



Entwicklungspolitische Dreieckskooperationen mit „Neuen Gebern“

Viele traditionelle Empfänger von Entwicklungshilfe engagieren sich neuerdings zugleich als Geber. Insbesondere Ankerländer wie China, Indien, Brasilien, Mexiko, Südafrika und Thailand unternehmen zunehmend eigene Anstrengungen zugunsten ärmerer Entwicklungsländer, wobei dieses in einigen Fällen deutlich stärker als bei Gebern der *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) von außenwirtschaftlichen und politischen Eigeninteressen überlagert wird.

Viele Neue Geber richten Anfragen an OECD-Partner, um gemeinsam mit diesen Entwicklungsprojekte in Drittländern durchzuführen oder beim Aufbau eigener Geberinstitutionen unterstützt zu werden. OECD-Geber haben ein Interesse daran, die Neuen Geber in die gemeinschaftliche Gestaltung einer demokratischen multilateralen Weltordnung einzubinden. Daher ist die Übernahme internationaler Verantwortung, welche die Neuen Geber durch ihr Engagement zum Ausdruck bringen, zu begrüßen. Allerdings sollte sich dieses am internationalen Geberkonsens, wie er

insbesondere in der MDG-Agenda und der „*Paris Declaration*“ des *Development Assistance Committees* (DAC) der OECD niedergelegt ist, orientieren. Dies ist nicht bei allen Neuen Gebern der Fall. Insbesondere China – neben einigen Golfstaaten der mit Abstand wichtigste Geber außerhalb des DAC – wird wegen seiner unkonditionierten Unterstützung einiger Länder mit schlechter Regierungsführung und seiner Lieferbindung kritisiert.

Wie sollen etablierte DAC-Geber auf die Anfragen Neuer Geber reagieren? Denjenigen Neuen Gebern, die sich an den Konsensprinzipien orientieren, sollten gemeinsame Projekte in Drittländern angeboten werden, sofern der Steuerungsaufwand für alle Beteiligten vertretbar ist. Dabei ist ein wichtiges Ziel, den neu entstehenden EZ-Institutionen Erfahrungen und bewährte Standards zu vermitteln. Um auch die übrigen Neuen Geber langfristig für die DAC-Prinzipien zu gewinnen, können verschiedene Dialog- und indirekte Kooperationsmaßnahmen angeboten werden.

1. Kooperationsstrategien gegenüber Neuen Gebern

Viele traditionelle Empfänger von Entwicklungshilfe haben in den letzten Jahren begonnen, sich zugleich als Geber zu engagieren. Sie zeigen damit ihre Bereitschaft, Mitverantwortung für die internationale Entwicklung zu übernehmen. Der Einstieg in die Geberrolle (bzw. die erhebliche Ausweitung im Falle einiger Länder, die wie China und Indien schon früher Entwicklungshilfe geleistet haben) ist im Grundsatz zu begrüßen, wenn auch die Volumina der Hilfe in den meisten Fällen noch gering sind. Bislang nimmt unter den Neuen Gebern nur China eine wirklich gewichtige Position ein. Zwar legt China sein Budget für Entwicklungszusammenarbeit (EZ) nicht offen, die EU schätzt dieses jedoch auf 5 Mrd. US\$ pro Jahr. Indien und Russland bringen je ca. 100 Mio. US\$ auf, alle anderen Neuen Geber weniger als 10 Mio. US\$ jährlich.

Viele der „Neuen Geber“ – darunter regional einflussreiche Ankerländer wie Brasilien, China, Mexiko, Südafrika, Thailand und die Türkei sowie kleinere Schwellenländer, EU-Beitrittsländer und Golfstaaten – richten Anfragen an OECD-Länder, um gemeinsam mit diesen Entwicklungsprojekte in Drittländern durchzuführen oder beim Aufbau eigener Geberinstitutionen unterstützt zu werden. Wie sollen die etablierten DAC-Geber auf diese Anfragen reagieren? Im Grundsatz ist hierfür zwischen zwei Typen von Neuen Gebern zu unterscheiden:

1. Mit einigen Ländern, insbesondere Brasilien, Mexiko, Chile und Südafrika, besteht ein tragfähiger Grundkonsens über Ziele und Qualitätsstandards der EZ. Die Motivation dieser Neuen Geber entspricht weitgehend derjenigen der etablierten Geber aus dem „Norden“.
2. Andere Länder, insbesondere China und Indien, setzen EZ vorwiegend ein, um außenwirtschaftliche und -politische Eigeninteressen zu verfolgen. Umfangreiche Leistungen werden an Länder vergeben, die als Lieferanten von Energie und mineralischen Rohstoffen wichtig sind. V. a. China begünstigt in einigen Fällen autoritäre und korrupte Regime und unterläuft damit Bemühungen der demokratischen Gebergemeinschaft, Konditionalität in Bezug auf *Governance*-Standards durchzusetzen. Auch wird das EZ-Angebot zum Teil explizit mit außenpolitischen Interessen verknüpft, etwa der Unterstützung eigener Positionen in globalen Foren. China verfolgt das Interesse, Taiwan diplomatisch zu isolieren. China und Indien sind nicht bereit, ihre Geberaktivitäten an DAC-Standards auszurichten, die u. a. Lieferaufbindung, Koordination mit anderen Gebern und die Berücksichtigung von *Governance*-Kriterien einfordern. Allerdings spielen für beide Länder auch altruistische Motive, die sich aus der eigenen Geschichte als kolonialisierte Länder erklären, eine Rolle. Dies eröffnet Optionen für Dialog und Zusammenarbeit mit EZ-Institutionen.

Etablierte OECD-Geber, die sich den DAC-Prinzipien verpflichtet haben, sollten den beiden o. g. Ländergruppen unterschiedliche Kooperationsangebote machen. Den Ländern der *ersten Gruppe* sollte, sofern sie dies nachfragen, unter bestimmten (weiter unten spezifizierten) Bedingungen die Durchführung gemeinsamer Projekte in Drittländern angeboten werden. Solche Dreieckskooperationen bündeln nicht nur die Ressourcen zweier Partner für Drittländer, sondern sie können zugleich Lernprozesse in den neu entstehenden Geberinstitutionen der Partner befördern.

Mit der *zweiten Gruppe* ist eine gemeinsame Projektdurchführung problematisch. Es ist jedoch besonders wichtig, diese Länder in den Dialog über gute Geber-Standards einzubinden, um zu verhindern, dass ihre EZ-Praxis Ziele der westlichen Gebergemeinschaft konterkariert. Eine Möglichkeit besteht darin, sie an DAC *Peer Reviews* zu beteiligen. So wurde China zum *Review* der britischen EZ eingeladen. Konferenzen und Seminare über gute EZ-Praktiken können angeboten werden. Auch indirekte Unterstützung ihres internationalen Engagements kann sinnvoll sein, wenn diese der Anhebung der Qualitätsstandards dient (z. B. Curriculum-Entwicklung für Institutionen, die afrikanische Experten ausbilden). Sowohl in China als auch in Indien besteht durchaus Dialogbereitschaft und Interesse an solchen indirekten Kooperationen.

Bei der Einbindung der Neuen Geber in internationale Konsensprinzipien der EZ spielt die OECD eine zentrale Rolle. Die EU fördert außerdem den „Europäischen Konsens über Geberstandards“ und bemüht sich um die Einbindung insbesondere der EU-Beitrittsländer.

2. Was sind Dreieckskooperationen?

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 allen) Fällen um Ankerländer. Ein Wesensmerkmal von Dreieckskooperationen ist, dass die Finanzierung und der Wissenstransfer in das Drittland *gemeinsam* vom klassischen Geber und dem Kooperationsland getragen werden.

3. Ziele, Zielkonflikte und Interessenkonstellationen

Dreieckskooperationen sind nur sinnvoll durchführbar, wenn sie den Interessen aller drei Partner entsprechen. Die Interessen an der Zusammenarbeit sind jedoch vielschichtig und, wie im Folgenden gezeigt, nicht immer kongruent.

Ziele der etablierten Geber

Aus Sicht des OECD-Geberlands können Dreieckskooperationen mit Ankerländern mehreren Zielen dienen. Einige dieser Ziele beziehen sich auf das Kooperationsland, andere auf das begünstigte Drittland. Folgende Hauptziele können unterschieden werden:

I. Aufbau leistungsfähiger EZ-Institutionen bei den Neuen Gebern. Es kann vorrangig darum gehen, Neue Geber beim Aufbau leistungsfähiger Institutionen der internationalen Zusammenarbeit zu unterstützen. Diese koordinieren ihre Geberaktivitäten meist durch jene Institutionen in den Außen- bzw. Finanzressorts, welche geschaffen worden waren, um die empfangene EZ zu steuern. Daher bestehen mit diesen Institutionen bereits langjährige Kooperationsbeziehungen. Die Durchführungsorganisationen der etablierten Geber haben denjenigen der Neuen Geber jahrzehntelange Erfahrungen voraus. Dreieckskooperationen können daher den Neuen Gebern helfen, moderne entwicklungspolitische Ansätze zu übernehmen, ohne die langwierigen Lernprozesse der OECD-Geber wiederholen zu müssen.

II. Ausweitung erfolgreich angewandter Programme auf Drittländer. Dreieckskooperationen sind geeignet, Programme, die in der EZ mit dem jeweiligen Neuen Geber erfolgreich verlaufen sind, zu geringeren Kosten in Drittländern zu replizieren. Hier kommen Skaleneffekte zum Tragen. Allerdings besteht die Gefahr, dass die Fragmentierung der Geberlandschaft zunimmt, dass Transaktionskosten steigen und Qualitätsstandards abnehmen. Auch ist in einigen Drittländern mit politischen Vorbehalten gegen die Einbindung von Kooperationsländern zu rechnen, da insbesondere die Ankerländer von ihren regionalen Nachbarn oft als Mächte mit Dominanzansprüchen wahrgenommen werden. In solchen Fällen kommen Dreieckskooperationen nicht in Frage.

III. Durchsetzung hoher Geberstandards. Die Zusammenarbeit kann auch dazu beitragen, die Neuen Geber für eine weitergehende Orientierung an den OECD-DAC-Standards zu gewinnen.

IV. Nutzung komparativer Vorteile der Ankerländer. In einigen Fällen können spezifische Kompetenzen der Neuen Geber genutzt werden. So verfügt z. B. Indien über Unternehmen und Fachkräfte mit Erfahrung in der Produktion und Vermarktung antiretroviraler HIV/AIDS-Medikamente. Es kann daher sinnvoll sein, mit Indien gemeinsam den Aufbau von Generika-Produktionsstätten in *Least Developed Countries* (LDCs) zu unterstützen. In einigen Fällen erweisen sich Dreieckskooperationen als vorteilhaft, weil sich Kooperations- und Drittland kulturell nahe stehen und damit Kosten und Risiken entfallen, die aus kultureller Unterschiedlichkeit resultieren.

V. Beitrag zu einem geordneten *Phasing Out*. In Ländern, mit denen die entwicklungspolitische Kooperation ausläuft, sollten OECD-Geber einen geordneten Ausstieg organisieren, der gewährleistet, dass erfolgreiche Programme in Eigenregie des bisherigen Empfängerlands weitergeführt werden. Dreieckskooperationen können hier ein Element sein. Sofern die Zusammenarbeit mit einem Anker- oder Schwellenland auslaufen soll, können die OECD-Geberinstitutionen ihren Schwerpunkt in der Endphase auf die Qualifizierung derjenigen Institutionen legen, die künftig eigene Programme in ärmeren Nachbarländern durchführen werden. Ebenso können Dreieckskooperationen das *Phasing Out* der Kooperation mit einem Drittland unterstützen, wenn der bisherige EZ-Beitrag des OECD-Landes sukzessive durch Leistungen eines Neuen Gebers substituiert wird.

VI. Globale Strukturpolitik in diversifizierten Politikfeldern. 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. Mit diesen Ländern sollten daher partnerschaftliche Dialog- und Kooperationsstrukturen „auf Augenhöhe“ in verschiedenen Bereichen von Wirtschaft, Politik, Wissenschaft und Kultur ausgebaut werden. Dreieckskooperationen leisten einen Beitrag zur Entwicklung von Kooperationsnetzwerken zwischen Industrie und Schwellen- bzw. Ankerländern.

Ziele der Kooperationsländer

Viele der Neuen Geber – z. B. China, Indien, Südafrika und Mexiko – haben ihre außenpolitischen Aktivitäten in jüngster Zeit deutlich intensiviert und bringen sich vermehrt in globale und regionale Verhandlungsprozesse ein. Da EZ dazu beitragen kann, die internationale Reputation des Geberlandes zu verbessern, wird sie von Außenministerien häufig in diesem Sinne eingesetzt. Insbesondere bei den beiden größten Ankerländern treten Wirtschaftsinteressen hinzu (Sicherung der Rohstoffversorgung und Erschließung von Absatzmärkten). Die Verknüpfung von außenpolitischen und außenwirtschaftlichen Zielen mit der im Entstehen begriffenen EZ der Neuen Geberländer sollten die OECD-Geber kritisch beobachten. Allerdings ist anzuerkennen, dass die Bereitstellung knapper eigener Haushaltsmittel für altruistische Zielsetzungen in Drittländern die meisten der Neuen Geber vor besonders große innenpolitische Legitimationsprobleme stellt, weil große Teile der eigenen Bevölkerung in Armut leben und selbst öffentliche Transferleistungen beanspruchen.

Insofern können nicht von Beginn an die gleichen Maßstäbe in Bezug auf Quantität und Gemeinwohlorientierung angelegt werden wie an die OECD-Geber. Der Wunsch, die eigene EZ stärker für außenwirtschaftliche Eigeninteressen zu instrumentalisieren, ist zumindest für eine Übergangszeit zu respektieren. Mindestanforderungen, z. B. bezüglich *Governance*-Kriterien und Geberkoordinierung, sollen jedoch auch von den Neuen Gebern eingefordert werden.

Ziele der Drittländer

Die Beziehungen von Drittländern zu fortgeschrittenen, wirtschaftlich potenteren und meist auch politisch und militärisch dominanten Anker- und Schwellenländern ihrer jeweiligen Region sind in vielen Fällen historisch belastet. Drittländer begegnen den Bemühungen der Ankerländer um regionale Einflussnahme mitunter mit erheblichem Misstrauen. Ihr grundsätzliches Einverständnis mit der entsprechenden Dreieckskonstellation sowie ein eindeutiges Interesse an den jeweiligen Projektleistungen sind daher unabdingbare Voraussetzungen.

Alle Empfängerländer von EZ möchten gute Leistungen zu möglichst geringen Transaktionskosten 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. Die Auswüchse der Steuerungsbürokratie und die administrative Überforderung vieler Partnerländer droht sich jedoch dadurch [durch Dreieckskooperationen] noch zu verschärfen – zumal die Neuen Geber nur vergleichsweise kleine Beträge einbringen. Zusätzliche aufwändige Abstimmungsprozesse und ausufernde Projektbürokratie sollten daher vermieden werden.

Resümee

Sofern die unterschiedlichen Interessen der potenziellen Partner in Einklang zueinander zu bringen sind, können mit Dreieckskooperationen meist mehrere Zielsetzungen der etablierten Geber verfolgt werden. Z. B. kann die Ausweitung eines in einem Ankerland erfolgreich laufenden Programms auf Drittländer mit der Unterstützung bei der Professionalisierung der neuen Geberinstitutionen und der Konsensbildung über Geberstandards verbunden werden.

4. Anforderungen an Dreieckskooperationen

Die Identifizierung gemeinsamer Projektinteressen der drei beteiligten Seiten ist eine notwendige, aber noch keine hinreichende Bedingung für Dreieckskooperationen. Damit sich diese entwicklungspolitisch lohnen, müssen weitere Kriterien erfüllt sein:

I. Zunehmende Ausrichtung an guten Geberpraktiken. In den Zielen des Kooperationslandes sollten zumindest eine Annäherung an international vereinbarte Geberstandards sowie Dialogbereitschaft erkennbar sein. Dies ist wichtig, um die Qualität der Leistungen zu sichern, um bei den Neuen Gebern Standards einzuführen und um die Reputation der beteiligten Institutionen der etablierten Geber zu wahren.

II. Kofinanzierung durch das Kooperationsland. Die Kooperationsländer sollten einen signifikanten Finanzierungsbeitrag bzw. äquivalente Personal- und Sachleistungen einbringen. Die Bereitschaft, eigene Ressourcen bereitzustellen, ist ein wichtiger Indikator für die politische Verbindlichkeit des Kooperationslandes. Über Höhe und Form des Beitrags ist im Einzelfall zu entscheiden.

III. Effizienz. Die Durchführung sollte so angelegt sein, dass Ressourcen mindestens ebenso effizient eingesetzt werden wie in herkömmlichen Partnerkonstellationen. Der zusätzliche Koordinationsaufwand, der sich aus der komplexen Partnerkonstellation ergibt, muss entsprechend eingegrenzt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass Dreieckskooperationen meist auch Ziele in Bezug auf das Kooperationsland verfolgen, insbesondere das *Capacity Building* bei den neuen Geberinstitutionen. Bei der Effizienzbeurteilung sind daher neben den Wirkungen im Drittland auch die Lernprozesse im Kooperationsland zu berücksichtigen.

IV. Geberkoordinierung. Die Initiierung neuer kofinanzierter Programme trägt zur Fragmentierung der Geberlandschaft bei und bindet damit zusätzliche institutionelle Ressourcen des Drittlandes. Daher ist zu wünschen und dafür zu werben, dass sich die Neuen Geber an programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierungen beteiligen anstatt ihre Ressourcen ausschließlich über bi- und trilaterale Maßnahmen zu kanalisieren. Im letzteren Falle ist eine komplementäre Ausrichtung in Abstimmung mit anderen Gebern zumindest anzustreben.

5. Budgetäre und thematische Zuordnung

OECD-Geber budgetieren ihre EZ in mit den Empfängerländern vereinbarten Quoten. Die Leistungen von Dreiecks Kooperationen kommen jedoch potenziell nicht nur dem Drittland zugute, sondern sie dienen in den meisten Fällen auch der Institutionenentwicklung im Kooperationsland. Daher stellt sich die Frage, aus welchen Quoten der Finanzierungsbeitrag des OECD-Gebers kommen soll. Wir schlagen die folgenden Kriterien vor:

- *Geht es um die Herstellung globaler öffentlicher Güter?* Dann kann es angemessen sein, einen größeren Teil der Kosten durch Beiträge des OECD-Gebers zu decken und anstatt der jeweiligen Länderquote Sonderfonds zu belasten.
- *Begünstigen die zu erbringenden Leistungen in der Hauptsache das Kooperations- oder das Drittland?* Je nach Gewichtung der Zielsetzungen sollten auch die Eigenleistungen der beiden Partner unterschiedlich hoch sein. Der Beitrag des etablierten Gebers sollte entsprechend dieser Gewichtung auf die bilateralen Zusagen gegenüber Kooperationsland oder Drittland angerechnet werden.
- *Wie bedürftig und wie leistungsfähig sind die jeweiligen Partner?* Sowohl bei den Kooperations- als auch den Drittländern variieren Pro-Kopf-Einkommen und die materielle Ausstattung der beteiligten Institutionen erheblich. Dementsprechend sollte der Beitrag des etablierten Gebers variieren. Da die meisten Kooperationsländer zu *middle-income countries* zählen, kann von ihnen jedoch ein substantieller Beitrag erwartet werden.

In der Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern haben die etablierten Geber mit ihren Partnern in der Regel thematische Schwerpunkte vereinbart. In Dreiecks Kooperationen wird es nicht immer gelingen, Programme zu identifizieren, die gleichzeitig in die Schwerpunkte des Kooperations- und des Drittlandes integrierbar sind. Daher stellt sich die Frage, in welchem Umfang diese Themenschwerpunkte für Dreiecks Kooperationen bindend sein sollten. Viel spricht dafür, sich 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.

6. Alternativen zur Dreiecks Kooperation mit einzelnen Gebern

Dreiecks Kooperationen sind mit Risiken verbunden. Politisch können sich Akzeptanzprobleme gegenüber regionalen Hegemonialmächten ergeben, wirtschaftlich können die Transaktionskosten trilateraler Abstimmungsprozesse überhand nehmen. Vor jeder Entscheidung für Dreiecks Kooperationen sollten die Vor- und Nachteile folgender Alternativen abgewogen werden:

Förderung von Regionalvorhaben

Regionalvorhaben sind EZ-Maßnahmen, die anstatt einzelner Partnerländer supranationale Institutionen und Integra-

tionsprozesse (z. B. regionale Wirtschaftsbündnisse wie SADC oder MERCOSUR, Entwicklungsbanken und UN-Organisationen) unterstützen. Anstelle von Dreiecks Kooperationen, die ein Land als „Kooperationsland“ formal privilegieren und dadurch Akzeptanzprobleme bei Drittländern schaffen können, kann es besser sein, Institutionen regionaler Zusammenarbeit zu fördern. Dies gilt insbesondere in Situationen, in denen Drittländer den Ankerländern ihrer Region aufgrund (nachgesagter oder tatsächlicher) hegemonialer Bestrebungen argwöhnisch gegenüber stehen.

Dreiecks Kooperationen multilateraler Geberinstitutionen bzw. der EU

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. Dies vermeidet die Proliferation neuer Dreiecks Konstellationen mit den entsprechenden Nachteilen von Geberfragmentierung und hohem Steuerungsaufwand.

Bei der Entscheidung, welche Kooperationen bilateral und welche von der EU oder multilateralen Institutionen unterstützt werden sollten, findet das Prinzip der Subsidiarität Anwendung. Es ist sinnvoll, Dreiecks Kooperationen bilateral durchzuführen, wenn sie sich aus laufenden Programmen der EZ heraus entwickeln und die Steuerungskosten vertretbar bleiben. Multilaterale Entwicklungspolitik sollte komplementär zu den Programmen einzelner Geber wirken. Die EU z. B. sollte sich zu Themen engagieren, die gemeinschaftliche Politikfelder sowie Fragen der entwicklungspolitischen Kohärenz berühren, etwa die Handels- und Umweltpolitik, Migration, landwirtschaftliche sowie fischereiwirtschaftliche Themen.



Dr. Tilman Altenburg
Leiter der Abteilung Wettbewerbsfähigkeit und soziale Entwicklung am DIE



Jochen Weikert
Projektleiter bei InWEnt

Literatur

- Altenburg, T. / J. Weikert (2006): Möglichkeiten und Grenzen entwicklungspolitischer Dreiecks Kooperationen mit Ankerländern, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Discussion Paper 15/2006)
- 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, December 2005

