

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. wirtschaftl.
Zusammenarbeit u. Entwicklung

Ausschussdrucksache
17(19)342e

ÖA am 28. März 2012

27. März 2012



Feste Quote für die Aufteilung in bi- und multilaterale EZ

Öffentliche Anhörung

**„Die Vor- und Nachteile von bilateraler und multilateraler Entwicklungszusammenarbeit“
am 28. März 2012 im Deutschen Bundestag**

Stellungnahme von Dr. Klaus Schilder, Global Policy Forum Europe

„Ich finde eine feste Quote im Grunde realitätsfern. Denn es kommt auf die Situation an, ob ich etwa in Somalia bilateral oder über internationale Organisationen mehr bewirken kann.“

Bundesminister Dirk Niebel, 9. Oktober 2011¹

I. Zusammenfassung

Seit einigen Jahren zeichnet sich eine zunehmende Unschärfe bei der Kategorisierung zwischen bilateraler und multilateraler Entwicklungszusammenarbeit ab. Während einerseits die multilaterale Zusammenarbeit durch steigende bilaterale Beistellungen von freiwilligen deutschen ODA-Beiträgen an multilaterale Organisationen „bilateralisiert“ wird, folgt aus den internationalen Vereinbarungen zur Steigerung der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit bedingten und der verstärkten Hinwendung zu Instrumenten der programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung eine verstärkte Koordination bilateraler Geber und multilateraler Organisationen in Gebergruppen - die bilaterale Zusammenarbeit wird gewissermaßen „multilateralisiert“. Eine durch nationale politische Vorgaben festgelegte starre Quotierung des multilateralen Anteils der Gesamt-ODA Deutschlands steht daher in einem direkten Spannungsverhältnis zu den Erfordernissen einer zeitlich und thematisch flexiblen Mittelallokation zwischen bilateralen Programmen und der Zusammenarbeit mit multilateralen Organisationen. Es besteht sogar die Gefahr, dass sinnvolle Maßnahmen der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit aus formalen Quotierungszwängen nicht oder nicht in ausreichender Weise erfolgen können. Das bisherige System einer festen Quote im Verhältnis von bilateraler zu multilateraler Entwicklungszusammenarbeit sollte daher zugunsten eines flexibel anhand einer ressortübergreifenden Strategie zur multilateralen Entwicklungszusammenarbeit festgelegten und zeitlich dynamischen multilateralen Anteils an der gesamten deutschen ODA abgeschafft werden.

II. Trends in der multilateralen Entwicklungsfinanzierung Deutschlands

Neben der Schweiz² und wenigen anderen Gebern (vgl. die Stellungnahme von Prof. Dr. Helmut Reisen) ist Deutschland eines der Geberländer im Kreis der OECD-DAC Geber, die ihre Entwicklungszusammenarbeit in einen bilateralen und einen multilateralen Teil quotieren.³ Dies soll geschehen, „um die Gestaltungsmöglichkeiten der deutschen Entwicklungspolitik zu erweitern und den Wirkungsgrad der eingesetzten Haushaltsmittel zu erhöhen.“⁴ Es ist Ausdruck der in die 1990er Jahre zurückreichenden politischen Absicht, die Sichtbarkeit, parlamentarische Kontrolle und strategische Steuerung der

¹ Vgl. „Ich mag das Wort Entwicklungshilfe nicht“, Interview mit Bundesminister Dirk Niebel, im Internet unter www.evangelisch.de/print/49491

² In der Schweiz wurde der multilaterale Anteil der Gesamt-ODA für den Finanzierungszeitraum 2009-2012 durch das Bundesparlament auf 40 Prozent gedeckelt, um die Sichtbarkeit zu erhöhen; vgl. OECD (2009), S. 33.

³ OECD (2010a)

⁴ Vgl. CDU/CSU/FDP (2009), S. 129.

Entwicklungszusammenarbeit gegenüber dem multilateralen Engagement zu stärken sowie wirtschaftliche Eigeninteressen durchzusetzen. Zudem wird die Quote derzeit damit begründet, die geplanten - aber in der mittelfristigen Haushaltsplanung bislang nicht berücksichtigten - ODA-Aufwüchse an bilaterale Partner zu vergeben, und die multilateralen Zuwendungen bestenfalls zu stabilisieren. Der jüngste OECD-DAC Prüfbericht stellte dazu kritisch fest:

*„Deutschland verfolgt seit Langem eine Politik, der zufolge nicht mehr als ein Drittel der ODA-Leistungen über multilaterale Kanäle (einschließlich der EU) laufen sollen. Diese Begrenzung stützt sich weder auf konkrete Belege, noch hängt sie mit der relativen Wirksamkeit der bilateralen im Verhältnis zur multilateralen ODA zusammen“.*⁵

Der Vorrang der bilateralen gegenüber der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit ist nach dem Regierungswechsel 2009 als ausdrückliches Element in die „neue“ BMZ-Politik übernommen worden. Die Abteilungen und Referate des BMZ sind angewiesen, auf die Einhaltung der Quotierung der multilateralen Mittel zu achten und ggf. den bilateralen Anteil ihrer Allokationen anzuheben, um die Nichteinhaltung der Quotierung in anderen Referaten auszugleichen.⁶ Allerdings existiert in Deutschland kein entwicklungspolitisches Gesetz, das die inhaltlichen Schwerpunkte und Finanzierungsmodalitäten des multilateralen Engagements entlang einer klaren Strategie und einheitlicher Kriterien verbindlich regeln würde.

Tabelle 1: Anteil multilateraler Ausgaben an der deutschen Entwicklungszusammenarbeit
(in Prozent / in Millionen Euro)

	1999	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 Soll	2012 Plan
Anteil multilateraler Ausgaben inkl. EU im Einzelplan 23	n.v.	32,3	33,5	32,5	35,9	37,8	37,1	39,6	39,4	38,6	38,6	37,8	-
Multilateraler Anteil an der gesamten ODA inkl. EU	-	46,6	37,5	40,2	49,3	26,1	32,6	35,3	35,2	41,2	37,0	-	-
Beitrag zum Europäischen Entwicklungsfond (EEF)*	-	-	-	-	-	-	623,7	669,3	748,1	804,8	873,7	-	-

Quelle: Welthungerhilfe/terre des hommes (2011), S. 50.

* Zahlen zum EEF (2006-2010) aus BMZ (2011b).

Ein Blick auf die Trends in der multilateralen Entwicklungsfinanzierung Deutschlands verdeutlicht, wie schwer mitunter die politisch gewollte Quotierung mit der realen Mittelallokation auf operativer Ebene vereinbart werden kann.

⁵ Ebd.

⁶ Die Mittel für ländliche Entwicklung des BMZ sind im Zuge des G8 L'Aquila Prozesses für die Periode von 2010-2012 um rund 200 Millionen Euro jährlich erhöht worden (vgl.

www.bmz.de/de/was_wir_machen/themen/laendliche_entwicklung/deutscher_beitrag/multilateral/index.html).

1. Weltweit ist der multilaterale Anteil an der Gesamt-ODA von 23 Milliarden US-Dollar im Jahr 1989 auf 35 Milliarden US-Dollar im Jahr 2008 angestiegen. Der relative Anteil an der Gesamt-ODA schwankte dagegen in den letzten 20 Jahren nur zwischen 27 und 33 Prozent.⁷ Aktuell werden etwa 26,2 Prozent der weltweiten ODA (im Jahr 2010: 37,9 Milliarden US-Dollar) multilateral umgesetzt.⁸
2. Der multilaterale Anteil der deutschen Entwicklungszusammenarbeit schwankte zwischen 2000 und 2012 zwischen 33 und 50 Prozent. Im Jahr 2010 lag er bei 37 Prozent und damit leicht über den Werten von 2005 bis 2008 (vgl. Tabelle 1). In 2009 lag der multilaterale mit gut 41 Prozent einmalig deutlich über dem Durchschnitt der Vorjahre und damit so hoch wie zu Anfang des Jahrzehnts.
3. Der Anteil multilateraler Ausgaben im Einzelplan 23 des BMZ schwankte im gleichen Zeitraum zwischen 32 und 40 Prozent, im Jahr 2011 lag er bei knapp 38 Prozent.
4. Deutschland liegt beim Anteil der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit im Vergleich der DAC-Geber damit weit vorne: In 2010 lag der deutsche Anteil bei 37,0 Prozent, der mittlere Anteil aller DAC-Geber nur bei 26,2 Prozent. Im Vergleich liegt Deutschland damit etwa gleichauf zu Frankreich (36,3 Prozent) und Großbritannien (37,6 Prozent), aber deutlich über den USA mit 12,1 Prozent.⁹
5. Unter den zehn größten multilateralen Empfängern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit befindet sich neben der Europäischen Kommission und dem Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) sowie den verpflichteten Beitragszahlungen für internationale Organisationen auch für Beitragszahlungen, darunter an die Weltbank-Tochter IDA, den Globalen Fonds zur Bekämpfung von Aids, Malaria und Tuberkulose sowie an UNDP (vgl. Tabelle 2).
6. Der Anteil der deutschen Haushalts-Kernfinanzierung multilateraler Organisationen ist relativ hoch, er lag 2010 bei 89,9 Prozent. Die freiwilligen projekt- und programmgebundenen Mittelzuweisungen an multilaterale Organisationen beliefen sich in 2010 nach Angaben des BMZ auf 377,3 Millionen Euro.¹⁰ Hierfür sind v.a. die hohen Kernzahlungen zu den Haushalten der EU und der Weltbank und der regionalen Entwicklungsbanken verantwortlich.
7. Betrachtet man jedoch nur die Beiträge Deutschlands an die UN-Organisationen, so ergibt sich ein anderes Bild: In den Jahren 2005 bis 2009 wurden etwa die Hälfte der UN-Beiträge Deutschlands nicht als multilaterale Kernbeiträge, sondern als zweckgebundenen Beiträge aus bilateraler ODA angesehen und entsprechend verbucht. So lag etwa im Jahr 2009 der Anteil der Kernbeiträge bei

⁷ OECD (2010b)

⁸ Vgl. ODA by Donor (2010), stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=SNA_TABLE1

⁹ Vgl. stats.oecd.org/Index.aspx

¹⁰ Vgl. BMZ (2011a)

48,4 Prozent (257,1 Millionen Euro), der Anteil der zweckgebundenen Beiträge bei 51,6 Prozent (274,6 Millionen Euro).¹¹

8. Die von Deutschland unterstützten größten multilateralen Fonds und Organisationen gehören laut einer Evaluierung der multilateralen Zusammenarbeit von DFID aus dem Jahr 2011 in Bezug auf die Ziele der britischen Entwicklungszusammenarbeit zu den multilateralen Strukturen mit einem guten bis sehr guten Preis / Leistungsverhältnis und der entsprechenden guten bis sehr guten Wirksamkeit.¹² Die Hauptkriterien der Evaluierung bildeten die Leistungsfähigkeit der multilateralen Organisation sowie die Berücksichtigung der Prioritäten der britischen Entwicklungszusammenarbeit. Auch wenn nachfolgend Kritik an der fehlenden Unabhängigkeit der Evaluierung geäußert wurde (vgl. auch die Stellungnahme von Prof. Dr. Helmut Reisen), so erscheinen die Ergebnisse bezüglich der Leistungsfähigkeit und Kosteneffizienz informativ für den deutschen Kontext.

Tabelle 2: Deutschen Entwicklungszusammenarbeit an die zehn größten multilateralen Empfänger und die EU 2006-2010 (in Millionen Euro)

Rang ¹	Organisation	2006	2007	2008	2009	2010
1.	EC aus dem EU-Haushalt finanzierte ODA-Leistungen	1.087,8	1.122,1	1.201,9	1.271,3	1.335,5
2.	Europäischer Entwicklungsfond (EEF)	623,7	669,3	748,1	804,8	873,7
3.	IDA – Internationale Entwicklungsorganisation der Weltbank	471,2	791,4	767,4	704,6	561,0
4.	Globaler Fonds zur Bekämpfung von Aids, Malaria und Tuberkulose	72,0	87,0	200,0	200,0	204,0
5.	Afrikanische Entwicklungsbank und Afrikanischer Entwicklungsfonds	186,2	91,8	147,9	156,0	154,9
6.	Sonstige Organisationen ²	12,4	17,7	20,1	34,4	146,1
7.	Globale Umweltfazilität (GEF)	-	118,1	55,7	62,2	86,8
8.	Andere VN-Organisationen und Fonds	23,2	30,6	43,2	30,5	69,3
9.	Asiatische Entwicklungsbank und Asiatischer Entwicklungsfonds	38,8	37,0	37,0	37,7	56,9
10.	Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP)	26,7	34,4	28,2	27,6	22,4
Insgesamt		2.709,4	3.171,0	3.409,8	3.578,0	3.722,1

Quelle: BMZ (2011a); enthalten sind nur die Kernbeiträge an multilaterale Organisationen

¹ Rangfolge nach der Höhe der Leistungen in 2010

² darin enthalten die Zahlungen an die multilateralen Umweltfonds

III. Vom schwindenden Sinn einer starren Quote - oder: Die „Bilateralisierung“ der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit und die „Multilateralisierung“ der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit

¹¹ Vgl. Hübner (2011). Weitere Informationen zur UN-Finanzierung finden sich auf der Webseite des Global Policy Forum (www.globalpolicy.org/un-finance/tables-and-charts-on-un-finance.html)

¹² DFID (2011), S. 79. Vgl. auch die Kurzfassungen für die jeweiligen multilateralen Organisationen im Anhang 6 der Evaluierung.

Fünf Thesen:

1. Der Sparzwang im Bundeshaushalt erhöht den Kürzungsdruck vor allem in nicht-prioritären Bereichen und bei disponiblen Mitteln. Da der überwiegende Teil der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit als Kernbeiträge an die Europäische Kommission und die internationalen Finanzinstitutionen, allen voran die Weltbankgruppe, fließt und durch mehrjährige Zusagen vertraglich gebunden ist, würde eine Verringerung der multilateralen Leistungen zu Kürzungen der freiwilligen Beitragsleistungen an die Vereinten Nationen und ihre Unterorganisation und multilateralen Fonds führen. So waren auch die Mittel für den Globalen Fonds zur Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria (GFATM) in den Planungen 2012 von radikalen Kürzungen bedroht¹³.
2. Durch die durch die feste Quotierung bedingte Bevorzugung bilateraler Programme könnte die politische Unterstützung Deutschlands für multilaterale Initiativen aufgrund des fehlenden finanziellen *Commitments* deutlich leiden. Dies führt voraussichtlich zu einem erheblichen Verlust an politischem Einfluss Deutschlands in diesen Gremien, da dieser sich nicht zuletzt an der Bereitschaft zur finanziellen und politischen Unterstützung entsprechend der wirtschaftlichen und politischen Leistungsfähigkeit eines Landes bemisst. Deutschland kann Mitentscheidungskompetenzen auf multilateraler Ebene nur dann überzeugend einfordern, wenn es seine multilateralen Beiträge nicht weiter kontingentiert.
3. In den letzten Jahren zeichnet sich ein Trend zur steigenden bilateralen Beistellung von freiwilligen, zweckgebundenen deutschen Beiträgen an multilaterale Organisationen ab. Dies bedeutet für Deutschland einen Gewinn an politischer Flexibilität in der Gestaltung der Mittelverwendung auf multilateraler Ebene auf Kosten der Schwächung der Steuerungs- und Handlungskompetenzen der multilateralen Organisationen selbst. Für Deutschland eröffnet sich damit aber auch die Option, multilaterale Organisationen durch Mittelaufwüchse stärker zu unterstützen, ohne die Quote bi- und multilateraler Zusammenarbeit stärker zulasten des multilateralen Anteils zu belasten. Faktisch wird damit die politisch proklamierte, aber in der operativen Ausgestaltung dem strategischen Engagement auf multilateraler Ebene hinderliche, starre Quote aktiv unterlaufen.
4. **Wachsende Zweckbindung der Mittel bedeutet „Bilateralisierung“ multilateraler Zusammenarbeit ...**

1. Beispiel: UN-Entwicklungsprogramm (UNDP)

Die Mittel, die UNDP zur Verfügung stehen, sind zwar in den letzten Jahren erheblich gewachsen, das betrifft aber nicht den Kernhaushalt des Programms. Während dieser seit Jahren stagniert und nur ein Fünftel ausmacht, belaufen sich die im Rahmen von Treuhandfonds und Sonderfonds verwalteten bilateralen Gebermittel auf etwa vier Fünftel (vgl. Tabelle 3).

¹³ Während für 2011 noch die zugesagten Beitragsleistungen von 200 Millionen Euro in den BMZ-Etat eingestellt wurden, zeichneten sich ab dem Jahr 2012 wesentlich niedrigere Zahlungen ab. Das BMZ erklärte mit Blick auf den Globalen Fonds, dass es ihm nicht um die Unterstützung einer bestimmten Institution, sondern den möglichst wirksamen Mitteleinsatz gehe (BMZ 2011c). Den Nachweis, dass Mittel, die über den Globalen Fonds abgewickelt werden, weniger wirksam eingesetzt werden, als dies im Rahmen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit der Fall ist, blieb das BMZ allerdings schuldig. Erst als Reaktion auf die erheblichen Proteste gegen befürchtete Kürzungen kündigte das BMZ an, auch für die Jahre 2012 und 2013 die Beiträge an den Globalen Fonds (unter Haushaltsvorbehalt) auf dem bisherigen Niveau zu belassen. Vgl. terre des hommes / Welthungerhilfe (2011)

Auch die deutschen Beiträge zu UNDP sind gemessen an der Leistungsfähigkeit und politischen Bedeutung Deutschlands viel zu gering. Im Länder-Ranking der regulären Beiträge an UNDP ist Deutschland seit 2008 nicht unter den TOP 10 vertreten und belegte in den Jahren zuvor nur untere Ränge.¹⁴ 2009 kam Deutschland mit einem Anteil von drei Prozent an der Finanzierung des Kernhaushalts nur auf Platz Elf der Geber – Norwegen und die Niederlande belegen mit mehr als dem dreifachen Beitrag gleichauf Platz Eins.¹⁵ Die Regierungen, darunter auch Deutschland, stellen UNDP lediglich mehr zweckgebundene Mittel zur Verfügung, über die UNDP nicht frei verfügen kann. Die Regierungen missbrauchen damit die UN als „*implementing agency*“ für ihre eigene bilaterale Entwicklungspolitik und tragen gleichzeitig zur strukturellen Schwächung des UN-Entwicklungsprogramms bei.¹⁶ Zudem wird ohne festen Beitragsschlüssel eine wirksame und konsequente Reform der multilateralen Politik, die die UN-Organisationen gerade auch finanziell stärken müsste, erschwert. Das Grundproblem ist letztlich der fehlende politische Wille, die multilaterale Zusammenarbeit effektiv zu unterstützen. Die Zahlungsbereitschaft steht dabei im umgekehrt proportionalen Verhältnis zu den Forderungen nach mehr Effizienz und Wirksamkeit der UN-Organisationen.

Tabelle 3: UNDP-Finanzierung 2009 (in Milliarden US-Dollar)

	Betrag	Prozent
Ordentliche Beiträge zum Kernhaushalt	1,01	18,50
Zweckgebundene Kofinanzierung der Geber	3,67	67,21
Lokale Mittel der Empfängerländer	0,78	14,29
Insgesamt	5,46	100,00

Quelle: UNDP (2011), S. 40ff.

2. Beispiel: Global Polio Eradication Initiative (GPEI)¹⁷

Deutschland ist der viertgrößte staatliche Geber von GPEI und hat für den Zeitraum von 2009-2013 eine Gesamtsumme von 164,4 Millionen Euro zugesagt. Von den 2009 von Deutschland zugesagten 100 Millionen Euro¹⁸ wurden allerdings nur 2,5 Millionen Euro direkt an GPEI gezahlt. Der Großteil in Höhe von 97,5 Millionen Euro wurde zweckgebunden im Rahmen der bilateralen finanziellen Zusammenarbeit der KfW direkt an die Empfänger zur Finanzierung von Polio-Programmen ausgezahlt. Die 2009 an GPEI gezahlten Mittel sind damit dem bilateralen ODA-Anteil der Quote zuträglich, werden aber politisch als Deutschlands multilateraler Beitrag kommuniziert.

¹⁴ Vgl. UNDP Top 10 Donors 1974-2010 (www.globalpolicy.org/images/pdfs/UNDP_Top_10_donors.pdf)

¹⁵ Vgl. UNDP (2011), S. 41.

¹⁶ Vgl. Hüfner (2008)

¹⁷ GPEI ist ein 1988 gegründetes Public-Private-Partnership, das von Regierungen geführt wird. An der Spitze stehen die WHO, Rotary International, das US Center for Disease Control and Prevention (CDC) und UNICEF. GPEI stützt sich auf flexible, mehrjährige Finanzierungszusagen seiner Mitglieder.

¹⁸ Die Zusagen Deutschlands für 2009 belaufen sich auf 136,51 Millionen US-Dollar. Vgl. www.polioeradication.org/Portals/0/Image/Financing/FRR/Historical_Contribution.pdf und www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/archiv/2009/januar/pm_20090121_05.html

3. Beispiel: Global Alliance for Vaccination and Immunization (GAVI)

Im Rahmen der 2011 geschlossenen Vereinbarung über eine enge Zusammenarbeit des BMZ mit der Bill & Melinda Gates Stiftung wurde eine gemeinsame Beitragserhöhung zur multilateralen Impfinitiative GAVI vereinbart. Deutschland steigerte 2011 seine Mittel in diesem Bereich um weitere 14 Millionen Euro aus innovativen bilateralen Mitteln auf insgesamt 20 Millionen Euro. Die Vereinbarung sieht vor, dass sich die Gates-Stiftung an GAVI im gleichen Umfang wie Deutschland beteiligt („matching“), ein ähnliches Vorgehen ist für 2012 und 2013 angekündigt.¹⁹ Die 14 Millionen wurden zweckgebunden im Rahmen der bilateralen Zusammenarbeit mit Tansania zur Förderung des nationalen Impfprogramms in Zusammenarbeit mit GAVI zugesagt.²⁰ Ähnlich der GPEI-Finanzierung werden die zusätzlichen Mittel Deutschlands damit zwar multilateral kommuniziert, aber bilateral beigestellt. Nur die ursprünglich budgetierten Mittel in Höhe von 6 Millionen Euro werden multilateral beigestellt.

4. Beispiel: World Food Programme (WFP)

Das Finanzierungsmodell des WFP unterstreicht den Trend zur Bilateralisierung multilateraler Zusammenarbeit und die schwindenden Grenzen zwischen bilateralen und multilateralen Mitteln.²¹ Nach einem leichten Anstieg ab 2007 ist die Unterstützung des WFP aus Beiträgen des BMZ ab 2010 deutlich gesunken, während gleichzeitig die durch die KfW im Rahmen der finanziellen Zusammenarbeit bereitgestellten bilateralen Mittel deutlich anstiegen (Tabelle 4). Die hohen Krisenzuwendungen im Jahr 2011 für das Horn von Afrika waren nur durch Rückgriff auf formal bilaterale KfW-Mittel möglich. Der durch die feste Quotierung entstehende Druck auf die freiwilligen multilateralen Beiträge führt im Falle des WFP zu einer Mittelkürzung der besonders relevanten Haushaltsmittel: Die Budgetlinie „Not- und Übergangshilfe“ (ENÜH-Referat) ist von rund 90 Millionen Euro jährlich bis 2008 auf 129 Millionen Euro in 2011 erhöht worden. Der Anteil der Mittel, der daraus an WFP vergeben wurde, sank jedoch von im Schnitt gut 30 Prozent in der Periode von 2004-2009 auf 18,6 Prozent in 2010, da anderweitig allein diese Mittel zu einer Übererfüllung der multilateralen Quote geführt hätten. Besonders in Krisensituationen wie am Horn von Afrika zeigen sich die Nachteile einer festen Quotierung besonders deutlich: Zur Krisenintervention war das BMZ auf den Rückgriff auf zusätzliche Mittel aus der finanziellen Reserve angewiesen, die die Aufwüchse trotz Kürzungen der regulären WFP-Beiträge des BMZs in 2010 und 2011 erklären. Für 2012 ist daher mit einem deutlichen Absinken der WFP-Unterstützung zu rechnen.

Grundsätzlich besteht die Gefahr, dass eine rein formale Deckelung der multilateral für das WFP zur Verfügung stehenden Mittel im Ernstfall zu Verzögerungen in der Mittelfreigabe sowie mittelfristig zu Widerständen bei der Förderung von Maßnahmen zur Katastrophenprävention und – vorsorge führen kann. In der BMZ-Praxis erfolgen Zuwendungen an WFP und andere multilaterale

¹⁹ Auch 2012 spiegelt die Gates Stiftung die deutschen Erhöhung mit 10 Millionen Euro, Vgl. www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/2011/april/20110406_pm_50_gates/index.html und www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/2011/mai/20110526_pm_83_g8/index.html

²⁰ Die Erhöhung fließt aus Mitteln der finanziellen Zusammenarbeit im Rahmen eines Abkommens mit Tansania zur Abwicklung zunächst auf ein UNICEF-Konto. Vgl. auch www.bmz.de/de/was_wir_machen/laender_regionen/subsahara/tansania/zusammenarbeit.html

²¹ Das WFP ist ein multilaterales Programm, das sich aus freiwilligen Beiträgen der Geberländer speist, deren Zuwendungen durchweg programm- und projektgebunden geleistet werden. Die Zuwendungen zum WFP werden daher in Deutschland bilateral beigestellt.

daher erst später im Haushaltsjahr, um eine Überschreitung der Quote möglichst zu vermeiden.

Tabelle 4: Deutscher Beitrag zum WFP nach Jahren und Finanzierungsquelle
(in Millionen Euro)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
BMZ	49,563	53,738	46,607	48,138	56,024	63,658	47,903	56,182
Auswärtiges Amt	2,900	-	0,400	-	1,000	3,495	3,870	4,030
KfW	-	-	-	-	10,000	29,000	18,134	81,560
Insgesamt	52,463	53,738	47,007	48,138	67,024	96,153	69,907	141,135

Quelle: WFP 2012, eigene Darstellung.

5. Beispiel: Internationale Entwicklungsorganisation (IDA) der Weltbank

DER Aufwuchs der IDA-Mittel einschließlich der Treuhandfonds BETRUG zwischen 2006 und 2010 ETWA zwei Drittel. Die Mittelerhöhungen kommen allerdings praktisch ausschließlich den zweckgebundenen IDA-Treuhandfonds zugute, die Beiträge zum Kernhaushalt sind seit 2006 mit etwa 7-8 Milliarden US-Dollar konstant geblieben. Die Aufwüchse haben sich im gleichen Zeitraum von 4,4 Milliarden US-Dollar auf 11,4 Milliarden US-Dollar in 2010 nahezu verdreifacht. Knapp über die Hälfte der IDA-Beiträge von 2006 bis 2010 in Höhe von 40 Milliarden US-Dollar sind Beiträge zu Treuhandfonds, nur 38 Milliarden US-Dollar Beiträge zum Kernhaushalt.²² Die Zweckbindung führt letztlich zur Umsetzung bilateraler Zusammenarbeit durch eine multilaterale Institution, sie führt zur stetigen „*Bilateralisierung*“ der Weltbank. Die Proliferation zweckgebundener Fonds ist nicht kostenneutral, sie geht zulasten des Kerngeschäfts der Weltbank, erschwert die Effizienz und Rechenschaftslegung.

5. ... und die „Multilateralisierung“ der bilateralen Zusammenarbeit

Ein wesentliches Ergebnis der internationalen Vereinbarungen im Rahmen des Paris / Accra-Prozesses ist die verstärkte Hinwendung der Gebergemeinschaft zu Budgetfinanzierung und anderen Instrumenten der programmorientierten Gemeinschaftsfinanzierung. Dies setzt eine stärkere internationale Abstimmung zwischen Gebern und multilateralen Organisationen im Rahmen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit in Gebergruppen, u.a. auf Basis gemeinsamer Zielabsprachen („*Joint Assistance Strategies*“) voraus. Durch die Umsetzung der in der Paris-Erklärung vereinbarten partnerschaftliche Verpflichtungen zu mehr Eigenverantwortung („*Ownership*“), Partnerausrichtung, Harmonisierung, Ergebnisorientierung und gemeinsame Rechenschaftslegung sowie durch den politischen Dialog mit neuen Geberländern entsteht ein Trend zu einer

²² Vgl. devpolicy.org/bilateralisation-of-the-bank/

verstärkten „Multilateralisierung“ der einst rein bilateralen betriebenen Entwicklungszusammenarbeit, den es durch geeignete Maßnahmen zu unterstützen gilt (vgl. Stellungnahme von Tobias Hauschild). Es besteht die Gefahr, dass eine feste Quotierung damit verstärkt in einen Zielkonflikt mit den politischen Zielen der Bundesregierung im Rahmen der Paris-Agenda tritt oder zumindest die Transaktionskosten der Zusammenarbeit vor allem auch in den Ländern des Südens nicht entsprechend den gemeinsamen Vorgaben gesenkt werden können.

IV. Empfehlungen

Aufgrund der dargelegten real existierenden Trenn-Unschärfe zwischen bilateral und multilateral zugerechneter ODA und der durch die Deckelung entstehenden Druck auf die freiwilligen multilateralen Beiträge wird die Abschaffung der bisherigen festen Quote im Verhältnis von bilateraler zu multilateraler Entwicklungszusammenarbeit zugunsten eines flexibel anhand einer ressortübergreifenden Strategie zur multilateralen Entwicklungszusammenarbeit festgelegten und zeitlich dynamischen multilateralen Anteils an der gesamten deutschen ODA empfohlen.

- Eine optimale Quote zwischen bilateraler und multilateraler Entwicklungszusammenarbeit aus der Praxis kaum abzuleiten. Die wissenschaftlich unbegründete und willkürlich festgelegte Begrenzung der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit auf ein Drittel sollte überdacht und der bestehende Haushaltsvermerk zur Quotierung der Entwicklungszusammenarbeit aufgehoben werden. Entscheidender als der „optimale“ Anteil der multilateralen ODA ist ohnehin die optimale Ausgestaltung der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit entsprechend der entwicklungspolitischen Ziele und Prioritäten Deutschlands (vgl. Stellungnahmen von Tobias Hauschild und Dr. Thomas Fues).²³
- Ersatz einer solchen nur politisch begründeten starren Quotierung durch eine an den realen Notwendigkeiten und den Erfordernissen der in der Paris-Agenda niedergelegten Schritte zur Erhöhung der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit orientierten zeitlich und inhaltlich flexiblen Ausgestaltung des Anteils der multilateralen Mittel an der Gesamt-Entwicklungszusammenarbeit entsprechend des strategischen Engagements Deutschlands im multilateralen Kontext.
- Deutschland zielt darauf ab, in der multilateralen Entwicklungspolitik mehr Verantwortung zu übernehmen, seine Stärken besser einzubringen und wichtige Reformprozesse aktiv mitzugestalten.²⁴ Will Deutschland seinen Interesse in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit mittel- bis langfristig zu mehr Geltung verhelfen, so muss es auch die Bereitschaft zur finanziellen und politischen Unterstützung dieser Prozesse entsprechend seiner wirtschaftlichen und politischen Leistungsfähigkeit unter Beweis stellen. Derzeit setzt sich

²³ Vgl. BMZ (2007)

²⁴ Vgl. BMZ (2011d)

Deutschland stark für die Aufwertung von UNEP zu einer UN-Sonderorganisation im Rahmen der Vorbereitungen zur Rio+20 Konferenz ein. Damit dieses Anliegen international überzeugt, müsste diese Forderung mit der expliziten Bereitschaft zur finanziellen Stärkung von UNEP verbunden sein, d.h. auch die deutschen Beiträge an UNEP müssten steigen. Und auch hinsichtlich der von Deutschland im international vertretenen Aufwertung der Kommission für Nachhaltige Entwicklung (CSD) zu einem UN-Nachhaltigkeitsrat müsste Deutschland sein verbindliches und längerfristiges finanzielles Engagement deutlich ausbauen, um die deutschen Mitspracherechte bei der Ausgestaltung eines solchen Gremiums zu verbessern.

- Die Durchführung einer unabhängigen Evaluierung der Wirksamkeit des multilateralen Engagements der deutschen Entwicklungszusammenarbeit nach dem Vorbild der DFID-Evaluierung kann die nötige Transparenz schaffen und Grundlage einer strategischen Bewertung des multilateralen Engagements Deutschlands bilden. Eine solche systematische und unabhängige Überprüfung der Wirksamkeit und Kosteneffizienz der multilateralen Entwicklungsorganisationen sollte als Grundlage für die zukünftige multilaterale Mittelallokation Deutschlands dienen und könnte zudem einen Beitrag zur verbesserten Koordination der Gebergemeinschaft hinsichtlich ihrer Zusammenarbeit mit multilateralen Organisationen leisten.
- Während die strenge Unterteilung in bilaterale und multilaterale Zusammenarbeit an Bedeutung verliert, gewinnen Maßnahmen zur Erhöhung der Wirksamkeit an Dynamik (vgl. Stellungnahme von Tobias Hauschild). Der Fokus sollte daher, wie von der OECD vorgeschlagen, künftig zudem auf der Erhöhung der länderprogrammierbaren Mittel (Country Programmable Aid, CPA) an der bilateralen ODA liegen, das heißt der Entwicklungszusammenarbeit, die tatsächlich zur Umsetzung der entwicklungspolitischen Programme in den Partnerländern zur Verfügung steht²⁵. Der Anteil der länderprogrammierbaren Mittel der bilateralen deutschen Entwicklungszusammenarbeit stieg im Jahr 2009 zwar auf 55,9 Prozent (4,68 Milliarden US-Dollar), nach Werten zwischen 30 und 38 Prozent in der Periode von 2005 bis 2008.²⁶ Die OECD prognostiziert allerdings bis 2013 einen jährlichen Anstieg der CPA um lediglich zwei Prozent. Im Dreijahreszeitraum 2008-2010 waren es noch acht Prozent.

²⁵ Vgl. terre des hommes/Welthungerhilfe (2011); Als länderprogrammierbare Hilfe bezeichnet die OECD die ODA (brutto) abzüglich der Schuldenerlasse, der humanitären Hilfe, der Verwaltungskosten, der Kosten für Asylbewerber, der ODA, die nicht von den Hauptentwicklungsinstitutionen geleistet wird, der kalkulatorischen Studienplatzkosten von Studierenden aus Entwicklungsländern sowie einiger kleinerer Ausgabenposten.

²⁶ Ebd., S. 20.

Literatur

Adugnsa, Abebe (2009): How Much of Official Development Assistance is Earmarked? CFP Working Paper Series No. 2, Weltbank, Juli 2009.

BMZ (2011a): Deutsche ODA an multilaterale Organisationen und EU 2006 – 2010, 19. Juli 2011.
www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/Deutsche_ODA_an_multilaterale_Organisationen_und_EU_2006-2010.pdf

BMZ (2011b): Entwicklung der Anteile bi- und multilateraler ODA 1990 – 2010, 24. Juni 2011.
www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/Entwicklung_der_Anteile_bi-_und_multilateraler_ODA_1990-2010.pdf

BMZ (2011c): Konzept der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit globalen Entwicklungspartnern (2011-2015). BMZ-Strategiepapier 6/2011. Bonn / Berlin.

BMZ (2011d): Chancen schaffen – Zukunft entwickeln. Bonn / Berlin.

BMZ (2007): Soll Deutschland die multilaterale ODA stärken? Argumente und Evidenz. Stellungnahme des wissenschaftlichen Beirates beim BMZ. BMZ Spezial 155, August 2007.

CDU/CSU/FDP (2009): Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP. Berlin.
www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf

DFID (2011): Multilateral Aid Review – Ensuring Maximum Value for Money for UK Aid through Multilateral Organisations. Aktualisierte Fassung, 28. April 2011.

Hüfner, Klaus (2011): Finanzbeiträge an das UN-System – Anmerkungen zur Aussagekraft von Statistiken im Spannungsfeld von Transparenz, Kohärenz und Rechenschaftskontrolle. Global Policy Forum Europe Arbeitspapier, Mai 2011.

Hüfner, Klaus (2008): Peanuts für die UNO – Das deutsche Finanzengagement seit 1960. Peter Lang, Frankfurt am Main, Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Oxford und Wien.

OECD (2010a): Deutschland - Entwicklungsausschuss (DAC) Peer Review 2010. Prüfbericht über die Entwicklungspolitiken und -programme Deutschlands. Paris.

OECD (2010b): DAC Report on Multilateral Aid, Paris.

OECD (2009): Schweiz - Entwicklungsausschuss (DAC) Peer Review 2009. Prüfbericht über die Entwicklungspolitiken und -programme der Schweiz. Paris.

terre des hommes/Welthungerhilfe (2011): Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe. 19. Bericht 2011. Bonn/Osnabrück.

UNDP (2011): Delivering on Commitments – UNDP in Action 2009/2010. Jahresbericht. New York.