bekämpfung zu unterstützen. CICT wurde mit je 500 Mio. US\$ anschubfinanziert, wobei der brasilianische Anteil einem auslaufenden Weltbankkredit entstammt. Während bereits 60 brasilianische Institutionen aus dem staatlichen und nichtstaatlichen Bereich zur Umsetzung des Arbeitsprogramms akkreditiert sind, wurde im November 2005 auch eine internationale Ausschreibung eröffnet.²⁷ Deutschland unterstützt CICT zunächst aus TZ-Mitteln auslaufender bilateraler HIV/AIDS-Vorhaben im Rahmen von Regionalanträgen. Weiterhin wurden 5 Mio. € FZ unter der Maßgabe zugesagt, brasilianische Instrumente zur AIDS-Bekämpfung weiterzuentwickeln und im Rahmen von Dreieckskooperationen jenseits der brasilianischen Grenzen verfügbar zu machen.²⁸ Da Brasilien eine der weltweit erfolgreichsten und gleichzeitig kosteneffizientesten AIDS-Bekämpfungsstrategien entwickelt hat und diese in hohem Maße von dritten Ländern nachgefragt wird, ist dieser Ansatz Erfolg versprechend.
2. **Förderung des Mess- und Normwesens im südlichen Afrika.** Im Rahmen einer trilateralen Kooperation mit dem INMETRO macht sich die Physikalisch-Technische Bundesanstalt die kulturell-sprachliche Nähe des brasilianischen Partners zum lusophonen Afrika zu Nutze. In dem Vorhaben „Unterstützung der SADC bei der Einrichtung eines regionalen MNPQ-Systems“ zur Förderung des Mess- und Normwesens im südlichen Afrika bildet die brasilianische Seite die portugiesischsprachigen Lehrgangsleiter aus und übersetzt Dokumente. INMETRO leistet einen substanziellen Beitrag in Form von Fachleuten und finanzieller Unterstützung. In dem Projekt werden die Vorteile der bewährten fachlichen und durchführungspraktischen Zusammenarbeit mit INMETRO genutzt, das bis 1995 Partnerinstitution der deutschen EZ war. Aller-

²⁷ Bericht über die Prüfung des Neuvorhabens „Überregionale AIDS-Bekämpfung in Lateinamerika und der Karibik“ (GTZ 2005b).

²⁸ Aus dem Protokoll der Regierungsverhandlungen vom 30./31.8.2005.

dings muss hier mit dem Problem umgegangen werden, dass der Ansatz thematisch heute nicht mehr im Rahmen der vereinbarten Schwerpunkte mit Brasilien liegt.

5.5 Mexiko

Ebenso wie die anderen großen Ankerländer hat auch Mexiko seine regionale Rolle in den letzten Jahren neu definiert. War bis vor wenigen Jahren die sog. Estrada-Doktrin handlungsleitend, die Neutralität und Nichteinmischung in Angelegenheiten anderer Länder in den Mittelpunkt der mexikanischen Außenpolitik stellte, so nimmt Mexiko heute eine aktivere Rolle in regionalen und globalen Aushandlungsprozessen ein. Mit Brasilien konkurriert Mexiko um die Rolle als lateinamerikanische Führungsmacht, wenngleich es weniger bestrebt ist, sich in internationalen Aushandlungsprozessen zu profilieren als der südamerikanische Konkurrent. Dennoch spiegelt die jüngst zunehmende Gebertätigkeit Mexikos seine aktivere internationale Ausrichtung. Mexiko ist OECD-Mitglied und tritt als Gastgeber globaler Konferenzen (Monterrey 2002, Cancún 2003) in Erscheinung.

5.5.1 Mexiko als Geber

Mexiko leistet EZ auf der Basis der außenpolitischen Prinzipien seiner Verfassung (Art. 89), welche neben dem Bekenntnis zur EZ das Selbstbestimmungsrecht der Völker, die Nicht-Einmischung, die friedliche Konfliktlösung, das Verbot der Androhung oder des Gebrauchs von Gewalt sowie den „Kampf für internationalen Frieden und Sicherheit“ beinhaltet.²⁹

Mexiko investiert allerdings deutlich weniger als Brasilien, China und Indien in Entwicklungszusammenarbeit (auch wenn keine genauen Zahlen vorliegen) und hat bislang keine spezialisierte Durchführungsorganisation für Entwicklungsprojekte geschaffen. Ein weiterer Unterschied zu den drei o.g. Neuen Gebern liegt darin, dass sich die mexikanischen Bemühungen überwiegend auf die eigene Region beschränken. Schwerpunktregionen der mexikanischen EZ sind die benachbarten Länder Mittelamerikas und der Karibik. Die Größenordnung der mexikanischen Geberleistung für diese Regionen belief sich in 2004 auf etwa 19 Mio. US\$, wovon allein etwa 17 Mio. US\$ als FZ-Mittel der *Secretaría de Hacienda y Crédito Público* in 4 Infrastrukturmaßnahmen (Belize, Honduras, Nicaragua) flossen und weitere 1 Mio. US\$ im Rahmen von 252 Stipendien des Erziehungsministeriums (SEP) sowie des Wissenschafts- und Technologierates (CONACYT) vergeben wurden. Die verbleibenden Mittel von ca. 1 Mio. US\$ kamen TZ-Projekten (v. a. durch Entsendung von Kurzzeitexperten) in Costa Rica (27 Projekte in 2004), Nicaragua (25), El Salvador (20), Honduras (13), Guatemala (8), Panama (4) und Belize (1) sowie in der Karibik (insgesamt 13 Projekte) zu Gute.³⁰

Im Falle Nicaraguas beispielsweise wird mexikanische bilaterale TZ im Rahmen von Wissenschaftskooperations- und Kapazitätsaufbauprogrammen sehr unterschiedlicher themati-

29 *Secretaría de Relaciones Exteriores / Dirección General de Cooperación Técnica y Científica* (s.a

30 *Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica y el Caribe* (2005, 61).

scher Ausrichtung ohne erkennbaren Schwerpunkt (Recht, Tourismus, KMU-Förderung, Umwelt, Autorenrechte, Sport, Biotechnologie und Mikrobiologie etc.) eingesetzt.

Die Koordination der gegebenen Hilfe erfolgt durch die *Dirección General de Cooperación Técnica y Científica* (DGCTC) im Außenministerium (*Secretaría de Relaciones Exteriores*, SRE), die traditionell der Verhandlungspartner für empfangene EZ ist. Diese hat noch kein eigenes Budget für Entwicklungszusammenarbeit, aber ein entsprechender Fonds ist – in recht geringem Umfang – für 2006 in Planung. Mexikanische Projekte mit weniger entwickelten Ländern werden entweder aus Drittländerbeiträgen (z.B. von Japan) oder Eigenmitteln von Fachressorts finanziert. Auch verfügt Mexiko, mit Ausnahme der für die Steuerung zuständigen Personen in der *Dirección de Cooperación con América Latina y el Caribe* in der DGCTC, noch nicht über speziell ausgebildetes Personal für die eigene Entwicklungspolitik. Neben DGCTC spielt die interministerielle *Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica y el Caribe* eine koordinierende Rolle.

Mexiko hat bereits Erfahrungen mit Dreieckskooperationen mit DAC-Gebern gesammelt. Japan unterstützt den Kapazitätsaufbau der DGCTC für Süd-Süd Kooperationen bereits seit 1997. Das im Wesentlichen von Japan finanzierte „*Programa de Envío de Expertos a Terceros Países*“ entsendet mexikanische Experten in Drittländer und umfasst etwa 70 Maßnahmen in Guatemala, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua und der Dominikanischen Republik zu den Themen Industrieentwicklung, Umwelt, Fischerei, Landwirtschaft und Katastrophenschutz (DGCTC s.a.). Weitere Komponenten der japanisch-mexikanischen Kooperation sind Trainingsmaßnahmen für Personal aus Drittländern in Bereichen, die der japanischen bilateralen EZ mit Mexiko entspringen, sowie gemeinsame Expertenmissionen nach Zentralamerika.

Kanada unterstützt seit 1999 zusammen mit Mexiko im Rahmen des „*Proyecto Conjunto México-Canadá-Organización Panamericana de la Salud*“ Opfer von Anti-Personen-Minen in Zentralamerika (El Salvador, Nicaragua, Honduras). In den bisherigen trilateralen Kooperationen scheint sich der mexikanische Beitrag jeweils auf Entsendung von Personal beschränkt zu haben, wobei der Finanzierungsbeitrag des DAC-Gebers im Drittland wenig sichtbar wurde. Mexiko stellte Anfragen bezüglich Dreieckskooperationen auch an Frankreich, Spanien und die EU.

5.5.2 Möglichkeiten und Grenzen der Kooperation mit Mexiko als Geber

Bislang liegen keine deutschen Erfahrungen zu Dreieckskooperationen mit Mexiko vor. Im Rahmen der Regierungsverhandlungen 2004 stellte die mexikanische Seite jedoch Anfragen bezüglich Dreieckskooperationen an die deutsche Seite, und das BMZ sagte zu, diese Möglichkeit zu prüfen und beauftragte die GTZ, potenzielle Themengebiete und Drittländer zu identifizieren, um der mexikanischen Seite konkrete Vorschläge unterbreiten zu können. Bei den Regierungsverhandlungen 2005 war die Dreieckskooperation ein prominentes Thema.

Das Interesse Mexikos an Dreieckskooperation mit Deutschland liegt zum einen in der Finanzierung eigener Beratungsleistungen in Drittländern durch Deutschland. In der Tat besteht offenbar eine beträchtliche Nachfrage aus weniger entwickelten lateinamerikanischen Ländern nach Beratung durch mexikanische Fachinstitutionen in verschiedenen Bereichen. Mexiko, das in Lateinamerika das einzige OECD-Mitglied ist, möchte sich mit solchen Leistungen gerne profilieren, hat aber dafür bislang kaum Mittel bereit gestellt.

Grundsätzlich argumentiert DGCTC, dass solche Leistungen von Mexiko, den DAC-Partnern und den Empfängerländern gemeinsam finanziert werden müssen, verweist dabei aber stets auf die sehr begrenzten eigenen Möglichkeiten und auf die Kooperation mit Japan, bei welcher der eigene Beitrag gering ist.

Zum anderen hat insbesondere SRE mehrmals sein Interesse an Beratungs- und Fortbildungsmaßnahmen zur Planung und Evaluierung von EZ-Programmen geäußert. Dass hier ein Interesse an deutschen Politikerfahrungen besteht, äußerte sich auch in der Bereitschaft der DGCTC, zwei Mitarbeiter auf eigene Kosten zu einem zweiwöchigen InWEnt-Seminar in Costa Rica zum Thema „Wirkungsevaluierung“ zu senden. SRE hat den Wunsch an die deutsche Seite herangetragen, solche Weiterbildungsangebote in Mexiko zu veranstalten.

Grundsätzlich ist es im Sinne globaler Strukturpolitik, Mexiko darin zu bestärken, regionale Verantwortung zu übernehmen. Dementsprechend hat das BMZ bereits Zustimmung zur mexikanischen Anfrage signalisiert. Allerdings sollten Kooperationsangebote an die Bedingung geknüpft werden, dass sich Mexiko tatsächlich substantiell an der Finanzierung beteiligt und damit ein Bekenntnis zur eigenen Geberrolle ablegt. Darüber hinaus sollte vereinbart werden, dass nicht nur gemeinsame Projekte durchgeführt werden, sondern auch in die Qualifizierung mexikanischer Geberinstitutionen und die Weiterentwicklung von Instrumenten und Methoden investiert wird; denn es erscheint derzeit keineswegs gesichert, dass die gemeinsame Projektdurchführung Effizienzvorteile birgt, die den zusätzlichen Steuerungsaufwand übersteigen. Es ist vor allem die erhoffte politische Aufwertung und Professionalisierung der mexikanischen EZ, die für eine Dreieckskooperation spricht. Zudem sollten wenig formalisierte, pragmatischer Kooperationsformen etabliert werden, um die Transaktionskosten der trilateralen Zusammenarbeit nicht ausufern zu lassen.

Parallel sollte Mexiko ermutigt werden, sich noch stärker an den Diskussionen des OECD-DAC zu beteiligen, wo Mexiko derzeit Beobachterstatus hat. Grundlegend divergierende Sichtweisen zwischen DGCTC und dem DAC sind nicht zu erwarten, so dass die Chance besteht, dass die DAC-Prinzipien die entstehende mexikanische EZ positiv beeinflussen können. Da dieses Jahr ein Mexikaner die OECD-Führung übernehmen wird, ergeben sich weitere Chancen, Mexiko als aktiven Partner für den DAC-Geberkonsens zu gewinnen.

Bei der Auswahl von Drittländern ist auch im Falle Mexikos Sorgfalt geboten, um politische Irritationen zu vermeiden. Mexiko wird in Zentralamerika nicht nur als vergleichsweise leistungsfähiger lateinamerikanischer Partner gesehen, sondern auch als übermächtiger und eigennütziger Konkurrent, etwa wenn es um handelspolitische Präferenzen für den US-Markt geht. So stieß auch der Plan Puebla-Panamá, der als wichtige mexikanische Initiative zur Integration der zentralamerikanischen Landbrücke initiiert worden war, in großen Teilen der Gesellschaft in den südlichen Nachbarländern auf Sorge und Ablehnung. Zudem steht Mexiko mit seinem Selbstverständnis als lateinamerikanische Führungsrolle im Wettstreit mit Brasilien, und die Zielländer der Geberaktivitäten beider Länder – und damit tendenziell deren außenpolitische Interessen – überschneiden sich. Einer ersten Erhebung der GTZ zufolge bestehen Ansatzpunkte und Interesse für Dreieckskooperationen in El Salvador, Guatemala, Honduras, Costa Rica und der Dominikanischen Republik.

Während der Schwerpunkt der deutschen EZ mit Mexiko auf Umwelt- und Ressourcenschutz (insbesondere dem städtisch-industriellen Umweltschutz) liegt, schlägt das mexikanische Außenministerium vor, darüber hinausgehend auch zu den Themen „Reform des öffentlichen Sektors“, „Landwirtschaft“ und „Bildung“ Dreieckskooperationen durchzuführen.³¹ Dieses würde allerdings bedeuten, dass in Bereichen kooperiert wird, in denen noch keine institutionellen EZ-Partnerschaften bestehen und die Leistungsfähigkeit der mexikanischen Partner daher nur schwer beurteilt werden kann. Insofern sollten Pilotmaßnahmen zunächst aus dem bestehenden deutsch-mexikanischen Kooperationsschwerpunkt heraus entwickelt werden. Auf diese Weise können erprobte innovative Konzepte (z.B. *train the trainer*-Ansätze in der kommunalen Abfallwirtschaft) ohne erneute umfangreiche Lernkosten über Mexiko hinaus verbreitet werden. Die Maßnahmen können entweder gemeinsam oder von bewährten mexikanischen Partnern allein durchgeführt werden. Erste Gespräche mit dem *Centro de Educación y Capacitación para el Desarrollo Sustentable* (SEMARNAT) sowie Abfragen der GTZ bei ihren Partnern in Zentralamerika lassen erkennen, dass es im Bereich des städtisch-industriellen Umweltschutzes verschiedene Themen gibt, die für viele zentralamerikanische Partner von großem Interesse sind.

5.6 Republik Südafrika

Südafrika hat nach dem Ende des Apartheidregimes einen erfolgreichen gesellschaftlichen und politischen Transformationsprozess durchlaufen. Die Demokratie wurde stabilisiert und die Politik der Rassentrennung ohne größere gewalttätige Konflikte überwunden. Wirtschaftlich werden zwar nicht die erforderlichen Wachstumsraten erreicht, um die Armut reduzieren und die nach wie vor extreme Einkommensungleichheit abbauen zu können, aber immerhin zeichnet sich das Land durch stabile jährliche Wachstumsraten um 3,5 %, durch niedrige Inflation, Zinsen und Haushaltsdefizite sowie durch eine stabile Schuldensituation aus. Auch über die eigenen Grenzen hinaus hat das Land eine konstruktive friedenssichernde Rolle in Afrika übernommen. Ca. 170 Mio. € pro Jahr stellt Südafrika für friedenssichernde militärische Einsätze bereit.³² Durch sein Engagement in regionalen Initiativen wie der *African Union* (AU), NEPAD und SADC ist Südafrika außerdem ein Motor der regionalen Integration. Südafrikanische Unternehmen engagieren sich zunehmend mit Direktinvestitionen in anderen afrikanischen Ländern. Die internationale Gemeinschaft setzt daher große Hoffnungen in die Vorbildfunktion Südafrikas für andere afrikanische Länder. Lediglich in Bezug auf die in der Region virulente HIV/AIDS-Pandemie ist die südafrikanische Politik wenig vorbildhaft.

5.6.1 Südafrika als Geber

Südafrikas Geberaktivitäten sind, nach Angaben der EU, mit 1,6 Mio. € pro Jahr bislang gering.³³ Hinzu kommt allerdings der „*African Renaissance Fund*“ mit ca. 12 Mio. €. für

31 Auskunft der Auslandsvertretung in Mexiko-Stadt.

32 EU (2006).

33 *ibid.*

TZ. Da der überwiegende Teil der EZ als Sachleistungen bereit gestellt wird,³⁴ dürften die tatsächlichen Leistungen etwas höher liegen; dennoch bleiben sie im internationalen Vergleich marginal. In vielen Fällen handelt es sich aufgrund des geringen Volumens eher um partnerschaftliche Gesten denn um substantielle EZ-Projekte. In Palästina leistete Südafrika 2003 Nothilfe in Höhe von 500.000 US\$. Insgesamt werden jedoch insbesondere Länder im subsaharischen Afrika begünstigt. Simbabwe z.B. wird durch Südafrika durch Kredite für die Einfuhr von Nahrungsmitteln sowie durch nicht eingetriebene Stromschulden unterstützt,³⁵ und in Nairobi verfügt die südafrikanische Botschaft über einen Kleinstprojektfonds mit jährlich 10.000 Euro.

Südafrika sieht seine Kooperationen im Rahmen der Schwerpunkte der NEPAD-Initiative, welche ihren Sitz im Land hat. Südafrika möchte hierbei als afrikanischer Partner angesehen werden, der im Rahmen einer egalitären Vermittlerrolle die „Afrikanische Agenda“ vorantreibt und endogene Lösungsansätze („*African solutions to African problems*“) verfolgt. Gerade weil sich Südafrika seiner dominanten Rolle bewusst ist, versucht es nicht als Hegemon, sondern als Mittler und Sprecher in der Region wahrgenommen zu werden.

In diesem Zusammenhang versucht das Land seine Geberaktivität von denjenigen der klassischen Geber – darunter die ehemaligen Kolonialmächte – als „*shift away from typical exploitative practices by external players*“³⁶ abzugrenzen. Allerdings ist fraglich, ob die Republik diesem Anspruch gerecht wird. Beobachter gehen davon aus, dass hinter dem umfangreichen politischen, wirtschaftlichen und militärischen Engagement Südafrikas in der Demokratischen Republik Kongo substantielle machtpolitische und ökonomische Interessen stehen. Auch werden südafrikanischen Unternehmen im Kongo aggressive Marktstrategien v.a. im Energie-, Diamanten- und im Telekommunikationssektor vorgeworfen. Entwicklungskooperationen würden eingesetzt, um privatwirtschaftliche Markterschließung zu flankieren, und die südafrikanische Seite sei dementsprechend kaum bereit, sich an Gesprächen zur Geberkoordinierung zu beteiligen.

Sowohl die Institutionalisierung als auch die Politikdefinition der südafrikanischen Geberaktivitäten befinden sich derzeit im Aufbau. Eine Arbeitsgruppe in der National Treasury, in die die deutsche Seite (Botschaft, BMZ) eingebunden ist, berät über die Schaffung einer spezialisierten Geberinstitution (*International Development Cooperation*, IDC). Eine Studie der *National Treasury*, die im März 2006 vorgelegt werden sollte, erörtert außerdem die künftigen Prioritäten der südafrikanischen Geberpolitik. Angesichts der geringen eigenen EZ-Mittel, der umfangreichen internationalen Geberaktivitäten in Südafrika und der Tatsache, dass die Gebergemeinschaft Südafrika eine wichtige regionale Vorbildrolle zuerkennt, spielen Dreiecks Kooperationen in den südafrikanischen Entwürfen für eine eigene EZ eine zentrale Rolle.

34 Präsentation der National Treasury „*South/South Cooperation*“, 24.01.2006.

35 Auskunft der deutschen Auslandsvertretung in Harare.

36 *ibid.*

5.6.2 Möglichkeiten und Grenzen der Kooperation mit Südafrika als Geber

Aufgrund der Knappheit eigener Ressourcen versucht Südafrika, Deutschland und andere Geber (z.B. Schweden, USA und Großbritannien) für die Finanzierung gemeinsamer EZ-Projekte in Drittländern zu gewinnen. So verfolgt etwa Schweden eine neue Geberstrategie mit Südafrika und nennt neben *Twinning*-Projekten (z.B. zwischen Kommunen sowie Regierungsbehörden) und Fonds für Unternehmenskooperationen auch Dreieckskooperationen als Instrument. Hierbei sollen beide Seiten zwar Eigeninteressen verfolgen können, andererseits aber den gleichen Finanzierungsanteil tragen.

Bei den EZ-Regierungskonsultationen mit Deutschland waren Dreieckskooperationen 2006 das herausragende innovative Thema. Dieses soll im Rahmen der kommenden Regierungsverhandlungen sowie der nächsten Sitzung der deutsch-südafrikanischen binationalen Kommission 2006 wieder aufgegriffen werden. Da das BMZ ein Interesse daran haben muss, Südafrika als politischen und wirtschaftlichen Stabilitätsanker der Region zu stärken, sollte es in diesen Gesprächen (ähnlich wie gegenüber Brasilien und Mexiko) eine dreifache Zielsetzung verfolgen:

1. Gemeinsame Durchführung von Projekten in afrikanischen Drittländern, sofern Südafrika zur Kofinanzierung bereit ist. Wie im Folgenden gezeigt wird, ist bereits ein erstes Pilotprojekt angelaufen.
2. Dialog- und Fortbildungsangebote über gute Geberpraktiken, die möglichst im Zusammenhang mit den gemeinsam durchgeführten Projekten durchgeführt werden sollten, um praxisnahes institutionelles Lernen zu fördern. Die gemeinsame Reflexion über die *Paris Declaration* des OECD-DAC zwingt dabei auch die deutsche Seite, die entsprechenden Prinzipien in bilateralen Vorhaben mit Südafrika Ernst zu nehmen und vollständig umzusetzen.
3. Stärkung afrikanischer Regionalinitiativen. Auch wenn dies im engeren Sinne keine Dreieckskooperation darstellt, da hier auch andere Staaten gleichberechtigt einbezogen sind, spielt Südafrika aufgrund seines im afrikanischen Kontext herausragenden institutionellen Entwicklungsstandes und seiner fachlichen Kompetenz in regionalen Institutionen stets eine wichtige Rolle. Gerade weil Südafrika selbst versucht, sich nicht als privilegierter Partner der Industrieländer, sondern als gleichberechtigter afrikanischer Akteur zu profilieren, sind Regionalvorhaben in vielen Fällen politisch unverfänglicher als Dreieckskooperationen.

Erfahrungen, die im Rahmen der deutsch-südafrikanischen Kooperationsprogramme „*Strengthening Local Governance*“ und „*Capacity Building in Governance*“ gesammelt wurden, werden von den südafrikanischen Partnern mit Unterstützung der GTZ an die Bedingungen in Äthiopien angepasst und übertragen (Barthels 2005). So lernten Angestellte der äthiopischen Verwaltung im Rahmen einer Studienreise nach Südafrika im November 2004 die entwickelten Planungsinstrumente kennen. In einer Reihe von Workshops unter Beteiligung südafrikanischer Experten (Mai/Juni 2005) vertieften Angehörige aus sieben äthiopischen Kommunen ihr Wissen und entwarfen eine Strategie zur Implementierung ähnlicher kommunaler *Governance*-Prozesse in ihrem Land. Bei dieser Dreieckskooperation wird die Weitergabe von Erfahrungen deutsch-südafrikanischen TZ mit einem Coaching der südafrikanischen Seite für Beratungsprojekte in dritten Ländern verknüpft.

Neben den Vorhaben der Dreieckskooperation gibt es auch bereits Beispiele für von Deutschland unterstützte Regionalvorhaben, in denen Südafrikas Beteiligung von herausragender Bedeutung ist. Dazu zählt zum einen die „*Collaborative Africa Budget Reform Initiative* (CABRI)“. Das CABRI-Netzwerk, dessen Gründung 2004 in Pretoria beschlossen wurde, fördert den Erfahrungsaustausch zwischen afrikanischen Haushaltsexperten zu Fragen der Buchlegung, Rechenschaftspflicht etc. und ergänzt damit den Governance-Schwerpunkt der deutsch-südafrikanischen EZ. Deutschland beteiligt sich mit 1 Mio. € im Rahmen der TZ mit Südafrika.

5.7 Weitere mögliche Kooperationsländer

Neben den behandelten fünf großen Ankerländern bekundeten Thailand, Ägypten und Chile ihr Interesse an entwicklungspolitischen Dreieckskooperationen mit Deutschland.

Thailand ist neben Malaysia das Land mit den beachtlichsten Entwicklungserfolgen in der ASEAN-Region. Seine Geberaktivitäten reflektieren den regionalen Führungsanspruch, den v.a. der kürzlich zurückgetretene Ministerpräsident Thaksin wiederholt zum Ausdruck brachte. Über die *Thailand International Cooperation Agency* (TICA), die in der Vergangenheit (unter dem Namen DTEC) die empfangene EZ steuerte, vollzieht Thailand derzeit den Wandel vom Empfänger zum Geberland.

Thailand führt bereits, wenn auch in bescheidenem Umfang, Entwicklungsprogramme durch, die überwiegend auf Länder der Region ausgerichtet sind. Darunter fallen Medikamentenhilfe (Myanmar), Stipendien für Fortbildungsprogramme und Postgraduiertenstipendien (Myanmar, Bangladesh), Grants und zinsvergünstigte Kredite für Straßenbauprojekte (Myanmar, Bangladesh), aber auch vereinzelt Nahrungsmittelhilfen (Madagaskar). In Laos wurden 1,5 Mio. US\$ in 2003/04 bzw. 1,1 Mio. US\$ in 2004/05 an EZ-Mitteln vergeben. Auch Vietnam zählt zu den Empfängern thailändischer EZ.

Die deutsche EZ mit Thailand läuft mittelfristig aus. Thailand ist nicht nur einer der erfolgreichsten Fälle nachholender Entwicklung, sondern profiliert sich zunehmend als ein asiatisches Ankerland mit erheblichem wirtschaftlichem Potenzial. Insofern gilt es zu vermeiden, dass sich die deutschen Außenbeziehungen zu Thailand nach dem Ausstieg der EZ stark abschwächen und im Wesentlichen auf Unternehmensbeziehungen reduziert werden (wie dies etwa in Malaysia der Fall war). Bislang bildet das laufende EZ-Programm trotz der vergleichsweise geringen EZ-Mittel (letzte Zusage 2003: 10 Mio. €) noch eine der wichtigsten Brücken offizieller deutsch-thailändischer Zusammenarbeit. Es ist zu wünschen, dass wirtschaftliche, wissenschaftliche und kulturelle Kooperationsformen, die von anderen Ressorts organisiert und finanziert werden, nahtlos an die auslaufenden EZ-Programme anschließen. Dies erfordert ein schrittweises *Phasing Out*, während dessen die EZ neue Partner einzubinden sucht. Auch Dreieckskooperationen können ein Element einer geordneten *Phasing Out*-Strategie sein, zumal TICA großes Interesse daran hat, gemeinsame Projekte durchzuführen und zugleich von deutschen EZ-Erfahrungen institutionell zu lernen. Dies geschieht bereits, z.B. indem die Führungsebene von TICA zu Studienzwecken das BMZ besucht.

Die Themen des derzeit noch laufenden TZ-Programms (KMU-Förderung, Öko-Effizienz, Agro-Business) sind, auch wenn es in der Zielsetzung um sektorpolitische Reformen geht,

politisch nicht in besonderer Weise sensibel (im Vergleich etwa zu Programmen zur Förderung von Demokratie und Menschenrechten) und damit grundsätzlich geeignet für Dreieckskooperationen. Ein Einstieg könnte dadurch erfolgen, dass zunächst Teilnehmer aus Drittländern zu Aktivitäten des thai-deutschen EZ-Programms eingeladen und ggf. auch gemeinsame Pilotmaßnahmen in Drittländern durchgeführt werden. TICA erkennt an, dass es solche Leistungen mitfinanzieren müsste.

Allerdings sind die Ressentiments von Thailands Nachbarländern gegenüber dessen regionalem Führungsanspruch z.T. erheblich. Eine eindeutige Zustimmung der jeweiligen Drittländer ist daher – wie bei allen Dreieckskooperationen – *conditio sine qua non*. Sofern diese Zustimmung nicht erteilt wird, sollte sich die Entwicklungszusammenarbeit mit Thailand nach Beendigung des bilateralen Programms darauf beschränken, das Land in Regionalvorhaben konstruktiv zu begleiten. Darüber hinaus sollte das BMZ in jedem Falle einen Dialog über gute Geberpraktiken sowie *Capacity Building* für TICA anbieten. Entsprechende Maßnahmen mit TICA werden bereits in geringem Umfang durchgeführt. Wichtig ist dabei eine enge Geberabstimmung, um Dopplungen und Überschneidungen zu vermeiden. UNDP als *Lead-Donor* wurde um die Koordinierung gebeten.

Auch **Chile** hat beim BMZ bereits bei den Regierungsverhandlungen 2001/2002 bezüglich gemeinsamer Durchführung von EZ-Maßnahmen in Drittländern angefragt. Die chilenische Agentur für internationale Zusammenarbeit (*Agencia de Cooperación Internacional*, AGCI) kooperiert bereits mit zahlreichen Gebern (Japan, Niederlande, Finnland sowie der *Inter-American Development Bank* – IDB, der *Food and Agriculture Organization* – FAO und UNDP) mit dem Ziel, erfolgreiche Programme aus der bilateralen Zusammenarbeit Drittländern in Lateinamerika zur Verfügung zu stellen. Sie hat dafür eine neue Abteilung für sog. „horizontale Kooperation“ eingerichtet. Nach Einschätzung der GTZ steigt die Nachfrage aus Drittländern an solchen Kooperationen mit chilenischen Partnern. Konkrete Anfragen für chilenisch-deutsche TZ-Projekte liegen der GTZ aus Argentinien, Bolivien, Paraguay, Peru, El Salvador und Nicaragua vor.

Bei den deutsch-chilenischen Regierungsverhandlungen 2003/2004 wurde die Bereitstellung von Mitteln aus dem Studien- und Fachkräftefonds für Pilotvorhaben der Dreieckskooperation beschlossen. 2005 wurde dieser Fonds nach positiven ersten Erfahrungen zu einem eigenen TZ-Vorhaben weiterentwickelt. Ziel ist es vor allem, die Beratungskompetenz chilenischer Institutionen in ausgewählten Themengebieten sowie den Austausch mit Partnerinstitutionen in Drittländern zu stärken. Der Aufbau kontinuierlicher Arbeitsbeziehungen zwischen Chile und Drittländern wird dabei bereits als Projekterfolg gewertet, während die eigentlichen Projektwirkungen, auch wegen des geringen Mittelvolumens der Maßnahmen, bislang nicht überprüft werden. Darüber hinaus wird AGCI bzgl. Methoden und Instrumenten der EZ, u.a. beim Aufbau eines Systems für Wirkungsmonitoring, geschult.

Auch im Fall Chiles sind Dreieckskooperationen ein geeignetes Element, um auslaufende bilaterale EZ-Programme zu konsolidieren und Chile im Übergang vom Empfänger- zum Geberland zu begleiten. Engpässe bestehen derzeit vor allem in den geringen finanziellen Ressourcen AGCIs. Chile hat jedoch zugesagt, mindestens die Hälfte der durch den Erfahrungsaustausch entstehenden administrativen Kosten und Reisespesen zu übernehmen.

Ägypten unterhält bei seinem Außenministerium einen kleinen Fonds für technische Zusammenarbeit mit afrikanischen und mit islamisch ausgerichteten Ländern außerhalb Afrikas. Der Fonds wurde 1980 mit dem Ziel eingerichtet, soziale und wirtschaftliche Entwicklungen in afrikanischen Staaten durch die Entsendung von Experten und Beratern zu unterstützen. 1992 wurde ein weiterer Fonds bereit gestellt, der technische Hilfeleistungen auch an Armenien, Georgien, Russland, Tadschikistan und Turkmenistan ermöglicht.

Kürzlich fragte Ägypten bei der Europäischen Kommission an, ob eine Einzahlung der EU in den Fonds möglich sei. Anlässlich der Regierungskonsultationen 2005 erging eine Anfrage des ägyptischen Wasserministeriums bezüglich einer Zusammenarbeit in den Ländern der *Nile Base Initiative* an die deutsche Seite.

Auch mit anderen Gebern führt Ägypten bereits trilaterale Kooperationen durch. Dazu zählen multilaterale Organisationen (UN, UNICEF, FAO, *African Development Bank*) sowie die bilateralen Geber Norwegen und Japan (im Reisanbau und im Gesundheitswesen). Diese begünstigen ebenfalls afrikanische und islamische Staaten, wobei Ägypten jeweils Experten entsendet.

Erste Erfahrungen ägyptisch-deutscher Dreieckskooperation liegen bereits vor. Im Rahmen eines Programms zur Einführung der dualen Berufsbildung im Irak stellen die ägyptischen Partner Werkstätten, Labore und andere Infrastruktur zur Verfügung. Personal und Sachmittel werden aus Mitteln der deutschen TZ finanziert. Die Mehrzahl der ägyptischen Dienstleistungsanbieter sind dabei Partnerorganisationen aus ehemaligen oder noch unterstützten Vorhaben der deutschen Technischen Zusammenarbeit. Im Falle weiterer Dreieckskooperationen mit Ägypten in islamischen Drittländer ist eine besonders große Sensibilität für außenpolitische Risiken – und somit eine besonders enge Abstimmung mit Auswärtigen Amt – erforderlich.

Literaturverzeichnis

- Altenburg (2006a): Entwicklungszusammenarbeit im Gesamtkontext der Deutsch-Indischen Kooperation: eine Portfolioanalyse, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Discussion Paper 13/2006)
- (2006b): Entwicklungszusammenarbeit im Gesamtkontext der Deutsch-Mexikanischen Kooperation: eine Portfolioanalyse, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Discussion Paper 9/2006)
- Bamford, D. (2006): Energy deals behind chinese visit, BBC News, published: 2006/01/11 05:50:42 GMT; online: <http://bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/business/4600946.stm>
- Barthels, M. / H. Junge (2005): South Africa as partner for regional cooperation on local governance: Leverage and entry point for German Development Cooperation?, Tshwane: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
- BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) (2004): Ankerländer – Partner für Globale Entwicklung: Ein Positionspapier des BMZ, Bonn
- Bourcier, N. / N. Oumeddour (2005): Algerien “Made in China”: Chinesen bauen in Algerien neue Städte, in: *Der Überblick* (Quartalszeitschrift des kirchlichen Entwicklungsdienstes) 41 (4), 6 ff.
- Bosten, E. (2006): China’s Engagement in the Construction Industry of Southern Africa: the case of Mozambique: Paper for the Workshop “Asian and other Drivers of Global Change”, St. Petersburg, Russia, January 19–21, 2006
- Botschaft der Volksrepublik China in der Bundesrepublik Deutschland (2006): China’s African Policy, online: <http://www.chin-botschaft.de/det/jj/t230702>
- Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica y el Caribe (2005): La Cooperación con Centroamérica y el Caribe, s.l.
- DGCTC (Dirección General de Cooperación Técnica y Científica) (s.a.): Cooperación Sur-Sur México-Japón a Terceraos Países, s.l.
- European Commission (2005): Joint Statement by the Council and the Representatives of the Governments of the Member States Meeting within the Council, the European Parliament and the Commission: „The European Consensus on Development”, 14820/05, Dezember 2005
- European Union (2006): Emerging Donor Study, Brüssel
- Goldstein, A. et al. (2006): China and India: What’s in it for Africa? Paris: OECD Development Centre
- Gu, Xuewu (2005): Chinas Rückkehr nach Afrika: Pekings neue Einschätzung des strategischen Werts Afrikas, in: *Der Überblick* (Quartalszeitschrift des kirchlichen Entwicklungsdienstes) 41 (4), 12 ff.
- GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) (2005a): Arbeitsvorschlag der GTZ zur Durchführung des Vorhabens Dreieckskooperationen mit dem Ankerland Mexiko, Projektnummer 1995.3586.5-019.00, Eschborn
- (2005b): Neuvorhaben AIDS Amerika N.A.: Bericht über die Prüfung des Neuvorhabens „Überregionale AIDS-Bekämpfung in Lateinamerika und der Karibik“, Projektnummer 98.3500.0-033.12/2005, Eschborn
- Hilpert, H. G. et al. (2005): China 2020: Perspektiven für das internationale Auftreten der Volksrepublik, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik
- Humphrey, J. / D. Messner (2006): Instabile Multipolarität: Indien und China verändern die Weltpolitik, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Analysen und Stellungnahmen 1/2006)
- Liebig, K. (2006): Entwicklungszusammenarbeit im Gesamtkontext der Deutsch-Südafrikanischen Kooperation: eine Portfolioanalyse, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Discussion Paper 14/2006)
- o. Autor (2006): No questions asked: Human Rights are no bar to China’s hunt for resources, in: *The Economist*, 21.01.2006
- OECD (2004): Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit: Eigenverantwortung, Harmonisierung, Anpassung an die Systeme der Partner, Ergebnisorientierung sowie beiderseitige Verantwortlichkeit und Rechenschaftspflicht, Paris
- (2005): Structured Briefing for Aid Managers, Paris (Draft Report)

- Østbø Haugen, H. / J. Carling (2005): Sie wagen und gewinnen: Chinesische Händler in Afrika, in: *Der Überblick* (Quartalszeitschrift des kirchlichen Entwicklungsdienstes) 41 (4), 19 ff.
- Prahalad, C. K. (2005): *The Fortune at the Bottom of the Pyramid: Eradicating Poverty through Profits*, Upper Saddle River, NJ: Wharton School Publishing
- Price, G. (2004): *India's Aid Dynamics: from Recipient to Donor?*, London: Royal Institute of International Affairs (Asia Programme Working Paper)
- Schneider, B. (2005): Chinesen in Sierra Leone: Eroberung in der Nachkriegszeit, in: *Der Überblick* (Quartalszeitschrift des kirchlichen Entwicklungsdienstes) 41 (4), 11
- Secretaría de Relaciones Exteriores / Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (s.a.): *Cooperación Internacional Mexicana para el Desarrollo*, s.l.
- Stamm, A. (2004): *Schwellen- und Ankerländer als Akteure einer globalen Partnerschaft – Überlegungen zu einer Positionsbestimmung aus deutscher entwicklungspolitischer Sicht*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Discussion Paper 1/2004)
- (2006): *Entwicklungszusammenarbeit im Gesamtkontext der Deutsch-Brasilianischen Kooperation: eine Portfolioanalyse*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Discussion Paper, im Erscheinen)
- Tull, D. M. (2005a): *Die Afrikapolitik der Volksrepublik China*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik
- . (2005b): Pekings hilfreiche Potentaten: Chinas Afrikapolitik wirkt westlichen Demokratisierungsbestrebungen entgegen, in: *Der Überblick* (Quartalszeitschrift des kirchlichen Entwicklungsdienstes) 41 (4), 24 ff.
- Tussing, J. (2006): *Bedrohliche Konkurrenz auf Marokkos Märkten*, veröffentlicht: Tagesschau vom 24.01.2006; online: <http://tagesschau.de/aktuell/meldungen/0,1185,OID5152176,00.html>
- Wolff, P. (2006): *Entwicklungszusammenarbeit im Gesamtkontext der Deutsch-Chinesischen Kooperation: eine Portfolioanalyse*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Discussion Paper 11/2006)
- Worldwatch Institute (2006): *State of the World 2006: Special Focus: China and India*, Washington, DC

Anhang

Interview- und Gesprächspartner

Berthold Bösl	GTZ	Interview	Nov. 05
Günther Wehenpohl	GTZ	Interview	Nov. 05
Peter Hauschnik	GTZ	Interview	Nov. 05
Monika Westphal	BMZ, Ref. 202	Gesprächsrunde	05. 01. 06
Martin Hoppe	BMZ, Ref. 202	Gesprächsrunde	05. 01. 06
Regine Reim	BMZ, Ref. 202	Gesprächsrunde	05. 01. 06
Kruse, Sabine	KfW	Interview	12. 01. 06
Ulrich Popp	InWEnt	Interview	25. 01. 06
Hans-Hermann Täuber	BMZ, Ref. 200	Interview	25. 01. 06
Andreas Stamm	DIE, Abt. VI	Interview	25. 01. 06
Karin Foljanty	BMZ, Ref. 224	Interview	26. 01. 06
Peter Wolff.	DIE, Abt. V	Interview	26. 01. 06
Stefan Schmitz	BMZ, Ref. 320	Interview	01. 02. 06
Christina Laun	BMZ, Ref. 220	Gespräch, Betreuung der Studie	02. 02. 06
Helmut Schoen	BMZ, Ref. 220	Gespräch	02. 02. 06
Ingrid-Gabriela Hoven	BMZ, UA 22	Gesprächsrunde	08. 02. 06
Günter Dresrüse	GTZ, Abt. 2000	Gesprächsrunde	08. 02. 06
Christian Neumann	BMZ, Ref. 200	Gesprächsrunde	08. 02. 06
Hans-Hermann Täuber	BMZ, Ref. 200	Gesprächsrunde	08. 02. 06
Helmut Siedler	BMZ, Ref. 202	Gesprächsrunde	08. 02. 06
Martin Hoppe	BMZ, Ref. 202	Gesprächsrunde	08. 02. 06
Regine Reim	BMZ, Ref. 202	Gesprächsrunde	08. 02. 06
Gottfried von Gemmingen-Guttenberg	BMZ, Ref. 203	Gesprächsrunde	08. 02. 06
Wolfgang Kanera	BMZ, Ref. 220	Gesprächsrunde	08. 02. 06
Christina Laun	BMZ, Ref. 220	Gesprächsrunde	08. 02. 06
Helmut Schön, Dr.	BMZ, Ref. 220	Gesprächsrunde	08. 02. 06
Heinrich Dehn	BMZ, Ref. 223	Gesprächsrunde	08. 02. 06

Michael Schloms, Dr.	BMZ, Ref. 223	Gesprächsrunde	08. 02. 06
Dorothea Groth	BMZ, Ref. 224	Gesprächsrunde	08. 02. 06
Karin Foljanty	BMZ, Ref. 224	Gesprächsrunde	08. 02. 06
Hildegard Behrendt-Kigozi	BMZ, Ref. 224	Gesprächsrunde	08. 02. 06
Stefan Schmitz, Dr.	BMZ, Ref. 320	Gesprächsrunde	08. 02. 06
Klaus Liebig	DIE, Abt. V	Interview	08. 02. 06
Seán Doyle	EU Kommission, DG RELEX	Interview	09. 02. 06
Jose-Javier Paniagua Garcia	EU Kommission, DG RELEX	Interview	09. 02. 06
Patrice Lenormand	EU Kommission, DG RELEX	Interview	09. 02. 06
Jens Sedemund	OECD, DCD	Interview	10. 02. 06
Jeff Dayton-Johnson	OECD Development Centre	Interview	10. 02. 06
Henri-Bernard Solignac Lecomte	OECD Development Centre	Interview	10. 02. 06
Walter Stechel und Vertreter der relevanten Regionalreferate	Auswärtiges Amt	Gesprächsrunde	23.03. 06
Franz Marré	BMZ, Ref. 200	Telefonat	31. 03. 06
Konrad Solbach	BMZ, Ref. 223	Telefonat	31. 03. 06
Regine Reim	BMZ, Ref. 202	Telefonat	04. 04. 06
Wolfgang Kanera	BMZ, Ref. 220	Telefonat	11. 04. 06
Wolfgang Hruschka	BMZ, Ref. 205	Telefonat	11. 04. 06
Piamsak Milintachinda	TICA	Gesprächsrunde	23. 05.06
Rumpuey Pattamavichaiporn	TICA	Gesprächsrunde	23. 05.06
Manop Tanguasaha	TICA	Gesprächsrunde	23. 05.06
Banchong Amornchewin	TICA	Gesprächsrunde	23. 05.06

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

- 16 *Grävingholt, Jörn et al.*: Strengthening Participation through Decentralisation : Findings on local economic development in Kyrgyzstan, 144 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-314-5, ISBN-13: 978-3-88985-314-1
- 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

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

Discussion Paper

- 14/2006 *Liebig, Klaus*: Entwicklungszusammenarbeit im Gesamtkontext der Deutsch-Südafrikanischen Kooperation: eine Portfolioanalyse, 41 S., Bonn 2006, ISBN-10: 3-88985-319-6, ISBN-13: 978-3-88985-319-6
- 3/2006 *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

[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>