

Entwicklungspolitische Diskussionstage 2005

Kooperation mit Ankerländern –

Regionalisierung der Entwicklungszusammenarbeit?

Dokumentation der Veranstaltung vom 14. März 2005 in Berlin



HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN

Landwirtschaftlich-Gärtnerische Fakultät

Schriftenreihe des Seminars für Ländliche Entwicklung



Entwicklungspolitische Diskussionstage 2005

Dokumentation der Veranstaltung

Kooperation mit Ankerländern –

Regionalisierung der Entwicklungszusammenarbeit?

vom 14. März 2005 in Berlin

ReferentInnen:

Dr. Tilmann Altenburg
Christina Laun
Dr. Konrad Melchers
Dr. Luiz Ramalho

Veranstalter:

Seminar für Ländliche Entwicklung
Humboldt Universität zu Berlin &
Heinrich-Böll-Stiftung

Durchführung und Moderation:

Teilnehmerinnen und Teilnehmer des
43. Jahrgangs des Seminars für
Ländliche Entwicklung (SLE)

Schriftenreihe des SLE (Seminar für Ländliche Entwicklung)
Publication Series by Centre for Advanced Training in Rural Development

Herausgeber/ Editors	SLE – Seminar für Ländliche Entwicklung Humboldt-Universität zu Berlin Hessische Str. 1-2, 10099 Berlin, Telefon: +49-(0)30-2093 6900 Fax: +49-(0)30-2093 6904 E-mail: sle@agrار.hu-berlin.de Internet: www.berlinerseminar.de
Redaktion/ Managing Editor	Michael Scholze Seminar für Ländliche Entwicklung
Vertrieb/ Distributors	SLE – Seminar für Ländliche Entwicklung E-mail: sabine.doerr@agrار.hu-berlin.de
Copyright 2005 by	SLE – Seminar für Ländliche Entwicklung
ISBN	3-936602-19-0
Nr. in SLE-Schriftenreihe	S 215 (1)
Download unter:	www.berlinerseminar.de (Publikationen)

Vorwort

Zum fünften Mal fanden vom 14. bis zum 17. März 2005 die Entwicklungspolitischen Diskussionstage statt, veranstaltet durch das Seminar für Ländliche Entwicklung (SLE) und die Heinrich-Böll-Stiftung (HBS). Wie in den vergangenen Jahren wurden von Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Politik und Praxis aktuelle Themen der Entwicklungspolitik diskutiert:

- Kooperation mit Ankerländern – Regionalisierung der Entwicklungszusammenarbeit?
- In Sicherheit investieren? – Der Beitrag der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zur regionalen Stabilität in Zentralasien und im Südkaukasus
- Erodierende Staaten und Handlungsspielräume für die Internationale Kooperation
- Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierung: Das Patentrezept der Zukunft zur Wirkungssteigerung der Entwicklungszusammenarbeit?

Die Veranstaltungen wurden von Stipendiatinnen und Stipendiaten der HBS sowie den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des 43. Jahrgangs des SLE engagiert vorbereitet und moderiert. Die Entwicklungspolitischen Diskussionstage sind inzwischen ein fester Bestandteil des Ausbildungsprogramms des SLE, das Nachwuchskräfte für die Internationale Zusammenarbeit ausbildet. Die Zusammenarbeit mit der HBS, welche auch in diesem Jahr die Räumlichkeiten und finanziellen Mittel zur Verfügung stellte, erleichterte einen guten Kontakt zur entwicklungspolitischen Praxis.

Der vorliegenden Band dokumentiert die Beiträge der Referentinnen und Referenten. Darüber hinaus sind die wichtigsten Stränge der lebhaften und zum Teil kontroversen Diskussionen zusammengefasst. Wir freuen uns, die vielen interessanten Anregungen, welche die vier Veranstaltungstage allen Beteiligten boten, einer breiteren Fachöffentlichkeit zugänglich machen zu können.

An dieser Stelle sei noch einmal allen gedankt, die zum guten Gelingen der Entwicklungspolitischen Diskussionstage 2005 beigetragen haben.

Dr. Karin Fiege (SLE)

Klaus Linsenmeier (HBS)

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	4
Inhaltsverzeichnis	5
Abkürzungsverzeichnis	6
1 Kooperation mit Ankerländern - Regionalisierung der Entwicklungs- zusammenarbeit?	8
1.1 Inhaltliche Einführung.....	8
1.2 Neugestaltung der Kooperation mit Ankerländern (<i>von Dr. Tilmann Altenburg und Dr. Andreas Stamm</i>)	9
1.3 Ankerländer- Partner für globale Entwicklung (<i>von Christina Laun</i>)	16
1.4 Ankerländerkonzept aus der Sicht von InWEnt und Brasilien (<i>von Dr. Luiz Ramalho</i>)	21
1.5 Kritik an der Ankerländer-Strategie (<i>von Dr. Konrad Melchers</i>).....	24
1.6 Zusammenfassung der Diskussion	27
2 Kurzbiografien der ReferentInnen	34

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMZ	Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CDG	Carl Duisberg Gesellschaft
CO ₂	Kohlendioxid
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
DFID	(United Kingdom) Department for International Development
DSE	Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung
EL	Entwicklungsland
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FZ	Finanzielle Zusammenarbeit
GB	Großbritannien
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HBS	Heinrich-Böll-Stiftung
InWEnt	Internationale Weiterbildung und Entwicklung
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
MDG	Millennium Development Goal

MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MIC	Middle Income Country
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NGO	Non Governmental Organisation
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PC	Personal Computer
PPG7	Internationales Pilotprogramm zur Bewahrung der tropischen Regenwälder Brasiliens
SADC	Southern African Development Community
SAFTA	Singapore-Australia Free Trade Agreement
SLE	Seminar für Ländliche Entwicklung
TZ	Technische Zusammenarbeit
UN	United Nations
USA	United States of America
WTO	World Trade Organisation

1 Kooperation mit Ankerländern - Regionalisierung der Entwicklungszusammenarbeit?

Vorbereitungs- und Moderationsteam: *Dr. Karin Fiege, Eileen Gehrke, Silvia Martin Han, Eva Prediger, Michael Scholze, Simone Seher, Martin Strele, Elena Zanardi*

1.1 Inhaltliche Einführung

Um einen effektiven Beitrag zur Erreichung der Millennium Development Goals (MDG) zu leisten, hat das Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) jüngst das Positionspapier „Kooperation mit Ankerländern – Partner für globale Entwicklung?“ vorgelegt. Basierend auf einer Studie des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE), die im Auftrag des BMZ durchgeführt wurde, wird hier gezielt die Kooperation mit 15 Ländern angestrebt, den so genannten Ankerländern. Diese Länder sind charakterisiert durch ihre wirtschaftliche Größe in Relation zu der Region in der sie liegen. Der Begriff der Ankerländer ist nicht mit dem Ausdruck der Schwellenländer gleich zu setzen.

Während Schwellenländer über verschiedene Indices definiert werden, die einen hohen sozio-ökonomischen Entwicklungsstand und wirtschaftliche Dynamik umschreiben, sind Ankerländer allein über ihre wirtschaftliche Größe in Relation zu der Region, in der sie liegen, charakterisiert.¹ Nach dieser Abgrenzung zählen zu den Ankerländern China, Brasilien, Argentinien, Mexiko, Nigeria, Südafrika, Iran, Pakistan, Indien, Türkei, Thailand, Indonesien, Russland, Saudi-Arabien und Ägypten.

In der Internationalen Zusammenarbeit soll die Kraft und Bedeutung der Ankerländer genutzt werden, um positive Effekte auf die umgebenden Regionen ausstrahlen. Ihre „Lokomotivfunktion“ soll helfen, in den umliegenden Regionen nachhaltig Armut zu bekämpfen. Dabei soll die Kooperation weniger in Form finanzieller Beihilfen, sondern stattdessen in gezielten strategischen Partnerschaften stattfinden.

¹ Genaue Definition in Stamm, A., Schwellen- und Ankerländer als Akteure einer globalen Partnerschaft, Bonn 2004; siehe auch Artikel von Altenburg und Stamm in diesem Band

1.2 Neugestaltung der Kooperation mit Ankerländern

Zusammenfassung eines Artikels von Dr. Tilman Altenburg und Dr. Andreas Stamm, Abteilungsleiter und Mitarbeiter am DIE



Dr Tilman Altenburg

Entwicklungszusammenarbeit will laut Millennium Declaration „einen entscheidenden Beitrag zu globaler Zukunftssicherung und nachhaltiger Entwicklung“ leisten. Dieses Oberziel ist mehrdimensional und umfasst u.a. Frieden und Sicherheit, Entwicklung und Armutsbekämpfung, Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen sowie Menschenrechte, Demokratie und gute Regierungsführung. Viele Probleme, die die Erreichung dieser Ziele gefährden, sind grenzüberschreitender Natur, etwa der Verbrauch weltweiter Umweltressourcen, der Klimawandel, die HIV/AIDS-Pandemie, die Auslösung wirtschaftlicher Krisen durch instabile internationale Finanzmärkte, die regionale Destabilisierung durch zerfallende Staaten und der Terrorismus. Ihre Lösung übersteigt die Handlungsmöglichkeiten einzelner Nationalstaaten und erfordert globale Abstimmungsprozesse. Die Gestaltung der *Global Governance*-Architektur, d.h. die Reform globaler Institutionen, Regelwerke und Instrumente, wird ein zunehmend wichtigeres Feld

Entwicklungszusammenarbeit will laut Millennium Declaration „einen entscheidenden Beitrag zu globaler Zukunftssicherung und nachhaltiger Entwicklung“ leisten. Dieses Oberziel ist mehrdimensional und umfasst u.a. Frieden und Sicherheit, Entwicklung und Armutsbekämpfung, Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen sowie Menschenrechte, Demokratie und gute Regierungsführung. Viele Probleme, die die Erreichung dieser Ziele gefährden, sind grenzüberschreitender Natur, etwa der Verbrauch weltweiter Umweltressourcen, der Klimawandel, die HIV/AIDS-Pandemie, die Auslösung wirtschaftlicher Krisen durch instabile internationale Finanzmärkte, die regionale Destabilisierung durch zerfallende Staaten und der Terrorismus. Ihre Lösung übersteigt die Handlungsmöglichkeiten einzelner Nationalstaaten und erfordert globale Abstimmungsprozesse. Die Gestaltung der *Global Governance*-Architektur, d.h. die Reform globaler Institutionen, Regelwerke und Instrumente, wird ein zunehmend wichtigeres Feld

auch für die Entwicklungszusammenarbeit.

Neue Global Players: die Ankerländer

Bislang wurde die *Global Governance*-Architektur über Institutionen wie die OECD, die G8, die WTO, die internationalen Finanzinstitutionen, den Weltsicherheitsrat oder die NATO von Industrieländern dominiert. Entwicklungsländer hatten, entsprechend ihrer wirtschaftlichen und militärischen Bedeutung, nur eine geringe politische Verhandlungsmacht. Dies ändert sich jedoch deutlich, wie die jüngsten Verhandlungen über den Welthandel, den Klimaschutz oder die UN-Reformen belegen. Länder wie China, Indien, Brasilien und Südafrika nehmen hier neuerdings gewichtigen Einfluss und bilden z.T. schlagkräftige „Süd-Allianzen“. Entscheidend für deren gestiegenen Einfluss ist, dass einige der neuen *Global Players* erhebliche wirtschaftliche und gesellschaftliche Wachstums- und Modernisierungsprozesse durchlaufen. Sie profilieren sich damit als regionale Hegemonialmächte, in einigen Fällen sogar als neue ökonomische und politische Zentren der Weltwirtschaft mit erheblichen Einflüssen auf die Erreichung der MDGs, auf den weltweiten Ressourcenverbrauch und die CO₂-Emissionen, auf die globale Finanzarchitektur, die sicherheitspolitische Situation in ihren jeweiligen Weltregionen, u.a.m.

In einer Studie des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik² bezeichnen wir diese Länder als „Ankerländer“. Diese sind die in der jeweiligen Weltregion größten Volkswirtschaften,³ die aufgrund ihrer ökonomischen Bedeutung, ihrer geographischen und demographischen Größe wichtige Partner bei der Gestaltung regionaler Prozesse und der Lösung globaler Probleme sind. Derzeit zählen wir 15 Länder zu dieser Gruppe.⁴ Der Begriff entspricht *nicht* dem häufig verwendeten Terminus „Schwellenländer“, denn letzterer bezeichnet Länder, die wegen ihres hohen Entwicklungsstandes (gemessen am Pro-Kopf-Einkommen oder *Human Development Index*) „an der Schwelle zum Industrieland“ stehen. Für die weitaus meisten Ankerländer trifft dieses jedoch nicht zu, denn sie sind, wie China, Indien, Südafrika oder Nigeria, zwar weltwirtschaftlich oder bezüglich

² Stamm, A., *Schwellen- und Ankerländer als Akteure einer globalen Partnerschaft*, Bonn 2004

³ Jeweils die größte Volkswirtschaft einer Weltregion sowie diejenigen Volkswirtschaften, die zumindest 20% des Sozialprodukts der Region ohne das Primatland erwirtschaften.

⁴ Ägypten, Argentinien, Brasilien, China, Indien, Indonesien, Iran, Mexiko, Nigeria, Pakistan, Russland, Saudi-Arabien, Südafrika, Thailand, Türkei.

ihrer Region wichtige Akteure, zugleich sind aber ihre Durchschnittseinkommen äußerst gering und sie sind strukturell in vieler Hinsicht unterentwickelt.

Ankerländer sind aus fünf Gründen besonders wichtige Partner bei der Gestaltung von Globalisierungsprozessen:

1. Aufgrund ihrer eigenen Bevölkerungs- und Ressourcenpotenziale. 58 % der Weltbevölkerung leben in den 15 Ankerländern, darunter 75-80 % der weltweit Armen. Diese Länder erhalten 72 % der ausländischen Direktinvestitionen, die in Entwicklungsländern getätigt werden; sie verbrauchen schon heute 34,3 % der Energie und produzieren 34,1 % der CO₂-Emissionen, mit deutlich steigender Tendenz. Wenn es gelingt, für bestimmte Probleme globaler Gemeinschaftsgüter in diesen Ländern Lösungen zu finden, so trägt dies erheblich zur Verbesserung der weltweiten Bilanz bei. Z.B. wird das Ziel, die Zahl der Armen weltweit bis 2015 zu halbieren, nur erreicht werden, wenn China und Indien, wo 55 % aller Armen leben, weiterhin so große Fortschritte bei der Bekämpfung der Armut machen.
2. Aufgrund ihrer Auswirkungen auf globale Güter- und Faktormärkte. Ankerländer sind einerseits wichtige Absatzmärkte für Exporte aus anderen Entwicklungsländern. So hat die boomende Rohstoffnachfrage der dynamischen Ankerländer Asiens zu einem Preisauftrieb geführt, der vielen rohstoffexportierenden Staaten Afrikas und Lateinamerikas 2004 das höchste Wirtschaftswachstum der letzten beiden Dekaden beschert hat. Z.B. ging der Zuwachs der Weltnachfrage nach Kupfer, Stahl und Aluminium in den letzten Jahren fast allein auf das Konto Chinas. Andererseits verdrängt Chinas expansive Exportwirtschaft weniger wettbewerbsfähige Anbieter vom Weltmarkt, etwa im Falle der Bekleidungsexporte aus Bangladesch.
3. Aufgrund ihrer Rolle als Lokomotive - oder auch Hemmschuh - regionaler Integrationsprozesse. So haben Südafrika, Indien und Brasilien nicht nur wichtige ökonomische Ausstrahlungseffekte in ihrer jeweiligen Region (SADC, SAFTA, bzw. MERCOSUR), sondern sie tragen dort auch zur Durchsetzung politischer Leitbilder und Spielregeln für Aushandlungsprozesse bei.
4. Aufgrund ihres Gewichts in globalen Dialog- und Aushandlungsforen. Die Ankerländer treten hier selbstbewusst auf und fordern stärkere Teilhabe an Entscheidungen (z.B. im UN-Sicherheitsrat) sowie substanzielle Zugeständnisse der Industrieländer, beispielsweise im Rahmen der Doha-Runde der WTO-

Verhandlungen. Durch professionelles Auftreten und Allianzen untereinander erreichen sie wachsende Verhandlungsmacht. Ihre Bereitschaft zur Mitwirkung ist entscheidend, um z.B. ökologischen und sozialen Mindeststandards und entwicklungsförderlichen Spielregeln zu internationaler Anerkennung und Umsetzung zu verhelfen.

5. Aufgrund ihrer Rolle als regionale Hegemonialmächte mit erheblichem politischem und teilweise militärischem Potenzial, das zur Befriedung, aber auch zur Verschärfung regionaler Konflikte beitragen kann. Zahlreiche Ankerländer haben die Möglichkeiten zur eigenständigen Entwicklung nuklearer, biologischer und chemischer Massenvernichtungswaffen oder besitzen diese bereits.

Es ist absehbar, dass die weltwirtschaftliche und -politische Bedeutung vieler Ankerländer noch erheblich zunehmen wird. Das Wirtschaftswachstum wird in den Ankerländern deutlich über dem in den Industrieländern und insbesondere in Europa liegen. So wird z.B. prognostiziert, dass die indische Ökonomie bis 2020 um jährlich 5,5% wachsen wird, die chinesische um 5,2%, die thailändische um 4,5% und die türkische um 4,1%. Für die meisten OECD-Länder werden dagegen jährliche Zuwachsraten zwischen 1,0 und 2,5% (USA 3,1%) erwartet.⁵ Nach einer Goldman Sachs-Studie wird Chinas Volkswirtschaft schon 2008 größer sein als die deutsche und um 2040 zur größten der Welt aufgestiegen sein⁶. Damit gehen Umlenkungen bei den Handels- und Investitionsströmen und eine geographische Verschiebung des globalen Ressourcenverbrauchs und der Emission klimaschädigender Gase einher. Begleitet wird diese Entwicklung von einer nachholenden Technologieentwicklung sowie dem Aufbau von international wettbewerbsfähigen Produktionskapazitäten für wissensintensive Güter und Dienstleistungen. Ein markantes aktuelles Beispiel ist die Übernahme der PC-Sparte der amerikanischen IBM durch das chinesische Computerunternehmen Lenovo.

Konsequenzen für die Zusammenarbeit

Globale Zukunftssicherung und nachhaltige Entwicklung erfordern vor diesem Hintergrund eine intensive Kooperation gerade mit der Gruppe der Ankerländer.

⁵ Deutsche Bank Research 2005

⁶ Goldman Sachs, Dreaming with BRICS: The Path to 2050, 2003.

Wie aber soll diese Kooperation aussehen, und welche Rolle kann die Entwicklungszusammenarbeit in diesem Kontext spielen?

Zunächst sind drei Entwicklungen zu konstatieren:

1. Einige (wenn auch nicht alle) Ankerländer verstehen sich nicht mehr als Empfängerländer von Entwicklungshilfe. Die Staatspräsidenten Brasiliens und Thailands haben dies deutlich formuliert, Indien hat die Verträge mit den meisten Gebern aufgekündigt und etwa bei der Flutkatastrophe externe Hilfe abgelehnt. Allerdings geht es ihnen nicht darum, Kooperation generell einzustellen, sondern neue, gleichberechtigte Kooperationsformen zu finden, die der hohen Fachkompetenz auf ihrer Seite Rechnung tragen und durchaus mit sehr viel höherer Eigenbeteiligung einhergehen.
2. Viele Leistungen können von den Ankerländern selbst erwartet werden, die heute über erhebliches Know-how und Kapital, bzw. Zugang zu Kapitalmärkten, verfügen. Vor diesem Hintergrund ist es nicht vertretbar, Entwicklungshilfe von den ärmsten Ländern auf Ankerländer umzuschichten.
3. Mit den meisten Ankerländern sind vielfältige Kooperationsbeziehungen anderer staatlicher Institutionen, Unternehmen, Verbände und NGOs entstanden, so etwa in den Bereichen der Bildung, der wissenschaftlich-technischen Zusammenarbeit, der Kultur, der Außenwirtschaftsförderung, der Energie- und Umweltkooperation. Zahlreiche deutsche Ministerien haben internationale Programme aufgelegt.

Liegt es dann nicht auf der Hand, die EZ zu beenden und die Kooperation der Fachressorts auszubauen? Aus unserer Sicht ist es zwar notwendig, die bisherigen Formen der Zusammenarbeit zu überdenken und ggf. anzupassen. Das betrifft die Themen der Kooperation ebenso wie die Instrumente; z.B. gilt es, knappe FZ-Haushaltsmittel durch Marktmittel zu ergänzen und die bisherige Kostenteilung der Projekt- oder Programmfinanzierung in der TZ zu überprüfen. Die EZ kann jedoch aus drei Gründen weiterhin einen wichtigen Beitrag zur Kooperation mit Ankerländern leisten:

Erstens kann die EZ dazu beitragen, die Entwicklungsorientierung aller mit den Ankerländern implementierten Politiken zu erhöhen. Derzeit nimmt keiner der Kooperationsakteure die Gesamtperspektive globaler Strukturpolitik in den Blick.

Vielmehr ist die Kooperation an jeweils partikularen Zielen interessiert, etwa der Wissenschaftskooperation oder der Außenwirtschaftsförderung. Damit bleiben wesentliche Synergiepotenziale ungenutzt. Ein gutes Beispiel ist der im Kyoto-Protokoll vereinbarte *Clean Development Mechanism* zum Transfer von umweltfreundlicher Technologie und Know-how. EZ könnte dazu beitragen, in Ankerländern Bewusstsein für entsprechende Projekte und Möglichkeiten des Zertifikatehandels zu schaffen, die wissenschaftlich-technologische Zusammenarbeit könnte an der Erarbeitung neuer Technologien und Anreizsysteme mitwirken, das Umweltministerium Expertise bereitstellen, und zugleich würden neue Märkte für deutsche Unternehmen geschaffen, die Technologien mit hohen Umweltstandards anbieten. Zwar finden in allen diesen Bereichen gerade in Ankerländern vielfältige Aktivitäten statt, aber es fehlt an koordinierten und politisch profilierten Systemlösungsangeboten. Gerade in den großen und selbstbewussten Ankerländern können signifikante Wirkungen auf deren armuts- und umweltorientierte Politiken und deren Rolle in regionalen und globalen *Governance*-Prozessen nur erwartet werden, wenn es gelingt, durch die Definition von Kooperationskorridoren zwischen den Ressorts und Durchführungsorganisationen ein höheres Maß an Sichtbarkeit und Kohärenz in den außengerichteten Politiken Deutschlands zu erzielen. In die Definition derartiger Kooperationskorridore müssen neben dem BMZ und dem Auswärtigen Amt auch die Fachressorts des Bundes einbezogen werden.

Zweitens ermöglicht die EZ nachweislich in vielen Fällen den Einstieg in übergreifende Kooperationsvorhaben mit Ankerländern, die später unter Einbezug von Akteuren aus unterschiedlichen Ressorts und der Wirtschaft fortgesetzt werden und einen wichtigen Beitrag zur nationalen Armutsbekämpfung oder zur globalen Zukunftssicherung leisten. Beispiele liegen unter anderem aus den Bereichen ressourcenschonender Produktionsverfahren, verbesserter Emissionseffizienz, moderner Stadtentwicklung oder der Durchsetzung von Sozialstandards vor.

Drittens verfügt die EZ über Kompetenzen und Vor-Ort-Strukturen, um Systemlösungen anzubieten, politische Dialogprozesse zu initiieren und zu moderieren und durch Institutionenaufbau zu flankieren. Diese Erfahrungen und die hierfür notwendigen Ressourcen sind in keinem anderen Politikfeld in gleichem Umfang vorhanden.

Die EZ mit Ankerländern muss sich an dem gleichen Ziel wie die EZ mit anderen Ländern orientieren, nämlich an der Bekämpfung der Armut im Rahmen nachhal-

tiger Entwicklung. EZ darf z.B. nicht zu einem Vehikel der Außenwirtschaftsförderung werden, aber sie kann neue entwicklungsorientierte Allianzen mit neuen Akteuren eingehen und damit auch der Wirtschaft nützen. Die Modalitäten der Zusammenarbeit können und müssen somit angepasst werden. Entscheidend für die künftige EZ mit Ankerländern ist nicht der Umfang ihres finanziellen Beitrags, sondern vielmehr die erwartete Hebelwirkung für Veränderungsprozesse. Diese Hebelwirkung steigt mit der Fähigkeit, die Vielfalt der bereits etablierten Einzelinitiativen unterschiedlicher Akteure zu konsistenten und sichtbaren Kooperationsangeboten zu verdichten.

1.3 Ankerländer- Partner für globale Entwicklung

Kernaussagen des BMZ Positionspapiers von Christina Laun, Referentin BMZ



Christina Laun

Angesichts wachsender Herausforderungen zur Lösung globaler Fragen hat das BMZ in den letzten Jahren erfolgreich verschiedene Reformprozesse eingeleitet, um die Wirksamkeit der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zu steigern. So haben wir zum einen die bilaterale staatliche Zusammenarbeit auf eine begrenzte Anzahl von Kooperationsländern fokussiert und zum anderen eine inhaltlich – thematische Schwerpunktsetzung durchgeführt. In diesem Kontext stellt sich für die EZ die Frage, wie sie auf die Verschiedenartigkeit von Ländern reagiert, ob Länder, die wirtschaftlich vergleichsweise weit fortgeschritten sind, die Ankerländer wie wir sie nennen, noch unterstützt werden sollen.

In einem Positionspapier vom Dezember letzten Jahres haben wir im BMZ - aufbauend auf den von

Herrn Dr. Altenburg geschilderten Arbeiten des DIE - Perspektiven für zukunftsorientierte Formen der Zusammenarbeit mit Ankerländern entwickelt.¹

Wir können auf eine lange Tradition in der entwicklungspolitischen Zusammen-

¹ BMZ, Ankerländer – Partner für Globale Entwicklung, Bonn 2004

arbeit mit Ankerländern zurückblicken. Für uns geht es jetzt darum, diese Beziehungen neu zu gestalten. Es geht nicht um die Quantität, entscheidend ist die Qualität, sind die Inhalte der Kooperation.

Warum halten wir die entwicklungspolitische Zusammenarbeit mit Ankerländern für unverzichtbar?

Ankerländern kommt eine Schlüsselrolle (positiv oder auch negativ) zu aufgrund ihres wirtschaftlichen Gewichtes und des politischen Einflusses in ihren Regionen, aufgrund ihrer zunehmenden Mitgestaltung internationaler Politiken und ihrer Bedeutung bei der Armutsbekämpfung, dem weltweiten Umwelt- und Ressourcenschutz, der Sicherung von Frieden und Stabilität, in Fragen der Global Governance.

Welche Länder definieren wir als Ankerländer?

- *Ankerländer:*
China, Indien, Indonesien, Pakistan, Thailand, Ägypten, Nigeria, Südafrika, Brasilien, Mexiko, Türkei, Argentinien, Russland, Saudi Arabien, Iran.
- *Ankerländer mit denen das BMZ als Schwerpunktpartner- oder Partnerländer kooperiert:*
China, Indien, Indonesien, Pakistan, Thailand, Ägypten, Nigeria, Südafrika, Brasilien, Mexiko, Türkei.
- *Ankerländer sind keine Schwellenländer, Ausnahmen:*
Mexiko, Brasilien.
- *Schwellenländer:*
Mexiko, Brasilien, Chile, Costa Rica, Malaysia, Mauritius, Uruguay.

Aufbauend auf den Definitionen des DIE sind Ankerländer für uns z.B. Brasilien, China und Indien. Die Umsetzung unserer Überlegungen zur künftigen Zusammenarbeit mit Ankerländern bezieht sich nur auf die Ankerländer, die zugleich Schwerpunktpartner- oder Partnerländer des BMZ sind. Mit der Positionierung zur Zusammenarbeit mit „Ankerländern“ wird keine neue Länderkategorie eingeführt.

Welches sind unsere Leitgedanken für die künftige EZ mit Ankerländern?

Im Dialog mit unseren Kooperationspartnern werden wir die bilaterale EZ mit Ankerländern gezielt so fortentwickeln und thematisch fokussieren, dass sie einerseits der veränderten Rolle dieser Länder im regionalen und globalen Kontext gerecht wird, andererseits unserem Gestaltungsinteresse im Bereich der globalen Strukturpolitik entspricht. Entwicklungspolitische Wirkungen sollen verstärkt in der jeweiligen Region und - mit Blick auf globale öffentliche Güter - darüber hinaus erzielt werden.

Hierbei geht es uns um Entwicklungszusammenarbeit - nicht um Entwicklungshilfe - mit dem Ziel, unsere Partnerregierungen in ihrem Bemühen um eine aktivere und modernere Politik zu unterstützen und somit ihre eigene Verantwortung zu stärken. Anders als in der Vergangenheit werden dabei globale und regionale Herausforderungen im Fokus stehen. Wo Ankerländer in diesen Politikbereichen voranschreiten, wirkt sich dies als ein positiver Multiplikator auf ihre Nachbarn aus. Strategisch können wir uns natürlich nicht allein auf die deutsche bilaterale EZ beschränken:

Nach außen setzen wir uns in strategischen Allianzen mit der EU und mit anderen bi- und multilateralen Gebern dafür ein, dass auch diese ihre EZ mit Ankerländern den genannten Herausforderungen anpassen.

Nach innen wirbt das BMZ dafür, dass die deutschen Kooperationsangebote, vor allem die der anderen Bundesministerien (z.B. Bildung und Forschung, Umwelt, Wirtschaft), stärker in einen gemeinsamen inhaltlichen Korridor gestellt werden (das vom Kabinett 2001 beschlossene „AP 2015“ der Bundesregierung verpflichtet die ministeriellen Akteure zu gemeinsamen, kohärentem Handeln).

Themenschwerpunkte der EZ mit Ankerländern

Thematisch halten wir für die Zusammenarbeit mit Ankerländern folgende Bereiche für besonders geeignet:

- Soziale Kohäsion voranbringen / Armut bekämpfen
- Globale Umweltgüter schützen
- Good Governance und regionale Sicherheit stärken.

Wirksamkeit und Instrumente der deutschen EZ

Zur Erhöhung der Wirksamkeit entwicklungspolitischer Zusammenarbeit mit Ankerländern bietet sich der Einsatz folgender Instrumente an:

- Verbesserung der Abstimmung mit anderen Gebern sowie
- der deutschen Kooperationsangebote untereinander – zur Verbesserung der Kohärenz. BMZ hat Ressorts Positionspapier vorgestellt. Ressorts haben ein Interesse an gemeinsamer Kooperation gezeigt.
- die Konzentration in der EZ auf wenige Schwerpunkte weiter vertiefen
- die Rolle der TZ als Wissensbroker und „Know How-Gate“ ausbauen; gerade die Instrumente der TZ i.w.S. bieten vielfältige Ansatzpunkte (z.B. InWEnt)
- angesichts der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der AL solche Finanzierungsinstrumente verstärkt zum Einsatz bringen, bei denen Haushaltsmittel durch Marktmittel ersetzt oder aufgestockt werden (z.B. integrierte Verbundfinanzierung, zinsverbilligte Darlehen).

Ausblick

Dieses veränderte Verständnis der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit Ankerländern wird sich zwar hinsichtlich der Kooperationsinhalte und -instrumente von der EZ mit anderen Entwicklungsländern unterscheiden. Gegenstand dieser Überlegungen ist es jedoch *nicht*, den Schwerpunkt der deutschen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit zu Lasten von Niedrigeinkommensländern auf Länder zu verschieben, die einen höheren Entwicklungsstand aufweisen. Gegenstand dieser Überlegungen ist es *auch nicht*, die überwölbende Armutsorientierung deutscher EZ aufzugeben. Unser Ziel muss es sein, die Zusammenarbeit mit Ankerländern zu strategischen Partnerschaften mit beiderseitigem Nutzen fortzuentwickeln.

Wie werden wir konkret vorgehen?

Auf der Basis länderbezogener Analysen werden wir in den nächsten Monaten mit Unterstützung des DIE die Ausrichtung unserer Zusammenarbeit mit Ankerländern weiterentwickeln. Wir fangen nicht bei Null an. In einigen Ländern wurde die Fortentwicklung des Kooperationsportfolios bereits eingeleitet (z.B. China).

Wie wird die Beratung durch das DIE aussehen?

Das DIE wird zunächst fünf Ankerländer untersuchen - Brasilien, China, Indien und Mexiko und Südafrika – und zwar unter folgenden Aspekten und unter Einbindung relevanter Akteure wie z.B. andere Ressorts, GTZ, KfW, Institutionen der TZ i.w.S., politische Stiftungen, NROs:

- Rolle ausgewählter Ankerländer in der globalen Strukturpolitik
- Bestandsaufnahme / Bewertung der deutschen Zusammenarbeit; wesentliche Aspekte: Kohärenz mit Kooperationsprogrammen anderer deutscher Institutionen sowie Empfehlungen zur Weiterentwicklung des BMZ-Kooperationsportfolios.
- Gutachten zu ausgewählten Querschnittsthemen entsprechend den oben genannten drei denkbaren thematischen Schwerpunkten in der EZ mit Ankerländern.
- Gutachten zu Dreieckskooperationen – Ankerländer als Geber.

1.4 Ankerländerkonzept aus der Sicht von InWEnt und Brasilien

Beitrag von Dr. Luiz Ramalho, Bereichsleiter InWEnt

Die erbetene Stellungnahme zum Ankerland-Konzept bezieht sich auf zwei Ebenen:

1. Aus der Sicht von InWEnt

Das Ankerland-Konzept des BMZ und die Studie des DIE dazu wurden bei InWEnt sehr begrüsst. InWEnt steht für Internationale Weiterbildung und Entwicklung und ist 2002 aus der Fusion der Carl Duisberg Gesellschaft (CDG) und der Deutschen Stiftung für Internationale Entwicklung (DSE) hervorgegangen. Sowohl InWEnt als auch die Vorgängerorganisationen haben eine lange Tradition der Kooperation mit den Ankerländern. Für die Umsetzung des Ankerland-Konzepts eignet sich das Instrumentarium von InWEnt besonders gut:

- Bereits seit Jahrzehnten bietet InWEnt regional (und weniger bilateral) ausgerichtete Programme (Ansatzpunkt der „regionalen Ausstrahlung“ im Ankerland-Konzept) an.
- InWEnt organisiert Dialog- und Trainingsprozesse im Rahmen einer umfassenden Personal- und Organisationsentwicklung für Partner basierend auf der



Dr. Luiz Ramalho

Förderung des Wissens- und Erfahrungsaustausch; auch Partnerorganisationen aus Ankerländern können sich in diesem Prozess gleichberechtigt einbringen.

- Ankerländer wie Brasilien und Mexiko werden traditionell als „Lernfeld“ und Lernort für Nachbarländer genutzt.
- InWEnt arbeitet auch im Auftrag anderer Ministerien in den Ankerländern (insbesondere AA, BMBF) und entsendet ebenfalls Deutsche in diese Länder.
- Die Zusammenarbeit mit Ankerländern wird sich künftig auf neue Grundlagen stellen. So ist bereits jetzt in der Kooperation üblich, dass die Partner sich nicht nur konzeptionell und organisatorisch an den Programmen beteiligen, sondern auch im erheblichen Maße finanziell; schon bei der Programmplanung 2006 hat InWEnt einen Schwerpunkt auf die Ankerländer China, Indien, Brasilien und Mexiko gelegt.

2. Aus der Sicht des Ankerlandes Brasilien

Die bilaterale EZ mit Brasilien hatte immer folgende Besonderheiten zu berücksichtigen:

- Brasilien ist seit Jahrzehnten sowohl Nehmerland als auch Geberland in der EZ und besitzt eine eigene Kooperationsagentur.
- Das finanzielle Gewicht der deutschen bilateralen EZ, insbesondere der TZ (die offizielle FZ ist bereits in den 80er Jahren eingestellt worden) ist im Vergleich zu Staatshaushalt und Bruttoinlandsprodukt sehr gering, so dass die Hebelwirkung von EZ-Massnahmen nicht zur Geltung kommt.

Insbesondere seit dem Beginn der Präsidentschaft von Lula da Silva, aber auch unter der Vorgängerregierung Cardosos hat Brasilien eine wirtschaftliche und politische Führungsrolle übernommen:

- als Vermittler bei regionalen Konflikten (z.B. zwischen Venezuela und Kolumbien),
- als Friedensmacht mit einer Interventionstruppe unter UN-Mandat zur Stabilisierung Haitis und
- bei internationalen Verhandlungen insbesondere im Kontext der WTO und der ALCA-Verhandlungen (Freihandelszone Amerika unter der Ägide der USA).

Präsident Lula spricht von einer neuen „Geographie des Handels“ und meint damit eine Stärkung des wirtschaftlichen Austauschs zwischen den Ländern des Südens.

Das Ankerland-Konzept berücksichtigt diese neue Rolle und Aktionsweise von Ankerländern und ist bei der Einleitung neuer Kooperationsbeziehungen hilfreich.

Konflikte bei der bilateralen EZ zwischen Brasilien und Deutschland aus der Vergangenheit verdeutlichen den nicht immer einfachen Mechanismus der Kooperation. Zum Beispiel der Konflikt in der zweiten Hälfte der 80er Jahre um das Prorenda-Programm, das ein Beitrag der deutschen TZ zur Armutsbekämpfung gewesen ist. Die brasilianische Seite zeigte sich zunächst nur interessiert an Projekten der Technologiekooperation und stand dem Armutsbekämpfungsansatz skeptisch gegenüber. Der Demokratisierungsschub in Brasilien ab 1985 stärkte dann die Tendenzen in der brasilianischen Kooperationsagentur, um das Experiment Prorenda möglich zu machen.

Der Schwerpunkt Umwelt in der aktuellen Kooperation mit Brasilien deutete ebenfalls auf einen Verhandlungsprozeß hin, bei dem ein „deutsches Produkt“ das bekannt ist für Qualität, nämlich „Schutz vor Umwelt und natürlichen Ressourcen“, nachgefragt wird, weil die Umweltprobleme innerhalb der brasilianischen Gesellschaft immer mehr sichtbar und öffentlich wahrgenommen werden.

Das Ankerland-Konzept hilft die Kooperationsbeziehungen mit Brasilien in der ganzen Breite und Komplexität zu sehen und darauf Dialog- und Publikationskonzepte zu entwickeln.

1.5 Kritik an der Ankerländer-Strategie

Zusammenfassung des Beitrags von Dr. Konrad Melchers, Chefredakteur „Entwicklungspolitik“



Dr. Konrad Melchers

Herr Melchers beleuchtete das vorgestellte Ankerland-Konzept aus einer kritischen Perspektive. Zentraler Kritikpunkt aus seiner Sicht ist die Frage, warum überhaupt eine Ankerländer-Strategie und nicht gleich eine Strategie zum Umgang mit Schwellenländern erstellt wurde.

Neben der Vermeidung unklarer Definitionen und Unschärfen bei der Abgrenzung von Ankerländern zu anderen Schwellenländern würde sich durch eine generelle Schwellenländer-Strategie auch die Operationalisierbarkeit des Konzeptes erleichtern.

In der derzeitigen Form lassen sich vielfach v.a. in der Operationalisierung offene Punkte festmachen. Verfolgt man beispielsweise die Motivation der Terrorismusbekämpfung, bleibt offen, warum nicht auch der Irak, Zentralasiatische Republiken o.ä. aufgenommen wurden.

Dieser Bereich der konkreten Anwendung der neuen Ankerländer-Strategie des BMZ ist für Herrn Melchers ein weiterer wunder Punkt. Seiner Ansicht nach gibt es bereits zahlreiche Formen von neuen Kooperationen mit großen Schwellenländern. Viele davon werden allerdings gar nicht vom BMZ verfolgt und koordiniert. Beispielsweise die Ministerien für Landwirtschaft, Umwelt aber auch andere sind da seit Jahren aktiv.

Dritter Kritikpunkt von Herrn Melchers ist die überschätzte Bedeutung der Ankerländer-Strategie für die Armutsbekämpfung. Seiner Ansicht nach brauchen und wollen die sog. Ankerländer in diesem Bereich keine Hilfe mehr, die vom BMZ angesprochenen indirekten Wirkungen der Kooperation mit Ankerländern auf die Armutsminderung bezeichnet Herr Melchers als eine „Erfindung des BMZ“.

Die erwartete „Lokomotiv-Funktion“ der Ankerländer ist ein weiteres Argument, das Herr Melchers in Frage stellt. Einerseits ist die politische Stabilität auch in vielen Ankerländern nicht garantiert, was für deren regionale Bedeutung natürlich fatale Auswirkungen haben kann, andererseits kann eine stärkere Kooperation solcher Länder mit Industrienationen sich sogar negativ auf deren regionalen Einfluss auswirken. Als ein Beispiel wird die Rolle Südafrikas im Konflikt in Simbabwe oder die Rolle Ägyptens in Beziehung zu anderen Nilanrainerstaaten erwähnt.

Außerdem stellt Herr Melchers die Frage in den Raum, ob ein Ankerländer-Konzept nicht auch als Spaltpilz zwischen jungen Zusammenschlüssen von Entwicklungsländern, wie z.B. G77, G15 gesehen werden kann. Aus seiner Sicht ist diese Gefahr auch der Grund dafür, dass das Auswärtige Amt die Ankerländer-Strategie bislang abgelehnt hat. Daraus resultiert schlussendlich eine fehlende Abstimmung der deutschen EZ und generell eine Schwächung der Kohärenz der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.

Abschließend wirft Herr Melchers noch einmal die grundsätzliche Frage auf, warum eigentlich das BMZ diese Ankerländer-Strategie publiziert hat. Eine Studie zu diesem Thema sieht er als legitim und praktikabel an, daraus aber ein poli-

tisches Programm zu machen, schätzt er als verfehlt ein. Zu dieser Frage wirft Herr Melchers auch gleich eine mögliche Antwort auf und stellt diese zur Diskussion. Aus seiner Sicht hat sich das BMZ mit der Strategie, die Erreichung des MDG 1 – also die Armutsbekämpfung als überwölbendes Ziel für die deutsche EZ zu definieren, innerhalb der Bundesregierung selbst marginalisiert. Aus diesem überwölbenden Ziel resultieren inzwischen zahlreiche Zielkonflikte mit anderen Politikfeldern und das BMZ verlor dadurch seine wichtige Rolle in anderen Themen. Die daraus entstandene Rechtfertigungslücke soll nun über die Ankerländer-Strategie gefüllt werden. Allerdings geht Herr Melchers davon aus, dass das BMZ in diesem Bereich von den anderen Ressorts nicht als Themenführer akzeptiert wird, was innerhalb der Bundesregierung eine weitere Schwächung des Themas Entwicklungspolitik zur Folge haben kann.

1.6 Zusammenfassung der Diskussion

Den Kurzvorträgen der vier Referenten schloss sich eine Diskussion auf dem Podium und später mit dem Publikum an. Im Folgenden sind die wichtigsten Diskussionsbeiträge zusammengefasst.

Unterschied zwischen Ankerländern und Schwellenländern

Altenburg: Zwischen Schwellenländern wie z.B. Indien (Human Development Index unterhalb des OECD Standards, aber wichtiges Land aufgrund seiner Größe und Wachstumsrate) und Costa Rica oder Trinidad-Tobago (hoch entwickelte Länder, aber regional unbedeutend) bestehen sehr viele Unterschiede, die eine eindeutige und umfassende Definition schwierig machen. Das Ankerländer-Konzept kann als ein hierarchisches System mit verschiedenen Schwellenwerten und Stufen verstanden werden. Es muss zunächst eine Unterscheidung zwischen politisch wichtigen global players und politisch wenig bedeutsamen, aber hochentwickelten Ländern gemacht werden. Die verbleibenden Länder, die weder in der Gruppe der Ankerländer noch der Schwellenländer sind, können aber genauso weltpolitisch bedeutend sein. Nordkorea ist z.B. ein wichtiger Akteur, mit dem man aufgrund von Themen wie z.B. Atomwaffen im Dialog bleiben sollte. Es ist aber nicht als Ankerland definiert. Relevant ist die globale Rolle der fünfzehn Ankerländer insbesondere in der Entwicklungspolitik und im Welthandel. Die Kategorie der Ankerländer ist zwar kein Synonym für Stabilität, spiegelt aber die Wichtigkeit dieser Länder auf der globalen Ebene wider.

Anreize der Bundesrepublik Deutschland für die Ankerländer

Laun: Ein wichtiger Ansatz und Hebel für die künftige, ihrer gewachsenen Rolle entsprechenden Kooperation mit den Ankerländern liegt in der Überprüfung und ggf. Anpassung der Instrumente, die von der deutschen EZ eingesetzt werden. Kooperation baut immer auf gemeinsamen Interessen auf. Vorteile ergeben sich für beide Partner z.B. in den Bereichen der wissenschaftlichen Kooperation und des Technologietransfers, die immer häufiger nachgefragt werden. Dies lässt sich in die Kooperationsschwerpunkte wie z.B. im Bereich Umwelt mit Brasilien oder China einbetten. Im Dialog mit dem Partner ist auch zu überlegen, ob die Zusammenarbeit auf andere Themenschwerpunkte als bisher fokussiert werden

sollte. In Ländern wie China, bei denen man einwenden mag, dass sie keiner externen Unterstützung bedürfen, weil sie aufgrund ihrer politischen und wirtschaftlichen Stärke ihre internen Probleme selbst angehen könnten, werden wir unsere entwicklungspolitische Zusammenarbeit gemessen an der regionalen und globalen Schlüsselrolle solcher Ankerländer fortentwickeln. Nur gemeinsam mit diesen neuen global players können wir Antworten finden auf zentrale Fragen wie Frieden und Sicherheit, Kampf gegen extreme Armut und globalen Umweltschutz.

Ramalho: Die EL haben sich ausdifferenziert. Es gibt neue Akteure, die sich anders als früher verhalten, und mit wachsendem Selbstbewusstsein eine zunehmend größere Rolle in der internationalen Politik spielen. Diese Rolle sollte von der EZ anerkannt und gefördert werden. Die Ankerländer sollten dabei aber nicht als einheitlicher Block betrachtet werden. Sie sind unterschiedlich strukturiert und haben unterschiedliche Stärken und Schwächen. Einige Ankerländer wie Brasilien haben bereits selbst einige Erfahrungen in der technischen und finanziellen Zusammenarbeit mit ihren Nachbarländern. Ihre neue Rolle als Lokomotive wachstumsorientierter Kooperationen muss unter Berücksichtigung ihrer Unterschiede und Besonderheiten gefördert werden.

Altenburg: Im Hinblick auf Armutsbekämpfung muss man mit Ankerländern anders kooperieren. In Indien z.B. besteht Interesse daran, wie deutsche soziale Sicherungssysteme funktionieren. Es muss ein Politikdialog mit Indien angestoßen werden, um die Übertragbarkeit solcher Erfahrungen zu überprüfen. Klassische Projekte machen für die deutsche EZ in Ländern wie Brasilien oder Indien kein Sinn mehr. Man muss ergebnisoffen prüfen, mit welchen Akteurskonstellationen man im Sinne der globalen Strukturpolitik seine Ziele erreichen kann. Dafür sind gerade die Ankerländer von größerer Bedeutung.

Abstimmung des BMZ mit anderen deutschen Ministerien

Laun: Die Erstellung des Positionspapiers „Ankerländer – Partner für globale Entwicklung“ diente zunächst der eigenen Orientierung innerhalb des BMZ selbst, um Überlegungen anzustellen, wie die zukünftige Kooperation mit den darin als Ankerländer definierten Ländern aussehen kann. Das BMZ hat das Positionspapier den relevanten Ressorts vorgestellt und stieß auf breites Interesse gemeinsam zu kooperieren. Das BMZ will damit aber keine Koordinierungsrolle für die Gesamtstrategie deutscher Außenbeziehungen beanspruchen. Es handelt

sich um die qualitative Weiterentwicklung der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit Ankerländern. Das BMZ strebt dabei natürlich eine verstärkte Kooperation mit den anderen Ressorts an.

Melchers: Das BMZ und das AA vertreten unterschiedliche Positionen im Hinblick auf die Strategien der EZ und die Frage, ob man mit einem heterogenen Kreis von Ländern wie den Ankerländern eine sinnvolle globale Politik gestalten kann. Es kann nicht Sinn einer Ankerländer-Strategie sein, regionale Führungsmächte langfristig strategisch zu fördern. Diese Vorgehensweise würde zu einer Spaltung der EL führen und damit ein Risiko für die Stabilität auf der Ebene globaler Strukturen darstellen.

Chancen und Risiken für die Nachbarregionen der Ankerländern

Altenburg: In Bezug auf die regionale Einbindung der Ankerländern innerhalb ihrer Blöcke muss man von Fall zu Fall unterscheiden, welche Blöcke relevant sind und ob die Ausstrahlungseffekte der Ankerländer in die Nachbarländer positiver oder negativer Natur sind. Die Ankerländer spielen jedoch nicht nur auf der regionalen Ebene, sondern auch in der Globalen Strukturpolitik eine wichtige Rolle. Die fünf großen Ankerländer (Brasilien, Indien, Mexiko, Südafrika und China) sind in den internationalen Verhandlungsprozessen über WTO, Umweltfragen, geistige Eigentumsrechte, Umwelt- und Sozialstandards gewichtige Akteure mit unterschiedlichen Positionen.

Die Ankerländer und ihre Nachbarländer haben sehr unterschiedliche Beziehungen, die einzelfallbezogen betrachtet werden müssen (z.B. in Indien sind die Beziehungen zu den Nachbarländern eher angespannt als befreundet, Südafrika kann besser als z.B. die EU positive Einflüsse für einen besseren Dialog in Zimbabwe erreichen, oder Ägypten in dem Nahostkonflikt). Diese regionalen Einflüsse müssen von der EZ zur Kenntnis genommen werden.

Melchers: In den 70er Jahren haben die USA ein Konzept der „Regionalen Führung“ für eine regionale strategische Kontrollpolitik entwickelt, welches Ähnlichkeiten mit der Ankerländer-Strategie hat. Diese Strategie ist gescheitert. Die Elfenbeinküste stellte damals in Westafrika im frankophonen Bereich ein Land mit strategischer Bedeutung dar. Nigeria ist aber im Laufe der Zeit und mit der Entwicklung von ECOWAS einflussreicher geworden und ist sich seiner Position

bewusst. Die Länder einer Region bestimmen selbst, welches Land eine Führungsrolle in ihrer Region übernehmen sollte. Dadurch wird diese Rolle intern legitimiert. Es wäre kontraproduktiv, wenn die EZ versuchte, dies zu bestimmen. Die amerikanische Vorgehensweise hat sich in der Vergangenheit als nutzlos und kontraproduktiv erwiesen, die deutsche EZ soll nicht den gleichen Fehler wiederholen.

Ramalho: Man sollte nicht überschätzen, was ein Ankerländer-Konzept der deutschen Bundesregierung überhaupt für eine Wirkung in der Welt haben kann. Wenn ein Ankerland bereits positive Effekte auf seine Nachbarländer hat, kann dieses Potential allerdings durch die deutschen EZ verstärkt werden (z.B. Brasilien, was eine wichtige Rolle im MERCOSUR hat, hat auch stabilisierende Wirkungen auf Kolumbien und Uruguay in der lateinamerikanischen Region). Das Ankerländer-Konzept birgt aus den genannten Gründen kein Spaltungsrisiko.

Laun: Bei der Ankerländer-Strategie des BMZ geht es nicht darum, eine neue Kategorie von EL einzuführen, sondern darum, die Inhalte der bestehenden Kooperationen zu überprüfen und zu überdenken. Dabei muss besonders die gewachsene Rolle der Ankerländer auf der Ebene globaler Strukturpolitik berücksichtigt werden.

Es ist bekannt, dass die Gruppe der Ankerländer heterogen ist. Dennoch besteht eine geringere Heterogenität als bei der international diskutierten Kategorie der MICs (Middle Income Countries). Während bei den MICs ein rein ökonomisches Kriterium zur Abgrenzung herangezogen wird, ist für die Einordnung als Ankerländer die jeweilige Rolle ausschlaggebend, die ihnen regional und global im Hinblick auf die Erreichung der MDGs zukommt. Der Einfluss der Ankerländer auf ihre umliegende Region kann auch negativer Art sein. Brasilien hat z.B. die größte Ungleichverteilung der Einkommen in Lateinamerika. Daraus kann eine sehr gravierende gesellschaftliche Problematik hervorgehen, die ein Konfliktpotenzial nicht nur in dem Land selbst, sondern in der gesamten Region verursachen kann. Im Umweltbereich stellt Brasilien ein Musterbeispiel dar. Mit Unterstützung durch die deutsche EZ soll das PPG7-Programm über den Amazonas-pakt in weitere Anrainerstaaten des Amazonas verbreitet werden.

Kohärenz der Kategorisierung der EL in Ankerländer auf der internationalen Ebene (mit OECD, EU, DIFD...)

Laun: Das BMZ hat aktiv die Zusammenarbeit mit Vertretern von DIFD (GB), der

EU-Kommission und AECI (Spanien) zur Zusammenarbeit mit wirtschaftlich weiter entwickelten Ländern aufgenommen. Überlegungen hierzu sind in einem „Work-in-progress Paper Development Cooperation with Middle Income Countries“ festgehalten. Das BMZ hat seinen Ankerländer-Ansatz eingebracht. Zentraler Fokus in diesem Zusammenhang ist die Rolle von MICs für das Erreichen der Millennium Development Goals. Zu diesem Zweck muss man auch mit wirtschaftlich relativ weit entwickelten Ländern weiter kooperieren, die hierauf einen besonderen Einfluss haben. In Ländern wie China und Indien, wo zusammen über 50% der weltweit Armen leben, bleibt Armutsbekämpfung ein wichtiges Thema. Das Thema wird z.Z. auch bei der Weltbank prominent diskutiert. Der Prozess bleibt aktuell und laufend.

Altenburg: Die Rolle des BMZ wird im Bezug auf die Ankerländer anders definiert. Im Rahmen der bestehenden Kooperation stellt die Ankerländer-Strategie keine Umschichtung der deutschen EZ dar, sondern den Willen, eine bessere Effizienz und Synergie für die Erreichung der MDGs zu nutzen.

Ramalho: Beim Aktionsprogramm 2015 sind die acht MDGs in einem Programm für die Veränderung der globalen Strukturpolitik zusammen gebracht worden. Der Kausalzusammenhang zwischen globaler Strukturpolitik und der absoluten Armutsminderung ist aber in der Realität sehr schwer herzustellen. Die Ankerländer-Strategie stellt eine Erweiterung der Frage der globalen Strukturpolitik dar und ist hilfreich, um die korrekten Ansätze in der Armutsbekämpfung, um die Erfolge, die vorgenommen worden sind, zu erreichen. Es geht um eine Vervollständigung der Diskussion, die mit der Kategorisierung der Länder 1999-2000 begonnen hat. Die Operationalisierung bleibt allerdings noch unklar. Auf keinen Fall sollte dies eine Entwicklung zu Ungunsten von Afrika oder von LDCs legitimieren.

Rolle der Zivilgesellschaft und der NRO im neuen Ankerländer-Konzept des BMZ

Laun: Die Bedeutung der Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft und den NROs wird mit der Ankerländer-Strategie nicht in Frage gestellt. Es sind diese Instrumente die, wenn es darum geht, die Bevölkerung z.B. in Umwelt- und Politikbereichen zu beteiligen, sehr bedeutsam bleiben.

Ramalho: Die Zivilgesellschaft in den Ankerländern ist häufig sehr stark und ver-

fügt über gute Konzepte und good practices, die man auch in der Übertragung auf andere Länder unterstützen sollte. Der Süd-Süd Lernprozess und die Rolle der NROs wurden leider nicht in das Ankerland-Konzept integriert. Hier gilt es nachzuarbeiten.

Altenburg: Auf der strukturbildenden Ebene der EZ haben die NROs den politischen Denkprozess und den Dialog mit den Behörden eingeleitet. Das modernisierungsorientierte Denken der NROs macht die Kooperation mit ihnen sinnvoll und wichtig. Maßgebend bleiben aber die Signifikanz und die Strukturbildung.

Stärkung der regionalen Organisationen der EL

Laun: Die regionalen Kooperationen der EL (z.B. Süd-Süd Kooperation, regionale Organisationen) werden von der EZ bereits unabhängig von der Ankerländer-Strategie unterstützt. Es ist ein Punkt, der in der Zusammenarbeit mit Ankerländern besonders bedeutsam sein kann, da Ankerländer häufig eine Vorreiterrolle für die Kooperation und den Dialog in ihrer Region übernehmen.

Altenburg: Die Kooperationen mit Ankerländern und mit regionalen Organisationen stehen in keinem Widerspruch zueinander. Die regionalen Strukturen und Institutionen der Ankerländer können z.B. von der TZ in Form von Dialogstrukturen mitbeeinflusst werden. Die regionalen Bündnisse sind von großer Bedeutung für die EZ und werden auch genutzt. In China werden z.B. fast ausschließlich die regionalen Akteure und Institutionen genutzt, um wichtige Einflussmöglichkeiten nicht zu verspielen. Die regionale Funktion dieser Länder ist zu verstehen und zu stärken sowie deren Multiplikationskanäle zu nutzen sind.

Einbeziehung der Ankerländer in die Entwicklung von EZ-Strategien

Laun: Es besteht ein regelmäßiger Dialog zwischen den Kooperationsländern und der deutschen EZ für die Weiterentwicklung ihrer Strategien. Das Forschungsvorhaben des DIE wird keine Schreibtischarbeit bleiben, sondern man wird im Gespräch mit den Institutionen der Partnerseite die Strategien überprüfen und gemeinsam mit dem BMZ weiterentwickeln. Die Selbstbestimmung der Partnerländer wird allzeit klar berücksichtigt.

Altenburg: Man will nicht mehr klassische EZ-Projekte mit einem Geber-Nehmer-Verhältnis. Man will eine zweiseitige Kommunikation. Man muss berücksichtigen,

welches Humankapital und welche Problemlösungskompetenzen es z.B. in Institutionen in Brasilien, China oder Indien gibt. Man muss über eine andere Form des Dialogs nachdenken und die Relevanz der Aktivitäten für die Entwicklung identifizieren. Die Einbeziehung der EL in die Planung der EZ nimmt immer mehr zu. Die Ziele dieser neuen aktuellen Vorgehensweise unterscheiden sich stark von der klassischen EZ.

Positive Ausstrahlung der Ankerländer auf die Region (trickle-down-Effekt)

Laun: Die EZ versucht Wirkungen in den Ankerländern zu erzielen, die ihrer besonderen regionalen und globalen Rolle entsprechen.

Altenburg: Die Wachstumsprozesse mit dem sog. trickle-down-Effekt, der sowohl die Ankerländer als auch ihre Nachbarländer einbezieht, finden naturgemäß und historisch statt. Man kann mit Entwicklungspolitik die Wachstumsprozesse in China oder Indien bestimmt nicht beeinflussen. Die Wirkungen der EZ sind zwar begrenzt. Sie kann trotzdem einige Ergebnisse erreichen, so klein sie noch ausfallen mögen. Man kann zum Beispiel in Indien gemeinsam mit Privatwirtschaftsinitiativen in der Bekleidungsindustrie versuchen, die Sozialstandards in dem Land durchzusetzen und Runde Tische mit Unterstützung der TZ, dem Arbeitsministerium, der ILO und großen deutschen Importeuren zu organisieren.

2 Kurzbiografien der ReferentInnen

Dr. Tilmann Altenburg hat 1991 in Wirtschaftsgeographie promoviert. Er war zunächst wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lateinamerika-Institut der FU Berlin und an der Universität Marburg. Mit mehrjährigen Forschungsaufenthalten in Lateinamerika verbindet er die Felder Theorie und Praxis in der Entwicklungszusammenarbeit. Seit 1995 ist er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) und seit 2000 leitet er die Abteilung „Privatsektorentwicklung und Staatsreform“.

Christina Laun hat Rechtswissenschaften in Deutschland und Frankreich mit Schwerpunkt Völker- und Europarecht studiert. Frau Laun ist seit 1996 Mitarbeiterin des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Im Rahmen ihrer BMZ-Tätigkeit war sie in den Bereichen multilaterale Entwicklungszusammenarbeit (Vereinte Nationen) und bilaterale Entwicklungszusammenarbeit (Westafrika, Nepal) tätig. Heute ist sie Referentin im Referat Planung, Grundsätze und Qualitätssicherung der Zusammenarbeit mit Ländern und Regionen.

Dr. Konrad Melchers ist Diplomvolkswirt. In den 70er Jahren war er Referent im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ), und danach Gutachter und freier Journalist. Seit 1983 ist er Redakteur von „epd-Entwicklungspolitik“, jetzt „Zeitschrift Entwicklungspolitik“. Seit 2005 ist er Chefredakteur.

Dr. Luiz Ramalho stammt aus Rio de Janeiro/ Brasilien und hat Soziologie und Nationalökonomie in Frankfurt, Paris und Berlin studiert. Er ist seit fast 30 Jahren in der Entwicklungszusammenarbeit tätig. Er war zunächst wissenschaftlicher Assistent an der FU Berlin, und hat dann für verschiedene Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit wie GTZ, DED, CDG in Afrika, Lateinamerika und den pazifischen Raum gearbeitet. Seit 2002 ist er Bereichsleiter für das Ressort Nachhaltiges Wirtschaften bei InWEnt.