

A decorative background consisting of a grid of grey dots of varying sizes, with several dots highlighted in red. The dots are arranged in a pattern that roughly outlines the shape of Germany.

Bi oder Multi?

Deutsche Interessen und entwicklungspolitische Strategien

Thomas Fues
September 2010

- Mit der Koalitionsvereinbarung der neuen Bundesregierung, die eine deutliche Präferenz für die bilaterale Entwicklungspolitik zum Ausdruck bringt, hat die Diskussion über bi- und multilaterale Ansätze in der Entwicklungspolitik wieder an Fahrt gewonnen. Dabei sollte es nicht darum gehen, die beiden Ansätze gegeneinander auszuspielen, sondern ihre Vorteile wirkungsvoll miteinander zu kombinieren.
- Das Für und Wider multilateraler Entwicklungspolitik im Vergleich zu bilateralen Vorhaben lässt sich kaum pauschal behandeln, da die Wirkungen durch vielfältige Faktoren auf Geber- und Empfängerseite sowie durch internationale Rahmenbedingungen beeinflusst werden. Thomas Fues diskutiert in der vorliegenden Perspektive die beiden Ansätze unter anderem mit Blick auf Sichtbarkeit, Wirksamkeit, Einflussnahme, Partnerschaft und die Umbrüche im globalen System.
- Die derzeit praktizierte Quotenregel kann den komplexen deutschen Interessen in einer globalisierten Welt nicht gerecht werden. Wie hoch der multilaterale Anteil künftig sein sollte, kann nur politisch anhand des aktuellen Handlungsbedarfs bei der dynamischen Ausgestaltung der deutschen und europäischen Außenbeziehungen entschieden werden. Voraussetzung hierfür ist eine ressortübergreifende multilaterale Strategie, die kohärente Programme für die internationale Zusammenarbeit definiert.



Eine neue Präferenz

Die Stärken und Schwächen internationaler Institutionen sind ein beliebtes Streitthema in der Entwicklungspolitik. Viele Regierungen bevorzugen direkte Formen der Zusammenarbeit mit ihren Partnerländern. Mit bilateralen Instrumenten, so die gängige Meinung, lassen sich außenwirtschaftliche und geopolitische Interessen am besten verfolgen. Geschätzt wird auch die hohe Sichtbarkeit der Projekte unter nationaler Flagge beim heimischen Publikum. Hingegen genießt die multilaterale Kooperation, die über Kanäle wie Weltbank, Vereinte Nationen oder die Europäische Union abgewickelt wird, wenig Sympathie auf der Geberseite. Pauschalisierend wird ihr häufig Bürokratisierung, Politisierung und mangelhafte Wirksamkeit unterstellt.

Auch die Koalitionsvereinbarung der neuen Bundesregierung bringt eine deutliche Präferenz für die bilaterale Entwicklungspolitik zum Ausdruck: Der multilaterale Anteil der deutschen Leistungen – gemeint ist hier wohl der Haushalt des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) – soll auf ein Drittel zurückgefahren werden. Damit wird ein Beschluss des Haushaltsausschusses im Deutschen Bundestag aus dem Jahr 1993 zur offiziellen Regierungsposition erhoben. Begründet wird die Festlegung mit dem Argument, die bilaterale Hilfe ermögliche ein höheres Maß an Einfluss und Wirksamkeit.

Der vorliegende Text hinterfragt Sinn und Zweck einer festen Quote. Dabei geht es nicht darum, die bilaterale gegen die multilaterale Zusammenarbeit auszuspielen. Beide Ansätze bieten Vorzüge wie Nachteile und können wirkungsvoll miteinander kombiniert werden. Auch die Legitimität deutscher Interessen als eine Zieldimension von Entwicklungspolitik wird nicht bezweifelt. Kern des hier vorgetragenen Arguments ist vielmehr die These, dass der multilaterale Anteil als abgeleitete, nicht als vorab zu fixierende Größe verstanden werden sollte. In dieser Perspektive folgt die Entscheidung zur Finanzierung internationaler Programme aus der optimalen Umsetzung strategischer Ziele und ist flexibel an Veränderungen der weltweiten Rahmenbedingungen anzupassen. Angesichts fundamentaler Umbrüche im globalen System besteht die Gefahr, dass die Ex-ante-Festschreibung einer zentralen Steuerungsgröße die Durchsetzung deutscher Interessen und entwicklungs-politischer Anliegen eher behindert als befördert.

Quotenprobleme

Deutschland ist neben der Schweiz der einzige Geberstaat, der die Aufteilung der Entwicklungsgelder auf bilaterale und multilaterale Instrumente nach einer festgelegten Quote steuert.¹ Der koalitionäre Beschluss setzt das BMZ unter erheblichen Anpassungsdruck, da der multilaterale Anteil aller deutschen Entwicklungsleistungen (*Official Development Assistance / ODA*) seit Mitte der 1990er-Jahre bei rund 40 Prozent liegt. Im Jahr 2009 kommt Deutschland nach vorläufigen Berechnungen der OECD auf einen Spitzenwert von knapp 42 Prozent – noch übertroffen von Frankreich mit 45 Prozent. Die Zahlen anderer europäischer Geber liegen erheblich unter diesem Niveau: Spanien (35 %), Schweden (34 %), Großbritannien (32 %) und Niederlande (25 %). Die Werte für Japan (37 %), Kanada (22 %) und die USA (12 %) können nicht mit denen aus Europa verglichen werden, da Finanzflüsse an eine Regionalorganisation entfallen. In globalen Überblicksstudien werden die EU-Anteile deshalb ausgeklammert.

Wird ausschließlich der BMZ-Haushalt betrachtet, sinkt der multilaterale Anteil nach Angaben des Ministeriums auf rund 37 Prozent, verfehlt aber auch hier die Koalitionsvereinbarung deutlich. Ein wesentlicher Faktor für den Anstieg der multilateralen Mittel in den vergangenen Jahren sind die gestiegenen Zahlungen an den Europäischen Entwicklungsfonds: von knapp 470 Millionen Euro im Jahr 2000 auf 875 Millionen in 2010. Auch der deutsche Beitrag für den Globalen Fonds zur Bekämpfung von Aids, Tuberkulose und Malaria hat erheblich zugelegt: von 38 Millionen (2004) auf 204 Millionen Euro im Jahr 2010. Allein diese Einrichtung erhält mehr Geld aus Deutschland als sämtliche entwicklungs-politischen Fonds und Programme der Vereinten Nationen zusammen.

Nach dem Regierungswechsel hat der Bundestag bei der Überarbeitung des Haushaltsplans 2010 vor allem an den freiwilligen Leistungen für die Vereinten Nationen gespart: Das UN-Entwicklungsprogramm erhält in diesem Jahr nur noch 22,4 Millionen Euro (ursprünglicher Ansatz: 30 Millionen), während sich das Weltbevölkerungsprogramm mit 14,2 Millionen Euro begnügen muss (ursprünglich: 18 Millionen). Auffällig ist die Dis-

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

Übereinstimmung zwischen regulären und freiwilligen Zahlungen an die Weltorganisation. Bei den UN-Pflichtleistungen steht Berlin an dritter Position; im Kernhaushalt des UN-Entwicklungsprogramms rangierte Deutschland 2009 – also noch vor der aktuellen Kürzung – nur an elfter Stelle.

Die Haltung der BMZ-Leitung gegenüber internationalen Akteuren ist nicht frei von Ambivalenzen. Die Fixierung der multilateralen Quote widerspricht der vom Ministerium geäußerten Absicht, flexibel über Mittelzuweisungen an einzelne Institutionen auf Grundlage ihrer Leistungsfähigkeit zu entscheiden. Dieser Logik folgend hat Dänemark seine frühere Quote durch eine erfolgsorientierte Gestaltung der multilateralen Transfers ersetzt. Schwer durchsetzbar erscheint der Versuch des BMZ, die strategische Einflussnahme auf internationaler Ebene bei gleichzeitiger Absenkung der jeweiligen Finanzbeiträge zu erhöhen. Wie im bilateralen Bereich wird der Begriff »Wirksamkeit« auch multilateral mit deutschen Interessen verknüpft und damit von der *Aid-effectiveness*-Agenda des Paris/Accra-Prozesses abgelöst.

Der objektive Spielraum des BMZ für eine Reduzierung des multilateralen Anteils bei stagnierendem Haushaltsvolumen ist minimal, wenn nicht die Substanz des internationalen Engagements aufs Spiel gesetzt werden soll. Gegenüber dem Europäischen Entwicklungsfonds, der Weltbank und anderen Institutionen hat die Bundesregierung rechtlich bindende Zusagen übernommen. Eine Kürzung würde erst bei künftigen Wiederauffüllungen wirksam und wäre vermutlich für »neue« Geber wie China, Indien und Brasilien eine willkommene Gelegenheit zur Ausweitung ihrer Präsenz. Es waren wohl derartige Überlegungen, die die BMZ-Leitung davon abgehalten haben, die Höhe des deutschen Beitrags bei den laufenden Verhandlungen für die *International Development Association* und den Afrikanischen Entwicklungsfonds zur Disposition zu stellen.

Entwicklungspolitische Strategien im Vergleich

Das Für und Wider multilateraler Entwicklungspolitik im Vergleich zu bilateralen Vorhaben lässt sich kaum pauschal behandeln, weil die Wirkungen durch vielfältige Faktoren auf Geber- und Empfängerseite sowie durch internationale Rahmenbedingungen beeinflusst werden.

So tendieren beispielsweise kleine Geber eher zu multilateralen Kontexten, da die Kosten für eigene Programme bei einer größeren Partnerzahl unverhältnismäßig hoch wären. Hingegen sind große Geber mit einer flächendeckend im Ausland vertretenen Entwicklungsadministration in der Regel an einer starken bilateralen Ausrichtung interessiert, da sie auf diese Weise – neben den angestrebten Entwicklungseffekten – auch Eigeninteressen befördern können. In politisch sensiblen Situationen, zum Beispiel bei der Demokratieförderung oder Krisenprävention, kann es wiederum für alle nationalen Geber ratsam sein, die Unterstützung über internationale Organisationen zu leiten, da diese als neutrale Akteure wahrgenommen werden.

Die folgenden sieben Kategorien sind bei einer Gegenüberstellung von bilateraler und multilateraler Zusammenarbeit von besonderer Bedeutung:

- **Sichtbarkeit:** Aus Sicht des Gebers genießt die bilaterale Hilfe den nicht zu unterschätzenden Vorteil, dass das finanzierte Projekt oder Programm sichtbar mit ihm in Verbindung gebracht werden kann (»Flaggeneffekt«). Die Öffentlichkeit zu Hause und die Abgeordneten auf Besuchsreisen können sich mit den nationalen Vorhaben emotional identifizieren. Im multilateralen Bereich fließen die Beträge dagegen in gemeinschaftliche Aktivitäten, deren anteilige Wirkung sich kaum einzelnen Gebern zuordnen lässt. Aus Empfängersicht besteht jedoch bei bilateralen Ansätzen, insbesondere in kleinen oder fragilen Staaten, die Gefahr einer Überforderung der einheimischen Verwaltungskapazitäten. Parallele Projekthaushalte können die Erosion des öffentlichen Finanzsystems im Partnerland nach sich ziehen und die entwicklungspolitische Wirksamkeit insgesamt beeinträchtigen.

- **Einflussnahme:** Hinsichtlich der Steuerungsmöglichkeiten bei Planung, Durchführung und Erfolgskontrolle bietet die bilaterale Ebene aus Gebersicht deutliche Vorteile gegenüber einem multilateralen Vorgehen. Die finanzierende Seite kann entwicklungspolitische Prioritäten kombiniert mit außenwirtschaftlichen und geopolitischen Anliegen ins Spiel bringen, zum Beispiel bei der Finanzierung von Infrastruktur im Wasserbereich unter Beteiligung von Firmen aus dem Geberstaat. Ein gegenläufiger Aspekt ist die mögliche Hebelwirkung von multilateralen Institutionen: Wenn ein einzelner Geber auf internationaler Ebene starken Einfluss besitzt, kann

er – beispielsweise bei der Weltbank – zusätzliche Mittel zur Flankierung eigener Vorhaben mobilisieren.

■ **Wirksamkeit:** Der multilateralen Entwicklungspolitik werden häufig gravierende Defizite bezüglich Effektivität und Effizienz vorgeworfen. Daraus wird eine generelle Überlegenheit der bilateralen Ebene bei der Verwirklichung des entwicklungspolitischen Zielsystems abgeleitet. Doch auch die internationalen Entwicklungsorganisationen haben sich den globalen Verpflichtungen zur Steigerung der Wirksamkeit gemäß Paris-Erklärung und *Accra Agenda for Action* angeschlossen und Reformprozesse in die Wege geleitet. Die Erfolgsbilanz der multilateralen Institutionen wird noch nicht systematisch erhoben; ähnlich wie auf bilateraler Ebene, wo eine projektübergreifende Bewertung erst in Ansätzen praktiziert wird. Zurzeit laufen allerdings im UN-Entwicklungsbereich viel versprechende Bemühungen zur Einführung von einheitlichen Evaluierungsverfahren. 2008 hat die OECD die Umsetzung der Paris-Erklärung überprüfen lassen. Dabei zeigten sich Stärken der Vereinten Nationen im Hinblick auf Partnerorientierung sowie bei der Durchführung gemeinsamer Prüfmisionen und Länderanalysen.² Schwächen wurden erkennbar bei der Kooperation mit anderen Gebern und bei der Stärkung der administrativen Partnerstrukturen. Bedenklich aus Sicht der Paris-Erklärung ist auch die eingeschränkte Planbarkeit der UN-Entwicklungsvorhaben – ein Ergebnis der Finanzierungsprobleme durch einjährige, freiwillige Leistungen der Mitgliedstaaten.

■ **Größenvorteile:** Es ist in der Regel davon auszugehen, dass multilaterale Vorhaben geringere Transaktionskosten verursachen und die Empfängerseite weniger belasten als eine entsprechende Anzahl von bilateralen Aktivitäten. Zudem erhöht sich der entwicklungspolitische Nutzen des multilateralen Vorgehens, wenn Synergiepotenziale genutzt und mögliche Rivalitäten auf Geberseite unterbunden werden können. Der Preis eines abgestimmten Geberverhaltens kann jedoch der Verlust an Innovationsdynamik sein, da der Wettbewerb unterschiedlicher Systeme ausgeschaltet wird. Auch darf der Aufwand durch vielschichtige Abstimmungsprozesse nicht unterschätzt werden.

■ **Partnerschaft:** In diesem Bereich weisen multilaterale Einrichtungen meist komparative Vorteile gegenüber bilateralen Programmen auf. Zum Beispiel wirken die Entwicklungsländer gleichberechtigt in den Steuerungsgremien der UN-Entwicklungsorganisationen mit (»ein Land – eine Stimme«). In den regionalen Entwicklungsbanken liegt die Kapitalmehrheit bei den Mitgliedstaaten vor Ort. Dies fördert die Einbindung der Entwicklungsländer in Prozesse globaler Regelsetzung, gerade in umstrittenen Bereichen wie Demokratie, Menschenrechte und gute Regierungsführung, wo das Drängen westlicher Geber als ideologische Einmischung zurückgewiesen wird.³ Darüber hinaus sind multilaterale Institutionen für die praktische Menschenrechtssituation in Entwicklungsländern von herausgehobener Bedeutung, z. B. in Bezug auf Nahrung, Gesundheit und Bildung oder bei Zielgruppen wie Kinder und Frauen.

■ **Globalpolitik:** Komplexe Interdependenzen in der Weltgesellschaft erfordern ein immer höheres Maß an grenzüberschreitender Kooperation, um den systemischen Risiken zu begegnen und konsensfähige Lösungen zu erarbeiten. Der momentane Wildwuchs von Zielen, Akteuren und Instrumenten gefährdet die Handlungsfähigkeit der Staatengemeinschaft und verursacht einen besorgniserregenden Problemstau. Vor diesem Hintergrund formulieren die französischen Entwicklungsexperten Severino / Ray⁴ ein neues Leitbild für multilaterale Leitinstitutionen. 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 nicht mehr als »öffentliche Entwicklungshilfe«, sondern als *global public finance* bezeichnet werden. Ob bei der Umsetzung gemeinsamer Beschlüsse dann internationale spezialisierte Einrichtungen oder bilaterale Akteure zur Geltung kommen, ist letztlich zweitrangig und pragmatisch zu entscheiden.

■ **Machtverschiebungen:** Die letzte Kategorie bezieht sich auf die aktuellen Umbrüche im globalen System.

2. Fues, Thomas (2010): Zur Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen, in: Faust, Jörg / Neubert, Susanne (Hrsg.): *Wirksamere Entwicklungspolitik*. Baden-Baden: Nomos, 403 ff.

3. Weinlich, Silke (2010): *Die Reform der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen*. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Studies 55).

4. 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.

Die Ablösung der G8 durch die G20 als Forum der mächtigsten Staats- und Regierungschefs dokumentiert den phänomenalen Aufstieg der großen Schwellenländer. Die Umschichtung der Stimmrechte bei Weltbank und Internationalem Währungsfonds zu Lasten Deutschlands und Europas wirkt in dieselbe Richtung. Neben ihrem Kernmandat, der Koordination der internationalen Wirtschafts- und Finanzpolitik, will sich die G20 zunehmend mit der Entwicklungspolitik befassen. Es zeichnet sich ab, dass die Entwicklungsländer in diesem Kreis darauf bestehen werden, Umsetzung und Überprüfung der entwicklungspolitischen Entscheidungen in die Hand von multilateralen Institutionen zu legen. Nur wenn die Bundesregierung dort eine angemessene Präsenz zeigt, wird sie Einfluss nehmen und in Teilbereichen Verantwortung übernehmen können, auch unter Einsatz ihrer bilateralen Instrumente.

Flexibilität statt Quote

Der wachsende globale Problemdruck und das Erstarken der großen Schwellenländer zeigen, dass die Wahrnehmung deutscher Interessen ohne ein strategisches Engagement im multilateralen System nicht angemessen erfolgen kann. Auch aus Sicht der Empfängerländer und zur Sicherung der globalen Wohlfahrt spricht vieles für den Ausbau der weltweiten Kooperation. Erfahrungsgemäß werden nationale Steuerungsmöglichkeiten im internationalen Raum maßgeblich von den finanziellen Beiträgen bestimmt, die ein Land seinem wirtschaftlichen und politischen Gewicht entsprechend aufbringt. Wenn Deutschland an dieser Stelle kürzt, wird es keine größeren Mitwirkungsrechte einfordern können. Im Sinne einer kohärenten Außen- und Entwicklungspolitik wäre insbesondere die Ausweitung des finanziellen Engagements im Entwicklungsbereich der Vereinten Nationen zu empfehlen, um die Erfolgsaussichten deutscher

Bemühungen um einen Sitz im Sicherheitsrat – als ständiges oder nichtständiges Mitglied – zu verbessern.

Als großer Geber wird Deutschland aus guten Gründen weiterhin ein umfangreiches bilaterales Portfolio unterhalten. Die vom BMZ angestrebte weitergehende Fokussierung auf den bilateralen Bereich dürfte jedoch gegenteilige Effekte nach sich ziehen. Zwar kann kurzfristig die nationale Profilierung geschärft und den Anliegen von Wirtschaft und Zivilgesellschaft entsprochen werden, aber in mittlerer und langfristiger Perspektive ist zu befürchten, dass deutsche Interessen nicht optimal zur Geltung kommen werden. Der verstärkte Einsatz deutscher Durchführungsorganisationen in multilateralen Kontexten ohne gleichzeitige Sicherung der Präsenz in den globalen Entscheidungszentren birgt das Risiko, dass der Einfluss Deutschlands schwindet und die Steuerungsfähigkeit des BMZ gegenüber dem eigenen Vorfeld leidet. Angesichts der wachsenden Fragmentierung des globalen Kooperationssystems ist ferner zu erwarten, dass eine ausgeprägte Bilateralisierung zu Einbußen im Hinblick auf die im Paris/Accra-Prozess definierte Wirksamkeitsagenda führt.

Die derzeit praktizierte Quotenregel kann den komplexen deutschen Interessen in einer globalisierten Welt nicht gerecht werden. Wie hoch genau der multilaterale Anteil künftig sein sollte – ob unter oder über dem jetzigen Wert – kann nur politisch anhand des aktuellen Handlungsbedarfs bei der dynamischen Ausgestaltung der deutschen und europäischen Außenbeziehungen entschieden werden. Voraussetzung für ein zielgerichtetes Vorgehen ist aber eine ressortübergreifende multilaterale Strategie Deutschlands, welche die unterschiedlichen, teilweise gegensätzlichen Ziele in Beziehung zueinander setzt und kohärente Programme für die internationale Zusammenarbeit definiert.



Über den Autor

Dr. Thomas Fues ist Leiter der Ausbildungsabteilung am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) mit den Forschungsschwerpunkten Global Governance und Entwicklungspolitik, Anker-/Schwellenländer sowie Vereinte Nationen.

Dieser Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Autors wieder.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Globale Politik und Entwicklung
Hiroshimastrasse 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Jochen Steinhilber, Leiter, Globale Politik und Entwicklung

Tel.: ++49-30-269-35-7510 | Fax: ++49-30-269-35-9246
<http://www.fes.de/GPol>

Bestellungen / Kontakt hier:
Sandra.Richter@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.

ISBN 978-3-86872-445-5