

## Deutschland - neue Wege in der Internationalen Zusammenarbeit

Binding, Jörg; Kudlimay, Lukas

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Arbeitspapier / working paper

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**  
GIGA German Institute of Global and Area Studies

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Binding, J., & Kudlimay, L. (2013). *Deutschland - neue Wege in der Internationalen Zusammenarbeit*. (GIGA Focus Global, 7). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-353648>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

## ***Deutschland – neue Wege in der Internationalen Zusammenarbeit***

Jörg Binding und Lukas Kudlimay

Im Februar 2012 stellte die Bundesregierung ihr Konzept zur Zusammenarbeit mit den neuen Gestaltungsmächten vor. Die BRICS-Staaten (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika) spielen eine besondere Rolle in der deutschen Außenpolitik.

### **Analyse**

Deutschland hat auf die weltweiten globalen Veränderungen reagiert und beginnt, neue Kooperationsformen mit anderen Ländern zu etablieren. Dabei soll die bisherige Entwicklungszusammenarbeit (EZ) in neue Kooperationsmodelle Internationaler Zusammenarbeit (IZ) mit Schwellenländern, insbesondere den BRICS-Staaten, überführt werden.

- Das Gestaltungsmächtekonzept der Bundesregierung bildet den Rahmen für die Neuorientierung deutscher Zusammenarbeit mit Schwellenländern.
- Ziel ist es, dass das Auswärtige Amt (AA) die Politik der einzelnen Ministerien bündelt, um eine kohärentere deutsche Außenpolitik zu ermöglichen.
- Als wichtigste Ministerien mit internationalen Aktivitäten agieren neben dem AA das Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi), das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU).
- Zunehmend erweist es sich als Vorteil Deutschlands, dass eine Vielzahl von Einrichtungen über enge Netzwerke in den Schwellenländern und Kompetenzen vor Ort verfügen, die aber noch besser genutzt werden könnten.
- Die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), die politischen Stiftungen, die Kultur- und Wissenschaftsorganisationen und andere Einrichtungen sind aufgrund ihres fachspezifischen Wissens und der langjährigen Kooperationserfahrungen in der Lage, Politikberatung anzubieten, zum Beispiel zu Verbraucher- und Klimaschutz, technischen Normen sowie Wohlfahrts- und Krankenversicherungssystemen.

*Schlagwörter: Internationale Zusammenarbeit, China, Gestaltungsmächtekonzept, Auswärtiges Amt, GIZ, China*

### **Neuorientierung der Entwicklungszusammenarbeit**

Das zunehmend multipolare Staatensystem gründet auf einer tiefgreifenden Verschiebung der Machtverhältnisse hin zu ehemaligen Entwicklungs- und Schwellenländern. Der wirtschaftliche Aufstieg dieser Staaten (Kappel und Pfeiffer 2013) geht mit einem wachsenden politischen Selbstbewusstsein einher und verändert aus deutscher Sicht die politischen Rahmenbedingungen für eine Kooperation mit ihnen. Seit mehreren Jahren treten diese Staaten bereits in ihren jeweiligen Regionen und beispielsweise auch in Afrika selbst als Geberländer auf – zumeist mit klarem Fokus auf wirtschaftliche oder politische Eigeninteressen.

Was die Kooperation mit Deutschland betrifft, suchen die BRICS und andere Gestaltungsmächte „zunehmend den direkten Kontakt zu deutschen Fachressorts (und deren Vorfeldorganisationen)[...], anstatt im BMZ ihren einzigen oder primären Ansprechpartner zu sehen“ (Faust und Messner 2012). Es stellt sich damit die Frage, wann politikfeldspezifische Beziehungen zu diesen Ländern – koordiniert vom AA – durch die internationalen Referate und Abteilungen der Ministerien, die schon seit einiger Zeit die Zusammenarbeit mit diesen kontinuierlich verstärken, aufgebaut werden. Aufgrund der besonderen Rolle Chinas, die einerseits auf ihrem wirtschaftlichen Erfolg gründet und sich andererseits aus Chinas globaler *Outreach*-Strategie ergibt, wird die Volksrepublik im Folgenden besonders berücksichtigt.

### **Das Konzept der Bundesregierung zu Gestaltungsmächten (Makroebene)**

Auf die oben skizzierten globalen Veränderungen hat Deutschland reagiert und ist dabei, neue Kooperationsformen zu etablieren, die den bisherigen Fokus einer rein entwicklungspolitischen Unterstützung der Schwellenländer auf das größere Themenspektrum IZ ausweiten sollen. Hierbei gilt es insbesondere, flexibel auf die keineswegs homogene Länderkonstellation der BRICS-Staaten und anderer Schwellenländer eingehen zu können.

Vor diesem Hintergrund wurden auf bilateraler Ebene unter anderem strategische Partnerschaften unterzeichnet, die einen engen Austausch, gegenseitige Unterstützung und gemeinsames Erarbeiten neuer Kooperationsfelder vorsehen. Das aktuelle Konzept der Bundesregierung, „Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen“ sieht vor, Schwellenländer, die sich durch eine bedeutende Wirtschaftskraft,

starken Gestaltungswillen und eine einflussreiche Rolle in regionalen sowie globalen, ordnungspolitischen Prozessen auszeichnen, als „neue Gestaltungsmächte“ für effektiven Multilateralismus und regelgeleitete Globalisierungspolitik zu gewinnen. Einige neue Gestaltungsmächte, die sich in der Vergangenheit bewusst aus etablierten Foren wie der OECD herausgehalten haben, sollen so wirksamer in das Global-Governance-System eingebunden werden. Die Liste potentieller Partnerländer ist dabei bewusst offen gehalten.

Die Zusammenarbeit mit den neuen Gestaltungsmächten soll auf sechs Aktionsfeldern erfolgen: Frieden und Sicherheit; Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit; Wirtschaft und Finanzen; Ressourcen, Ernährung und Energie; Arbeit, Soziales und Gesundheit; Entwicklung und Nachhaltigkeit (Bundesregierung 2012).

Die strategischen Partnerschaften Deutschlands mit den neuen Gestaltungsmächten liefern zwar den politischen Rahmen, doch gilt es diesen von verschiedenen Bundesministerien entsprechend ihrer Ressortzuständigkeit auf Fachebene mit Leben zu füllen. Dabei sind die eigenen deutschen und europäischen Interessen mit denen der jeweiligen Partnerländer in Einklang zu bringen, um gemeinsame Interessen entwickeln und verfolgen zu können. Dies ist die eigentliche Herausforderung in der IZ mit neuen Gestaltungsmächten.

### **Umsetzung des Gestaltungsmächtekonzeptes und Ressortabstimmung (Mesoebene)**

In der Fachliteratur wird aufgrund der ressortübergreifenden Natur der EZ die Neuausrichtung deutscher Außenbeziehungen bereits seit über zehn Jahren gefordert. Insbesondere die interministerielle Koordination und das Schnittstellenmanagement stehen bei der „Anpassung unserer Ministerienlandschaft an eine veränderte Weltlage“ (Faust und Messner 2012) im Fokus. Die Bundesregierung beabsichtigt, einzelne Fachpolitiken „zu einem übergreifenden und umfassenden Globalisierungskonzept für die Zusammenarbeit mit den neuen Gestaltungsmächten zu verzahnen“ (Bundesregierung 2012). Um ein kohärentes Auftreten zu gewährleisten, wird auf länderspezifische Ressortkreise unter Vorsitz des AA zurückgegriffen. Ein internes Dialoginformationssystem (DILGIS) soll darüber hinaus Informationen zu verschiedenen Kooperationsformaten und Abstimmungsprozessen der Bundesregierung mit den neuen Gestaltungsmächten sammeln (Bagger und von Heynitz 2012).

Als Kooperationsformat auf höchster politischer Ebene haben sich Regierungskonsultationen der Bundesregierung auf höchster Ebene unter Vorsitz der Bundeskanzlerin und des jeweiligen Staats- oder Regierungschefs bewährt (Bundesregierung 2012). Deutschland setzt dieses unter anderem mit Frankreich erprobte Dialogmodell seit 2011 mit China und Indien ein. Binationale Kommissionen auf Ebene der Staats- und Regierungschefs oder einzelner Fachministerien sind ein weiteres etabliertes Kooperationsformat deutscher Außenpolitik (ebd.). Spätestens an dieser Stelle kommen die verschiedenen Bundesministerien und ihre mehr als einhundert mit Außenpolitik befassten Referate bzw. Arbeitseinheiten ins Spiel (Bagger und von Heynitz 2012). Mit Bezug auf § 1 Abs. 2 des Gesetzes über den Auswärtigen Dienst beansprucht das AA die Koordinierungskompetenz, um bei der „Summe internationalisierter Fachpolitiken“ Kohärenz zu gewährleisten (ebd.). Während die Ministerien in den Auslandsvertretungen durch die Entsendung von Referenten zu einer Verzahnung der Ressorts beitragen, wird das Fehlen einer solchen Vernetzung innerhalb Deutschlands beklagt.

Im Folgenden werden die verschiedenen Ansätze der in der IZ besonders aktiven Ministerien kurz vorgestellt.

1. Das BMZ sieht in den aufstrebenden Schwellenländern „globale Entwicklungspartner“, mit denen gemeinsam an Themen von globaler Dimension, wie Umwelt- und Klimaschutz, Frieden und Sicherheit oder Beseitigung extremer Armut, gearbeitet werden soll (BMZ 2011 und 2012b). Wichtige Partner sind Brasilien, Indien, Indonesien, Mexiko und Südafrika. Als Instrumente werden internationaler Erfahrungsaustausch, Netzbildung und Dreieckskooperationen sowie die Förderung von Süd-Süd-Kooperationen und regionaler Zusammenschlüsse genannt. Nach der Entscheidung von Bundesminister Niebel im Jahr 2009 wurde die klassische EZ mit China explizit beendet. Bereits 2011 wurde die Volksrepublik „nicht mehr als Partnerland der deutschen EZ geführt“ (BMZ 2011). Im darauf folgenden Jahr wurde China wieder als „globaler Entwicklungspartner“ für multilaterale Projekte gelistet, nicht zuletzt damit das Land stärker in internationale Verantwortungssysteme eingebunden werden [kann]“ (BMZ 2012a). Als wesentliche Themenbereiche werden Klima und Umwelt, nachhaltige Wirtschaft-

sentwicklung sowie die Gestaltung globaler Entwicklungsagenden genannt (BMZ 2012b). Zur Kooperation mit den „globalen Entwicklungspartnern“ legte das BMZ 2012 den Titel „Internationale Zusammenarbeit mit Regionen für nachhaltige Entwicklung“ (IZR) mit einem Volumen von 20 Mio. Euro pro Jahr auf. Mit ihm sollen Koalitionen von zu globaler Entwicklungsverantwortung bereitwilligen Akteuren aus Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern gebildet und innovative, sektorübergreifende Ansätze zur Bewältigung globaler Herausforderungen entwickelt und vorangetrieben werden. Angesichts knapper Haushaltskassen wird im Rahmen der globalen Entwicklungspartnerschaften das Ziel einer Kostenbeteiligung durch die Partnerländer verfolgt (BMZ 2011). Teil des IZR-Titels ist darüber hinaus der politikfeldübergreifende Kooperationsfonds (Polifonds) mit einem Auftragsvolumen für 2012 von lediglich 1,5 Mio. Euro (BMZ 2012c). Der Fonds ermöglicht gezielt die ressortübergreifende Zusammenarbeit für Projekte mit den neuen Gestaltungsmächten und fördert die politische Kohärenz des deutschen Engagements in den Partnerländern. Andere Bundesministerien erhalten so die Möglichkeit, an Aktionsfeldern des BMZ anzudocken bzw. diese zu ergänzen. Gerade in der Transitionsphase von EZ zu IZ, in der verschiedene Kooperationsmodelle erprobt werden sollen, wäre ein größerer finanzieller Spielraum für gemeinsame Projekte mit Schwellenländern unter Beteiligung verschiedener Fachressorts wohl zielführender.

2. Das BMWi rückt im Rahmen seiner Außenwirtschaftspolitik durch die Initiative „Neue Zielmärkte“ ergänzend zu den BRICS-Staaten auch die Länder Kolumbien, Mexiko, Nigeria, Indonesien, Vietnam und Malaysia ins Blickfeld der IZ (BMW 2012a). Ziel ist hier insbesondere die stärkere Verknüpfung von EZ und Außenwirtschaftsförderung. Der Haushaltsplan des BMWi sah für 2011 Ausgaben in Höhe von rund 220 Mio. Euro vor (4,2 Prozent des Gesamtbudgets). Im Jahr 2012 wurde der Haushalt mit dem Ziel, Förderangebote stärker zu bündeln, neu ausgerichtet. Unter dem Titel „Chancen der Globalisierung“ wurden im Jahr 2012 knapp 278 Mio. Euro zur Verfügung gestellt, womit unter anderem die Erschließung von Auslandsmärkten gefördert wird (BMW 2011). Regelmäßig genutzte Instrumente sind Auslandsmessen, Exportinitiativen zu verschiedenen Themenkom-

plexen wie Energie, Exportkreditgarantien oder Kooperationspartnerschaften für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit im Rahmen bilateraler Länderprogramme (BMWi 2012a).

3. Das BMELV fördert im Rahmen des Behördenpartnerschaftsprogrammes der EU sowie seines eigenen „Bilateralen Kooperationsprogrammes des BMELV mit dem Ausland“ die technische Zusammenarbeit in den Bereichen Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Projekte werden unter anderem mit Brasilien, China, Kasachstan, Russland, der Türkei und Vietnam durchgeführt. In Vorbereitung sind darüber hinaus Kooperationsprojekte mit Indien, Marokko, Kenia und der Mongolei. Das Themenspektrum reicht von der Sicherung der Welternährung über landwirtschaftliche Weiterbildung bis hin zu Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz. Für die bilaterale TZ ist 2013 ein Budget von 10 Mio. Euro vorgesehen, eine Steigerung von 25 Prozent gegenüber dem Vorjahr (BMELV 2013).
4. Das BMU arbeitet mit den Gestaltungsmächten insbesondere im Rahmen der Internationalen Klimaschutzinitiative (IKI) zusammen. Seit 2008 wurden aus den Einnahmen des EU Emissionshandels sowie seit 2011 aus dem Energie- und Klimafonds der Bundesregierung über 800 Mio. Euro für die IKI bereitgestellt. Gefördert werden Projekte, die a) Partnerländer beim Aufbau von emissionsarmen Wirtschaftsstrukturen unterstützen, b) die Anpassungsfähigkeit von Ländern mit hoher Vulnerabilität gegenüber Folgen des Klimawandels stärken, die c) durch den Schutz von Wäldern und anderen Ökosystemen zur natürlichen Minderung von Treibhausgasen beitragen und d) die biologische Vielfalt erhalten. Die zehn Länder mit dem höchsten Fördervolumen waren in den vergangenen Jahren die BRICS-Staaten plus Indonesien, Mexiko, Peru, die Türkei und die Ukraine (BMU 2011).

Somit stehen bei den genannten Bundesressorts Themen im Vordergrund, die im gemeinsamen Interesse Deutschlands und der Partnerländer liegen, in der Zielstellung jedoch über die klassische EZ hinausgehen. Um ein nach außen kohärentes Auftreten deutscher Außenpolitik zu gewährleisten, sollten die außenpolitisch besonders aktiven Ressorts sich besser untereinander abstimmen und die verschiedenen Ansätze der jeweiligen Fachressorts entsprechend eingebunden werden (Bundesregierung 2012). In diesen Prozess sollten insbesondere neben den Bundesministerien auch deutsche Durch-

führungsorganisationen, Nichtregierungsorganisationen (NGOs), zivilgesellschaftliche Akteure, Banken, Forschungsinstitute, politische Stiftungen und private Unternehmen einbezogen werden.

### **Fokus Internationale Zusammenarbeit**

Auch andere im OECD-DAC organisierte Geber reagieren mit Anpassungen ihrer entwicklungspolitischen Agenden. Das Vereinigte Königreich stellt über sein Department for International Development (DFID) einen „Schwellenländerfonds“ bereit und arbeitet zudem in Dreieckskooperationen mit Ländern wie China (unter anderem in Afrika) zusammen. Die EU erarbeitet gegenwärtig das neue entwicklungspolitische Programm „Globale öffentliche Güter und Herausforderungen“, das ein Finanzvolumen von 6,3 Mrd. Euro für den Zeitraum von 2014-2020 vorsieht, sowie ein neues Partnerschaftsinstrument, mit dem ab 2014 die Zusammenarbeit mit den Gestaltungsmächten jenseits der EZ gestaltet werden soll (1,1 Mrd. Euro bis 2020) (GIZ 2011). Darüber hinaus gilt es, die Fachministerien in den Partnerländern sowie internationale NGOs in die IZ einzubinden. Zudem stellen jährlich über 60 Stiftungen weltweit etwa 7,6 Mrd. Euro für EZ-Projekte bereit (Haug 2013).

Auch die BRICS-Staaten haben in den vergangenen Jahren proaktiv verschiedene außenpolitische Netzwerke gegründet, die informell und flexibel agieren und sich durch die Wahrung nationalstaatlicher Souveränität auszeichnen (Flemes, Scholvin und Strüver 2011). Ein Beispiel hierfür ist die neu zu gründende Entwicklungsbank der BRICS-Staaten. Sie soll ihr Hauptquartier in Shanghai beziehen, zunächst mit 50 Mrd. USD ausgestattet werden und in chinesischen Renminbi operieren (Fraser 2013).

Deutschland wird in diesem Zusammenhang „ein Informationsdefizit darüber [attestiert], wie sich die Ministerien der neuen Gestaltungsmächte international aufstellen und wie dieser interne Prozess koordiniert wird“ (Kappel 2012). Durchführungorganisationen, die aufgrund ihrer engen Zusammenarbeit mit den entsprechenden Ministerien im Ausland über einen direkten Zugang zu politischen Akteuren verfügen und die internen Entscheidungsstrukturen in den Partnerländern kennen, können dieses Wissen auch in die neue außenpolitische Strategie einbringen.

Es kommt folglich darauf an, mit ausgewählten Akteuren in den Gestaltungsmächten neue Kooperationsformate aufzubauen, um dort gemeinsame und eigene Interessen zu gegenseitigem Nutzen



verfolgen zu können. Insbesondere über die deutschen und europäischen Außenstrukturen sowie die deutschen Vorfeld- und Umsetzungsorganisationen bestehen aufgrund existenter Verwaltungsstrukturen und Arbeitskontakte vor Ort beste Voraussetzungen zu einer verstärkten Zusammenarbeit. Beispielsweise verfügt Deutschland mit China aufgrund der mehr als 30-jährigen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit über engmaschige Kontakte zu chinesischen Staats- und Parteiorganen auf nationaler und lokaler Ebene – oft über das Bundesunternehmen GIZ. Diese über die letzten Jahrzehnte aufgebauten Beziehungen verschaffen der Bundesrepublik in China eine Sonderstellung. Die engen Kontakte zu chinesischen Entscheidungszentren ermöglichen Deutschland einen privilegierten Zugang zu den Entscheidungsfindungsprozessen der Volksrepublik (vgl. Kundnani und Parello-Plesner 2012). Die chinesische Regierung schätzt die Expertise der deutschen Partner; Berlin erhofft sich dagegen von den bestehenden Kontakten einen gewissen Wettbewerbsvorteil. Da sich das BMZ aufgrund seiner internen Neuausrichtung aus China zurückziehen möchte, müssen andere Ministerien die Finanzierung solcher Kooperationen übernehmen, wenn diese Kontakte nicht einschlafen sollen – und dies scheint sich keine Seite leisten zu wollen oder zu können. Denn „[e]s ist vollkommen klar, dass nur durch eine starke deutsche Präsenz innerhalb dieser Länder auch gemeinsame Positionen und Aktivitäten im globalen Kontext und in der Kooperation mit Drittländern entstehen“ (Kappel 2012).

Eine elegante Möglichkeit zur Einbindung der neuen Gestaltungsmächte in das Global-Governance-System im Bereich der EZ sind „Dreieckskooperationen“. Darunter ist die (oftmals projektbezogene) Kooperation eines traditionellen Geberlandes, eines Empfängerlandes sowie eines „neuen“ Geberlandes zu verstehen (Langendorf 2012). Verschiedene internationale Konferenzen zur Steigerung der Wirksamkeit von EZ (High Level Forum on Aid Effectiveness in Rom 2003, Paris 2005, Accra 2008, Busan 2011), deren Ergebnisse zuletzt auch Brasilien, China, Indien und Südafrika mittrugen, forderten wiederholt den Ausbau von Süd-Süd- und Dreieckskooperationen.

Dreieckskooperationen werden jedoch grundsätzlich nur realisiert werden können, wenn alle beteiligten Partnerländer ihre Interessen in der Kooperation gewahrt sehen. Es „zeigt sich in der Praxis, dass es bislang nur vergleichsweise wenige Kon-

stellationen gibt, in denen eine positive Schnittmenge der Erwartungen aller drei beteiligten Akteure vorliegt [...]. Diese Konstellationen gilt es systematisch zu identifizieren, zu nutzen und zu fördern“ (Wälde 2013; vgl. Bonschab, Li 2012). Die chinesische Regierung verweist in diesem Zusammenhang gern auf die unterschiedlichen, inhärenten Wertvorstellungen europäischer und chinesischer EZ. China hat ein Interesse daran, die eigene, politisch nicht konditionierte EZ im Kontext der Süd-Süd-Kooperation als Alternative zum westlichen Ansatz zu etablieren. Nicht zuletzt aufgrund der Heterogenität der Gruppe der BRICS-Staaten ist daher die Kooperation mit Teilmengen auf ausgewählten Feldern zu empfehlen, um im Fall von Schnittmengen der verschiedenen Interessenskonstellationen flexibel reagieren zu können (Hauff 2012). Auf jeden Fall ist es wichtig, die Partner von Beginn an in die Überlegungen und Planungen einzubeziehen, um auch auf Partnerseite *Ownership* zu generieren und eine auf Gleichberechtigung ausgelegte Kooperationsgrundlage zu gewährleisten.

#### **Politikberatung gefragt**

Politikberatung gewinnt in diesen Staaten immer mehr an Bedeutung und wird aktiv von Partnerinstitutionen in den neuen Gestaltungsmächten nachgefragt. Wichtige Akteure in der Durchführung von Projekten der IZ sind die deutschen Durchführungsorganisationen, wie die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), GIZ und die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG). Allen voran sollte die GIZ aufgrund ihrer lokalen Verortung eine weit größere Rolle in der Neuorientierung, im Kompetenzaufbau und der Beratung zu politischen, wirtschaftlichen, rechtlichen und sozialen Transformationsprozessen spielen. Durch die langjährige Zusammenarbeit Deutschlands innerhalb und mit den heutigen Gestaltungsmächten wurde in den Durchführungsorganisationen fach- und institutionenspezifisches Wissen aufgebaut, das heute als Alleinstellungsmerkmal „der deutschen Architektur bilateraler Regierungszusammenarbeit“ (Kloke-Lesch 2012) bezeichnet werden kann. Deutschland ist über diese Organisationen tief in der jeweiligen Institutionenlandschaft verankert und verfügt über einen oft „exklusiven Zugang zu hochrangigen politischen Entscheidungsträgern“ (Kloke-Lesch 2012) und Agenden der jeweiligen Fachministerien.

Die GIZ gründete 2011 die „Flexible Geschäftseinheit ‚Globale Partnerschaften – Schwellenlän-

der““, um den Markt für die Zusammenarbeit innerhalb und mit Gestaltungsmächten zielgerichtet zu erschließen. Portfoliotransformation und neue Finanzierungsmodelle, die die Geberfunktion der neuen Gestaltungsmächte berücksichtigt und zum Beispiel auf die nachhaltige Gestaltung von Direktinvestitionen in Drittländern hinwirkt, stellen hier neue Arbeitsfelder dar. Vermehrt treten auch Institutionen aus den BRICS-Staaten mit direktem Beratungsbedarf an die GIZ heran. Aufstrebende Staaten, die aufgrund eines bereits höheren wirtschaftlichen und technologischen Entwicklungsstadiums keine klassischen Entwicklungsländer mehr sind, sehen sich mit anderen Problemstellungen konfrontiert als klassische Entwicklungsländer. So spielen in Gesellschaften mit hohem Wirtschaftswachstum und mittlerem Einkommensniveau Themen wie Urbanisierung, soziale Ungleichheit oder gesellschaftliche Inklusion eine wachsende Rolle. Beratungsbedarf besteht dazu insbesondere in der Finanzsystementwicklung, dem Verkehrswesen, der Förderung von Produktsicherheit durch die Entwicklung der Qualitätsinfrastruktur (inklusive Regulierung, Normung, Akkreditierung, Zertifizierung und Metrologie), der Lebensmittelsicherheit oder der Verbraucherpolitik (GIZ 2011). Aus deutscher Sicht lassen sich diese Themen entweder mit Unterstützung außenwirtschaftspolitischer Interessen verbinden, wie dem Abbau technischer Handelshemmnisse (zum Beispiel durch Harmonisierung von Normen und Zertifizierungsverfahren, die Markterschließung und -ausbau zugunsten deutscher Unternehmen fördern), oder im globalen Kontext sehen, wie der Einführung von Standards und Richtlinien (zum Beispiel im Energie- und Umweltbereich). Kompetenzaufbau und Beratung etwa zu Sozial- und Krankenversicherungssystemen oder Maßnahmen zum Abbau von Einkommensdisparitäten könnten das IZ-Portfolio weiter ergänzen.

Seit die klassische EZ mit China eingestellt wurde, stehen die privilegierten Kontakte der Bundesrepublik zu China auf dem Spiel. Die Lage in anderen Gestaltungsmächten ist nicht wesentlich anders, da anhaltendes Wirtschaftswachstum in diesen Staaten mittelfristig das Auslaufen der klassischen EZ nach sich zieht. Daher ist eine rechtzeitige Überführung bestehender BMZ-finanzierter Programme der EZ in Formate der IZ wichtig und im Rahmen einer „Staffelstabübergabe“ an die jeweiligen Fachressorts anzustreben. Gerade der inhaltliche Ausbau existenter *Memoranda of Understanding* zwi-

schen deutschen und chinesischen Ministerien, die in der Vergangenheit oftmals lediglich dem Informationsaustausch dienen, zu bereits bestehenden politisch-fachlichen Arbeitsgruppen spricht für den Mehrwert dieser Kooperationsformate für die beteiligten Institutionen.

#### **Umsetzungsbeispiel auf Mikroebene**

Der veränderte Beratungsbedarf von Schwellenländern wird anhand des Ende 2014 auslaufenden BMZ-Programmes Verbraucherschutz und Produktsicherheit der GIZ in China deutlich: Die Wirtschaft der Volksrepublik ist längst globalisiert und die Sicherheit chinesischer Produkte betrifft Verbraucher weltweit. Wiederkehrende Skandale um die Sicherheit von Lebensmitteln, bleihaltige Farben in Kinderspielzeug oder leicht entflammbare Elektrogeräte belegen, dass Verbraucherschutz und Produktsicherheit bisher kaum mit Chinas Wirtschaftswachstum Schritt halten konnten. Dies unterstreicht die Notwendigkeit einer effektiveren Qualitätsinfrastruktur und eines besseren Verbraucherschutzes. Zu diesem Zweck wurden Fachdialoge vorbereitet, in denen die GIZ chinesische Partner zu den Themen Verbraucherinformation, -bildung und -beratung sowie Produktsicherheit, Normung, Zertifizierung und Marktüberwachung berät. Die Thematisierung von Verbraucherrechten in China fördert zudem das Bewusstsein, dass Konsumenten Rechte haben und diese auch einfordern und durchsetzen können. Somit wird über den Schutz von Verbraucherrechten ein Beitrag zur Rechtsstaatlichkeit in China geleistet. Darüber hinaus wird im Rahmen des Programmes die Konsolidierung bestehender chinesischer Standards, die Harmonisierung mit internationalen Normen sowie die Vereinfachung und gegenseitige Anerkennung von Zertifizierungsprozessen angestrebt. Dies dient wiederum der Rechtssicherheit und erleichtert europäischen und deutschen Unternehmen durch den Abbau technischer Handelshemmnisse den Markteintritt. Konzeptioneller Kern des Programmes Verbraucherschutz und Produktsicherheit ist damit die themenfokussierte Rechts-, Politik- und Organisationsberatung, insbesondere durch die Initiierung und Begleitung deutsch-chinesischer Fachdialoge mit BMWi und BMELV sowie den chinesischen Schlüsselinstitutionen bzw. deren nachgeordneten Einrichtungen. Als Ergebnis gibt es eine Plattform für den engen Austausch zwischen China und Deutschland auf einem Gebiet, das für beide Länder in politischer,

wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Hinsicht von großer Bedeutung ist. Die Fachdialoge werden von beiden Seiten nicht mehr nur zum informationspolitischen Austausch, sondern zur handels- und industriepolitischen Zusammenarbeit genutzt. Neben Vorteilen etwa für die deutsche Industrie (z.B. durch Skalenerträge in der Produktion bei harmonisierten Sicherheitsstandards in China und Europa) kommt eine verbesserte Produktqualität und -sicherheit in China auch europäischen (und damit deutschen) Konsumenten zugute. So wurde die BMZ-Programmkomponente Produktsicherheit auch bereits als IZ-Projekt identifiziert, konzeptionell an die Bedarfe des BMWi angepasst und ab dem 1. Januar 2014 in Form des „Deutsch-chinesischen Projektes Qualitätsinfrastruktur“ durch das BMWi weitergeführt.

### Die neue Internationale Zusammenarbeit

Der wirtschaftliche und politische Aufstieg der neuen Gestaltungsmächte hat die Rahmenbedingungen zur Kooperation mit ihnen aus deutscher Sicht verändert und entsprechende Anpassungen erforderlich gemacht. Das Auslaufen klassischer EZ darf jedoch nicht zum Abbruch der vielfältigen, aufgrund jahrzehntelanger entwicklungspolitischer Zusammenarbeit entstandenen Beziehungen führen. Vielmehr will Deutschland dieses Alleinstellungsmerkmal im internationalen Wettbewerb besser nutzen. Die aus den Zeiten der EZ bestehenden Kooperationsnetzwerke mit neuen Gestaltungsmächten sollten daher in Modelle der IZ überführt und die verschiedenen Dialogformate und Partnerschaften in globale Agenden ausgebaut werden. So können die Rahmenbedingungen für deutsche Unternehmen in Schwellenländern verbessert und ihr Markteintritt befördert werden. „Die Durchführungsorganisationen können bei alledem eine ähnliche Rolle im Aufbau von soft power im fachpolitischen Bereich übernehmen wie zum Beispiel Kulturmittler (insbesondere 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“ (Kloke-Lesch 2012). Das Gestaltungsmächtekonzept der Bundesregierung bietet hierzu zwar den richtigen Rahmen, doch müssen die erforderlichen haushaltstechnischen Voraussetzungen vielerorts erst noch geschaffen und Abstimmungsverfahren eingeübt werden.

### Literatur

- Bagger, Th., und W. von Heynitz (2012), „Der vernetzte Diplomat“: Von vernetzter Sicherheit zu einer „netzwerkorientierten Außenpolitik“, in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, 5, 56.
- BMZ (2012a), *Entwicklungspolitisches Konzept plus*, Berlin.
- BMZ (2012b), *Chancen schaffen – Minds for Change. Zusammenarbeit mit Schwellenländern: BMZ Roadmap bis 2013*, Berlin.
- BMZ (2012c), *Politikfeldübergreifender Kooperationsfonds („Polifonds“) des BMZ*, Berlin.
- BMZ (2011), *Konzept der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit Globalen Entwicklungspartnern: 2011-2015*, BMZ-Strategiepapier, 6, 8, Berlin.
- BMELV (2013), *Haushalt 2013*, online: <www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Haushalt-BMELV-2013.pdf?blob=publicationFile> (15. März 2013).
- BMWi (2012a), *Neue Zielmärkte – neue Wachstumschancen: Regionale Fokussierung der Außenwirtschaftspolitik hin zu aufstrebenden Schwellenländern*, Monatsbericht, 2, Berlin.
- BMWi (2012b) (2011), *Haushalt 2013* und *Haushalt 2011*, Berlin, online:<www.bmwi.de/BMWi>.
- Bonschab, T., und Li X. (2012), *Nine Challenges for Triangular Cooperation*, in: Langendorf et al. (2012), *Triangular Cooperation: A Guideline for Working in Practice*, Baden-Baden: 185-190.
- Bundesregierung (2012), *Globalisierung gestalten – Partnerschaften ausbauen – Verantwortung teilen: Konzept der Bundesregierung*, Berlin.
- GIZ (2011), *Geschäftsplan der Flexiblen Geschäftseinheit Globale Partnerschaften – Schwellenländer*, Eschborn.
- Fraser, J. (2013), *China – Key to BRICS Bank*, *Asia Times*, 28. Februar.
- Hauff, P. (2012), *BRICS ohne Mörtel*, in: *E+Z/D+C*, Print-Ausgabe, 9, 312.
- Haug, S. et al. (2013), *European and North American Foundations in Emerging Markets*, Berlin: Endeava Enterprise Solutions for Development.
- Kappel, R., und B. Pfeiffer (2013), *Der wirtschaftliche Aufstieg der BRICS*, GIGA Focus Global, 1, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/global>.
- Kappel, R. (2012), *Deutschland und die neuen Gestaltungsmächte*, GIGA Focus Global, 2, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/global>.
- Kloke-Lesch, A. (2012), *unveröffentlichtes Skript zu einem Workshop des Auswärtigen Amtes*, 1. März.
- Kundnani, H., und J. Parello-Plesner (2012), *China and Germany: Why the Emerging Special Relationship Matters for Europe*, Brussels, in: *European Council on Foreign Relations*, 55.
- Langendorf, J. (2012), *Triangular Cooperation as a Complementary Strategy for Development*, in: J. Langendorf et al. (Hrsg.), *Triangular Cooperation: A Guideline for Working in Practice*, Baden-Baden: Nomos, 21-32.



## ■ Die Autoren

Dr. Jörg Binding ist Rechtsanwalt und war für eine internationale Wirtschaftskanzlei in Shanghai tätig, bevor er für die GIZ unter anderem die Leitung der deutsch-chinesischen Programme „Rechtswesen“ (BMZ), „Verbraucherschutz und Produktsicherheit“ (BMZ), „Deutsch-chinesische Finanzfachgespräche“ (BMF), „Deutsch-chinesisches Projekt Qualitätsinfrastruktur“ (BMW) und „Kundendatenschutz mit Schwellenländern“ (BMELV) in Peking übernahm.

E-Mail: <joerg.binding@giz.de>

Lukas Kudlimay ist als Projektmanager in Peking verantwortlich für die Umsetzung diverser Projekte der Europäischen Union. Er ist Absolvent des College of Europe in Brügge und des Masterstudiengangs European Studies der Universität Hamburg.

E-Mail: <lukas.kudlimay@coleurope.eu>

## ■ GIGA-Forschung zum Thema

Am GIGA befassen sich MitarbeiterInnen des Forschungsschwerpunktes 4 „Macht, Normen und Governance in den internationalen Beziehungen“ mit der Frage, wie der Charakter der internationalen Beziehungen sich in den letzten Jahrzehnten durch den Globalisierungsprozess verändert hat. Forschungsteam 1 „Außenpolitische Strategien im multipolaren System“ widmet sich der Analyse der Außenpolitiken aufsteigender Mächte.

## ■ GIGA-Publikationen zum Thema

Flemes, D., S. Scholvin und G. Strüver (2011), *Aufstieg der Netzwerkmächte*, GIGA Focus Global, 2, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/global>.

Hess, N. M. (2012), *EU Relations with „Emerging“ Strategic Partners: Brazil, India and South Africa*, GIGA Focus International Edition, 4, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/international>.

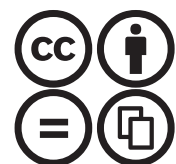
Kappel, R. (2012), *Deutschland und die neuen Gestaltungsmächte*, GIGA Focus Global, 2, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/global>.

Kappel, R. (2013), *Der Aufstieg der BRICS und Europas Zukunft in der Weltwirtschaft*, in: *Wirtschaftspolitische Blätter* (im Erscheinen).

Kappel, R., und B. Pfeiffer (2013), *Der wirtschaftliche Aufstieg der BRICS*, GIGA Focus Global, 1, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/global>.



Der GIGA *Focus* ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA *Focus*, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt *Focus*-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus. Ausgewählte Texte werden in der GIGA *Focus* International Edition auf Englisch und Chinesisch veröffentlicht. Der GIGA *Focus* Global wird vom GIGA redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Robert Kappel; Gesamtverantwortliche der Reihe: Hanspeter Mattes und Stephan Rosiny

Lektorat: Silvia Bücke; Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

**G I G A** Focus  
German Institute of Global and Area Studies  
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien

IMPRESSUM