



Deutscher Bundestag

Ausschuss f. wirtschaftl.
Zusammenarbeit u. Entwicklung

Ausschussdrucksache

17(19)342f

ÖA am 28. März 2012

27. März 2012

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

„Bilaterale und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit“

Stellungnahme von Tobias Hauschild, Oxfam Deutschland e.V.

Thema:

**„Effizienz und Wirksamkeit in der Entwicklungszusammenarbeit.
Vor- und Nachteile bilateraler und multilateraler EZ“**

Mittwoch, 28. März 2012

Zusammenfassung:

Multilaterale Entwicklungszusammenarbeit ist ein Weg, um die durch eine Vielzahl von Gebern entstehende Fragmentierung der Entwicklungszusammenarbeit zu verringern und die EZ-Partnerländer zu entlasten. Es bedarf einer umfassenden Bewertung der Leistungen der verschiedenen multilateralen Organisationen, um zu einer klaren Einschätzung hinsichtlich ihrer jeweiligen Beiträge zur Erreichung der deutschen EZ-Ziele zu kommen.

Um die Wirksamkeit zu erhöhen, gilt es, die bilaterale EZ zunehmend zu „multilateralisieren“. Daher sollte der Einsatz von Programmbasierten Ansätzen (PBA) im Rahmen von Gebergruppen in der bilateralen EZ eine größere Rolle spielen. Das BMZ sollte dementsprechend diese Ansätze ausweiten.

1. Kontext

Seit Langem gibt es Kritik an der unzureichenden Wirkung der EZ. Dafür wurden neben Gründen, die wesentlich im Verantwortungsbereich der Partnerregierungen liegen (schwache Institutionen, Governance-Fragen, geringe Fortschritte bei der Armutsbekämpfung in vielen Entwicklungsländern, insbesondere in Subsahara-Afrika) eine Reihe von Faktoren verantwortlich gemacht, die die Geberseite betreffen.

Dazu zählen unter anderem

- die einseitige **Fokussierung auf Projekte** („Projektitis“);
- **eine ausufernde Zahl von Akteuren** und das institutionelle Nebeneinander der Geber;
- **viele unterschiedliche EZ-Ansätze und Sektorstrategien** durch eine Vielzahl von Gebern und Initiativen;
- **die Parallelität von administrativen Systemen** der Projekt- und Finanzkontrolle;
- **hohe Transaktionskosten** durch die Vielzahl und Komplexität von Verfahren, Konditionen, Missionen und Evaluierungen, welche den Partnern in vielen Fällen eine unerhörte zusätzliche Arbeitsbelastung zulasten der eigentlich drängenden Aufgaben abverlangt.

Nach einer Übersicht des Entwicklungsausschusses der OECD ist die Gesamtzahl der Aktivitäten in der Entwicklungszusammenarbeit von 20.000 im Jahr 1997 auf 60.000 im Jahr 2004 stark gestiegen. In einigen Partnerländern finden mehr als 1.000 Projekte jährlich statt, und sie müssen nicht weniger als 2.400 Fortschrittsberichte im Jahr schreiben. In 55 Ländern, die 2008 in eine OECD-Evaluierung einbezogen waren, wurden in einem Jahr 14.000 Gebermissionen durchgeführt. 752 waren es 2007 allein in Vietnam – mehr als drei pro Tag.¹

Dies hat unter anderem mit einer zunehmenden Gebervielfalt zu tun. Immer mehr Schwellenländer, die früher selbst primär Empfänger von Entwicklungsleistungen waren, sind nun selbst zu Gebern geworden (China, Indien, Brasilien etc.). Hinzu kommen private

¹ OECD 2008: 15

Stiftungen (Gates etc.). Zudem ist auch die Zahl multilateraler Initiativen und Auszahlungsmechanismen gestiegen. Laut Entwicklungsausschuss der OECD sind mittlerweile rund 80 bilaterale Geber und mehr als 200 internationale Organisationen, Fonds und Programme in die EZ involviert.²

Die Regierungen in den Partnerländern sind somit mit einer wachsenden Zahl von Gebern mit häufig jeweils eigenen Durchführungsstrukturen und Verfahrensweisen konfrontiert. Angesichts der Tatsache, dass sich die Verwaltungssysteme in Entwicklungsländern zwar verbessern,³ zumeist aber noch immer schwach ausgebildet sind und nur langsam leistungsfähiger werden, ist diese Vielzahl von Interaktionen mit verschiedenen Gebern eine erhebliche Belastung und häufig eine Überforderung für die Partnerseite, da die zur Verfügung stehenden administrativen Ressourcen stark gebunden werden. Zudem wird eine kohärente Planung auf Landesebene erschwert, da häufig der Überblick über die einzelnen Aktivitäten aller Geber fehlt. So teilte ein Mitarbeiter des nationalen Planungsministeriums in Malawi dem Autor im persönlichen Gespräch mit, dass er selbst keinen detaillierten Überblick mehr über die Vielzahl der verschiedenen Geber-Aktivitäten in seinem Land habe, was die Strategieentwicklung erschwere.

2. Die Paris-Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit und ihre Konsequenzen für die bi- und multilaterale EZ

Mit der Paris-Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit von 2005 und dem auf ihr aufbauenden Accra-Aktionsplan von 2008 gewann die Debatte über eine wirksamere EZ an Dynamik. Dieser Reformprozess nahm den oben beschriebenen unhaltbaren Zustand und die Kritik an der Entwicklungspolitik auf und zielte darauf ab, Korrekturen anzustoßen, indem er folgende **fünf Partnerschaftsverpflichtungen** in den Vordergrund stellte:

- Die Partnerländer übernehmen mehr **Eigenverantwortung** und die Führungsrolle bei ihren Entwicklungspolitiken und -strategien; die Geber erkennen dies an und stärken die Partner in diesem Bemühen.
- Die Entwicklungszusammenarbeit wird an den Strategien, Institutionen und Verfahren der Partnerländer ausgerichtet. (**Partnerausrichtung**)
- Die Geber führen ihre Maßnahmen koordinierter und transparenter durch und führen sie zu einer kollektiv größeren Wirksamkeit. (**Harmonisierung**)
- Geber und Partner verpflichten sich zu einem **ergebnisorientierten Management**
- sowie zu **gegenseitiger Rechenschaftslegung**.⁴

Ein explizites Ziel der Reformagenda ist es, die oben beschriebene „**kostspielige Fragmentierung der EZ zu verringern**“. Der Accra-Aktionsplan stellt dazu fest: „Die Wirksamkeit der EZ leidet, wenn es zu viele mit Doppelarbeit verbundene Initiativen gibt,

² OECD 2010a: Multilateral Aid Review 2010

³ Ashoff 2011, auf Basis der Erkenntnisse der internationalen Evaluierung der Paris-Erklärung (Wood et al. 2011)

⁴ Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit

insbesondere auf Länder- und Sektorebene.“⁵ Dies soll vor allem durch eine verbesserte Arbeitsteilung zwischen den Gebern und einer größeren Komplementarität ihrer Maßnahmen erreicht werden.

Multilateralismus sollte zur Verringerung der Fragmentierung von EZ genutzt werden

Im Kontext dieser Fragmentierung muss auch die Frage diskutiert werden, inwieweit Geber ihre Gelder über multilaterale Organisationen kanalisieren. Die Aufgabenteilung bzw. mögliche Mittelaufteilungen zwischen bi- und multilateralen Gebern werden in der Paris-Erklärung bzw. dem Accra-Aktionsplan nicht angesprochen. Es werden keine Zielgrößen dafür genannt, wie hoch der Anteil der Gelder sein sollte, den die OECD-Staaten multilateralen Institutionen zur Verfügung stellen.

Die der Paris-Erklärung zugrunde liegenden Prinzipien und Kriterien sprechen jedoch für eine Ausweitung multilateralen Handelns, denn die komparativen Vorteile multilateraler Institutionen können der beschriebenen Fragmentierung entgegenwirken. Zu diesen Vorteilen zählt, dass die sog. **Transaktionskosten der Entwicklungskooperation** bei multilateralem Vorgehen im Normalfall geringer sind, da die Ressourcen in den Verwaltungssystemen der Partnerländer, insbesondere zur Koordination, weniger stark beansprucht werden, als wenn eine Vielzahl bilateraler Geber jeweils eigene Programme durchführt. So können höhere Beträge zu geringeren Verwaltungskosten bereitgestellt und damit die Effizienz der Zusammenarbeit erhöht werden. Multilaterales Handeln ist somit ein Mittel zur Eindämmung der Fragmentierung des internationalen EZ-Systems.

Für die deutsche EZ gilt es zu bedenken, dass multilaterale Institutionen die Möglichkeit bieten, auch weiterhin Länder bzw. Sektoren in Ländern zu unterstützen, aus denen man sich im Zuge der Reduzierung der Schwerpunktländer zurückgezogen hat. So kann sichergestellt werden, dass diese Länder nicht vernachlässigt und zu sog. *aid orphans* werden.

Aufgrund dieser komparativen Vorteile spricht sich Oxfam dafür aus, multilaterale Initiativen in Kernbereichen der Armutsbekämpfung (wie z.B. dem Globalen Fonds zur Bekämpfung von HIV/Aids, Tuberkulose und Malaria im Bereich Gesundheitsfürsorge oder die Global Partnership for Education zur Förderung der Grundbildung in Entwicklungsländern) zu unterstützen.

Die Paris-Erklärung erfordert eine zunehmende „Multilateralisierung“ der bilateralen EZ

Ein wesentliches Postulat der Paris-Agenda in Bezug auf die bilaterale EZ ist, dass das Handeln der Geber zunehmend abgestimmt wird und in verstärkter Zusammenarbeit in Gebergruppen erfolgt. Die Entwicklungsmittel sollen zudem vor allem über die Strukturen und Institutionen der Partnerländer verwaltet werden.

Hohe Bedeutung bekommen dabei die Programmbasierten Ansätze (Programme-Based Approaches, PBA), in die laut Paris-Deklaration bis 2010 66 Prozent der bilateralen EZ fließen sollten.⁶ PBA sollen helfen, der Vielzahl an Einzelprojekten entgegenzuwirken und die

⁵ Aktionsplan von Accra: Punkt 17

⁶ Aktionsplan von Accra: Punkt 15d

Transaktionskosten der Entwicklungskooperation zu senken. Im Rahmen von PBA tragen verschiedene Geber zu einem vom Partnerland geführten Programm bei und unterstützen dieses gemeinsam. Zu den PBA zählen unter anderem Programmorientierte Gemeinschaftsfinanzierungen (PGF, wie Allgemeine und Sektor-Budgethilfe sowie Korbfinanzierungen), aber auch Programmorientierte Sachleistungen (wie z.B. Beratungstätigkeiten).⁷ Gerade das Instrument der Budgethilfe entspricht dabei am konsequentesten den Zielvorstellungen der Paris/Accra-Reformagenda.

PBA verlangen eine wesentliche Vertiefung der Kooperation zwischen den Gebern, sodass sich die Übergänge und Grenzen zwischen bi- und multilateralem Handeln zunehmend fließend gestalten. Bilaterale EZ soll sich somit gemäß den Paris-Kriterien zunehmend in einem „multilateralisierten“ Rahmen bewegen.

3. Bewertung der deutschen multi- und bilateralen EZ und Schlussfolgerungen

Die Festschreibung des multilateralen Anteils in der deutschen EZ verhindert potenziell sinnvolle Mittelallokationen

Neben der Schweiz ist Deutschland der einzige Geber des OECD/DAC, der eine feste Quote für den Anteil von multilateralen Leistungen an der Gesamt-ODA hat.⁸ Seit dem 30.09.1993 liegt ein Beschluss des Haushaltsausschusses vor, in dem die Bundesregierung aufgefordert wird, den Anteil der multilateralen Zusammenarbeit im Einzelplan 23 auf rund ein Drittel zu begrenzen. Der Koalitionsvertrag von CDU/CSU und FDP aus dem Jahr 2009 nahm diesen Beschluss auf: „Wir wollen eine Verteilung der bilateralen sowie der europäischen und multilateralen deutschen Leistungen im Verhältnis von zwei Dritteln zu einem Drittel erreichen, um die Gestaltungsmöglichkeiten der deutschen Entwicklungspolitik zu erweitern und den Wirkungsgrad der eingesetzten Haushaltsmittel zu erhöhen.“⁹

Hierzu stellt der Prüfbericht des Entwicklungsausschusses der OECD aus dem Jahr 2010 fest: „Deutschland verfolgt seit Langem eine Politik, der zufolge nicht mehr als ein Drittel der ODA-Leistungen über multilaterale Kanäle laufen soll (einschließlich EU). Diese Begrenzung stützt sich weder auf konkrete Belege, noch hängt sie mit der relativen Wirksamkeit der bilateralen im Verhältnis zur multilateralen ODA zusammen.“¹⁰

Der multilaterale Anteil am Einzelplan 23 lag in den vergangenen fünf Jahren zwischen 37,8 und 39,6 Prozent, der multilaterale Anteil an der deutschen ODA insgesamt lag zwischen 35,2 und 41,2 Prozent.¹¹

Bei den vom BMZ – aber auch von anderen Ressorts der Bundesregierung – unterstützten multilateralen Organisationen handelt es sich vor allem um die EU, die Weltbank, regionale Entwicklungsbanken, den Globalen Fonds zur Bekämpfung von HIV/Aids, Malaria und

⁷ Für eine detaillierte Erklärung von PBA siehe Klingebiel / Leiderer / Schmidt 2007

⁸ Fues 2010: 3

⁹ Koalitionsvertrag von CDU/CSU und FDP: 129

¹⁰ OECD 2010b: 14

¹¹ Deutsche Welthungerhilfe / terre des hommes 2011: 50

Tuberkulose sowie die Organisationen und Programme der Vereinten Nationen.¹² Hierbei ist festzustellen, dass im Zuge von Sparzwängen und der Umsetzung der Quotenregelung insbesondere diejenigen multilateralen Organisationen potenziell von Kürzungen bedroht sind, die freiwillige Beitragsleistungen erhalten (wie z.B. der Globale Fonds und das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen/UNDP), während die Leistungen an die Europäische Union und die internationalen Finanzinstitutionen durch mehrjährige vertragliche Zusagen gebunden sind.¹³

Die deutsche EZ sollte daher auf eine feste Quote im Verhältnis der multi- zur bilateralen EZ verzichten, um bei der Mittelallokation für multilaterale Organisationen eine größere Flexibilität zu gewährleisten. Andernfalls droht die Gefahr, dass aufgrund von Quotenzwängen aus EZ-Sicht sinnvolle Mittelallokationen an multilaterale Organisationen nicht stattfinden oder eingeschränkt werden.

Der deutschen EZ fehlt ein Bewertungsrahmen für die Wirksamkeit multilateraler EZ

Ein wesentliches Manko der deutschen EZ liegt darin, dass bislang keine klaren Bewertungsrichtlinien bezüglich der Arbeit der einzelnen multilateralen Organisationen und der sich daraus ergebenden Mittelallokationen vorliegen.

Oftmals wird pauschal davon ausgegangen, dass multilaterale EZ weniger effizient sei als die bilaterale EZ. Dabei wird außer Acht gelassen, dass auch zahlreiche multilaterale Organisationen der Paris/Accra-Agenda verpflichtet sind und dementsprechend an einer Verbesserung ihrer Wirksamkeit arbeiten. Beispielsweise attestiert der Entwicklungsausschuss der OECD der Europäischen Kommission hier deutliche Fortschritte.¹⁴ Es bedarf größerer empirischer Evidenz bei der Einschätzung des Handelns der verschiedenen multilateralen Organisationen und ihres Beitrags zur Erreichung der Ziele der deutschen EZ.

Das BMZ sollte, in Anlehnung an den UK Multilateral Aid Review von DFID, der die multilateralen Organisationen einer systematischen Überprüfung hinsichtlich ihrer Kosteneffizienz und ihres Beitrags zur Erreichung der EZ-Ziele des Vereinigten Königreichs unterzogen hat,¹⁵ eine dementsprechende Prüfung in Auftrag geben. Diese Bewertung würde Transparenz schaffen und könnte als künftige Richtlinie für die Allokation deutscher EZ-Mittel an multilaterale Organisationen dienen. Mittelfristig sollte an einem gemeinsamen Rahmenwerk der Geber zur Bewertung der Leistungen von multilateralen Organisationen gearbeitet werden, das als Grundlage für zukünftige Mittelallokationen dienen sollte.

¹² BMZ 2012

¹³ Deutsche Welthungerhilfe / terre des kommes 2010: 22

¹⁴ Grimm / Weinlich 2009: 2

¹⁵ DFID 2011

In der bilateralen EZ sollten die Programmbasierten Ansätze (PBA) ausgebaut werden

In Bezug auf die Vorgabe der Paris-Deklaration, 66 Prozent der bilateralen EZ in PBA fließen zu lassen, hat sich die deutsche EZ in den vergangenen Jahren zwar verbessert. Dennoch lag der PBA-Anteil an der bilateralen deutschen EZ im Jahr 2010 bei gerade einmal 33 Prozent.¹⁶ Verglichen mit anderen OECD-Gebern liegt Deutschland damit weiterhin unter dem Durchschnitt.¹⁷ Eklatant ist die Vernachlässigung der Budgethilfe, eines der zentralen Instrumente unter den PBA. Ihr Anteil an der bilateralen deutschen EZ lag in den vergangenen Jahren bei mageren 2 bis 3 Prozent.

Vor diesem Hintergrund gilt es, den Anteil der PBA und insbesondere auch der Budgethilfe an der bilateralen deutschen EZ in den kommenden Jahren zu erhöhen. Dass das Zieljahr 2010 für die Umsetzung der Paris-Vorgaben bereits verstrichen ist, sollte keineswegs dazu führen, diese Ziele aus den Augen zu verlieren. Die Evaluierung der Paris-Deklaration kommt zu dem Schluss, dass die Prinzipien und Verpflichtungen der Reformagenda nichts an ihrer Relevanz eingebüßt haben. Vielmehr gilt es, die bisherigen Defizite in der Umsetzung anzugehen und das Engagement bei der Umsetzung der Agenda deutlich zu erhöhen.

¹⁶ Angaben des BMZ

¹⁷ Ashoff 2011: 3

Literatur:

Aktionsplan von Accra,

<http://www.oecd.org/dataoecd/62/34/42564567.pdf>

Ashoff, Guido:

Was hat die Paris-Erklärung zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit gebracht? Ergebnisse der internationalen Evaluierung und Schlussfolgerungen für die deutsche EZ. DIE Analysen und Stellungnahmen,

[http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/ANES-8NVBUW/\\$FILE/AuS%2016.2011.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/ANES-8NVBUW/$FILE/AuS%2016.2011.pdf)

[http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/ANES-8NVBUW/\\$FILE/AuS%2016.2011.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/ANES-8NVBUW/$FILE/AuS%2016.2011.pdf)

BMZ 2012:

Deutsche ODA an multilaterale Organisationen und EU 2006 bis 2010,

http://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/Deutsche_ODA_an_multilaterale_Organisationen_und_EU_2006-2010.pdf

DFID 2011:

Multilateral Aid review,

http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/mar/multilateral_aid_review.pdf

Deutsche Welthungerhilfe / terre des hommes 2010:

Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe. Achtzehnter Bericht. Autor: Jens Martens,

http://www.welthungerhilfe.de/fileadmin/media/pdf/Wirklichkeit_Entwicklungshilfe/WdEH_18_2010_internet.pdf

Deutsche Welthungerhilfe / terre des hommes 2011:

Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe. Neunzehnter Bericht 2011. Autor: Jens Martens,

http://www.welthungerhilfe.de/fileadmin/media/pdf/Wirklichkeit_Entwicklungshilfe/Wirklichkeit_der_Entwicklungshilfe_-_19._Bericht.pdf

Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der EZ,

<http://www.oecd.org/dataoecd/37/39/35023537.pdf>

Fues, Thomas 2010:

Bi oder Multi? Deutsche Interessen und entwicklungspolitische Strategien,

<http://library.fes.de/pdf-files/iez/07430.pdf>

Grimm, Sven / Weinlich, Silke 2009:

Die Entwicklungszusammenarbeit der EU und der UN: Wofür sollte sich Deutschland einsetzen?,[http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/ANES-7YKJWG/\\$FILE/AuS%2013.2009.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/ANES-7YKJWG/$FILE/AuS%2013.2009.pdf)

[http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/ANES-7YKJWG/\\$FILE/AuS%2013.2009.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/ANES-7YKJWG/$FILE/AuS%2013.2009.pdf)

Klingebiel, Stephan, Leiderer, Stefan / Schmidt, Petra:

Wie wirksam sind neue Modalitäten der Entwicklungszusammenarbeit? Erste Erfahrungen mit Programme-based Approaches (PBA),

<http://www.die-gdi.de/CMS->

Homepage/openwebcms3.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/ADMR-7BRJ6R/\$FILE/7-2007.pdf

Koalitionsvertrag von CDU, CSU und FDP,

<http://www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf>

OECD 2008:

Survey on Monitoring the Paris Declaration,

<http://www.oecd.org/dataoecd/58/41/41202121.pdf>

OECD / DAC 2010a:

Deutschland Peer Review 2010,

<http://www.oecd.org/dataoecd/5/43/46270433.pdf>

OECD / DAC 2010b:

Multilateral Aid Review,

<http://www.oecd.org/dataoecd/23/17/45828572.pdf>

Wood et al. 2011:

The Evaluation of the Paris Declaration. Phase 2. Final report,

http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/evaluierungen/gemeinschaftsevaluierungen/EvalBericht_Paris_Erklaerung.pdf