

Entwicklungszusammenarbeit im Gesamtkontext der Deutsch-Mexikanischen Kooperation: eine Portfolioanalyse

Altenburg, Tilmann

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Altenburg, T. (2006). *Entwicklungszusammenarbeit im Gesamtkontext der Deutsch-Mexikanischen Kooperation: eine Portfolioanalyse*. (DIE Discussion Paper, 9/2006). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-113972>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

d·i·e

Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik



German Development
Institute

Entwicklungszusammenarbeit im Gesamtkontext
der Deutsch-Mexikanischen Kooperation: eine
Portfolioanalyse

Tilman Altenburg

Bonn 2006

Discussion Paper / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
ISSN 1860-0441

Altenburg, Tilman: Entwicklungszusammenarbeit im Gesamtkontext der Deutsch-Mexikanischen Kooperation : eine Portfolioanalyse / Tilman Altenburg. – Bonn : Dt. Inst. für Entwicklungspolitik, 2006. – (Discussion Paper / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik ; 9/2006)
ISBN 978-3-88985-313-4

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

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

Vorwort

Die vorliegende Portfolioanalyse über die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) im Gesamtkontext der Deutsch-Mexikanischen Kooperation wurde im Rahmen eines umfassenderen Forschungsvorhabens über „Kooperation mit Ankerländern: Erfahrungen und Perspektiven“ erstellt, mit dem das BMZ das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik im Frühjahr 2005 beauftragt hat.

Ausgangspunkt für dieses Forschungsvorhaben war die Feststellung, dass Deutschland aus einem globalen Gestaltungsinteresse heraus die Zusammenarbeit mit den Ankerländern intensivieren sollte. Dies ergibt sich aus der besonderen geographischen, wirtschaftlichen und demographischen Größe der Ankerländer, aufgrund derer sie eine besondere Rolle bei der Lösung von Weltproblemen und für die Dynamik in der jeweiligen Weltregion spielen. Kennzeichnend für Ankerländer ist, dass neben den Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit auch deutsche Institutionen aus anderen Politikfeldern (etwa der Wirtschaftskooperation, der wissenschaftlich-technischen und der Kulturzusammenarbeit) mehr oder weniger enge Kooperationsbeziehungen geknüpft haben. Auch die deutsche Privatwirtschaft ist in Ankerländern wie Mexiko stark engagiert. Dadurch ergeben sich besondere Synergiepotenziale auch im Sinne der Erreichung entwicklungspolitischer Ziele.

Mexiko ist insofern ein besonderer Fall, als es nicht nur Anker-, sondern auch Schwellenland ist und signifikante Einnahmen aus der Erdölförderung erhält. Die meisten bilateralen Geber haben ihre Entwicklungszusammenarbeit mit Mexiko daher eingestellt oder auf ein Minimum reduziert. Auch das Volumen der deutschen Zusammenarbeit ist gering. Daher spielt die internationale EZ als Finanzquelle eine untergeordnete Rolle in Mexiko (liegt im Vergleich zum BIP unter 0,1 %).

In der vorliegenden Studie geht es um die Frage, inwieweit das deutsche Kooperationsportfolio mit Mexiko im Allgemeinen sowie das Kooperationsportfolio des BMZ im Besonderen den Anforderungen und den spezifischen deutschen Interessen an globaler Strukturpolitik entspricht. Im Wesentlichen geht es um eine Bewertung des aktuellen Portfolios vor dem Hintergrund der jüngsten konzeptionellen Ausrichtung der EZ mit Ankerländern. In diesem Zusammenhang diskutiert die Studie zudem das Potenzial Mexikos als Ankerland, insbesondere seine Bedeutung als Partner bei der Lösung globaler und/oder regionaler Probleme.

Der erste Abschnitt der Studie schildert die Ausgangssituation Mexikos. Das Land ist einerseits ein Schwellenland mit hohem Pro-Kopf-Einkommen und im Vergleich zu anderen Entwicklungsländern recht guten Entwicklungsindikatoren, ist jedoch andererseits mit erheblichen Strukturproblemen konfrontiert, welche die Nachhaltigkeit des Entwicklungspfades in Frage stellen und für die keine kurzfristige Lösung in Sicht ist. Im zweiten Abschnitt wird Mexikos Rolle als Ankerland erörtert. Ist Mexiko ein wichtiger Verbündeter bei der Bearbeitung globaler Probleme bzw. lassen sich auf dem Umweg über Mexiko besondere Entwicklungsimpulse in ärmere Länder der Region lenken? Im dritten Abschnitt werden deutsche Interessen an der Zusammenarbeit mit Mexiko sowie umgekehrt mexikanische Deutschlandinteressen erörtert. Dabei werden Interessen und praktische Kooperationen in verschiedenen Politikfeldern, von der Außenpolitik über Wirtschaft, wissenschaftlich-technologische Zusammenarbeit und Umweltpolitik bis hin zur Entwicklungszusammenarbeit, angesprochen.

Der vierte Abschnitt stellt den Stand der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit Mexiko detaillierter dar, bewertet diese aus der Perspektive des Ankerländer-Konzeptes des BMZ und identifiziert Vorschläge, wie die Wirkungen der Zusammenarbeit durch bessere institutionelle Koordination erhöht werden könnten. In Abschnitt fünf werden Empfehlungen für die Anpassung der EZ gemäß des Ankerland-Konzeptes und für eine intensivere Kooperation mit anderen Politikfeldern gegeben. Der sechste und letzte Abschnitt widmet sich der Frage der Dreiecks Kooperationen, die von Mexiko angeregt wurden, um Erfahrungen deutsch-mexikanischer EZ für ärmere Drittländer der Region nutzbar machen zu können.

Für die Studie wurden Gespräche mit den wichtigsten in Mexiko engagierten deutschen Ministerien und Fachinstitutionen geführt und deren Dokumente ausgewertet. Darüber hinaus hat der Autor im Oktober 2005 eineinhalb Wochen lang Gespräche mit Auslandsvertretungen deutscher Institutionen und Durchführungsorganisationen der Entwicklungszusammenarbeit sowie mit mexikanischen Kooperationspartnern geführt. Da die Studie Teil eines eng mit dem BMZ abgestimmten Beratungsprozesses ist, wurden parallel zur Datenerhebung verschiedene ressortübergreifende Fachgespräche geführt, deren Ergebnisse ebenfalls in diese Studie eingeflossen sind.

Dr. Tilman Altenburg

Bonn, Juni 2006

Inhaltsverzeichnis

Vorwort

Abkürzungsverzeichnis

1	Mexiko: Schwellenland mit großen Entwicklungsproblemen	1
2	Mexiko als Ankerland	3
3	Deutsche und mexikanische Kooperationsinteressen und -beziehungen	5
4	Stand der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit Mexiko	8
5	Empfehlungen für die weitere Zusammenarbeit	11
6	Das Potenzial für Dreieckskooperationen	13

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CAMEXA	Deutsch-Mexikanische Industrie- und Handelskammer
CDM	Clean Development Mechanism
CIM	Personalvermittler der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (GTZ)
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
DAC	Development Assistance Committee
DEG	Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
DGCTC	Dirección General de Cooperación Técnica y Científica
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
F&E	Forschung und Entwicklung
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HDI	Human Development Index
InWEnt	Internationale Weiterbildung und Entwicklung
JICA	Japan International Cooperation Agency
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
M&E	Monitoring and Evaluation
NAFTA	North American Free Trade Agreement
PPP	Public Private Partnership
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
SEMARNAT	Secretaría de medio ambiente y recursos naturales
SEQUA	Stiftung für wirtschaftliche Entwicklung und berufliche Qualifizierung
SES	Senior Experten Service
SFF	Studien- und Fachkräftefonds
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
TZ	Technische Zusammenarbeit
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
WTO	Welthandelsorganisation (World Trade Organization)
WTZ	Wissenschaftlich-technologische Zusammenarbeit

1 Mexiko: Schwellenland mit großen Entwicklungsproblemen

Mexiko ist ein Schwellenland. Als Schwellenländer bezeichnen wir diejenigen Entwicklungsländer, „die einen (relativ) hohen Stand der menschlichen Entwicklung erreicht haben (statische Komponente) und gleichzeitig über die Wettbewerbsvoraussetzungen verfügen, um diesen Entwicklungsstand zu halten bzw. weiter zu erhöhen (dynamische Komponente)“.¹ Mit dem hohen Entwicklungsstand geht einher, dass Schwellenländer über eigene Expertenpools verfügen und viel weniger als arme Entwicklungsländer auf Technische Zusammenarbeit angewiesen sind. Gute Wettbewerbsvoraussetzungen führen dazu, dass Schwellenländer vergleichsweise leichten Zugang zu internationalen Kapitalmärkten haben, so dass eine wesentliche Begründung für konzessionäre Entwicklungsfinanzierung entfällt. Dies schließt nicht aus, dass eine konzessionäre Entwicklungsfinanzierung in bestimmten Situationen sinnvoll sein kann, um Reformprozesse anzustoßen und deren Umsetzung zu unterstützen.

Mit einem Pro-Kopf-Einkommen von mehr als 6200 US \$ gehört Mexiko zu den *upper middle income countries* und steht im Vergleich zu anderen Entwicklungsländern auch beim *Human Development Index* (HDI) weit oben (Platz 53 der Rangliste). Der HDI hat sich in den letzten Jahren fortlaufend verbessert, da die staatlichen Sozialausgaben für arme Bevölkerungsgruppen erhöht wurden. Auch bei der Armutsbekämpfung hat Mexiko in den letzten Jahren Fortschritte gemacht, insbesondere bei der Reduzierung der extremen Armut. Dennoch ist Armut weiterhin sehr verbreitet und die Verteilung des Einkommens außerordentlich ungleich (s.u.).

Mexiko ist unter den Entwicklungsländern auch insofern ein Sonderfall, als es Mitglied in der OECD ist. Zwar entspricht der Entwicklungsstand des Landes nicht dem der übrigen OECD-Mitglieder, und Mexiko ist hinsichtlich vieler Kennzahlen das Schlusslicht in der OECD. Die OECD-Mitgliedschaft ist jedoch (ebenso wie das regionale Integrationsprojekt NAFTA, das insofern einzigartig ist, als es einen Wirtschaftsraum mit einem Entwicklungs- und zwei Industrieländern umfasst) Ausdruck des mexikanischen Selbstverständnisses als potenzielle Industrienation.

Ökonomisch hat Mexiko durchaus Chancen, seinen hohen Entwicklungsstand zu halten bzw. langsam zu erhöhen. Dafür spricht insbesondere die Tatsache, dass das Land über bedeutende Erdölvorkommen verfügt und künftig mit einem weltweiten Preisauftrieb bei Energieträgern zu rechnen ist. Die Währungs- und Finanzkrise von 1994/95 hat Mexiko recht gut überwunden, die makroökonomischen Eckdaten (Inflation, Haushaltsdefizit usw.) haben sich sehr positiv entwickelt. Das Land hat *investment grade rating* und kann sich insofern zu günstigen Konditionen am internationalen Kapitalmarkt refinanzieren.

Zugleich ist Mexiko jedoch mit einer Vielzahl struktureller Entwicklungsprobleme konfrontiert, welche die wirtschaftliche, soziale und ökologische Nachhaltigkeit des mexikanischen Entwicklungsprozesses in Frage stellen. Für einen wirtschaftlichen *take-off*, wie ihn China und Indien derzeit erleben, gibt es in Mexiko keine Anzeichen. Wahrscheinlicher ist, dass sich Mexiko – wie in den letzten 25 Jahren – weiterhin nur sehr langsam entwickelt und sich der

1 Stamm, Andreas (2004): Schwellen- und Ankerländer als Akteure einer globalen Partnerschaft, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Discussion Paper 1/2004).

Lebensstandard der Bevölkerung auf absehbare Zeit nicht wesentlich erhöhen wird. Entwicklungsblokkaden resultieren vor allem aus folgenden Problemen:

- Die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft ist gering. Motoren der Wirtschaftsentwicklung sind der Export einfacher Industriegüter (vielfach als Lohnveredelung) in die USA, die Erdölexporte und die Gastarbeiter-Rücküberweisungen. Der Export komplexerer Güter (z. B. Automobile) entwickelt sich weniger dynamisch. Die Exportwirtschaft (wie auch die binnenorientierte Industrie) steht in bestimmten Bereichen (z. B. Textil) unter starkem Konkurrenzdruck aus China und verliert massiv Marktanteile, da China im Niedriglohnsegment günstiger produzieren kann. Technologische Fortschritte, die es Mexiko erlauben würden, dem Wettbewerb im Niedriglohnsegment auszuweichen, sind kaum erkennbar. Vielmehr zeichnet sich ab, dass China und andere neue Wettbewerber Mexiko auch hier den Rang ablaufen. Bildung, Wissenschaft und Technologie werden in Mexiko stark vernachlässigt. Mangelnde Reinvestitionen, Ineffizienz und Korruption im staatlichen Erdölsektor gefährden außerdem die Dauerhaftigkeit der Erdölrenten.
- Nur wenige Länder der Welt sind so stark sozial polarisiert wie Mexiko. Die unteren 40 % der Einkommenspyramide erhalten nur 11 % des Volkseinkommens. Dementsprechend ist die Armutsrate in Relation zum BIP äußerst hoch. 2002 lebte fast die Hälfte der Bevölkerung in Armut und ein Fünftel sogar in extremer Armut. Die Armut ist nur geringfügig niedriger als vor der Krise von 1994-1995.² Insbesondere in Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Veracruz und anderen südlichen Bundesstaaten ähneln die Wirtschafts- und Sozialprobleme denen der kleinen zentralamerikanischen Nachbarländer. Armut ist hier ein Massenproblem, das mit Kinderarbeit, Gewaltproblemen und weitgehender Chancenlosigkeit indigener Gruppen einhergeht.
- Mexiko hat massive *Governance*-Probleme. Korruption und Klientelismus mindern die Effizienz des Handelns sowohl im öffentlichen Sektor als auch in der Privatwirtschaft. Verschärfend kommt ein parlamentarisches System hinzu, dessen Strukturen und Mehrheitsverhältnisse seit vielen Jahren nahezu jegliches Reformvorhaben blockieren. Das Justizwesen bedarf dringender Reformen. Es ist nicht in der Lage, persönliche Freiheitsrechte zu garantieren und stellt ein Hindernis für die wirtschaftliche Entwicklung dar. Bei den Menschenrechten gab es in den letzten Jahren Fortschritte, die sich jedoch in erster Linie auf rechtliche Grundlagen beziehen und bislang zu keinen konkreten, spürbaren Verbesserungen geführt haben.
- Weitere Entwicklungsrisiken gehen von der Umweltsituation aus, insbesondere den Umweltproblemen der Millionenstädte und dem schlechten Management der Wasserressourcen.

Mexiko ist also ein Land mit großem privaten Reichtum, stabiler Makroökonomie und weitgehend gesicherten Renteneinkommen aus Erdölexporten und Gastarbeiter-Rücküberweisungen, das jedoch vor massiven Strukturproblemen steht. Es ist zugleich ein Ankerland, mit einem gewissen Einfluss auf globale und regionale Prozesse.

² World Bank, (2005): Poverty in Mexico: an assessment of conditions, trends and government strategy, Washington, DC.

Diese Ausgangssituation wirft Fragen bezüglich der Entwicklungskooperation auf. Zum einen drängt sich die Frage auf, welchen Stellenwert die Entwicklungszusammenarbeit in einem Land mit so viel Reichtum und potenziellen Entwicklungschancen hat und mit welcher zeitlichen Perspektive sie fortgesetzt werden soll. Andererseits gilt es sicher zu stellen, dass Deutschland den Dialog mit Mexiko zu relevanten Fragen globaler Strukturpolitik intensiviert, und dies in einer Situation, in der andere Ressorts kaum Mittel haben, um eigene dichte Kooperationsnetze aufbauen zu können. Insofern sind Lösungen gefragt, um die geringen Mittel der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit in einer Weise einzusetzen, die noch stärker als in der Vergangenheit dazu beiträgt, ressortübergreifende Akteursnetze für den deutsch-mexikanischen Dialog und Erfahrungsaustausch auszubauen.

2 Mexiko als Ankerland

Mexiko ist – neben Brasilien – das einzige Schwellenland, das zugleich Ankerland ist. Ankerländer sind diejenigen Länder, denen im jeweiligen regionalen Kontext eine herausragende Bedeutung zukommt. Aufgrund der Größe ihrer Volkswirtschaften spielen sie meist eine zentrale Rolle für die regionale Wirtschaftsentwicklung. Damit geht in der Regel ein großes politisches Gewicht sowohl in der jeweiligen Weltregion als auch in internationalen Foren und Organisationen einher. Ankerländer sind damit wichtige potenzielle Partner bei der Lösung regionaler und globaler Probleme. Entwicklungszusammenarbeit kann dazu beitragen, Partner aus Ankerländern in regionale oder globale Problemlösungen einzubeziehen. Es stellt sich somit die Frage nach der Rolle Mexikos bei regionalen und globalen Problemlösungen.

Mexiko ist zweifellos ein Ankerland, von dem *Spillover*-Effekte ausgehen. 1982 war Mexiko das erste Land, das seine Auslandsverbindlichkeiten nicht mehr bedienen konnte, was in einer Kettenreaktion dazu führte, dass sich die Verschuldungskrise auf den ganzen Subkontinent und auf weitere Entwicklungsländer ausweitete. 1994/95 schwappte Mexikos Währungs- und Finanzkrise auf zahlreiche andere *Emerging Markets* über („Tequila-Krise“).

Mexikos Integration in die Nordamerikanische Freihandelszone gilt für viele Regierungen als Vorbild, u.a. für die Gestaltung einer Lateinamerikanischen Freihandelszone. Zwar ist NAFTA keineswegs unumstritten, aber es ist zumindest ein Referenzmodell und enthält wichtige positive wie negative Lehren für andere Länder. Andere lateinamerikanische Länder haben sich bei der Gestaltung der eigenen Handelsliberalisierung und bei bilateralen Handelsabkommen an mexikanischen Erfahrungen aus dem NAFTA-Prozess orientiert. Mehrere zentralamerikanische Länder haben Assoziierungsabkommen mit NAFTA geschlossen.

Mit dem Plan-Puebla-Panamá wollte Mexiko eine Art „Marshallplan“ für die Modernisierung der zentralamerikanischen Landbrücke in die Wege leiten. Dieser ist eine Initiative der acht mittelamerikanischen Länder mit dem Ziel, wirtschaftliche und soziale Entwicklungsprojekte in den Ländern Zentralamerikas sowie im Süden und Südosten Mexikos zu fördern. Der Plan-Puebla-Panamá umfasst im Prinzip gemeinsam geplante und durchgeführte Maßnahmen in Bereichen wie Ausbau der Verkehrswege, Elektrizitäts- und Telekommunikationsinfrastruktur, die Förderung von Handelsaktivitäten und gemeinsamen Tourismuskonzepten. De facto

ist auf die Ankündigung im Jahre 2001 allerdings wenig gefolgt. Zudem hat der Plan zumindest zu Beginn erhebliche Widerstände der Zivilgesellschaft mobilisiert.

Mexiko hat sich von seiner traditionell zurückhaltenden Außenpolitik („Estrada-Doktrin“) verabschiedet und beteiligt sich heute aktiv an internationalen Aushandlungsprozessen, z.B. den Diskussionen über UN-Reformen. In jüngster Zeit war Mexiko Gastgeber wichtiger Weltkonferenzen (Monterrey-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung; Cancún-Konferenz der WTO), hat dort aber weniger klar Stellung bezogen als andere Ankerländer (insbesondere Brasilien und China).

Mit Brasilien konkurriert Mexiko, das die größte Wirtschaftskraft in der Region hat, um die regionale Führungsrolle in Lateinamerika, wird jedoch in dieser Rolle kaum anerkannt. In Lateinamerika ist Mexiko in vielen wirtschaftspolitischen Fragen eines der Referenzländer, an dem sich andere lateinamerikanische Staaten orientieren. In der Umweltpolitik hat Mexiko vor allem auf dem Papier im Vergleich zu anderen Entwicklungsländern recht hohe Standards festgeschrieben, taugt aber nur begrenzt als „Modellfall“ für die restliche Region, da z.B. Costa Rica in der zentralamerikanischen Region in vielen Belangen fortschrittlicher ist. Insgesamt nimmt Mexiko in Lateinamerika keine klar definierte und allgemein anerkannte Vorbildfunktion oder Führungsrolle ein – nicht einmal in Zentralamerika und der Karibik. In vielen Bereichen gelten andere Länder - Brasilien Chile, Costa Rica, Argentinien – als maßgebliche Vorbilder. Anders als Brasilien tritt Mexiko weder durch klare und vehement vertretene Positionen in globalen Foren noch durch sichtbare Süd-Süd-Partnerschaften (wie sie Brasilien mit China, Indien und Südafrika pflegt) auf. In Weltwirtschafts- und Handelsfragen tritt Mexiko als früher Reformier keineswegs gegen weitere Liberalisierungsschritte ein. Das Land hat sich bislang nicht an internationalen *Peace-keeping*-Einsätzen beteiligt. Dennoch ist festzuhalten, dass in den vergangenen Jahren eine deutliche Dynamik für mehr regionale und globale Verantwortung unverkennbar ist.

Zwar hat Mexiko Interesse daran geäußert, sich zum Entwicklungshilfe-Geber zu entwickeln. Das Volumen der eigenen EZ (2003: 23 Mio. US \$ FZ und 1,5 Mio. US \$ TZ) ist allerdings noch deutlich geringer als bei anderen großen Ankerländern. Mexiko bemüht sich darum, andere OECD-Geber in die Finanzierung der eigenen EZ-Maßnahmen einzubinden (siehe hierzu Abschnitt 6).

Insgesamt ergibt sich das Bild, das Mexiko international aktiver wird und eine gewisse Rolle in multilateralen Aushandlungsprozessen beansprucht, allerdings ohne eine vergleichbar prominente Rolle einzunehmen wie etwa China, Indien, Brasilien und Südafrika. Globale Relevanz hat Mexiko insofern weniger durch seine politische Rolle als durch seine Größe, Bevölkerungszahl und Wirtschaftskraft. Mexikos Auswirkungen auf globale Umweltprobleme, insbesondere auf den CO₂-Ausstoß, sind angesichts einer recht hohen Automobilisierung durchaus beträchtlich. Im Gegensatz insbesondere zu China und Indien sind in dieser Hinsicht in Mexiko allerdings keine gewaltigen Zuwachsraten zu verzeichnen, und das Land verfolgt dementsprechend weniger ausgeprägte Sonderinteressen in den Post-Kyoto-Verhandlungen. Hier vertritt Mexiko Positionen, die deutschen und europäischen Positionen ähneln und sich deutlich etwa von den USA unterscheiden.

Im Energiesektor hat Mexiko in jüngster Vergangenheit eine regionale Führungsrolle übernommen. So wurde im Dezember 2005 mit zahlreichen Ländern der Region eine enge Zusammenarbeit in verschiedenen Energiebereichen vereinbart (Deklaration von Cancún). Mexiko gehört zu den mega-biodiversen Ländern der Welt. Insbesondere der Schutz der artenreichen tropischen Regenwälder im Süden des Landes kann insofern als globale Aufgabe betrachtet werden.

3 Deutsche und mexikanische Kooperationsinteressen und -beziehungen

Mexiko und Deutschland pflegen schon sehr lange gute Beziehungen, die sich vor allem aus dem frühen Engagement deutscher Großunternehmen und den Verflechtungen in der Ausbildung und Kulturzusammenarbeit ergeben. In den letzten Jahren hat sich Mexiko allerdings vor allem wirtschaftlich und bezüglich der Hochschulausbildung mexikanischer Eliten wesentlich stärker auf die USA und Kanada ausgerichtet. In vielen weltpolitischen Einschätzungen, etwa in den Fragen des Multilateralismus, der UN-Reformen, des Irakkriegs und der Klimapolitik, steht Mexiko allerdings europäischen Sichtweisen nach wie vor sehr viel näher. Für Deutschland und Europa ist Mexiko insofern ein unproblematischer Partner und gleichgesinnter Verbündeter – auch wenn es bzgl. der Modalitäten der Erweiterung des UN-Sicherheitsrates jüngst zu einigen Verstimmungen gekommen ist. Wie im Folgenden deutlich wird, sind die deutschen Beziehungen zu Mexiko in nahezu allen Bereichen (mit Ausnahme der beachtlichen Direktinvestitionen) wesentlich schwächer ausgeprägt als mit vergleichbaren Ankerländern.

Entsprechend seiner Rolle als das Land mit der größten Wirtschaftsleistung in Lateinamerika hat Deutschland vor allem **Wirtschaftsinteressen** in Mexiko. 2003 hatte Deutschland einen Anteil an der mexikanischen Einfuhr von 3,6 % und 1,1 % an der Ausfuhr. 7,2 Mrd. US \$ deutschen Exporten nach Mexiko standen 1,9 Mrd. US \$ Importe gegenüber (2004). Bedeutender sind die Direktinvestitionen. In Mexiko sind 903 Unternehmen mit deutschem Kapital tätig. Die direkten und indirekten Investitionen deutscher Unternehmen, einschl. Reinvestitionen, belaufen sich auf 1 Mrd. US \$. Deutsche Unternehmen tragen 5 % zum mexikanischen BIP bei. Die meisten deutschen Direktinvestoren produzieren in Mexiko für den großen Binnenmarkt. Darüber hinaus ist Mexiko für die deutsche Wirtschaft aber auch insofern ein günstiger Standort, als es guten Zugang zum US-Markt gewährleistet. Nach Angaben der Außenhandelskammer CAMEXA bewerten die deutschen Unternehmen ihr Engagement in Mexiko positiv, Umsatzrenditen seien etwa deutlich höher als in vielen der asiatischen *Emerging Markets*.

Umgekehrt ist das wirtschaftliche Interesse Mexikos am deutschen Markt gering. Mexiko ist wirtschaftlich einseitig auf die USA ausgerichtet (89 % des Exports und 62 % des Imports). Der NAFTA-Vertrag hat dieses Ungleichgewicht noch verschärft. Dies zeigt sich auch in der Prägung der mexikanischen Unternehmer, die sich an US-Ausbildungen und Geschäftsmodellen orientieren und Marktchancen in Europa kaum wahrnehmen. Innerhalb Europas ist zwar Deutschland der weitaus größte Handelspartner, aber mexikanische Unternehmer zeigen in der Regel größeres Interesse an Spanien.

Obwohl Bundeskanzler Schröder und Präsident Fox 2003 eine Erweiterung der Mittelstandsförderung vereinbart haben, blieben praktische Umsetzungsschritte mit Ausnahme einiger Informationsveranstaltungen und Messebeteiligungen aus.

Die deutsche Wirtschaft ist mit der Auslandshandelskammer CAMEXA in Mexiko vertreten und unterstützt Unternehmen beim Marktzugang, im Messebereich, bei der Personalsuche usw. Darüber hinaus hat die Bundesagentur für Außenwirtschaft ein Büro in Mexiko. Unter den Bundesländern ist nur Bayern regelmäßig mit Maßnahmen zur Förderung seiner Unternehmen in Mexiko vertreten. Hierin liegt ein deutlicher Unterschied zu den anderen großen Ankerländern (China, Indien, Brasilien und Südafrika), mit denen die letztgenannten Akteure wesentlich dichtere Beziehungen entwickelt haben. Positiv ist, dass sich die (wenigen) deutschen Akteure insgesamt recht gut kennen, wozu die räumliche Konzentration vieler Institutionen im Deutschen Wirtschaftszentrum wesentlich beiträgt

Die **wissenschaftlich-technologische Zusammenarbeit** (WTZ) ist demgegenüber nur schwach ausgeprägt. Dieses spiegelt die vergleichsweise geringe wissenschaftlich-technologische Kompetenz Mexikos wider. Mexiko investiert lediglich 0,4 % seines BIP in Forschung und Technologie, gegenüber 0,7 % in Südafrika, 0,8 % in Indien, 1,0 % in Brasilien und 1,3 % in China. Bei Transnationalen Konzernen ist eine deutliche Tendenz erkennbar, F&E-Aufgaben in Ankerländer zu verlagern, die zunehmend über hochqualifizierte und kostengünstige Wissenschaftler und Ingenieure *und* über dynamische Märkte verfügen. Insbesondere China und Indien, in Ansätzen aber auch Brasilien und Südafrika, profitieren von diesem Trend. Mexiko wird dagegen auf der Prioritätenliste der F&E-Investoren kaum genannt.³ In Mexiko gibt es pro Jahr ca. 1.300 Promotionen, verglichen mit 16.000 (ohne Mediziner) in Deutschland.

Dementsprechend ist die Forschungs- und Technologiekooperation mit Ausnahme des Austausches von Studierenden (insbesondere Entsendung mexikanischer Studierender nach Deutschland) gering. Zwar besteht ein WTZ-Abkommen, und eine Gemischte Kommission hat fünf Forschungsfelder für die künftige Kooperation identifiziert, aber diese wird weitaus weniger ausgefüllt als in vergleichbar großen Ankerländern. Kooperationsthemen sind durchweg naturwissenschaftlich ausgerichtet. Als Themen vereinbart wurden Umweltforschung und -technologie; Biotechnologie; Informationstechnologie; Meeres- und Antarktisforschung sowie Geowissenschaften. 2004 und 2005 wurden zwei kleinere Forschungsprojekte vom BMBF direkt finanziert (jeweils deutlich unter 0,5 Mio. €) und es wurden acht Mobilitätsprojekte sowie zwei Fachworkshops in Deutschland mit kleinen Beträgen unterstützt. Keine der großen deutschen Forschungseinrichtungen (Max-Planck, Helmholtz, Fraunhofer) ist in relevanter Weise in Mexiko engagiert. Insgesamt ist die Forschungsk Kooperation damit marginal und bleibt deutlich hinter OECD-Partnerschaften, aber auch hinter den WTZ-Beziehungen mit China, Russland oder Brasilien zurück.

Einzig der DAAD ist ein wichtiger „Brückenbauer“ zwischen deutscher und mexikanischer Wissenschaft. 2004 wurden fast 1000 deutsche und mexikanische Studierende, Graduierte

3 UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) (2005): World Investment Report 2005, Genf

und Wissenschaftler im bilateralen Programm gefördert. Der größte Teil hiervon sind Jahres- und Semesterstipendien für mexikanische Studierende, die nach Deutschland kommen, v.a. an Fachhochschulen mit ingenieurwissenschaftlichem Bezug. Der größere Teil der Stipendien-summe wird vom mexikanischen Staat bezahlt. Dies zeigt, dass Deutschland als Zielland für mexikanische Nachwuchswissenschaftler durchaus attraktiv ist. Das DAAD-Programm ist damit ein kostengünstiges Instrument zum Aufbau langfristig wirksamer bilateraler Beziehungen. Dazu tragen auch die 55 Stipendien für Wissenschaftler bei, die von der DFG für Kongressteilnahmen usw. 2004 bereitgestellt wurden sowie einzelne Forschungsstipendien der Alexander-von-Humboldt-Stiftung (2003: sechs). Derzeit gibt es 76 Hochschulpartnerschaften zwischen beiden Ländern, von denen allerdings nicht alle funktionieren. Das Austauschvolumen der Kooperation zwischen DAAD und CONACYT ist in den letzten Jahren deutlich gestiegen (DAAD-Anteil derzeit: 4,2 Mio. €).

In der **Umweltkooperation** gab es lange Zeit kaum Initiativen, die über den EZ-Schwerpunkt (siehe Abschnitt 4) hinausgingen. Im Dezember 2005 wurde eine Vereinbarung zwischen dem BMU und mexikanischem Umweltministerium über eine Zusammenarbeit auf Projektebene in klimapolitischen Fragen vereinbart. Das BMU hat ein großes Interesse daran, die mexikanische Seite für Themen globaler Umweltpolitik zu sensibilisieren und insbesondere in den Post-Kyoto-Prozess einzubinden. Als potenzielle Themen im beiderseitigen Interessen nennt das BMU u.a. die Förderung erneuerbarer Energien und den *Clean Development Mechanism*. Allerdings haben das BMU wie auch das mexikanische Umweltministerium nur äußerst begrenzte Ressourcen zur Durchführung praktischer Kooperationsmaßnahmen. Von den getroffenen Vereinbarungen erhofft sich das BMU dennoch eine intensivere Zusammenarbeit insbesondere im Rahmen des *Clean Development Mechanism*. Der KfW-Klimaschutzfonds bietet eine Möglichkeit, zu konkreten Ergebnissen zu kommen.

Hinsichtlich der Exportinitiative Erneuerbare Energien, für die das BMWi verantwortlich ist, ist Mexiko kein vorrangiger Partner. Der Posten eines Umwelt-Area Managers bei CAMEXA ist heute nicht mehr besetzt. Insgesamt findet insofern kaum Umweltkooperation mit Mexiko statt – im Gegensatz etwa zu China, Russland, Brasilien und der Türkei, die Schwerpunktpartner des BMU sind.

Mexiko äußert großes Interesse an der Fortsetzung der **Entwicklungszusammenarbeit** mit Deutschland. Äußerungen in dem Sinne, dass das Land keine EZ mehr benötige – wie sie von Politikerreden aus Indien, Brasilien oder Thailand bekannt sind (auch wenn letztlich auch diese Länder die EZ letztlich nicht aufgekündigt haben) – sind aus Mexiko nicht zu hören. Das Außenministerium hat den Wunsch, die ersten Ansätze eigener EZ-Aktivitäten in der Geberrolle in Lateinamerika von Deutschland und anderen Gebern unterstützen zu lassen. (siehe Abschnitt 6).

Andererseits sind bestimmte rechtliche Probleme der Entwicklungszusammenarbeit nach wie vor ungeklärt, was zum Einen als Indiz gewertet werden könnte, dass das mexikanische Interesse an einer Fortsetzung der EZ begrenzt ist. Zum Anderen könnten die langwierigen abkommensrechtlichen Probleme aber auch zumindest teilweise als Ergebnis mangelnder Flexibilität der deutschen Seite interpretiert werden. In der Regel geht es um Standardbestimmungen, die der Zusammenarbeit mit „klassischen“ Entwicklungsländern entlehnt sind, und von Mexiko nicht akzeptiert werden bzw. aufgrund nationaler Rechtslage nicht akzeptiert werden

können. Für diese Interpretation spricht, dass in der EZ mit großen Ankerländern oftmals ähnliche abkommensrechtliche Probleme bestehen. Im Ergebnis hat es z. B. sieben Jahre gedauert bis das erste FZ-Regierungsabkommen unterzeichnet werden konnte. Auch im Bereich des TZ-Rahmenabkommens besteht bei einigen Aspekten Dissens.

4 Stand der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit Mexiko

Die deutsche EZ mit Mexiko ist hinsichtlich Finanzierungszusagen und Zahl der Vorhaben vergleichsweise klein und beschränkt sich bislang auf Technische Zusammenarbeit. Ein im Februar 2006 unterzeichnetes FZ-Abkommen ist noch nicht in Kraft.

In der TZ umfasst das deutsche Engagement:

1. ein Programm „Umweltmanagement und nachhaltige Ressourcennutzung“ mit den drei Komponenten „Abfallwirtschaft und Altlastenmanagement“, „Umweltinformation und –monitoring“ sowie „Erneuerbare Energien/Energieeffizienz.“ Das Programm bildet den Kern der deutschen EZ mit Mexiko;
2. zwei Einzelvorhaben im „grünen“ Umweltschutz, nämlich „Wassereinzugsgebiets-Management Río Lerma/Río Balsas“ und „Naturressourcenschutz und regionale Entwicklung im Südosten Mexikos“;
3. Fördermaßnahmen der EZ im weiteren Sinne. Diese umfassen Maßnahmen von fünf politischen Stiftungen, den Kirchen und dem Caritasverband, von DEG, CIM, SEQUA, SES, dem Deutschen Genossenschafts- und Raiffeisenverband sowie verschiedenen weiteren Nichtregierungsorganisationen. Das BMZ finanziert außerdem mehrere DAAD-Programme.

Die TZ im engeren Sinne und die zugesagten FZ-Mittel wurden bereits sehr frühzeitig auf den Umweltschutz reduziert. Das Kernprogramm „Umweltmanagement und nachhaltige Ressourcennutzung“ ist thematisch kohärent ausgerichtet und wird von mexikanischer Seite als sehr relevant gewürdigt. Die GTZ wurde 2005 von Präsident Fox mit dem höchsten Umweltpreis Mexikos ausgezeichnet. Die TZ-Aktivitäten konzentrieren sich auf strukturbildende und politikrelevante Maßnahmen, die nachhaltig Rahmenbedingungen positiv beeinflussen sollen. Das Gesamtziel des TZ-Programms lautet: *„Staatliche und privatwirtschaftliche Akteure setzen Konzepte zum Schutz der Umwelt und nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung im Rahmen nationaler Strategien um.“* Direkte technische Hilfe im Sinne von projektbasierter Bereitstellung von Material o. ä. findet nicht statt. Insofern ist festzustellen, dass das Design des TZ-Portfolios den Besonderheiten des Anker- und Schwellenländer Mexiko weitgehend angepasst ist.

Aufgrund der schwierigen Barmittelsituation standen in den letzten Jahren de facto deutlich weniger als die zugesagten 7,4 Mio. € zur Verfügung. Auch vor dem Hintergrund dieser rückläufigen Barmittel sollte der enge Fokus des Programms nicht „aufgeweicht“ werden.

Die beabsichtigte Flankierung des Programms durch eine KMU-Umweltkreditlinie der KfW erscheint unter thematischen Gesichtspunkten sinnvoll. Wenn das entsprechende FZ-Regierungsabkommen in Kraft tritt, könnten auch weitere bislang gemachte Zusagen (z.B. zur Abfallwirtschaft) konkretisiert werden und den Schwerpunkt verstärken. 2006 wurde zudem

eine FZ-Zusage über rund 20 Mio. € für Erneuerbare Energien/Energieeffizienz in Aussicht gestellt (Bundeshaushalt war zum Zeitpunkt der Regierungsverhandlungen noch nicht verabschiedet). Mit diesem FZ-Engagement würde der Schwerpunkt der deutschen EZ insgesamt eine kritische Masse erreichen, die ihn relevanter und sichtbarer machen und ihn als „Geländerfunktion“ für das Engagement anderer deutscher Akteure positionieren würde (siehe Kasten, Punkt 4). Hinzuweisen ist über das FZ-Engagement im engeren Sinne hinaus auf die KfW-Förderkredite⁴ (in den Bereichen Erneuerbare Energien/Energieeffizienz über 50 Mio. US \$ und Mikrofinanzierung über 6 Mio. US \$, Ausweitung des Engagements ist in Vorbereitung) und die Aktivitäten der DEG (derzeit 21 Projekte mit einem Gesamtvolumen von 86 Mio. € mit Schwerpunkt auf mittleren Unternehmen). Die DEG ist mit einem Büro in Mexiko-Stadt vertreten.

Der Schwerpunkt ist aus der Perspektive des Ankerlandkonzeptes des BMZ gut gewählt, da das Thema geeignet ist, Partnerschaften mit Wirtschaftsunternehmen und mit der Wissenschaft anzustoßen und überdies dazu beitragen kann, das notwendige Vertrauensverhältnis für einen umwelt- und klimapolitischen Dialog auszubauen. Die GTZ kooperiert in dem Programm bereits mit deutschen und internationalen Partnern, u.a. mit dem Umweltbundesamt und dem BMU sowie mit der *Global Environmental Facility* der Weltbank. Erste PPP-Maßnahmen mit deutschen Unternehmenspartnern wurden komplementär akquiriert, z.B. im Bereich der Altlastensanierung. In diesem Sinne entspricht das Programm den Kriterien, die an die Auswahl von Schwerpunkten in der EZ mit Ankerländern angelegt werden sollten (siehe Kasten).

Die beiden Vorhaben „Naturressourcenschutz und regionale Entwicklung im Südosten Mexikos“ und „Wassereinzugsgebiets-Management Río Lerma/Río Balsas“ haben keine inhaltliche Verknüpfung zum Schwerpunkt und sind weniger geeignet, deutsch-mexikanische Partnerschaftsbeziehungen auszubauen, als dieses im Bereich des städtisch-industriellen Umweltschutz geschieht (z.B. PPP-Maßnahmen, CDM-Projekte mit der Wirtschaft usw.). Sie sollten daher im Interesse einer stärkeren Profilbildung im Schwerpunkt auslaufen.

Die Wirkung der EZ könnte durch eine **bessere Koordinierung der beteiligten Institutionen** erhöht werden. Synergien sind u.a. bei einer besseren Abstimmung der Aktivitäten von GTZ und InWEnt zu erwarten. Zwar bietet InWEnt Fortbildungsprogramme an, die den EZ-Schwerpunkt thematisch ergänzen (Integrierte Managementsysteme in KMU; Umweltmanagement für Kfz-Zulieferer; Konzepte zur Erhöhung der Kohärenz umweltpolitischer Maßnahmen) und die von den mexikanischen Partnern sehr gut angenommen werden, was deren erhebliche Eigenbeiträge belegen. Aber es gibt keine Überschneidungen bei den Projektträgern und Zielgruppen. Zudem liegt ein Großteil des Portfolios außerhalb des zentralen Themenkorridors – auch wenn viele Maßnahmen im weitesten Sinne mit Umweltschutz zu tun haben (z.B. *Corporate Social Responsibility* bei KMU; Anbau und Vermarktung ökologischer Produkte). Die Zusammenarbeit zwischen InWEnt und GTZ hat sich in jüngster Zeit verbessert. Dennoch könnte die Signifikanz des Schwerpunktes weiter erhöht werden, wenn Aktivitäten zwischen GTZ und InWEnt systematisch komplementär konzipiert würden. Dies könnte dazu führen, dass InWEnt z.B. Trainingsmaßnahmen in Kernbereichen des TZ-Programms wie dem kommunalen Abfallmanagement oder bei Erneuerbaren Energien anbietet. Analog

4 KfW-Förderkredite sind reine KfW-Marktmittel mit entwicklungspolitischem Bezug.

Kasten: Kriterien für die Auswahl von Schwerpunkten in der EZ mit Ankerländern

In einem Ankerland wie Mexiko sollte die EZ vor allem internationale Dimensionen berücksichtigen und ihre Kooperationsformen den veränderten Gegebenheiten in Bezug auf finanzielle und personelle Leistungsfähigkeit, neue Erwartungen der Partner, zunehmendes Gewicht der Wirtschaft usw. anpassen. Sie sollte die Balance zwischen vier Kriterien wahren:

1. Entwicklungspolitische Wirkung. Für die Zusammenarbeit mit allen Partnerländern – so auch für das Ankerland Mexiko – stellt sich zuerst die Frage, in welchen Bereichen und mit welchen Instrumenten angesichts begrenzter Ressourcen die größte Wirkung bzgl. nationaler Entwicklungsprozesse erzielt werden kann. Eine starke positive Wirkung ist zu erwarten, wenn Einfluss auf die Politikebene oder andere Multiplikatoreffekte gegeben sind; wenn die Maßnahmen besonders innovativ sind und sich sektorweit durchsetzen; wenn großes Interesse, Engagement und Durchsetzungsfähigkeit auf der Partnerseite gegeben sind; wenn spezifische, von der mexikanischen Seite anerkannte Angebotsstärken bestehen; wenn Maßnahmen eng mit anderen Gebern oder nationalen Programmen koordiniert sind und komplementäre Leistungen erbringen; und wenn die eingesetzten Instrumente der bilateralen EZ gut miteinander verzahnt sind.

2. Subsidiarität. Angesichts zunehmender Liquidität und Leistungsfähigkeit Mexikos sollten Maßnahmen, die von den Partnern in Eigenleistung erbracht werden können und die in Mexikos nationalem Eigeninteresse sind, im Grundsatz nicht mehr unterstützt werden („Ersatzvornahme“). Mexiko ist international kreditwürdig und kann sich zu günstigen Konditionen an internationalen Finanzmärkten refinanzieren. In sehr vielen Fachgebieten verfügen mexikanische Institutionen überdies über hochkompetente Fachkräfte. Der geringe deutsche Beitrag sollte auf komplementären Know-how-Transfer, die Unterstützung politischer Reformprozesse und die Finanzierung von *Global Public Goods* konzentriert werden.

3. Beitrag zur Lösung globaler Strukturprobleme: EZ ist daher auch daran zu messen, was sie zur Lösung globaler Strukturprobleme beiträgt, also z.B. zum Schutz des globalen Klimas, zum sparsamen Verbrauch endlicher Ressourcen, zur Eindämmung grenzüberschreitender Krankheiten oder zur Harmonisierung von Handels- und Investitionspolitiken. EZ kann dazu beitragen, indem sie die Partner für ein global verantwortliches Handeln und eine konstruktive Rolle in Institutionen und Prozessen der *Global Governance* sensibilisiert, entsprechend informiert und international einbindet.

5. Partnerschaft mit Deutschland: Die von Mexiko gewünschte „Partnerschaft auf Augenhöhe“ beinhaltet, dass die Zusammenarbeit in beiderseitigem Interesse sein muss. Insofern ist es legitim, dass auch die deutsche Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur u.a. von Kooperationen profitieren können. In den meisten Fällen ist davon auszugehen, dass die Entwicklungszusammenarbeit von einer Verdichtung der partnerschaftlichen Beziehungen in anderen Kooperationsfeldern profitiert, weil neue Expertennetzwerke entstehen, Deutschlands Sichtbarkeit und Reputation zunimmt und in einigen Fällen konkrete Projektsynergien entstehen (z.B. PPPs mit der Wirtschaft). Dies spricht dafür, insbesondere solche Handlungsfelder der EZ zu pflegen und auszubauen, die für andere deutsche Akteure anschlussfähig sind. Ziel ist es nicht, die EZ der Außenwirtschaftsförderung oder anderen Ressortinteressen unterzuordnen. EZ-Handlungsfelder, die bei vergleichbarer entwicklungspolitischer Relevanz zugleich Geländerefunktion für die Wirtschaft oder andere deutsche Akteure ausüben, sind jedoch positiv zu bewerten, weil sie strategische Allianzen und Dialogprozesse ermöglichen, die Akzeptanz für Entwicklungspolitik in Deutschland erhöhen und die Kooperation langfristig auf ein breiteres Fundament stellen.

könnten in enger Absprache mit den GTZ-Experten vermehrt CIM- und SES-Fachkräfte eingesetzt werden (z.Zt. sind sechs Mitarbeiter von CIM entsandt). Diese Instrumente können gezielt genutzt werden, um Partnerschaften mit deutschen Fachinstitutionen auszubauen.

Ungenutzte Potenziale liegen auch in der Abstimmung mit Wissenschaftsinstitutionen. DAAD und DFG schreiben nur in wenigen Fällen Themenschwerpunkte aus. Der DAAD zumindest zeigte jedoch Interesse, bestimmte Hochschulpartnerschaften und Themenkorridore gezielt zu fördern, die den EZ-Schwerpunkt ergänzen (z.B. in den Bereichen kommunales Umweltmanagement, Erneuerbare Energien). Dadurch könnten interessante Netzwerke zwischen Hochschulen, nationalen Fachinstitutionen und deutschen Counterparts befördert werden. GTZ, InWEnt und DAAD sollten sich daher abstimmen, in welchen Bereichen und mit welchen Partnern Stipendien gezielt eingeworben werden könnten und wie Alumni des

DAAD und InWEnts für deutsch-mexikanische EZ-Themen interessiert werden könnten. Das BMBF hat ein internationales Forschungsthema „Megacities“ ausgeschrieben und unterstützt ein Forschungsprojekt über Abwassermanagement in Guadalajara, das keine praktischen Berührungspunkte mit den EZ-Aktivitäten im Bereich des urban-industriellen Umweltschutzes hat.

Um Synergien nutzen und Brücken zwischen der EZ und Aktivitäten benachbarter Ressorts schlagen zu können, ist eine frühzeitige Verständigung der Ressorts, insbesondere zwischen AA, BMZ, BMU, BMWi und BMBF, über **gemeinsame Kooperationskorridore** erforderlich. Die Verständigung auf ein bis zwei Rahmenthemen (z.B. „städtisch-industrieller Umweltschutz“), die von mehreren Institutionen komplementär bearbeitet werden können und die regelmäßige wechselseitige Teilnahme an Planungsgesprächen, möglicherweise sogar an Regierungsverhandlungen der anderen Ressorts, würden viele neue Initiativen ermöglichen. Gegenseitige Ex-Post-Unterrichtung über bereits vereinbarte Maßnahmen reicht dagegen erfahrungsgemäß nicht aus. Die Einbindung des BMZ in die informellen WTZ-Konsultationen 2006 durch das BMBF sowie die Einbindung des BMBF in die Vorbereitungen der entwicklungspolitischen Regierungsverhandlungen 2006 durch das BMZ gehen in die richtige Richtung.

5 Empfehlungen für die weitere Zusammenarbeit

Wenn Entwicklungszusammenarbeit einen Beitrag zur Lösung globaler und regionaler Probleme leisten soll – etwa in Bereichen wie Weltordnungspolitik, Stabilisierung internationaler Finanzmärkte, Klimaschutz, Erhalt der Biodiversität oder Frieden und Sicherheit – so müssen gerade mit den Ankerländern als neuen „Schwergewichten“ der Weltwirtschaft und -politik engere Beziehungen geknüpft werden. Dies gilt im Grundsatz auch für Mexiko.

Allerdings zeigt die vorliegende Studie zwei Einschränkungen:

1. Mexikos Gewicht ist – sowohl weltpolitisch als auch auf die eigene Region bezogen – deutlich geringer als dasjenige aller anderen im BMZ/DIE-Forschungsvorhaben bearbeiteten Ankerländer (China, Indien, Brasilien und Südafrika);
2. Die bilateralen deutschen wie auch die EU-Beziehungen mit Mexiko in der EZ und benachbarten Politikfeldern sind relativ gering ausgebildet, so dass derzeit nur sehr begrenzte Synergiepotenziale bestehen. Allerdings gibt es zur Zeit auf allen Seiten konkrete Bemühungen, die Beziehungen aufzuwerten und zu verdichten.

Die deutsch-mexikanische Entwicklungszusammenarbeit sollte sich in dieser Situation weiter auf ihre Rolle als Unterstützer von Reformprozessen in den Schwerpunktthemen konzentrieren und dazu beitragen, einen ressortübergreifenden Kooperationskorridor auszubauen, indem die eigenen Instrumente schrittweise mit anderen Formen der Zusammenarbeit verzahnt werden. Insbesondere gilt es den **politischen und wissenschaftlichen Dialog** über gemeinsam definierte Problemfelder und den **Personal- und Erfahrungsaustausch** zwischen gleichartigen Fachinstitutionen („*twinning*“, z.B. zwischen den beiden Umweltministerien, zwischen

Sozialversicherungsträgern, zwischen Wirtschaftsforschungs- oder zwischen Technologieinstitutionen) auszubauen.

Im Übergang zu diesen neuen Formen der Zusammenarbeit können einige der vom BMZ finanzierten bzw. kofinanzierten Institutionen eine wichtige Rolle spielen. Die politischen Stiftungen und InWEnt können ihre Vorteile bei der Durchführung von Dialogveranstaltungen nutzen. CIM, DAAD, SEQUA, SES und der Deutsche Genossenschafts- und Raiffeisenverband können eingesetzt werden, um Partnerschaften zwischen homologen Fachinstitutionen in Mexiko und Deutschland zu organisieren und zu verstetigen. Auch gilt es, die Aktivitäten von DEG sowie die KfW-Förderkredite als Bestandteil des deutschen Engagements mit seinem spezifischen Themenprofil zu betrachten.

Drei Dinge sind dabei jedoch sicherzustellen:

1. müssen von der mexikanischen Seite bei einer solchen „Partnerschaft auf Augenhöhe“ steigende, wenn auch nicht unbedingt gleich hohe, Finanzierungsbeiträge erwartet werden – so wie es in der Zusammenarbeit zwischen DAAD und CONACYT bereits der Fall ist;
2. muss in dem Maße, in dem der entwicklungspolitische Dialog mit wirtschafts- oder forschungspolitischer Kooperation verzahnt wird, auch der deutsche Finanzierungsbeitrag schrittweise zumindest in Teilen von anderen Akteuren übernommen werden;
3. sind politische Dialoge häufig wenig wirkungsvoll, wenn sie als einmalige Veranstaltungen angeboten werden. Wichtig ist daher ihre Flankierung durch vor- und nachbereitende Maßnahmen. Synergien können z.B. dadurch genutzt werden, dass Trainingsmaßnahmen (InWEnt), Austausch von Studierenden (DAAD) und wissenschaftliche Konferenzen (DFG) komplementär zu langfristig angelegten Dialogprogrammen der Stiftungen oder InWEnts angeboten werden.

Dieser Prozess wird mehrere Jahre erfordern, zumal neue Finanzierungsformen erprobt werden müssten. Deshalb sollte möglichst frühzeitig begonnen werden, ausgehend von den laufenden bzw. vereinbarten Kooperationen breitere Partnerkonstellationen und neue Modalitäten der Kofinanzierung zu entwickeln. Die EZ kann damit eine wichtige Brokerfunktion einnehmen. Ansätze hierzu bestehen bereits, etwa die Einbindung des Umweltbundesamtes in die von der GTZ betragene Umweltkooperation oder die Nutzung von PPP-Maßnahmen.

Zu klären ist außerdem das Subsidiaritätsverhältnis zwischen deutscher und europäischer Mexiko-Kooperation. Bemerkenswert ist, dass die EU in einem neuen Grundsatzpapier zur Zusammenarbeit ganz ähnlich argumentiert. Demnach geht es darum

„to adopt and identify modalities of cooperation better corresponding to the level of development reached by Mexico and to the international role this country now plays.“ Und an anderer Stelle: *“The model to be followed should be inspired by the one adopted for the relations with countries such as China, India, or Russia, with which an intense bilateral dialogue has been established. ... We should admit our limited ability to influence the path of Mexico’s future development. Our influence is much lower than that of the US, and possibly lower than our influence on some other Latin American countries. ...*

How can an allocation of € 50 or 60 m, to be spent on a seven-year basis, make the difference for a middle income country of more than one hundred million people? However, if the same amount of resources is used as a tool to enhance a relationship ... its impact and actual value may be very different.”⁵

Auch die EU möchte neue Formate für den Politikdialog über relevante Fragen im gemeinsamen Interesse entwickeln und institutionelle Partnerschaften stärken. Als vordringliche Themen werden die Herstellung „sozialer Kohäsion“ und die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit genannt.

6 Das Potenzial für Dreiecks Kooperationen

Eine Möglichkeit, ausgehend von der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit zu einer stärker gleichberechtigten Partnerschaft zu gelangen, besteht in Dreiecks Kooperationen, bei denen Mexiko und Deutschland gemeinsam als Know-how-Geber und Financier auftreten.

Das mexikanische Außenministerium hat in den letzten Jahren gegenüber mehreren Geberländern den Wunsch geäußert, gemeinsam mit diesen entwicklungspolitische Maßnahmen in weniger entwickelten Drittländern durchzuführen (Dreiecks Kooperationen). Bekannt ist, dass entsprechende Anfragen an Deutschland, an Japan, Spanien, Frankreich und die EU gerichtet wurden. Im Rahmen der Regierungsverhandlungen 2004 hat das BMZ zugesagt, die Möglichkeit einer Dreiecks Kooperation zwischen Mexiko, Deutschland und Drittländern zu prüfen und 2005 die GTZ beauftragt, potenzielle Themengebiete und Drittländer zu identifizieren, um der mexikanischen Seite konkrete Vorschläge unterbreiten zu können. Ergänzend sollte die vorliegenden DIE-Studie grundsätzliche Überlegungen zur Dreiecks Kooperation aus einer „Ankerlandperspektive“ anstellen und diese mit Partnern auf der mexikanischen Seite erörtern.

In diesem Sinne gilt es zunächst zu klären, welche grundsätzlichen Interessen die beteiligten Akteure verfolgen und inwieweit diese miteinander kompatibel sind – oder genauer: ob es eine hinreichend große Schnittmenge gemeinsamer Kooperationsinteressen gibt und inwieweit Interessendivergenzen bestehen, die Konfliktpotenziale beinhalten. Sofern es gelingt, im Grundsatz gemeinsame Interessen in Bezug auf Drittländer und Kooperationsthemen zu identifizieren, müssen Fragen der praktischen Durchführbarkeit geprüft werden. Insbesondere ist es notwendig, sich über Formate des Projektzyklus, die ein sinnvolles Kosten-Nutzen-Verhältnis beinhalten und über die Aufgabenteilung und Finanzierungsschlüssel zu verständigen.

Mexikanische Interessen: Mexikos Außenministerium (SRE) hat die Initiative ergriffen und das Thema der Dreiecks Kooperation im Rahmen der bilateralen Verhandlungen mit verschiedenen Gebern auf die Tagesordnung gesetzt. Insofern besteht offenkundig Interesse, sich selbst als Geber zu positionieren. Darüber hinaus kann SRE auf ein wachsendes eigenes Engagement insbesondere in den Ländern Zentralamerikas verweisen. SRE führt derzeit rund 280 Kooperationsvorhaben hauptsächlich mit Zentral- und Südamerika durch. Diese bestehen

5 EU, The European Union and Mexico: Towards a New Approach, Brüssel, Draft, 11 May 2005.

zumeist aus Kurzzeiteinsätzen, die von SRE finanziert werden. SRE nimmt an Aktivitäten des OECD-DAC teil. Mexiko investiert allerdings deutlich weniger als Brasilien, China und Indien in Entwicklungszusammenarbeit (auch wenn keine genauen Zahlen vorliegen) und hat bislang keine spezialisierten Durchführungsorganisationen für Entwicklungsprojekte geschaffen.

Zuständig ist die *Dirección General de Cooperación Técnica y Científica* (DGCTC) in der SRE, die traditionell der Verhandlungspartner für empfangene ODA ist und noch kein eigenes Budget für Entwicklungszusammenarbeit hat (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. Es gibt auch kein speziell ausgebildetes Personal für eine mexikanische Entwicklungspolitik. Allerdings gibt es in der DGCTC eine *Dirección de Cooperación con América Latina y el Caribe*, die dieser Funktion am nächsten kommt.

Aus diesem institutionellen Zuschnitt wird bereits deutlich, dass Mexikos rudimentäre Entwicklungspolitik bislang ausschließlich auf den eigenen Subkontinent, mit Schwerpunkt Zentralamerika, ausgerichtet ist. Auch die Anfragen zur Dreieckskooperation zielen auf zentralamerikanische Partner. Hier liegt ein Unterschied gegenüber anderen großen Ankerländern, die sich vorrangig in armen Entwicklungsländern *außerhalb der eigenen Region* engagieren. Indien z.B. hat ein Interesse an Dreieckskooperationen in Afrika, nicht aber in Südasien, das als eigene Interessensphäre gesehen wird, aus der Dritte herauszuhalten sind. China orientiert sich ebenfalls stark in Afrika und verfolgt das Ziel, Entwicklungshilfe im Austausch für den Zugang zu Naturressourcen anzubieten. Brasilien engagiert sich vor allem im lusophonen Afrika und in der Karibik. Im Falle Mexikos haben wir es also sowohl bezüglich der eingesetzten Ressourcen als auch der regionalen Beschränkung eher mit zaghaften ersten Schritten als mit einem massiven Politikwechsel in Richtung „Internationalisierung und Profilierung als Geber“ zu tun. Es ist allerdings davon auszugehen, dass sich dieses Engagement in den nächsten Jahren verstärken wird.

In Bezug auf *Themen* der Dreieckskooperation sind aufgrund der bisherigen, kleinteiligen Projekthilfen und der in Mexiko geführten Gespräche keine klaren Schwerpunkte erkennbar. Die laufende Dreieckskooperation mit Japan umfasst eine Vielzahl unverknüpfter Kleinmaßnahmen in unterschiedlichen Themenfeldern, mit vielfältigen Institutionen und in diversen Zielländern.

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 Beratungsnachfrage aus weniger entwickelten lateinamerikanischen Ländern. Auf Nachfrage wurde zwar bestätigt, dass auch Mexiko und die Empfängerländer jeweils Finanzierungsbeiträge leisten sollten, dieses aber mit deutlichem Hinweis auf die sehr begrenzten eigenen Möglichkeiten.

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 u.a. in der Bereitschaft der DGCTC, zwei Mitarbeiter auf eigenen Kosten zu einem zweiwöchigen InWEnt-Seminar in

Costa Rica zum Thema „Wirkungsevaluierung“ zu senden. Seitdem hat SRE den Wunsch an die deutsche Seite herangetragen, diese Form von Weiterbildung in Mexiko zu veranstalten.

Vorbild aus mexikanischer Sicht ist ein von Japan seit mehreren Jahren bereit gestellter Fonds, aus dem a) die Entsendung mexikanische Experten in Drittländer, wo sie teilweise mit JICA-Experten zusammenarbeiten; b) Fortbildungen für Lateinamerikaner in Mexiko; und c) die Durchführung mexikanisch-japanischer Missionen zur Projektprüfung in Zentralamerika finanziert werden

Deutsche Interessen: Die Bundesregierung, insbesondere das BMZ und das AA, verfolgt in Bezug auf die Dreiecks Kooperation mehrere Interessen. Dabei wird von den beteiligten Akteuren hervorgehoben, dass diese Zielvorstellungen sich nicht widersprechen sondern sich einander ergänzen. Bei den Regierungsverhandlungen 2006 konnte man sich bereits mit der mexikanischen Seite auf ein Verfahren zur Planung und Umsetzung von Dreiecks Kooperationen einigen (s.u.).

Ein Ziel besteht darin, dass Mexiko global oder in „seiner“ Region mehr Verantwortung übernimmt. Das entspricht dem Konzept globaler Strukturpolitik bzw. dem Wunsch, einen aktiven Multilateralismus zu fördern. Dieses könnte wiederum durch verschiedene Ansätze betrieben werden. So wird angestrebt, Mexiko beim Aufbau leistungsfähiger EZ-Institutionen zu unterstützen. Die laufende Kooperation im Schwerpunkt „städtisch-industrieller Umweltschutz“ könnte auf Drittländer ausgeweitet und dabei systematisch Lernprozesse der mexikanischen Durchführungspartner beim Programm-Management gefördert werden. Wenn man davon ausgeht, dass sich Teile der jetzigen DGCTC zu einer Art *Mexican International Development Agency* entwickeln werden, könnte dieser Prozess unterstützt werden. *Institution building* beim mexikanischen Partner ist somit Teil des deutschen Engagements. Das (gemeinsame?) Engagement im Drittland müsste begleitet werden durch Angebote hinsichtlich „guter Geberpraktiken“ (z.B.: wie definiert man Schwerpunkte, wie etabliert man ein M&E-System usw.).

Deutschland hat zudem ein Interesse daran, Mexiko für einen Konsens über Geberprinzipien und die Anlehnung an OECD-DAC-Standards (Paris-Deklaration) zu gewinnen. Damit soll vermieden werden, dass das Land EZ instrumentalisiert, um außenpolitische Eigeninteressen ohne Berücksichtigung entwicklungspolitischer Kriterien durchzusetzen oder dass es durch sein Auftreten als ein weiterer einzelner Geber die Proliferation von Geberprogrammen mit hohen Transaktionskosten für die Empfängerländer weiter verstärkt. Auch hier stünde im Mittelpunkt der Transfer „guter Geberpraktiken“, allerdings vor allem mit einer multilateralen Ausrichtung (Einbindung in Geberkoordinierung im Drittland, Einbindung in DAC *peer reviews* usw.).

Des Weiteren geht es auch um ein politisches Symbol, z.B. indem Mexiko signalisiert wird, dass es von Deutschland nicht als Entwicklungshilfeempfänger gesehen wird, sondern als Partner in der Gestaltung einer friedlichen multipolaren Welt. Das Angebot, Dreiecks Kooperation gemeinsam zu gestalten, kann z.B. dazu beitragen, Mexikos Verstimmung über die deutsche Allianz mit dem Rivalen Brasilien in der Sicherheitsratsinitiative zu mildern. AA-Vertreter signalisieren große Sympathie für den Gedanken, Mexiko durch partnerschaftliche Programme für Drittländer politisch aufzuwerten.

Ein weiteres Interesse liegt darin, Programme, die in der deutsch-mexikanischen EZ erfolgreich verlaufen sind, zu geringen Kosten in Drittländern zu replizieren, also *economies of scale* nutzen. In diesem Fall stehen nicht politische, sondern Effizienzgründe im Vordergrund, und die Auswahl der Kooperationsbereiche müsste sich an der bisherigen bilateralen Kooperation orientieren.

Zum jetzigen Zeitpunkt gibt es keine Anzeichen dafür, dass die Gewichtung der verschiedenen Zielsetzungen strittig ist und zu Konflikten innerhalb der Bundesregierung führt.

Das Vorbild der mexikanisch-japanischen Zusammenarbeit taugt nur teilweise als Vorbild. Die mexikanischen Gesprächspartner verwiesen z.B. auf ihren Vorteil der kulturellen Nähe zu Zentralamerika. Die Tatsache, dass Japan bereit ist, einen Fonds für mexikanische Consultingleistungen in Drittländern zu finanzieren, könnte jedoch auch darin begründet sein, dass Japan über vergleichsweise wenige Experten mit guten spanischen Sprachkenntnissen und guter Kenntnis des Kulturraums verfügt. Die deutsche EZ verfügt in dieser Hinsicht über mehr Expertise.

Interessen der Drittländer: Diese konnten im Rahmen des Gutachtens nicht erfasst werden. Nach Aussagen von SRE und SEMARNAT wie auch den GTZ-Büros in Zentralamerika, die bei ihren Counterparts abgefragt haben, welche Themen für eine Dreieckskooperation in Frage kämen, besteht jedoch ein deutliches Interesse. Das mögliche Problem, dass mexikanische Partner bei zentralamerikanischen Institutionen auf geringe Akzeptanz stoßen könnten, weil letztere eine Abhängigkeit von der regionalen Hegemonialmacht befürchten, wurde von keinem der Gesprächspartner für sehr relevant gehalten.

Erste Gespräche mit SEMARNAT sowie Abfragen der GTZ in Zentralamerika lassen erkennen, dass es z.B. im Bereich des städtisch-industriellen Umweltschutzes durchaus Schnittmengen gibt, die alle drei Seiten interessieren.

In den potenziellen Drittländern, insbesondere in Zentralamerika, sind zahlreiche internationale Geber engagiert. Unzureichende Geberkoordinierung, verzerrte Anreizstrukturen durch „EZ-rent seeking“ sowie Überlastung nationaler Institutionen durch transaktionskostenintensive Aushandlungs- und Planungsprozesse mit Gebern stellen ein sehr ernst zu nehmendes Problem dar. Insofern kann davon ausgegangen werden, dass es im *kollektiven* Interesse der Länder ist, Geberstrukturen zu vereinfachen (z.B. durch Budget- und Korbfinanzierung, Harmonisierung und *Alignment* der Geber). Eine weitere Verkomplizierung der Strukturen durch ein vergleichsweise kleinteiliges deutsch-mexikanisches Programm birgt insofern Risiken. Diese sollten berücksichtigt werden, auch wenn die Risiken bei einer Abfrage der Interessen potenzieller Partnerinstitutionen möglicherweise nicht angesprochen werden, weil Einzelinstitutionen in der Regel an einer Maximierung der eigenen internationalen Förderung interessiert sind und von Redundanz und Intransparenz des Gesamtportfolios sogar profitieren können.

Kosten-Nutzen-Aspekte: Dreieckskooperation verkompliziert Abstimmungsprozesse, weil sich nicht mehr zwei, sondern drei Parteien über Schwerpunktthemen, Projekte und Programme, Instrumente und Verfahren einigen müssen. Wenn man davon ausgeht, dass die trilateralen Kooperationsprogramme ein relativ geringes Budget haben werden, so besteht ein erhebliches Risiko, dass die anteiligen Steuerungskosten unverhältnismäßig ansteigen. Inso-

fern gilt es im Vergleich zu traditionellen Formen bilateraler Kooperation bzw. zu neuen Formen geberkoordinierter Programmfinanzierung abzuwägen, ob durch die zusätzlichen Transaktionskosten trilateraler Kooperation ein angemessener Mehrwert geschaffen wird. Diese Kosten-Nutzen-Abwägung wird dadurch schwierig, dass mit der Kooperation vielfältige Zielsetzungen verfolgt werden, die über die entwicklungspolitischen Effekte im Drittland hinausgehen (z.B. Übernahme regionaler Verantwortung durch Mexiko, *capacity building* bei mexikanischen Institutionen; s.o.).

In jedem Falle sollte pragmatisch vorgegangen werden, indem Maßnahmen der Dreiecksoperation etwa unter dem „Dach“ bestehender bilateraler Kooperationsabkommen (z.B. Deutschland-Guatemala oder Mexiko-Guatemala) durchgeführt werden. Viele kleinere Maßnahmen, z.B. die Einbindung zentralamerikanischer Partner in Trainingsmaßnahmen in Mexiko, bedürfen keiner völkerrechtlichen Formalisierung. Bei den Regierungsverhandlungen 2006 hat man sich darauf geeinigt, die deutschen Beiträge für die Anfangsphase der Dreiecksoperation als Pilotphase aus dem Studien- und Fachkräftefonds (SFF) der TZ zu finanzieren. Ein FZ-Fonds wurde nicht in Erwägung gezogen und wäre auch aus Sicht der KfW mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand verbunden.

Aufgabenteilung und Finanzierungsschlüssel: Bei den Regierungsverhandlungen hat man sich darauf geeinigt, dass Mexiko zur Finanzierung von Maßnahmen in Rahmen der Dreiecksoperation beiträgt und dass dieser Beitrag „möglichst“ das gleiche Volumen hat wie der deutsche Finanzbeitrag. Die Maßnahmen sollen vor Ort in erster Linie durch mexikanische Experten durchgeführt werden, die deutsche Seite hat ihre Bereitschaft bekundet, ggf. zusätzlich Kurzzeitexperten zu entsenden. *Capacity building* für mexikanische Institutionen ist ein weiterer Teil der deutschen Aufgaben.

Vor diesem Hintergrund komme ich zu folgenden **Empfehlungen** bzgl. der Dreiecksoperationen:

1. Grundsätzlich ist es im Sinne globaler Strukturpolitik bzw. eines gestaltenden Multilateralismus durchaus sinnvoll, Mexiko darin zu bestärken, regionale Verantwortung – auch durch Entwicklungszusammenarbeit mit weniger entwickelten Ländern der Region – zu übernehmen.
2. Allerdings sollten keine mexikanischen Beratungsmaßnahmen durchgeführt werden, die nicht in die deutsch-mexikanische Fachkooperation im Bereich des städtisch-industriellen Umweltschutzes eingebettet sind, weil es dann keine Möglichkeit gäbe, die Dreiecksoperation zur Verdichtung der Partnerbeziehungen mit mexikanischen Institutionen zu nutzen, die Qualität der von mexikanischen Partnern erbrachten Leistungen zu beurteilen und die Maßnahmen in Drittländern als *gemeinsames* Angebot sichtbar zu machen, was aus außenpolitischen Gründen erwünscht ist. Es ist daher zu begrüßen, dass die getroffene deutsch-mexikanische Vereinbarung eine Bestimmung enthält, wonach sich Maßnahmen der Dreiecksoperation thematisch am Schwerpunkt der deutschen EZ mit Mexiko zu orientieren haben. Die Auswahl der Themen geht daher vom deutsch-mexikanischen Programm aus und nicht von den Schwerpunkten, die Deutschland mit den jeweiligen Drittländern bearbeitet oder von sonstigen Anfragen, die sich aus institutionellen Beziehungen zwischen Mexiko und dem

Drittland ergeben. Auf diese Weise können gemeinsam entwickelte Konzepte (z.B. *train the trainer*-Ansätze in der kommunalen Abfallwirtschaft) verbreitet werden. Die Maßnahmen können entweder gemeinsam oder von bewährten mexikanischen Counterparts allein durchgeführt werden. Letzteres wäre dann unproblematisch, wenn die Counterparts gemeinsam entwickelte Inhalte weitervermitteln.

3. Eine signifikante Kofinanzierung Mexikos, die über die Bereitstellung von Personal hinausgeht, sollte vorausgesetzt werden. Sie ist notwendiger Nachweis für die grundsätzliche Bereitschaft Mexikos, regionale Verantwortung zu übernehmen. Dreieckskooperation ist ein Element mexikanischer Außenpolitik und müssen daher in wesentlichen Teilen selbst finanziert werden.
4. Die Transaktionskosten der trilateralen Kooperation dürfen nicht ausufern. Insofern sollte die Zusammenarbeit einfache Organisationsformen unterhalb der Ebene trilateraler Regierungsverhandlungen nutzen. Das vereinbarte Verfahren scheint dieser Anforderung Rechnung zu tragen. Dennoch sollte es zu gegebenem Zeitpunkt kritisch überprüft werden.
5. Dreieckskooperation wird nach Einschätzung des Gutachters nicht (oder nur in Ausnahmefällen) zu einer verbesserten Mittel-Wirkungs-Relation im Drittland führen. Sie ist vor allem damit zu begründen, dass Mexiko auf dem Weg zu einem dauerhaften Geberengagement begleitet werden soll. Vor diesem Hintergrund sollten Angebote zur Dreieckskooperation mit Qualifizierungsmaßnahmen für mexikanische Geberinstitutionen gekoppelt werden (z.B. Seminare über die *Paris Declaration*, Projektmanagement, M&E usw.). Sofern nicht absehbar ist, dass die Dreieckskooperation Lernprozesse bzgl. der neuen Geberrolle in Gang setzt, sollte sich Deutschland nicht in der Dreieckskooperation engagieren.

Publikationen des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik

Schriften in der Nomos Verlagsgesellschaft

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

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

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

[zu beziehen über den Buchhandel]

Schriftenreihe im Weltforum Verlag

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

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

[zu beziehen über den Buchhandel]

Berichte und Gutachten

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

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

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

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

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

Neue Publikationsreihen ab November 2004

Studies

- 15 *Stamm, Andreas et al.: Strengthening Value Chains in Sri Lanka's Agribusiness: A way to Reconcile Competitiveness with Socially Inclusive Growth?*, 113 S., Bonn 2006, ISBN 3-88985-308-0
- 14 *Herrfahrdt, Elke et al.: Water Governance in the Kyrgyz Agricultural Sector: On its Way to Integrated Water Resource Management?*, 194 S., Bonn 2006, ISBN 3-88985-306-4
- 13 *Klingebl, Stephan et al.: New Interfaces between Security and Development: Changing Concepts and Approaches*, 147 S., Bonn 2006, ISBN 3-88985-305-4
- 12 *Pfahl, Stefanie / Dennis Tänzler: Bestandsaufnahme und Bewertung von Capacity Development-Maßnahmen im Bereich der internationalen Klimapolitik*, 135 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-300-1
- 11 *Ashoff, Guido: Enhancing Policy Coherence for Development: Justification, Recognition and Approaches to Achievement*, 128 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-299-8 (deutsche Fassung: ISBN 3-88985-286-6 – Studies 6)
- 10 *Schmidt, Petra: Budgethilfe in der Entwicklungszusammenarbeit der EU*, 137 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-295-5
- 9 *Loewe, Markus: Relevanz der Millennium Development Goals (MDGs) für die Länder des Nahen Ostens und Nordafrika sowie für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit dieser Region*, 225 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-294-7
- 8 *Dussel Peters, Enrique: Economic Opportunities and Challenges Posed by China for Mexico and Central America*, 140 S., Bonn 2005, ISBN 3-88985-290-4

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

Discussion Paper

- 8/2006 *Picciotto, Robert: Development Effectiveness at the Country Level*, 26 S., Bonn 2006, ISBN 978-3-88985-312-7
- 7/2006 *Draper, Peter / Tom Wheeler / Phil Alves: The Role of South Africa in Global Structural Policy*, 40 S., Bonn 2006, ISBN-978-3-88985-311-0
- 6/2006 *Hamm, Brigitte: Maßnahmen zur Stärkung von Sozial verantwortlichem Investieren (SRI): Vorschläge für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit*, 37 S., Bonn 2006, ISBN 978-3-88985-310-3
- 5/2006 *Asche, Helmut: Durch einen Big Push aus der Armutsfalle? Eine Bewertung der neuen Afrika-Debatte*, 54 S., Bonn 2006, ISBN 3-88985-309-9
- 4/2006 *Mfunwa, Mzwanele G.: Strengthening Internal Accountability in the Context of Programme-based Approaches in Sub-Saharan Africa*, 24 S., Bonn 2006, ISBN 3-88985-307-2

[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>