

Wie können die Netzwerke der Entwicklungskooperation für eine interessenorientierte Ausgestaltung der Außenpolitik gegenüber BRICS genutzt werden?

Von der Bedürftigkeits- und Transferlogik zur Gestaltungs- und Interessenslogik

Mit der „Entwicklung der Entwicklungsländer“ hat auch das Verständnis von Entwicklung und Entwicklungszusammenarbeit gerade in und mit den BRICS in den vergangenen Jahren zahlreiche **Paradigmenwechsel** erfahren: Von Nord-Süd-Orientierung und Geber-Nehmer-Beziehung hin zu interessenorientierter internationaler Zusammenarbeit (IZ) und strategischen Partnerschaften in wechselseitigem Nutzen. Von der Unterstützung nationaler Reformbedarfe der Partnerländer hin zur Kooperation zu globalen Agenden. Dabei haben auch die Themen der Zusammenarbeit eine Anpassung erfahren: Von Armutsminderung, Gesundheit oder ländlicher Entwicklung hin zu globaler Umwelt- und Klimapolitik, Finanzarchitektur, Handelsfragen und Süd-Süd-Kooperationen. Parallel zur Transformation des BMZ-Portfolios haben Fachressorts und Auswärtiges Amt Dialog und Zusammenarbeit mit den BRICS auf- und ausgebaut, in Einzelfällen im Verbund mit dem BMZ und nur im Falle des BMU unterfüttert mit einem signifikanten, wachsenden eigenen operativen Projektportfolio.

Trotz dieser sichtbaren Veränderungen im Übergang zur IZ mit den aufstrebenden Mächten steht eine **kohärente Operationalisierung politischer Vorgaben** (wie z.B. zu *outphasing* (Beispiel China) bzw. Umleitung in neue Formate) noch am Anfang. Wenn Rolle und Zusammenarbeit der Ressorts in den BRICS unklar bleiben, verbindet sich damit das Risiko, über viele Dekaden aufgebaute Netzwerke und Erfahrungen der Durchführungsorganisationen der Bundesregierung (GIZ und ihre Vorgängerorganisationen, KfW, u.a.) und damit auch deutsche Marktpositionen und politischen wie fachlichen Einfluss in diesen Ländern im Hinblick auf die konkrete Gestaltung bilateraler und globaler Agenden zu verlieren. Der **Einsatz öffentlicher Gelder** zur Mitgestaltung der Verhältnisse in den BRICS und globaler Agenden mit den BRICS sollte dabei – egal über welchen Einzelplan – nicht einer Bedürftigkeits- und Transfer-, sondern einer Gestaltungs- und Interessenslogik folgen, wie dies auch in dem Vorschlag für ein neues EU-Partnerschaftsinstrument zu Ausdruck kommt.

Notwendigkeit und Nutzen projektbasierter Kooperation in und mit den BRICS

Internationale Kooperation braucht fachliche Substanz und Präsenz in den Ländern vor Ort. *Mit* den aufstrebenden Ländern als Gestaltungsmächten und als globalen Entwicklungspartnern zu kooperieren, macht es für die Bundesregierung deshalb weiterhin **notwendig**, mit konkreten, wirkungsorientierten Projekten *in* den Ländern zu arbeiten. Die Vorhaben der Durchführungsorganisationen in und mit den BRICS (im Auftrag des BMZ, und zunehmend auch anderer Ressorts) werden bereits seit längerem und oft im Verbund mit den einschlägigen deutschen Fachorganisationen zum **Nutzen** vielfältiger globalstrukturpolitischer und außenwirtschaftspolitischer Interessen gestaltet. Sie dienen u.a. dazu

- **Dialoge** und Partnerschaften zu **globalen Themen und Agenden** auszubauen, (Finanzsystementwicklung, G 20 (China, Mexiko, Indien), *Forest Governance* (Brasilien) Süd-Süd Kooperation (Südafrika, Indien), Austausch mit den BRICS als „neuen Gebern“ (Mexiko, Brasilien);
- **Bilaterale Regierungsdialoge** wirkungsorientiert zu **unterfüttern**, (bspw. *Capacity Development* und Technologietransfer im Rahmen der deutsch-indischen und deutsch-chinesischen Energiedialoge oder Förderung des *Clean Development Mechanism* (Brasilien, Indien):
- **Rahmenbedingungen** für deutsche **Unternehmen** in Schwellenländern zu verbessern, ihren Markteintritt zu befördern und ihre Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen, (bspw. Rechtsstaatsentwicklung und Schutz geistigen Eigentums (China), Wirtschafts- und

Strukturreformpolitik (Brasilien, China), Soziale Sicherungssysteme (Indien) und Beruflicher Bildung (Indien, China, Mexiko);

- die Einführung und Umsetzung von **Umwelt-, und Sozialstandards sowie Produktsicherheit nach deutschen Normen zu fördern**, (CSR-Programme (Indien, China), Energiestandards in Industrie und Gebäuden (Brasilien, Indien, China) sowie Elektromobilität, andere Industriestandards (China)).

Auch wenn Notwendigkeit und Nutzen projektbasierter Kooperation unbestreitbar scheinen und auch von anderen Ressorts bereits umgesetzt werden, ist doch die **vertikale und horizontale Verzahnung** der verschiedenen Politikfelder, insbes. die Verknüpfung bilateraler Formate mit internationalen Prozessen deutlich ausbaufähig. Eine Kohärenz der deutschen Politiken, national wie international, nicht nur „auf dem Papier“, sondern im Kontext projektbasierter Zusammenarbeit in den aufstrebenden Ländern zu realisieren, bleibt Herausforderung – gerade auch wegen der Notwendigkeit, angesichts der deutlich werdenden Grenzen klassischer multilateraler Prozesse und Instrumente **alternative Lösungen in „bunten“ Multiakteurskonstellationen** zu finden.

Projektbasierte und breitvernetzte IZ mit BRICS: Komparativer Vorteil für deutsche Außenpolitik

Die durch die langjährige projektbasierte Zusammenarbeit in BRICS-Ländern entstandenen Kooperationsformen und Netzwerke, das fach- und institutionenspezifische Wissen der Durchführungsorganisationen der Bundesregierung sind **Alleinstellungsmerkmale** der deutschen Architektur bilateraler Regierungszusammenarbeit. Sie sind tief in der jeweiligen Institutionenlandschaft verankert und verfügen über teilweise exklusiven Zugang zu hochrangigen politischen Entscheidungsträgern. Gleichzeitig erlauben sie, die **Exzellenz der Fachorganisationen** der Ressorts in längerfristig angelegten Kooperationskorridoren zum Tragen kommen zu lassen. Die politischen Dialoge der Bundesregierung können dadurch vor Ort kompetent vorbereitet, flankiert und vor allem auch wirksam umgesetzt werden. Durch die fachliche Zusammenarbeit deutscher Experten *in und mit den* Institutionen vor Ort sowie über die Aus- und Fortbildung von ausländischen Fach- und Führungskräften am Lernstandort Deutschland konnten Vertrauen und Bindungen zueinander sowie Wissen umeinander aufgebaut werden. Auch die über viele Programme und Kooperationskorridore entwickelten Beziehungsnetze deutscher/europäischer Think Tanks mit Forschungseinrichtungen des Südens sind wesentliche Bausteine bei der Gestaltung von globalen Agenden und können in neuen Formaten der „Nord-Süd-Süd“ Kooperation der Bundesregierung genutzt werden.

Die Durchführungsorganisationen können bei alledem eine ähnliche Rolle im **Aufbau von soft power** im fachpolitischen Bereich übernehmen wie z.B. Kulturmittler (insbes. Goethe Institute) in anderen Bereichen. Expertise und Erfahrungsschatz dieser Netzwerke sollten systematisch genutzt werden und Teil der Strategie der Bundesregierung für die Zusammenarbeit mit den BRICS sein. Neben den politischen Dialogen der Bundesregierung, der Wissenschaftskooperation, der Zusammenarbeit von Unternehmen u.a. können diese Strukturen und Netzwerke Funktionen als flankierende Geländer, Brückenbauer sowie wirkungsorientierte Umsetzer für deutsche Gestaltungsinteressen wahrnehmen.

Empfehlungen an die Bundesregierung

- **Die politischen Vorgaben gerade auch für die operative Zusammenarbeit in und mit den BRICS-Ländern sollten kohärent operationalisiert werden, insbes. zu Rolle und Zusammenarbeit der Ressorts, *outphasing* (Beispiel China) und Umleitung in neue Formate. Dabei sollte der Einsatz öffentlicher Gelder – egal über welchen Einzelplan – zur Mitgestaltung der Verhältnisse in den BRICS und globaler Agenden mit den BRICS einer konsistenten Gestaltungs- und Interessenslogik folgen.**

- Die vertikale und horizontale Verzahnung verschiedener Politikfelder, insbes. die Verknüpfung bilateraler Formate mit internationalen Prozessen ist deutlich ausbaufähig. Angesichts der offenbaren Grenzen klassischer multilateraler Prozesse und Instrumente sollten alternative Lösungen in „bunten“ Multiakteurskonstellationen angestrebt werden. So könnte die Umsetzung von globalen Agenden, insbes. der G 20, wesentlich stärker mit den bestehenden Kooperationsvorhaben in den BRICS verzahnt werden.
- Bestehende Kooperationsvorhaben und Netzwerke der Durchführungsorganisationen sollten für prioritäre – bilaterale wie globale – Agenden der Bundesregierung genutzt, weitergeführt oder in neue Formate überführt werden.
- Bestehende und geplante bilaterale Regierungsdialoge mit den BRICS könnten durch begleitende, projektbasierte Zusammenarbeit erheblich wirkungsvoller gestaltet werden.
- Synergien und Komplementaritäten von Kooperationsvorhaben verschiedener Ressorts sollten ausgebaut werden. Dabei sind schon aus wirtschaftlichen Gründen die Potenziale des Zusammenwirkens von Durchführungsorganisationen und Fachinstitutionen der Ressorts stärker zu nutzen, auch bei der Mobilisierung eigener Mittel aus den BRICS.
- Für die neuartigen Kooperationsmodelle mit den BRICS sollten die erforderlichen haushaltstechnischen Voraussetzungen geschaffen werden.

(GIZ-Vorstand Adolf Kloke-Lesch, Workshop Auswärtiges Amt, 01.03.2012)