



Deutscher Bundestag
Ausschuss f. wirtschaftl.
Zusammenarbeit u. Entwicklung

Ausschussdrucksache
17(19)342c

ÖA am 28. März 2012

26. März 2012

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für
wirtschaftliche Zusammenarbeit:

**„Bilaterale und multilaterale
Entwicklungszusammenarbeit“**

am 28.03.2012

Schriftliche Stellungnahme des BMZ

1. **Einführung**
2. **Chancen und Herausforderungen bilateraler und multilateraler EZ**
 - 2.1 Bilaterale Entwicklungszusammenarbeit
 - 2.2 Multilaterale Entwicklungszusammenarbeit
 - 2.3 Zusammenwirken von bi- und multilateralem Engagement
3. **Quotierung der Finanzmittel der Entwicklungszusammenarbeit**

1. Einführung

Die Steigerung von Effizienz und Wirksamkeit in der Entwicklungszusammenarbeit und die Verteilung der bilateralen sowie der europäischen und multilateralen deutschen Leistungen im Verhältnis von zwei Dritteln zu einem Drittel sind im **Koalitionsvertrag** für die 17. Legislaturperiode als zentrale Anliegen der Bundesregierung für die Entwicklungspolitik benannt.¹ Die in diesem Zusammenhang genannten Maßnahmen (u. a. Profilschärfung, Akzentuierung, Arbeitsteilung) verdeutlichen, dass diese Ziele nur durch eine verbesserte Nutzung und intelligente Verzahnung der **spezifischen komparativen Vorteile von bi- und multilateraler Zusammenarbeit** erreicht werden kann. Diese Formen der Zusammenarbeit sollten **komplementär zueinander** eingesetzt werden.

Dabei spielen diverse Faktoren, wie zum Beispiel länder- und regionenspezifische Rahmenbedingungen (*Least Developed Country*, Schwellenland, Konflikt, post-Konflikt, etc.), inhaltlich-thematische Zusammenhänge und entsprechende Eignung verfügbarer bi- oder multilateraler Instrumente und Ansätze eine gewichtige Rolle. Dementsprechend betont auch das im letzten Jahr veröffentlichte **entwicklungspolitische Konzept des BMZ** („Chancen schaffen – Zukunft entwickeln“) die Bedeutung **differenzierter**, an den jeweiligen Herausforderungen ausgerichteter **Herangehensweisen**. Entscheidend ist dabei auch die Frage, wie mit begrenzten Steuermitteln mehr **Entwicklungswirkung** erzielt werden kann. Grundlegende Werte und deutsche entwicklungspolitische Interessen können und müssen in der bi- und multilateralen EZ gleichermaßen aktiv eingebracht und ihre spezifischen komparativen Vorteile entsprechend optimal in Wert gesetzt werden.

2. Chancen und Herausforderungen bilateraler und multilateraler EZ

2.1 Bilaterale Entwicklungszusammenarbeit

Das BMZ schreibt der bilateralen Zusammenarbeit spezifische komparative Vorteile zu, darunter insbesondere:

- Schnelligkeit, Flexibilität und Partnerorientierung

Der direkte Zugriff auf Durchführungsinstitutionen, der direkte Partnerdialog über die Außenstruktur und im bilateralen Politikdialog sowie die Fähigkeit, den Erfordernissen entsprechend maßgeschneiderte Instrumente und Verfahren anzubieten, erlauben es, schnell, flexibel und am Bedarf vom Partner orientiert zu agieren.

- Spezifisches Know-how Deutschlands und aktive Rolle der Privatwirtschaft

In bestimmten Themenfeldern, wie zum Beispiel Berufliche Bildung, Klimaschutz, Erneuerbare Energien, Energieeffizienz, Umwelt (-technologien) oder nachhaltige Wirtschaftsentwicklung werden der deutschen EZ international ein spezifisches Know-how, gute Technologien und/oder Beratungsexpertise zugeschrieben, die dann auch bilateral nachgefragt werden (wovon auch deutsche Beratungsunternehmen und die dt. Wirtschaft zum Nutzen aller profitieren).

¹ „Wir wollen die Wirksamkeit der Entwicklungspolitik steigern und sie durch eine Schärfung des Profils, Akzentuierung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, klare nationale und internationale Arbeitsteilung nach den Prinzipien der Erklärung von Paris, Steigerung der Kohärenz sowie durch eine effizientere Gestaltung der bilateralen, multilateralen und europäischen Organisationsstrukturen und Instrumente neu ausrichten.“ (S. 128, Koalitionsvertrag der 17. Legislaturperiode, 2009). „Wir wollen eine Verteilung der bilateralen sowie der europäischen und multilateralen deutschen Leistungen im Verhältnis von zwei Dritteln zu einem Drittel erreichen“ (S. 129, Koalitionsvertrag der 17. Legislaturperiode, 2009).

- Legitimität und Vertrauen; Sichtbarkeit

Durch die z.T. jahrzehntelange offene und partnerorientierte Arbeit hat sich die deutsche bilaterale EZ eine hohe Legitimität und eine gute Vertrauensbasis bei Partnern und anderen Gebern erworben. Gleichzeitig kann in der bilateralen EZ dem Bürger (und dem Partner) direkter die Verwendung deutscher Steuergelder in bilateralen Programmen und Projekten demonstriert werden.

- Werte- und interessen geleitete Entwicklungszusammenarbeit

In der bilateralen EZ kann Deutschland direkter grundlegende Werte und eigene Interessen in den Politikdialog mit dem Partner einbringen, Voraussetzungen für die bilaterale Zusammenarbeit formulieren und z.B. auch offener sensible Governance-Fragen ansprechen.

Herausforderungen bilateraler Zusammenarbeit:

Nicht alle komparativen Vorteile der bilateralen EZ können immer zum Tragen kommen. So ist ein einzelner bilateraler Geber wie Deutschland bei größeren Krisen, wie z.B. die eine schnelle und volumenmäßig große Reaktion erfordernde Hungerkatastrophe am Horn von Afrika, als einzelner zu klein, um nachhaltige Wirkungen erzielen zu können. Er kann sich aber als bilateraler Geber in gemeinsame Prozesse z.B. mit der EU und VN-Einrichtungen zielgerichtet einbringen. Als einzelner bilateraler Geber muss auch die deutsche EZ sich im Sinne der internationalen Wirksamkeitsagenda um eine rationalere Arbeitsteilung und die verstärkte Koordinierung und Harmonisierung von bilateralen Ansätzen in den Partnerländern kümmern.

Zur Umsetzung ihres spezifischen Know-hows ist die deutsche EZ auch auf die weitere Profilschärfung und stärkere Nutzung ihrer Gestaltungsmöglichkeiten in der multilateralen Zusammenarbeit angewiesen, wo Koalitionen gebildet, Rahmenbedingungen gesetzt und Mittel mobilisiert werden müssen, um z.B. die Wirksamkeit bilateraler Maßnahmen im Klimaschutz zu erhöhen. Wichtiges Fundament für die Legitimität der bilateralen EZ ist auch, dass sich die deutsche Entwicklungspolitik z.B. in den VN und der EU für ihre Positionen und Wertorientierungen einsetzt und kontinuierlich und verstärkt Anstrengungen unternimmt, die Wirksamkeit der bilateralen EZ weiter zu erhöhen.

Sichtbarkeit und Effektivität als bilateraler Geber müssen auch dadurch gesteigert werden, dass die deutsche ODA-Koordinierung übergreifend auf das BMZ übertragen wird (sowohl durch eine effektivere politische Steuerung der deutschen Durchführungsorganisationen – siehe die durchgeführte Fusion der TZ-Organisationen zur GIZ - als auch der Aktivitäten im Ressortkreis) und/oder dass die deutsche EZ in gemeinsamen Ansätzen mit anderen bi- und multilateralen Gebern vor Ort Funktionen als Gebersprecher übernimmt. Eine starke und wirksame bilaterale EZ schafft den notwendigen Druck, damit die europäische und multilaterale EZ insgesamt besser werden, wie auch umgekehrt die bilaterale EZ vom Zusammenwirken mit der multilateralen EZ und im Rahmen der EU profitiert.

2.2 Multilaterale Entwicklungszusammenarbeit

Durch multilaterale Entwicklungspolitik gestaltet das BMZ die Zusammenarbeit mit staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren in und über multilaterale Organisationen sowie in

internationalen Foren und Netzwerken für eine globale und nachhaltige Entwicklung mit. Die großen multilateralen Organisationen, wie Weltbank, regionale Entwicklungsbanken und VN, sind wichtige Akteure der internationalen Entwicklungsarchitektur und besitzen als solche Vorzüge, die das BMZ als Mitglied bzw. Anteilseigner für die Gestaltung einer zukunftsfähigen und wirksamen globalen Entwicklung nutzt.

Das BMZ schreibt der multilateralen Zusammenarbeit spezifische komparative Vorteile zu, darunter insbesondere:

- Multilaterale Organisationen als globale entwicklungspolitische *Agenda-Setter* und Dialogplattformen

Aufgrund ihrer breitgefächerten Mitgliedschaft stellen multilaterale Organisationen ein Forum für die Diskussion, die Abstimmung und den Austausch zwischen Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern dar. Gegenseitiges Lernen und Erfahrungsaustausch, gemeinsame Standardsetzung und Strategiebildung können in diesen Foren vorangetrieben werden.

- Multilaterale Organisationen als internationale *Governance*-Akteure

Multilateralen Organisationen kommt auch eine maßgebliche *Governance*-Rolle für die Verzahnung und Kohärenz von Entwicklungspolitik mit Institutionen und Prozessen anderer globaler Politikfelder, wie Klima, Sicherheit und Handel zu.

- Multilaterale Organisationen als entwicklungspolitische Wissensträger

Aufgrund ihrer jahrzehntelangen Führungsrolle in der Entwicklungszusammenarbeit verfügen multilaterale Organisationen über ein enormes Wissen und treiben die Forschung zu entwicklungspolitischen Themen voran. Insbesondere die Weltbank gilt als dominierende entwicklungspolitische „*knowledge bank*“.

- Multilaterale Organisationen als große „Entwicklungsfinanciers“

Multilaterale Organisationen verwalten vergleichsweise große Mittelvolumina, so dass einzelne bilaterale Geber mit ihren nationalen Beiträgen über ihre Mitwirkung an multilateralen Organisationen eine große Hebelwirkung für ihre Positionen erzielen können. Auch für das BMZ und deutsche Durchführungsorganisationen bilden multilaterale Organisationen wichtige Hebel, um eigene Schwerpunkte und Positionen international auf die Agenda zu heben und bilaterale Expertise besser in Wert zu setzen.

- Wirksamkeit multilateraler Entwicklungszusammenarbeit

Ferner wird durch das Poolen der Beiträge bilateraler Geber und eine gemeinsame Umsetzung die Gefahr einer Überforderung von Institutionen und Verwaltung im Partnerland abgemildert. Häufig kommt multilateralen Organisationen, die allen Ländern ihrer Nehmerschaft Präsenz garantieren, gerade in fragilen Staaten oder ggü. sog. „*Aid Orphans*“ die Rolle als „*donor of last resort*“ zu.

Sonderfall Europäische Union (EU)

Wo sich die EU entwicklungspolitisch betätigt, treffen viele der komparativen Vorteile von multilateralen Organisationen auch auf sie zu. Im Unterschied zu diesen nimmt die EU als globaler Akteur auch ein politisches Mandat wahr, für dessen Umsetzung die EU über eigene institutionelle Strukturen und eigene Mittel verfügt. Bilaterale und EU-Entwicklungspolitik

werden verstärkt in Brüssel koordiniert, mit dem Ziel einer europäischen Entwicklungspolitik aus einem Guss. Ganz im Sinne der Europäischen Verträge rücken somit im Zuge der europäischen Integration die Entwicklungspolitiken von Union und Mitgliedstaaten immer enger zusammen. Die Entwicklungspolitik der EU bietet darüber hinaus die besondere Möglichkeit, im Sinne von Politikkohärenz auf andere Bereiche einzuwirken, für welche die Union die ausschließliche Zuständigkeit besitzt, insbesondere Außenhandel, Landwirtschaft und Fischerei. Das Prinzip der Politikkohärenz für Entwicklung ist in den Europäischen Verträgen verankert.

Herausforderungen für die multilaterale EZ

Der 2011 DAC *Report on Multilateral Aid* unterteilt sechs große Entwicklungsorganisationen (EU-Institutionen, IDA, VN Fonds und Programme, Global Fund, AfDB und ADB) und über 200 kleine Organisationen. Die zunehmende Erweiterung des Geberspektrums um neue bilaterale Geber, Stiftungen, vertikale Fonds etc. eröffnet einerseits ein enormes politisches und finanzielles Potential. Andererseits werden die Volumina von EZ parzelliert und höhere direkte und indirekte Transaktionskosten verursacht (**Fragmentierung**). Dadurch werden immer mehr Steuerungskapazitäten der Partnerländer gebunden und nicht selten überfordert, insbesondere in am wenigsten entwickelten und fragilen Ländern. Gegenwärtig unterstützt das BMZ verschiedene Initiativen für stärkere Kohärenz und Konzentration multilateraler Organisationen.

Im Hinblick auf multilaterale Zusammenarbeit bestehen international unterschiedliche Initiativen, um die **Wirksamkeit multilateraler Organisationen** zu überprüfen, „*good/bad performer*“ unter den multilateralen Organisationen zu identifizieren und Reformprozesse anzustoßen. Neben der von DFID 2011 erstellten *Multilateral Aid Review (MAR)* nehmen diverse Geber (u. a. Australien, Dänemark, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Schweden, Schweiz, Spanien) ähnliche Bewertungen multilateraler Organisationen vor. Zudem haben insbesondere die Entwicklungsbanken *Results Frameworks* (z. B. *IDA Results Measurement System*; *ADB Results Framework*), um ihr Engagement in Partnerländern, aber auch ihre Wirksamkeit zu prüfen. Das BMZ entwickelt derzeit wie auch Frankreich ein eigenes Konzept für die Planung der Zusammenarbeit mit multilateralen Organisationen (ein Entwurf wird in Kürze vorliegen) und setzt sich insbesondere dafür ein, gemeinsame Prüfungsstandards und Monitoringverfahren unter Gebern zu entwickeln. So führt das BMZ seit Herbst 2011 das Sekretariat des *Multilateral Organization Performance Assessment Network (MOPAN)*. MOPAN ist ein Netzwerk von 16 Gebern, die gemeinsam und effizient die interne Leistungsfähigkeit multilateraler Organisationen und vertikaler Fonds überprüfen.

2.3 Zusammenwirken von bi- und multilateralem Engagement

Im Rahmen der vom Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages festgeschriebenen Aufteilung zwischen bi- und multilateraler EZ (vgl. dazu auch Pkt. 3) setzt sich das BMZ für eine intelligente Verknüpfung von bilateralem und multilateralem Engagement ein. Die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit kann durch eine **gezielte Kooperation** mit multilateralen Organisationen fallweise eine stärkere Hebelwirkung entfalten und eigene Stärken und Erfahrungen einbringen. Umgekehrt kann die multilaterale und EU-EZ von der Expertise und Legitimität der deutschen bilateralen EZ profitieren. So profitieren die EU, Partnerländer aber auch die deutsche EZ von der Schaffung von Finanzierungsplattformen z.B. in der EU, wo die KfW ihr Know-how in der Mischung von Haushalts- und Kapitalmarktmitteln z.B. zur Finanzierung erneuerbarer Energien in Entwicklungsländern

einbringt bzw. in die Umsetzung von EU-Mitteln eingebunden wird. Darüber hinaus können bilaterale Mittel parallel zum Engagement in multilateralen Fonds wie dem Montrealer Protokoll Fonds oder internationale Allianzen (z.B. GAVI) die Sichtbarkeit des deutschen bilateralen Engagements erhöhen.

Die Expertise und Durchführungskompetenz der deutschen bilateralen EZ führt außerdem zu einer Reihe **strategischer Partnerschaften** zu bestimmten Themen z.B. mit regionalen Entwicklungsbanken. Ein Beispiel hierfür ist die Partnerschaft mit der Interamerikanischen Entwicklungsbank (IDB) im Bereich Klima und Energie seit 2004.

3. Quotierung der Finanzmittel der Entwicklungszusammenarbeit

Im Koalitionsvertrag haben die Koalitionspartner vereinbart, dass „...[sie] eine Verteilung der bilateralen sowie der europäischen und multilateralen deutschen Leistungen im Verhältnis von zwei Drittel zu einem Drittel erreichen [wollen]...“ An diesem Ziel, das auf einen Beschluss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages von 1993 zurückgeht, orientiert sich die deutsche Entwicklungspolitik. Die im KOAV angestrebte Mittelaufteilung ist als politische und strategische Zielgröße zu verstehen und lässt sich aufgrund der natürlichen Auszahlungsschwankungen/Spitzen bei multilateralen Finanzierungen nicht punktgenau erfüllen. In ihr drückt sich vielmehr die grundsätzliche politische Präferenz für eine Stärkung des bilateralen Engagements aus. Im Ergebnis ist eine weitere Stärkung des bilateralen Engagements also nicht ausschließlich durch „Einsparungen“ oder „Umsteuern“ aus dem multilateralen Bereich möglich und/oder politisch vertretbar. Vielmehr müsste das bilaterale Engagement durch die Bereitstellung zusätzlicher Haushaltsmittel im Einzelplan 23 gestärkt werden. Genau diese Linie hat die Bundesregierung in der laufenden Legislaturperiode im Rahmen der haushaltspolitischen Möglichkeiten umgesetzt. Wichtiger als die Quotendiskussion sind entwicklungspolitische Inhalte und Wirksamkeit.

Um das Koalitionsziel einer Steigerung von Effizienz und Wirksamkeit in der multilateralen Entwicklungspolitik zu erreichen, unterstützt das BMZ verschiedene Maßnahmen. Dazu zählt u.a. die Erstellung des oben genannten Konzepts zur Zusammenarbeit mit den multilateralen Entwicklungsorganisationen. Dieses soll multilaterale Organisationen und vertikale Fonds auf der Grundlage von drei Kriterien systematisch bewerten, um dem BMZ strategische Entscheidungen zu ermöglichen. Bei dieser Bewertung wird das BMZ eng mit anderen Gebern (MOPAN) und dem neuen Evaluierungsinstitut zusammenarbeiten. Außerdem unterstützt das BMZ im Rahmen der Umsetzung der *Busan Partnership for Effective Development Cooperation* Reformmaßnahmen zur Reduktion von Fragmentierung im Sinne von §25 der Abschlusserklärung von Busan (u. a. Verpflichtung zur Verringerung der Proliferation multilateraler Finanzierungskanäle) innerhalb der Globalen Partnerschaft, der OECD und regionaler und multilateraler Institutionen (insb. VN: UN *Delivering as One*, UN Women; *Comprehensive Funds Portfolio Review* der Weltbank).