



## Optionen für eine deutsch-französische Führungsrolle in der internationalen Geberkoordinierung

### Zusammenfassung

Wie die künftige Handelspolitik Europas aussehen oder in Sicherheits- und Klimafragen gehandelt werden sollte, ist aktuell zwischen Deutschland und Frankreich heftig umstritten. Diese Themen berühren im Rahmen der ganzheitlichen Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung auch die Entwicklungspolitik. Trotz ihrer Möglichkeiten als starke Geberstaaten gemeinsame Ansätze zu verfolgen, kooperieren Deutschland und Frankreich häufig eher ad hoc als strategiegeleitet (Krüger & Vaillé, 2019). Der am 22. Januar 2019 unterzeichnete Vertrag von Aachen erneuert die mit dem Élysée-Vertrag formalisierte Kooperation in der deutsch-französischen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) und bietet das Potenzial, Differenzen zu überwinden und gemeinsam zu globaler nachhaltiger Entwicklung beizutragen (Vertrag von Aachen, Kap. 2, Art. 7). Vor diesem Hintergrund diskutiert dieses Papier Herausforderungen und Chancen für die deutsch-französische EZ anhand von zwei Fallstudien zu Kamerun und Marokko. Diese zeigen, dass unterschiedliche Mandate und Verfahren der Durchführungorganisationen eine stärkere Zusammenarbeit vor Ort hemmen. Abweichende politische Prioritäten – auch innerhalb der Geberadministration – erschweren zudem den Dialog mit den Partnerländern, speziell wenn diese nur über schwache Kapazitäten zur Geberkoordinierung verfügen. Wenn Deutschland und Frankreich es schaffen bestehende Differenzen zu überwinden, bieten sich Potenziale, andere Geber, insbesondere EU-Akteure, für gemeinsame Vorhaben zu gewinnen. Hieraus lassen sich vier Politikempfehlungen ableiten:

#### 1. Kohärenz zwischen den EZ-Systemen stärken:

Auch wenn sich die politischen Strukturen weiterhin zwischen den Geberländern unterscheiden werden, ist es notwendig, die funktionale Zusammenarbeit der relevanten

Akteure politisch zu fördern. Weiterhin sollte die Kohärenz innerhalb der deutschen und französischen EZ-Systeme erhöht werden.

#### 2. Deutschland und Frankreich sollten die Initiierung gemeinsamer Projekte erleichtern:

Für den politischen EZ-Dialog ist es wichtig, Programmierungszyklen besser abzustimmen. Gleichzeitig sollte die gegenseitige Anerkennung von Verfahren in der technischen und finanziellen Zusammenarbeit der beiden Länder stärker politisch gefördert werden.

#### 3. Partnerländer und -sektoren strategisch auswählen:

Insbesondere in Partnerländern mit eingeschränkten Koordinierungskapazitäten ist ein Fokus auf gemeinsame Prioritäten und Sektoren empfehlenswert. Auch die deutsch-französische Kooperation mit Mitteleinkommensländern sollte strategisch gestärkt werden, um finanzintensive Infrastrukturprojekte bspw. im Bereich Erneuerbare Energien zu fördern.

#### 4. Deutsch-französische Zusammenarbeit offen für andere Partner gestalten:

Deutschland und Frankreich sollten sich für eine gemeinsame europäische Implementierung einsetzen und die Anwendung in den Partnerländern durch Pilotprojekte fördern. Außerdem sollte sich die deutsch-französische EZ gegenüber anderen Akteuren offen gestalten und in internationalen Organisationen, in welchen beide Geber aktiv sind, für die Wahrung globaler öffentlicher Güter eintreten (z.B. im Globalen Fonds zur Bekämpfung von AIDS, Tuberkulose und Malaria).

### Systemische Barrieren und Möglichkeiten deutsch-französischer Zusammenarbeit

Während in der deutschen Entwicklungspolitik sowohl das Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (BMZ) und das Auswärtige Amt mit entwicklungspolitischen Fragen betraut sind, liegt im französischen System die Verantwortung für beide Bereiche maßgeblich beim Ministerium für Europa- und Außenpolitik. Insgesamt tragen in beiden Systemen jeweils 14 Ministerien zu signifikanten Budgets der deutschen (USD 25 Mrd.; Stand 2017) und französischen (USD 11 Mrd.; Stand 2017) EZ bei. Im zentralistischen französischen System erfolgt jedoch eine stärkere Steuerung. Weiterhin sind die französische Entwicklungsbank *Agence française de développement* (AFD) sowie die technische Agentur *Expertise France* (EF) in politische Entscheidungen eingebunden, was für die deutschen Durchführungsorganisationen nicht der Fall ist. Die Durchführungsorganisationen implementieren bilaterale Projekte in jeweils mehr als 115 Ländern, was zu einer signifikanten deutsch-französischen Überschneidung von Partnerlandsektoren führt (siehe Abbildung 1) und so Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit eröffnet. Hierunter fallen insbesondere der Klimaschutz in Mitteleinkommensländern (z.B. China, Indien, Marokko) sowie zusätzlich die Felder Arbeitsmarkt, Bildung und soziale Gerechtigkeit in Subsahara-Afrika (z.B. Kamerun, Kenia und Mali).

Jedoch erfolgt nur selten eine strategiegeleitete Zusammenarbeit auf Implementierungsebene (Krüger & Vaillé, 2019). Aus diesem Grund untersucht dieses Papier politische Ansatzpunkte für eine bessere Koordination. Interviews mit Entscheidungsträger\*innen aus Deutschland und Frankreich sowie den Fallstudienländern Kamerun und Marokko deuten auf vier Barrieren für eine stärkere Kooperation:

#### 1. Ausdifferenzierte Entwicklungssysteme erschweren Koordination:

Die Vielzahl von Ministerien und Durchführungsorganisationen, welche EZ-Aufgaben in Kooperation mit den Partnerländern wahrnehmen, führt zu einer Fülle von Positionen, die insbesondere auf deutscher Seite aufgrund geringer Steuerung zu widersprüchlichen Signalen führen kann. Gleichzeitig erschweren unterschiedliche Mandate die Ermittlung passender Gegenstücke auf deutscher oder französischer Seite.

#### 2. Unterschiedliche Verfahren erschweren die Durchführung gemeinsamer Projekte:

Die Ministerien der Geberstaaten planen mit verschiedenen Zeithorizonten und die Durchführungsorganisationen unterliegen unterschiedlichen nationalen Regularien, was die Initiierung und Durchführung von gemeinsamen Projekten erschwert.

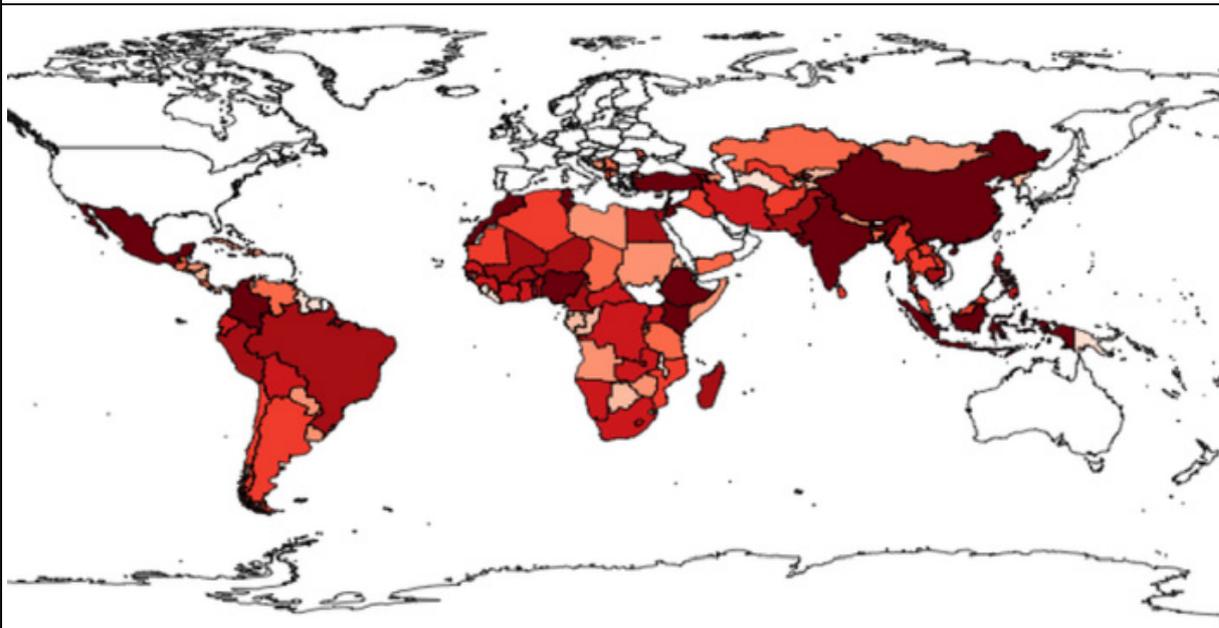
#### 3. Unterschiedliche Prioritäten erschweren einen koordinierten Dialog mit Partnern:

Unterschiedliche politische Prioritäten auf deutscher und französischer Seite können den Erfolg von Entwicklungsprojekten sowie gemeinsame Standards unterminieren. Insbesondere im Dialog mit Partnern, welche nur über beschränkte Koordinierungskapazitäten verfügen, ist es nicht zuträglich, wenn Absprachen aufgrund bilateraler geostrategischer Prioritäten ungenügend koordiniert werden.

#### 4. Ungenutzte Potenziale für eine stärkere Koordination mit anderen Partnern:

Aufgrund verschiedener Prioritäten (auch innerhalb Deutschlands und Frankreichs) bestehen ungenutzte Po-

Abbildung 1: Durchschnittliche Überschneidung von französischer und deutscher EZ 2016-2017.



Quelle: Kaplan (2020) basierend auf Daten der OECD. Dunkler schattierte Regionen implizieren eine stärkere Überschneidung von bilateraler EZ in Partnerlandsektoren.

tenziale für eine stärkere gemeinsame Implementierung. Insbesondere werden bestehende Koordinierungsmechanismen der EU nicht genügend genutzt, um mit anderen Gebern zu kooperieren.

**Kamerun und Marokko – Fallstudien deutsch-französischer EZ-Praxis**

In den zwei Fallstudienländern führen unterschiedliche Organisationsmandate dazu, dass deutsche und französische Akteure es schwierig finden, ihre jeweiligen Pendants zu identifizieren. So nehmen die französischen Durchführungsorganisationen am politischen EZ-Dialog mit der marokkanischen Partnerregierung teil, während im deutschen System diese Rolle vor allem dem BMZ vorbehalten ist. In Kamerun war es wiederum für Sektorexperten aus der französischen Botschaft schwierig, ein Gegenstück in der Deutschen Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) zu finden.

In der Vergangenheit stießen deutsch-französische Projekte der finanziellen Zusammenarbeit (FZ) bei der Kombination verschiedener Finanzierungsformen an ihre Grenzen. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau Entwicklungsbank (KfW) kann ihre Zuschussmittel ohne Nutzung der Partnersysteme vergeben. Hingegen ist die AFD bei der Vergabe ihrer Mittel im Rahmen eines Umschuldungsprogramms in Kamerun auf Ausschreibungen über das Partnerland angewiesen. Unterschiedliche Verfahren erhöhen Transaktionskosten in gemeinsamen Projekten. Um Problematiken dieser Art zu vermeiden, haben KfW und AFD gemeinsam mit der Europäischen Investitionsbank (EIB) eine sogenannte *Mutual Reliance Initiative* (MRI) ins Leben gerufen, welche innerhalb von Projekten gegenseitig Verfahren anerkennt – vom Screening bis hin zur Evaluierung. Hierbei ist eine Institution für einzelne Projektschritte federführend und die Verantwortung über verschiedene Projekte wird zwischen den Banken aufgeteilt. Mit starker politischer Unterstützung aus Paris und Berlin konnten so Projekte wie das weltgrößte Solarkraftwerk Ouarzazate in Marokko realisiert werden. Auch die technische Zusammenarbeit (TZ) nimmt sich gemeinsam mit der EU ähnlichen Herausforderungen an. Während beispielsweise *Expertise France* (EF) in der Vergangenheit teils die Richtlinien

der federführenden GIZ anwenden musste, erlauben neuere Richtlinien für sogenannte *EU Multi-Partner-Contributions Agreements* eine Zusammenarbeit unter Nutzung der Regularien des jeweiligen Geberlandes.

Darüber hinaus bestimmt die deutsch-französische Koordination sowie die Kapazität des Partnerlandes, ob ein konstruktiver trilateraler Dialog möglich ist. In Kamerun ergeben sich Herausforderungen durch den zentralisierten, korrupten und überlasteten lokalen Verwaltungsapparat. Obwohl gerade hier eine koordinierte deutsch-französische Position wichtig wäre, werden diplomatische Netzwerke zur kamerunischen Regierung aufgrund verschiedener Prioritäten nicht immer für gemeinsame Verhandlungen genutzt. Diese Fragmentierung setzt kontraproduktive Anreize, um einzeln mit den Gebern über das beste Angebot zu verhandeln und birgt das Risiko widersprüchliche Reformansätze zu verfolgen. Die Zusammenarbeit mit Marokko zeigt, dass auch im Dialog mit proaktiven Partnern die Abstimmung gemeinsamer Positionen wichtig ist. In einem gemeinsamen Vorhaben zur Aufbereitung von Klärwasser überzeugten die KfW und die AFD die marokkanische Regierung beispielsweise von konsequenteren ökologischen Richtlinien.

Für eine stärkere deutsch-französische Kooperation auf EU-Ebene mangelt es teils an politischer Unterstützung aus Berlin und Paris, da Bedenken bestehen, für die geopolitischen Ziele des anderen Gebers zu zahlen und an entwicklungspolitischer Sichtbarkeit zu verlieren. Deutsch-französische Vorhaben gewinnen jedoch an Wirksamkeit, wenn sie gemeinsam mit anderen Akteuren vertreten werden. Eine gemeinsam mit der EU durchgeführte Mission im kamerunischen Forstsektor verbesserte die Koordinierung zeitweise. In Marokko haben AFD und KfW die EIB für gemeinsame Infrastrukturprojekte gewinnen können und so auch Anreize zur gemeinsamen Finanzierung für multilaterale und regionale Entwicklungsbanken wie die Weltbank und die Afrikanische Entwicklungsbank (AfDB) geschaffen. Auch die trilaterale Zusammenarbeit mit neuen Gebern könnte in Zukunft eine stärkere Rolle spielen. Jedoch bedarf diese hinsichtlich geopolitischer Interessen einer intensiven Prüfung (Rioux, 2019).

Tabelle 1: Fallstudienländer Kamerun und Marokko – Barrieren und Möglichkeiten		
Dimension	Kamerun	Marokko
Divergierende Mandate	- Gesundheitsexperten der französischen Botschaft finden es schwer, in der GIZ ein Pendant zu finden	- Unterschiedliches politisches Engagement der deutschen und französischen Durchführungsorganisationen im EZ-Dialog
Divergierende Verfahren und Prozesse	- Verschiedene Finanzierungsformen erschweren gemeinsame FZ-Projekte	- MRI erleichtert gemeinsame Projektinitiierung in der FZ - Verschiedene TZ-Richtlinien erschweren EU-Projekte
Divergierende Prioritäten und Partnerdialog	- Schwache Kapazitäten der Partnerregierung erschweren Zusammenarbeit, wenn deutsch-französische Positionen divergieren	- Proaktive marokkanische Regierung erleichtert trilateralen Dialog - Gemeinsame Positionen erleichtern Durchsetzung von Standards
Koordination mit anderen Partnern	- Gemeinsame Mission mit EU im Forstsektor	- Kooperation von AFD und KfW mit EIB, AfDB und Weltbank

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Kaplan (2020)

## Empfehlungen für eine strategiegeleitete deutsch-französische Zusammenarbeit

Deutschland und Frankreich haben aufgrund ihrer umfangreichen Aktivitäten, die sich geographisch und sektoral häufig überschneiden, die Möglichkeit, eine Führungsrolle für nachhaltige Entwicklung zu übernehmen. Vor diesem Hintergrund lassen sich folgende Empfehlungen für einen strategischeren deutsch-französischen Ansatz für globale Herausforderungen formulieren:

### 1) Bewusstsein für unterschiedliche EZ-Systeme auf deutscher und französischer Seite schaffen

Auch wenn es mittelfristig schwierig ist, historisch gewachsene Institutionen zu verändern, ist es wichtig, die interministerielle Koordination in den beiden Staaten auf höchster politischer Ebene zu stärken. Komplementär sollten ein intensiverer Personalaustausch und *Deep Dive Sessions* sowohl auf ministerieller als auch implementierender Ebene für eine strategische Kooperation und Identifizierung von Synergien genutzt werden.

### 2) Gegenseitige Anerkennung von Verfahren fördern um Parallelstrukturen zu vermeiden

Die MRI zur gegenseitigen Anerkennung von Prüfverfahren in der FZ ist ein geeignetes Format, um koordinierte Ansätze zu verfolgen. Um eine breitere Bezugsgruppe mit dem Instrument vertraut zu machen, sollte die Anwendung in weiteren Projekten politisch unterstützt werden. Eine Ausweitung der MRI auf andere Finanzinstitute könnte deren Reichweite erhöhen. Analog müsste es der TZ politisch ermöglicht werden, trotz verschiedener Verfahren besser zu kooperieren. Eine Verzahnung mit Initiativen auf EU-Ebene bietet hierfür Möglichkeiten.

### 3) Partnerländer und -sektoren für die deutsch-französische Arbeit strategisch auswählen

Es ist wichtig, für die Zusammenarbeit mit Ländern in Subsahara-Afrika zu berücksichtigen, dass Geberprioritäten insbesondere in den frankophonen Partnerländern divergieren können. Ein Fokus auf Sektoren, in welchen sich politische Prioritäten überschneiden, ist empfehlenswert, um die Zusammenarbeit mit Partnerländern mit geringeren Koordinierungskapazitäten nicht zu unterlaufen. Gleichzeitig sollte die deutsch-französische Kooperation in Mitteleinkommensländern mittels Leuchtturmprojekten, wie klimafreundlicher Infrastruktur, gestärkt werden. Während konkrete Budgetziele für gemeinsame Projekte zu einer strategischeren Planung beitragen können, sollten Kapazitäten bestehen, um flexibel auf akute Erfordernisse und Möglichkeiten zu reagieren.

### 4) Deutsch-französische Koordination sollte offen für andere Akteure gestaltet werden

Insbesondere auf EU-Ebene sollten deutsche und französische Akteure eine Führungsrolle im politischen Prozess hin zu einer gemeinsamen EU-Programmierung einnehmen und diesen mit Pilotprojekten vorantreiben. Im Rahmen von gemeinsam erarbeiteten Arbeitsdokumenten (Non-Papern) könnten Initiativen während der EU-Ratspräsidentschaften von Deutschland 2020 und Frankreich 2022 eingebracht werden. Auch in internationalen Organisationen, in welchen beide Geber aktiv sind, sollte das deutsch-französische Tandem gemeinsam Initiativen zur Wahrung globaler öffentlicher Güter einbringen.

## Literatur

- Kaplan, L. (2020). *Systemic Challenges and Opportunities of Franco-German Development Cooperation* (Discussion Paper 10/2020). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- 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: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. Abgerufen von [https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP\\_8.2019.pdf](https://www.die-gdi.de/uploads/media/DP_8.2019.pdf)
- Rioux, R. (2019). *Réconciliations*. Paris: Editions Débats Publics.
- Vertrag von Aachen (2019). Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit und Integration. Abgerufen von <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2178596/7b304525053dde3440395ecef44548d3/190118-download-aachenervertrag-data.pdf>

### Dr. Lennart Kaplan

#### Assoziierter Wissenschaftler

„Inter- und transnationale Zusammenarbeit“

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

DOI: 10.23661/as5.2020



Dies ist eine Open-Access-Publikation, die kostenfrei gelesen und unter [www.die-gdi.de/publikationen/analysen-und-stellungnahmen/](http://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.