



In Zusammenarbeit mit:

IDDRI

Der Vertrag von Aachen 2019: Ansätze zur Stärkung der deutsch-französischen Zusammenarbeit für eine nachhaltige Entwicklung

Zusammenfassung

Am 22. Januar 2019 unterzeichneten Frankreich und Deutschland den Vertrag von Aachen. 56 Jahre nach dem Elysée-Vertrag bekräftigten die beiden Länder darin ihre Unterstützung für Multilateralismus, nachhaltige Entwicklung und Entwicklungszusammenarbeit.

Trotz der zum Ausdruck gebrachten Ambitionen bietet die Unterzeichnung des Vertrags auch einen Denkanstoß: inwieweit führen derartige Abkommen tatsächlich zu gemeinsamen operativen Ansätzen und wie wirken sie sich auf die deutsch-französische Zusammenarbeit aus?

Um diese Frage zu beantworten, analysiert dieses Papier die Hindernisse für eine engere deutsch-französische Zusammenarbeit für eine nachhaltige internationale Entwicklung. Im Mittelpunkt steht die Frage, wie auf höchster Ebene Vereinbartes in der politischen Koordination und Projektdurchführung umgesetzt wird. Die Analyse basiert auf rund 20 Interviews mit Vertretern deutscher und französischer Ministerien, Durchführungsorganisationen und Think Tanks. Sie kommt zu dem Schluss, dass die politische Koordinierung die größte Herausforderung darstellt.

Das Papier benennt drei wesentliche Hindernisse: leicht abweichende strategische Visionen; eine mangelnde Kompatibilität der institutionellen Strukturen hinsichtlich des Spezialisierungsgrades und der Mandate der für Entwicklungszusammenarbeit zuständigen Ministerien sowie der Beteiligung der Durchführungsorganisationen an der strategischen Entscheidungsfindung; und kulturelle Besonderheiten wie Kommunikationsformen und Zeitmanagement.

Das Papier formuliert fünf Empfehlungen:

1) Das Erreichte bewahren: Die Intensität der Abstimmung zwischen Frankreich und Deutschland auf der politischen und Projektebene ist einzigartig in einem internationalen Kontext, in dem sich Akteure mehr und mehr auf nationale Interessen konzentrieren. Eine solche Zusammenarbeit sollte daher weiter unterstützt und verstärkt werden.

2) Die politische Dynamik auf die Arbeitsebene übertragen: um die bilaterale Koordinierung zu intensivieren, könnten die beiden Länder einen regelmäßigen Follow-up-Mechanismus zu jeder Vereinbarung einrichten, der gemeinsame Aktionen, Ziele und Meilensteine enthält.

3) Gegenseitiges Wissen und Vertrauen fördern: Ein Personalaustausch zwischen den Ministerien sowie intensive Austauschformate (*deep dive*) zu den Aktivitäten und Strategien beider Länder würden es ermöglichen, das gegenseitige Verständnis zu verbessern.

4) Austausch über bewährte Praktiken: Eine ausgewogene und respektvolle deutsch-französische Zusammenarbeit würde von einem Austausch von Best Practices in Bereichen profitieren, in denen ein Land weiter fortgeschritten oder besser positioniert ist als das andere (wie die französische interministerielle Koordination oder deutsche Projektmonitoring- und -evaluierungsverfahren).

5) Gemeinsam handeln oder die Arbeit aufteilen: Im Vorfeld jedes gemeinsamen deutsch-französischen Engagements sollte abgewogen werden, ob die beiden Länder ein Interesse haben, gemeinsam zu handeln oder arbeitsteilig vorzugehen. Mittels Spezialisierung oder Zusammenarbeit würde somit die Wirkung maximiert.

Einleitung

Seit mehr als fünfzig Jahren sind Deutschland und Frankreich durch verschiedene Austausch- und Kooperationsformen miteinander verbunden (Abbildung 1). Mit dem Elysée-Vertrag von 1963 wurde die deutsch-französische Zusammenarbeit in den Bereichen Außenpolitik (einschließlich Entwicklungshilfe), Verteidigung sowie Bildung und Jugend institutionalisiert. 56 Jahre später haben der französische Staatspräsident Emmanuel Macron und die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel in Aachen einen neuen Vertrag über die deutsch-französische Freundschaft unterzeichnet, der sich mit Bereichen wie Kultur, Bildung, Forschung oder Mobilität befasst und einen besonderen Schwerpunkt auf internationale Beziehungen und multilaterale sowie grenzüberschreitende Zusammenarbeit legt.

Neben solchen allgemeinen Vereinbarungen haben Deutschland und Frankreich spezielle Abkommen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit unterzeichnet. Ein Beispiel sind die deutsch-französischen „Fahrpläne“ (*Roadmaps*), der neueste von Juli 2019, welche den politischen Willen der deutsch-französischen Annäherung in konkrete Maßnahmen übersetzen und deren Umsetzung gewährleisten. Auch zwischen den Entwicklungsbanken beider Länder wurden Abkommen unterzeichnet (1998 und 2019) mit dem Ziel, die finanzielle Zusammenarbeit durch Kofinanzierungen oder die gegenseitige Anerkennung von Verfahren zu verbessern.

Deutschland und Frankreich mangelt es also nicht an politischen Vereinbarungen und Strategien für eine verstärkte Zusammenarbeit. Dennoch bleibt die deutsch-französische Kooperation im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit eher ad hoc als strategisch, und die Umsetzung des Vereinbarten hat sich als begrenzt erwiesen (DIE & Iddri, 2018). Dienen die Vereinbarungen also als Leitlinie für konkrete Maßnahmen und eine gemeinsame Politik?

Bilanz der deutsch-französischen Kooperation für nachhaltige Entwicklung

Die Vielzahl der deutsch-französischen Abkommen zeigt, dass die bilaterale Zusammenarbeit bei der internationalen

nachhaltigen Entwicklung vor allem von oben nach unten, d.h. auf der Grundlage bilateraler Abkommen und Roadmaps, gestaltet wird. Idealerweise werden diese in koordinierte politische Entscheidungen überführt, die wiederum zu einer gemeinsamen Umsetzung führen.

Die geführten Interviews machen deutlich, dass, sofern es Zusage auf hoher politischer Ebene gibt, die deutsch-französische Koordinierung in multilateralen Institutionen relativ gut funktioniert: So haben Deutschland und Frankreich beispielsweise bereits gemeinsame *Non-Papers* initiiert und sich in internationalen Organisationen wie der Europäischen Union (EU) oder dem Entwicklungshilfenausschuss der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) auf gemeinsame Positionen geeinigt. Die deutsch-französische Zusammenarbeit ist auch bei der Durchführung gemeinsamer Projekte mittels Kofinanzierungen oder der gegenseitigen Anerkennung von Verfahren zwischen den Entwicklungsbanken beider Länder relativ effektiv.

Die Analyse der deutsch-französischen Zusammenarbeit, sowohl auf allgemeiner Ebene als auch anhand von zwei Fallstudien (Kasten 1), zeigt jedoch Schwachstellen der bilateralen Zusammenarbeit bei Strategien und der Entscheidungsfindung.

Hindernisse deutsch-französischer Zusammenarbeit und ihre Auswirkungen

Drei Hindernisse bremsen die deutsch-französische Zusammenarbeit zur internationalen nachhaltigen Entwicklung.

1) Das erste Hindernis betrifft Unterschiede in den strategischen Zielen. Auch wenn die deutsch-französische Zusammenarbeit insgesamt ähnlich ausgerichtet zu sein scheint, gibt es gewisse Nuancen. Derzeit besteht Einvernehmen bezüglich der Bedeutung der Entwicklungszusammenarbeit, des Fokus auf Afrika und der Förderung des Privatsektors in den Entwicklungsländern. Es gibt jedoch Unterschiede in Bezug auf die Klarheit der strategischen Ziele, die Priorität, die bestimmten Themen eingeräumt wird, und die Orientierung an Gebergruppen. Die Fallstudien veranschaulichen diese Unterschiede. So gilt Frankreich als treibende Kraft hinter der Sahel-Allianz und Deutschland für die NDC-Partnerschaft (NDCP).

Kasten 1: Fallstudien zur Sahel-Allianz und zur NDC-Partnerschaft

Sahel-Allianz: Die Sahel-Allianz zielt darauf ab, die Koordination zwischen Gebern zu intensivieren und die Wirksamkeit von Kooperations- und Entwicklungsprojekten in fünf Sahel-Ländern (Burkina Faso, Mali, Mauretanien, Niger und Tschad) zu steigern. Die Idee zu dieser Initiative kam Ende 2016/Anfang 2017 in Frankreich auf. Mitte 2017, während des zehnten deutsch-französischen Ministerrats, wurde die Sahel-Allianz offiziell von Deutschland, Frankreich und der EU gegründet; neun weitere bi- und multilaterale Partner haben sich der Initiative seitdem angeschlossen.

NDC-Partnerschaft: Eine der Verpflichtungen, die im Mittelpunkt des Pariser Klimaabkommens von 2015 stehen, besagt, dass jedes Unterzeichnerland einen nationalen Klimabeitrag (*nationally determined contribution*, NDC) planen, umsetzen und fortlaufend anpassen soll. Auf der 22. Klimakonferenz der Vereinten Nationen 2016 in Marrakesch wurde daher auf Initiative des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) und des *World Resources Institute* die NDC-Partnerschaft gegründet. Sie unterstützt Entwicklungsländer durch technische Hilfe, erleichterten Zugang zu Finanzmitteln für die Entwicklung der NDCs und den Austausch von Erfahrungen zwischen Entwicklungsländern.

Die zwei Fallstudien wurden aus verschiedenen Gründen ausgewählt: sie beziehen sich auf Themen, die für beide Länder Vorrang haben; jeweils ein Land hat eine Initiative angeregt; und Deutschland und Frankreich sind gemeinsam auf Augenhöhe an der Gestaltung der Initiativen beteiligt, die beide auf der Bündelung von Projekten und Ressourcen basieren.

Quelle: Krüger & Vaillé (2019)

Was die Sahel-Allianz betrifft, so zeigen die Interviews, dass Deutschland ein starkes Interesse an Governance und Demokratieförderung hegt, während Frankreich politischer Konditionalität skeptischer gegenübersteht. Für Frankreich hingegen ist die Sicherheit in der Region zentral, während Deutschland um eine Trennung zwischen Sicherheit und Entwicklung bemüht ist. Diese Unterschiede in der strategischen Zielsetzung deuten darauf hin, dass Deutschland und Frankreich ihre Koordinierungsbemühungen im Hinblick auf gemeinsame Ziele verstärken und über die Projektkoordination hinausgehen müssen.

2) Das zweite Hindernis liegt in der mangelnden Kompatibilität der institutionellen Strukturen, die ein gemeinsames Vorgehen behindert. Deutschland und Frankreich verfügen beide über eine Vielzahl von Institutionen, die an der Gestaltung der Entwicklungspolitik beteiligt sind. Aber die beiden Länder zeigen Unterschiede in Bezug auf die Mandate und den Einfluss dieser Institutionen bei Politikgestaltung und -umsetzung.

In Deutschland widmet sich das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) Kooperations- und Entwicklungsfragen, hat aber weniger Gestaltungsmacht als die beiden für französische Entwicklungszusammenarbeit zuständigen Ministerien (das Ministerium für Europa und Außenpolitik, MEAE, und das Ministerium für Wirtschaft und Finanzen). Darüber hinaus verfügt Frankreich über eine Durchführungsorganisation (*Agence Française de Développement*, AFD), die an strategischen Entscheidungen beteiligt ist, während sich die deutschen Durchführungsorganisationen (Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW, und Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GIZ) auf die Projektumsetzung konzentrieren.

Die NDCP-Fallstudie veranschaulicht diese Unterschiede. Während auf deutscher Seite BMZ und BMU an der Initiative beteiligt sind, ist in Frankreich ausschließlich das MEAE zuständig. Das MEAE forderte ferner, dass die AFD (die gemäß den Interviews zu politischer Entscheidungsfindung beiträgt)

in den Sitzungen des NDCP-Lenkungsausschusses vertreten sein sollte. Auf der Umsetzungsebene des NDCP sieht sich die AFD der GIZ gegenüber, die für sie kein Pendant darstellt, weil die GIZ nicht an strategischen Entscheidungen beteiligt ist und sich auf technische Zusammenarbeit konzentriert. Die Inkongruenz zwischen den institutionellen Strukturen führt somit bei Politikgestaltung und -umsetzung zu einer leichten Disparität zwischen den beiden Ländern.

3) Das dritte Hindernis stellen kulturelle Besonderheiten jedes Landes dar, die sich auf die Politikgestaltung und -durchführung auswirken. Die Interviews zeigen, dass Franzosen in der Regel mit kürzeren Fristen arbeiten als Deutsche und häufiger mündliche Kommunikationsformen verwenden, um zu Vereinbarungen zu kommen. Die Fallstudie zur Sahel-Allianz verdeutlicht diese Merkmale: Während Frankreich aufgrund seiner kurzfristigeren politischen Agenda flexibler arbeiten und leichter Initiativen ergreifen kann, ist der deutsche Ansatz längerfristig und stärker auf Planung ausgerichtet.

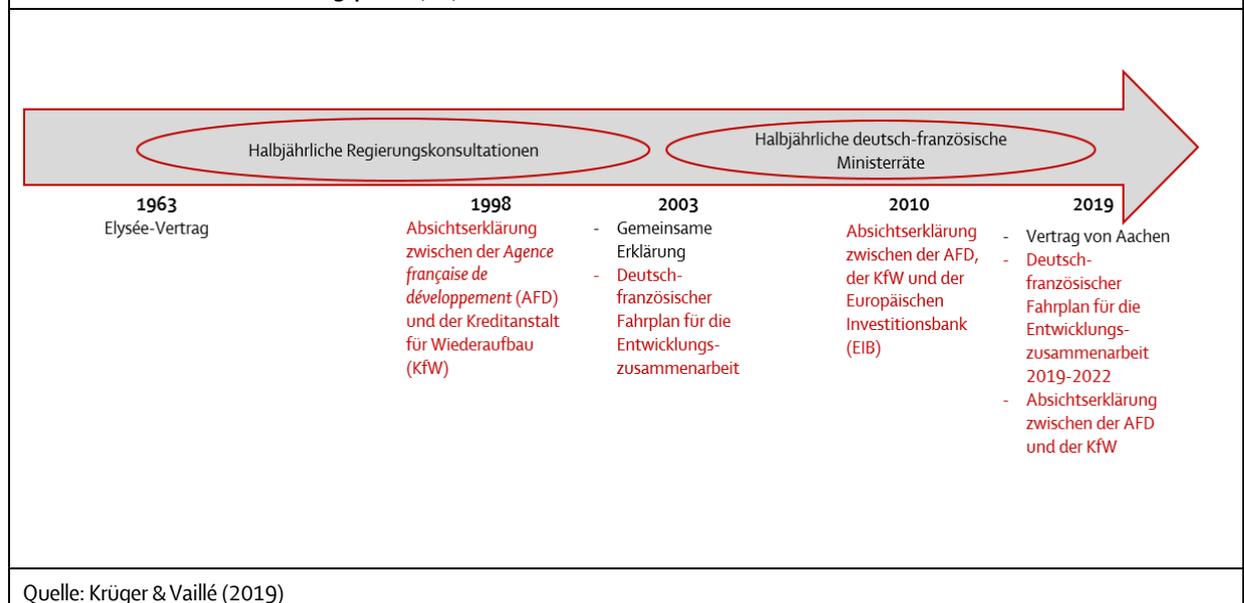
Empfehlungen für eine verbesserte bilaterale Zusammenarbeit

Fünf Maßnahmen können helfen, die benannten Hindernisse zu überwinden:

1) **Das Erreichte bewahren:** Vereinbarungen auf höchster politischer Ebene, die erfolgreiche Formulierung gemeinsamer Positionen in der multilateralen Entwicklungspolitik und die Zusammenarbeit bei der Projektdurchführung sind Errungenschaften, die es zu schützen gilt. In einem internationalen Kontext, in dem die Fokussierung auf nationale Interessen zunimmt, sollte diese Zusammenarbeit weiter unterstützt und verstärkt werden.

2) **Die politische Dynamik mittels eines Follow-up-Mechanismus zur Überwachung der getroffenen Vereinbarungen auf die Arbeitsebene übertragen:** Eine systematische Fortschrittserfassung könnte während des deutsch-

Abbildung 1: Chronologie der Rahmendokumente für die deutsch-französische Kooperation, allgemein (schwarz) und für den Bereich Entwicklungspolitik (rot)



französischen Ministerrats oder bei den Treffen auf Direktorenebene (zwischen BMZ und MEAE) erfolgen. Die Interviewpartner*innen schlugen beispielsweise einen Mechanismus in Form einer Matrix vor, in der bisher durchgeführte gemeinsame Aktionen, Ziele und erzielte Fortschritte aufgeführt wären. Die Durchführungsorganisationen könnten zudem an den Sitzungen teilnehmen, um das Monitoring der politischen Vereinbarungen zu erleichtern und so die beiden Ebenen besser zu verbinden.

3) Gegenseitiges Wissen und Vertrauen zwischen der deutschen und französischen Verwaltung durch Personalaustausch und intensive Austauschformate (deep dive) fördern: Während kulturelle Unterschiede und institutionelle Strukturen nicht ohne Weiteres geändert werden können, können Mitarbeiter*innen für sie sensibilisiert werden. Zu diesem Zweck wäre es sinnvoll, den Personalaustausch zwischen BMZ und MEAE wieder aufzunehmen, um das Verständnis für die Denk- und Arbeitsweise des Gegenübers zu fördern. Durch die Einbindung einer wachsenden Anzahl von Beamten im Laufe der Zeit hätte ein solcher Austausch einen Multiplikatoreffekt.

4) Austausch über bewährte Praktiken, um ein Gleichgewicht zwischen den beiden Ländern zu erreichen: Eine aus-

gewogene und respektvolle deutsch-französische Kooperation in der Entwicklungszusammenarbeit würde von der Benennung und Förderung von Best Practices in Bereichen profitieren, in denen ein Land weiter fortgeschritten oder besser positioniert ist als das andere. Dazu gehören das französische Modell der internen Koordinierung zwischen den verschiedenen für Entwicklungsfragen zuständigen Dienststellen oder die deutschen Monitoring- und Evaluierungsverfahren, die standardisierter und homogener sind als in Frankreich.

5) Im Hinblick auf ein gemeinsames Vorgehen sollte systematisch entschieden werden, ob die beiden Länder die Arbeit teilen oder sich auf einen gemeinsamen Standpunkt einigen: Während Deutschland und Frankreich bereits auf beide Arten zusammenarbeiten (Arbeitsteilung im Falle der Sahel-Allianz; Festlegung gemeinsamer Positionen in multilateralen Foren), scheint die Wahl häufig weder bewusst noch systematisch. Die beiden Länder sollten daher systematischer beschließen, abgestimmt zu handeln oder die Arbeit in den Bereichen aufzuteilen, in denen sie ein gemeinsames Interesse haben (Afrika, Klima usw.). In beiden Fällen sollten der Beitrag und die Zuständigkeit der beiden Länder für jeden Kooperationsbereich auf der Grundlage der komparativen Vorteile klar definiert werden.

Literatur

- DIE (German Development Institute/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik) & Iddri (Institute for Sustainable Development and International Relations) (2018). *Key results of a joint Iddri & DIE workshop on French-German cooperation towards global development*. Abgerufen von https://www.die-gdi.de/fileadmin/user_upload/pdfs/veranstaltungen/2018/20180621_Homepage_Paris-Workshop.pdf
- Krüger, L.-T., & Vaillé, J. (2019). *The Treaty of Aachen: opportunities and challenges for Franco-German cooperation in development policy and beyond* (Discussion Paper 8/2019). Bonn: German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).

Laura-Theresa Krüger

Doktorandin

„Professur für Internationale Politik“

Universität Passau

Julie Vaillé

Wissenschaftliche Mitarbeiterin

„Governance und Finanzierung nachhaltiger Entwicklung“

Institut für Nachhaltige Entwicklung und Internationale Beziehungen (Iddri)

DOI: 10.23661/as2.2020



Dies ist eine Open-Access-Publikation, die kostenfrei gelesen und unter www.die-gdi.de/publikationen/analysen-und-stellungnahmen/ heruntergeladen werden kann. Gemäß den Bedingungen der CC BY 4.0 Lizenz darf sie frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden.