

d·i·e

Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik



German Development
Institute

Deutscher Bundestag

Ausschuss f. wirtschaftl.
Zusammenarbeit u. Entwicklung

Ausschussdrucksache

17(19)342b

Öffentliche Anhörung am 28. März

26. März 2012

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für
wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
Mittwoch, 28. März 2012
„Bilaterale und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit“

Stellungnahme von Dr. Thomas Fues
Leiter der Ausbildungsabteilung am
Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Thesen zur multilateralen Quote in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit

1 Wirkungen der multilateralen Quote

Deutschland ist eines der wenigen Geberländer im Kreis des OECD Development Assistance Committee (DAC), das bei der Steuerung seiner Entwicklungszusammenarbeit auf eine quantitativ fixierte Obergrenze für den Anteil der multilateralen Verwendungszwecke setzt (DAC 2010). Operativ relevant ist die politische Vorgabe für das BMZ, dessen Organisationseinheiten in einem ständigen Balanceakt die multilateralen Beiträge einhegen müssen. Denn wie in vergangenen Zeiten übertrifft das BMZ auch in seinem Haushalt für 2012 die Drittel-Quote, wenn auch dieses Jahr nur geringfügig mit einem multilateralen Anteil von 34,8 % (BMZ 2012).¹ Der durch die Zielverfehlung produzierte permanente Druck im Ministerium zur Absenkung multilateraler Vorhaben erhöht dort den administrativen Aufwand und kann zu einer Fehlallokation deutscher EZ-Mittel führen. Nämlich dann, wenn die Entscheidung zwischen bi- oder multilateraler Implementierung nicht mehr ausschließlich der Optimierung der entwicklungspolitischen Zielerreichung dient, sondern eine systematische Privilegierung bilateraler Maßnahmen greift.

Die Anpassungslast für den multilateralen Bereich trifft die internationalen Organisationen nicht gleichmäßig, sondern wird in hohem Maße auf die Vereinten Nationen abgewälzt. Gegenüber dem Europäischen Entwicklungsfonds, den Bretton Woods-Institutionen (IWF und Weltbank) sowie den Regionalbanken hat sich die Bundesregierung nämlich durch mehrjährige Zahlungsverpflichtungen rechtlich gebunden. Hingegen handelt es sich bei den Zahlungen an die entwicklungspolitischen Einrichtungen der Vereinten Nationen um jährlich neu festzulegende freiwillige Leistungen (Fues 2010a und b). Dies hat eine auffällige Diskrepanz zwischen regulären und freiwilligen Zahlungen an die Weltorganisation zur Folge. Bei den VN-Pflichtbeiträgen steht Berlin mit 8 % des regulären Budgets an dritter Position (AA 2012). Hingegen rangiert unser Land beim Kernhaushalt des VN-Entwicklungsprogramms, UNDP, um nur ein Beispiel zu nennen, mit 3 % im Jahr 2010 nur an elfter Stelle (UNDP 2011: 39).

¹ Zu den besonderen Merkmalen der europäischen EZ vergleiche die von Stephan Klingebiel für diese Anhörung vorgelegte Stellungnahme. Es sprechen gute Argumente dafür, die EZ-Leistungen der Europäischen Union dem bilateralen Anteil zuzurechnen, da sich im europäischen Kontext zunehmend eine hybride Staatlichkeit herausbildet (Habermas 2011). Die Außenbeziehungen der EU, darunter auch die EZ, werden durch ein von Mitgliedstaaten, Kommission und Parlament gemeinsam getragenes Zielbündel definiert (siehe beispielsweise die Einrichtung des Europäischen Auswärtigen Dienstes), das sich mit nationalstaatlichen Zielen im Prozess der voranschreitenden europäischen Integration zu einer unauflösbaren Gesamtheit verbindet.

2. Globale Herausforderungen und internationale Kooperation

Die aktuelle Entwicklung der Weltgesellschaft wird durch einen historisch neuartigen, nicht-linearen und in seinem weiteren Verlauf nicht abschätzbaren Transformationsprozess bestimmt (WBGU 2011; Messner 2011). Rasant wachsende wechselseitige Verflechtungen zwischen allen Gesellschaften erhöhen die Komplexität des globalen Systems und verlangen von den Regierungen immer anspruchsvollere Steuerungsleistungen in einem interdependenten Mehrebenensystem bei gleichzeitig zunehmender Anzahl von Akteuren. Vielfältige planetarische Gefahrenpotenziale verdichten sich zu systemischen Risiken, für deren Bearbeitung bislang keine adäquaten Mechanismen kollektiven Handelns (Global Governance) zur Verfügung stehen (WEF 2012). Machtverschiebungen zugunsten der Schwellenländer, insbesondere im asiatischen Raum, haben die Dominanz der (westlichen) Industrieländer, die seit Beginn der industriellen Revolution (Ende des 18. Jahrhunderts) die internationale Politik bestimmt haben, unwiderruflich gebrochen. Technologische Neuerungen lassen die Schranken von Raum und Zeit verschwinden und ermöglichen horizontale, transnationale Kommunikation und Kooperation jenseits hierarchischer Kontroll- und Herrschaftssysteme.

Die internationale Entwicklungszusammenarbeit - und damit auch die strategische und operative Tätigkeit des BMZ - wird immer stärker durch die globalen Herausforderungen und ihre Auswirkungen auf die Entwicklungswelt in Anspruch genommen. An die Seite der auf die Wirtschafts- und Sozialstrukturen der Partnerländer abzielenden Unterstützungsprogramme tritt der nationalstaatliche Auftrag an das Ministerium, sich zunehmend bei der Bereitstellung globaler öffentlicher Güter zu engagieren. Die klassische Entwicklungszusammenarbeit (EZ) verwandelt sich zunehmend in innovative Formen der internationalen Zusammenarbeit (IZ), die sich auf die neu entstehenden globalen Räume ausrichtet. Im Sinne einer erhöhten konzeptionellen Klarheit und sachlichen Differenzierung in den Geberbudgets hat Inge Kaul bereits Ende der 1990er Jahre im Rahmen der UNDP-Studien zu globalen öffentlichen Gütern eine weitreichende Unterscheidung bei der statistischen ODA-Erfassung vorgeschlagen (Kaul / Grundberg / Stern 1999: 495): Die klassische, auf die internen Verhältnisse der Partnerländer zielende EZ solle als ODA-C (C = country) separat von der ODA-G (G = global) dargestellt werden. Generell ist anzunehmen, dass für ODA-C ein deutlich höherer Grad an Bilateralität möglich ist als für wirksame ODA-G, die einen globalen Handlungsrahmen voraussetzt.

Es liegt somit in theoretischer Betrachtung nahe, dass multilaterale Organisationen bei der kollektiven Bearbeitung globaler Aufgaben komparative Vorteile gegenüber bilateralen Akteuren aufweisen. Wie jedoch Helmut Reisen in seiner Stellungnahme für diese Anhörung eindringlich

vor Augen führt, ist die tatsächliche Leistungsfähigkeit des multilateralen Systems durch institutionelle Fragmentierung, Mandatsdoppelungen und Rivalitäten beeinträchtigt. Bei der funktionalen Bestimmung multilateraler Mandate ist auch zu berücksichtigen, dass die Erreichung einer höheren Steuerungsleistung durch internationale Akteure nicht zwingend eigene operative Tätigkeiten erfordert. So könnten sich beispielsweise die VN-Entwicklungsorganisationen auf die Formulierung universeller Ziele, Handlungsstrategien und Standards beschränken und die darauf ausgerichteten Umsetzungsmaßnahmen bilateralen und anderen Akteuren überlassen, die sie kritisch begleiten und gegebenenfalls korrigieren.

Dieser Überlegung folgend haben die französischen Entwicklungsexperten Severino / Ray (2010) ein neues Konzept für multilaterale Leitorganisationen formuliert. Als Treuhänder des globalen Gemeinwohls sollen sie nicht mehr eigene Projekte oder Programme durchführen, sondern sich auf die Schaffung eines verbindlichen Referenzrahmens für die kollektive Bereitstellung globaler öffentlicher Güter konzentrieren („Dirigent statt Geiger“). Die dafür erforderlichen Mittel sollen nach Meinung der Autoren dann nicht mehr als *official development assistance*, sondern als *global public finance* bezeichnet werden. Die Bereitstellung der für derartige Zwecke erforderlichen Ressourcen ist nach dieser Logik nicht ins Belieben der Staaten gestellt, sondern als völkerrechtlich verbindliche Verpflichtung zu behandeln, analog zur öffentlichen Daseinsvorsorge im innergesellschaftlichen Kontext. Angesichts einer nicht vorhandenen und auch nicht wünschenswerten Weltregierung wären insbesondere die mächtigen Länder gefordert, die Autorität und Handlungsfähigkeit des multilateralen Systems durch eine Selbstverpflichtung auf gemeinsam definierte globale Ziele und faire finanzielle Lastenteilung zu stärken.

Noch ein weiteres Argument spricht für eine tendenziell steigende Relevanz internationaler Organisationen: Infolge der strukturellen Machtverschiebungen spielen die Schwellenländer des Südens eine immer wichtigere Rolle im Global Governance-System. Ein eindrückliches Beispiel dafür ist die plötzliche, Krisen bedingte Installation der G-20 auf der Ebene der Staats- und Regierungsspitzen im Jahr 2008 unter starker Beteiligung von Entwicklungsländern. Die neue G-20 ist nicht das Ergebnis einer von der G-8 betriebenen Öffnung und Erweiterung, wie etwa von Deutschland im Rahmen des Heiligendamm-Prozesses 2007 angestrebt (Fues / Leininger 2008), sondern repräsentiert einen neuen Typus multipolarer Politikkoordination. Auf Drängen der Schwellenländer in der G-20 hat sich der informelle Club inzwischen zu seiner Verantwortung für globale Entwicklung bekannt (Fues/Wolff 2010). Bei der Vorbereitung und Umsetzung von entwicklungspolitischen Beschlüssen der G-20 setzen diese Mitgliedstaaten auf

eine verstärkte Einbeziehung der multilateralen Institutionen, insbesondere der Agenturen im VN-System, wo sie über eine Entwicklungsländer-Stimmenmehrheit nach dem Prinzip „Ein Land – eine Stimme“ verfügen.

3 Konsequenzen für die deutsche EZ

Der wachsende globale Problemdruck und das Erstarken der großen Schwellenländer verweisen darauf, dass die Wahrnehmung deutscher Interessen ohne ein strategisches Engagement im multilateralen System nicht angemessen erfolgen kann. Wenn Deutschland und das BMZ ihren Einfluss in den internationalen Organisationen wahren und pro-aktiv die neu entstehenden Räume internationaler Kooperation zur Bereitstellung globaler öffentlicher Güter und zur Schaffung globaler Regelwerke mitgestalten wollen, müsste die multilaterale Quote auf den Prüfstand gestellt werden. Die anhaltende Überschreitung der politischen Zielvorgabe im BMZ-Haushalt zwingt das gesamte Ressort zur systematischen Bevorzugung bilateraler Vorhaben und verhindert innovative deutsche Initiativen in internationalen Organisationen. Denn dort werden Einflussmöglichkeiten entscheidend durch die finanziellen Beiträge bestimmt, die ein Land seinem wirtschaftlichen und politischen Gewicht entsprechend einbringt. Wenn Deutschland seine Leistungen hier kürzt, kann es keine größeren Mitgestaltungsrechte erwarten. Welche Erfolgsaussichten hat das beispielsweise das deutsche Bemühen um Ansiedlung des Green Climate Fund in Bonn, wenn es nicht durch Aufstockung der deutschen Leistungen in diesem Bereich untermauert wird? Der derzeit als Alternative praktizierte Einsatz von deutschen Durchführungsorganisationen in multilateralen Kontexten ohne gleichzeitige Sicherung der eigenen Präsenz in den globalen Entscheidungszentren birgt das Risiko, dass der Einfluss Deutschlands schwindet und die Steuerungsfähigkeit des BMZ gegenüber dem eigenen Vorfeld leidet.

Der multilaterale EZ-Anteil sollte als eine abgeleitete, nicht als vorab zu fixierende Größe verstanden werden. Durch die Verwendung einer abhängigen Variable als zentrale Steuerungsgröße wird der Möglichkeitsraum strategischer Optionen für die deutschen und europäischen Außenbeziehungen unnötigerweise eingeschränkt. Die Verfolgung deutscher Interessen und entwicklungspolitischer Anliegen wird so eher behindert als befördert. Voraussetzung für ein effektives Vorgehen Deutschlands angesichts wachsender globaler Risiken wäre eine Ressort übergreifende multilaterale Strategie, die die unterschiedlichen, teilweise gegensätzlichen nationalen Ziele in Beziehung zueinander setzt und kohärente Programme für die internationale Zusammenarbeit definiert.

Literatur:

AA (Auswärtiges Amt) (2012): Der finanzielle Beitrag Deutschlands für die Vereinten Nationen, Berlin: AA; im Internet unter: http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Friedenspolitik/VereinteNationen/StrukturVN/Finanzen/FinanzbeitragD_node.html

BMZ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) (2012): Haushalt 2012, Bonn: BMZ; im Internet unter: <http://www.bmz.de/de/ministerium/haushalt/index.html>

DAC (Development Assistance Committee) (2010): DAC Report on Multilateral Aid, Paris: OECD

Fues, Thomas (2010a): Zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen, in: Jörg Faust / Susanne Neubert (Hrsg.), *Wirksamere Entwicklungspolitik: Befunde, Reformen, Instrumente (Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik 8)*, Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges., 403-430

Fues, Thomas (2010b): *Bi oder Multi? Deutsche Interessen und entwicklungspolitische Strategien*, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung

Fues, Thomas / Julia Leininger (2008): Germany and the Heiligendamm process in: Andrew Cooper / Agata Antkiewicz (eds.), *Emerging powers in global governance - lessons from the Heiligendamm process*, Waterloo: Center for International Governance Innovation, 235-267

Fues, Thomas / Peter Wolff (eds.) (2010): *G20 and global development: how can the new summit architecture promote pro-poor growth and sustainability?* Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (E-Publikation)

Habermas, Jürgen (2011): *Zur Verfassung Europas*, Berlin: edition suhrkamp

Kaul, Inge / Isabelle Grundberg / Marc A. Stern (1999): Global public goods: concepts, policies and strategies, in: Inge Kaul / Isabelle Grundberg / Marc A. Stern (eds.), *Global public goods: international cooperation in the 21st century*, New York/Oxford: Oxford University Press, 450-516

Messner, Dirk (2011): Three waves of global change: the dynamics of global governance in the first half of the 21st century, in: Thomas Fues / Liu Youfa (eds.), *Global Governance and Building a Harmonious World: a comparison of European and Chinese concepts for international affairs*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE Studies 62), 9-38

Severino, Jean-Michel / Olivier Ray (2010): *The end of ODA (II): the birth of hypercollective action*, Working Paper 218, Washington, D.C.: Center for Global Development

UNDP (United Nations Development Programme) (2011): *Delivering on Commitments, Annual Report*, New York: UNDP

WBGU (Wissenschaftlicher Beirat Globale Umweltveränderungen) (2011): *Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation, Hauptgutachten*, Berlin: WBGU

WEF (World Economic Forum) (2012): *Global Risks Report 2012*, Genf: WEF