

Meinungsforum Entwicklungspolitik

Nr. 4, 4. Mai 2012

Herausforderungen an die multilaterale Entwicklungszusammenarbeit

Von Prof. Helmut Reisen

Prof. Dr. Helmut Reisen ist ein international anerkannter Experte zu Schwellenländern, Entwicklungsfinanzierung und Währungspolitik. Der langjährige Forschungsdirektor des OECD-Entwicklungszentrums ist Titularprofessor an der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Basel und Associate Fellow beim Think Tank *Chatham House*, London.



In der Reihe „Meinungsforum Entwicklungspolitik“ publiziert die KfW in lockerer Reihenfolge persönliche Stellungnahmen von renommierten Entwicklungsforschern zu aktuellen entwicklungspolitischen Themen. Die inhaltliche Verantwortung für den Text liegt ausschließlich beim Autor. Die KfW teilt nicht notwendigerweise die vorgetragenen Ansichten.

Die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) wird im Prinzip entweder bilateral durchgeführt - in Deutschland vornehmlich durch die KfW und die GIZ – oder beruht auf multilateralen Trägern (EU, Weltbank, regionale Entwicklungsbanken, Themenfonds oder die Vereinten Nationen). Die Vor- und Nachteile bi- und multilateraler EZ werden derzeit intensiv diskutiert, so etwa Ende März 2012 im Bundestagaussschuß für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Die Debatte greift damit auch den Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP von Oktober 2009 wieder auf. Dieser hatte die Bundesregierung beauftragt, die „...entwicklungspolitische Effizienz und Koordinierungsfähigkeit multilateraler Institutionen [zu überprüfen]...“ und auf dieser Grundlage „...Initiativen zur Reform der internationalen Entwicklungsarchitektur hin zu klar definierter Aufgabenstruktur und darauf basierender Arbeitsteilung...“ auszuarbeiten.

EZ-Allokation auf bilaterale und multilaterale Träger beruht auf komparativen Vorteilen und Effizienz

Die Abwägung der Mittelzuteilung auf die bi- oder multilateralen Träger sollte sich von zwei Aspekten leiten lassen: 1) Wo liegen jeweils die komparativen Vorteile, die politischen Entwicklungsziele effizient und wirksam umzusetzen? 2) Welcher Träger setzt die Interessen des Partnerlandes und des Geberlandes wirksamer um? Die politische Entscheidung der Mittelzuteilung pro bilaterale Durch-

führung wird somit auch von der Größe des Geberlandes, seinen vorhandenen bilateralen Durchführungsinstitutionen und seinem entwicklungsrelevanten Know How beeinflusst.

Andererseits: Je stärker der Einfluß eines Geberlandes bei den multilateralen Institutionen ist, desto größer wird die Bereitschaft zur Finanzierung der multilateralen EZ. Es liegt auch in der Verantwortung der Partnerländer, der Fragmentierung der ihnen angebotenen Hilfe Einhalt gebieten; die Ablehnung angebotener Hilfe trifft naturgemäß kleine bilaterale Geber eher als solche, die umfangreiche Finanzierung und Technologie anbieten können.

Deutschland liegt mit seinem Anteil an multilateraler EZ über dem DAC-Durchschnitt

Wo – anders als in Deutschland – eigene Durchführungsstrukturen kaum vorhanden sind, wird dieser Abwägung gerne durch ‚bilateralisierte‘ Zuwendung zweckgebundener Mittel an multilaterale Institutionen ausgewichen. Die deutschen Beiträge dagegen werden vornehmlich als Beitrag zum Kernbudget der multilateralen Institutionen gezahlt (93,4 vH, im Vergleich zum DAC-Durchschnitt von 71,3 vH). Der hohe Haushalts-Kernanteil der deutschen multilateralen Beiträge ist aus Gründen der Transparenz, Kontrolle und Anreizkompatibilität zu begrüßen. Deutschland, 2010 weltweit mit knapp 5 Milliarden Dollar der drittgrößte Zahler an multilateraler

EZ (unter Einschluß der Zahlungen an die EU), ist eines der wenigen DAC-Mitglieder, das den multilateralen Anteil seiner EZ durch Richtlinien begrenzt - auf ein Drittel. Dennoch fällt Deutschland - anders als die USA - mit seinem Anteil an multilateralen EZ-Leistungen nicht aus der Reihe; der prozentuale Anteil lag im Jahr 2010 mit 34,4 vH deutlich *über* dem DAC-Durchschnitt (26,8 vH).

Deutschlands bilaterale EZ ist durch Projekt- und Programmanbindung geprägt, welche einer hohen Anzahl deutscher Akteure Raum läßt. Vor allem die GIZ und die KfW sorgen für klare Visibilität Deutschlands im Partnerland und erleichtern das finanzielle Monitoring. Klasen (2011)¹ verweist auf (eigene) Studien, wonach jeder Euro an (bilateraler) EZ Exporte von durchschnittlich €1,30 bis €1,80 aus dem Geberland nach sich zieht. Und das nicht als Folge der Lieferbindung, sondern weil die bilaterale EZ als „Türöffner für generell verbesserte bilaterale Beziehungen“ fungiert, die in der Folge dann auch engere Handelsbeziehungen nach sich ziehen. Soweit die Geberperspektive.

Multilaterale Organisationen haben in manchen Bereichen komparative Vorteile

Den multilateralen Organisationen werden generell einige genuine Vorzüge gegenüber den bilateralen Gebern zugesprochen: Know How (zur Armut- und Krankheitsbekämpfung), Grundlagenforschung (etwa im Agrarbereich), Klimawandel, Terror, Wasser-, Nahrungs- und Energieknappheit sowie instabile globale Finanzmärkte gelten als klassische globale Gemeingüter und begründen bei der EZ die Notwendigkeit multilateraler Organisationen. Die Bekämpfung von Pandemien sind wohl das klarste Beispiel für den Nutzen der multilateralen EZ (Globale Gemeingüter werden auch durch die bilaterale EZ finanziert und angeboten, etwa beim Aufbau klimafreundlicher Städte in China). Als entwicklungspolitische Agendasetter und als Dialogplattform für den entwicklungspolitischen Dialog empfehlen sich vor allem die großen

¹ Klasen, Stefan (2011), „Vom Unsinn der Lieferbindung in der EZ“, KfW, Meinungsforum Entwicklungspolitik, 19. Oktober 2011. Vergleiche auch die Entgegnung von Braun, Hans-Gert (2012), „Lieferbindung: Die Kritiker springen zu kurz!“, KfW, Meinungsforum Entwicklungspolitik, 10. Februar 2012.

multilateralen Organisationen. Auch bei Entwicklungskrediten können multilaterale Banken im Vorteil sein, aufgrund von Mittelbündelung, Informationsvorteilen und höherem Sanktionspotenzial (Konditionalität); allerdings hat die lange defensive Kreditvergabe seitens der multilateralen Banken an hochverschuldete Entwicklungsländer in den Neunziger Jahren deren Reputation als bessere Eintreiber von Forderungen stark untergraben.

Deutsche bilaterale EZ mit messbaren Fortschritten bei der Spezialisierung

Aus der Perspektive der Partnerländer bewerteten empirische Untersuchungen die Qualität der deutschen bilateralen Hilfe im Vergleich zur alternativen multilateralen Verwendung als mäßig². (Allerdings sind die Autoren dieser Analysen ehemalige oder derzeitige Mitarbeiter der Weltbank). Ginge es nur darum, die Wirksamkeit und Effizienz der deutschen Hilfe zu erhöhen, implizieren diese empirischen Untersuchungen:

- dass die deutsche bilaterale Hilfe in den Bereichen Effizienz, Armutsorientierung, administrative Belastung der Partnerländer und Liefer(un)bindung schwächer aufgestellt ist als die drei großen multilateralen Institutionen Weltbank, EU, und Vereinte Nationen;
- dass die deutsche bilaterale Hilfe in den Bereichen Gouvernanzausrichtung (Politikqualität ihrer Partnerländer) und Institutionenbildung („ownership“) den multilateralen Institutionen ebenbürtig oder überlegen ist.

Neueste empirische Untersuchungen aus dem Kieler Institut für Weltwirtschaft lassen bezweifeln, ob die multilateralen Träger der deutschen bilateralen EZ in Bezug auf Effizienz noch überlegen ist³. Die Kieler Autoren prüften bi- und multilaterale Geber (EU, Weltbank) auf Fortschritte seit der 2005 verabschiedeten *Pariser Erklärung* in der Koordinierung und stärkeren Spezialisierung in der EZ, im Hinblick auf die Vermeidung kostspieliger Doppelaktivitäten und Zersplitterung in zahlreiche, unverbundene Programme und Projekte in den Partnerländern. Während bei den Überschneidungen weder die EU und die Weltbank noch die bilateralen Geber meßbare Fortschritte gemacht haben, ist es der deut-

schen bilateralen EZ gelungen, einen stärkeren Sektor- und Länderfokus zu erzielen. Weder die EU noch die Weltbank haben beim Spezialisierungsgrad im genannten Zeitraum meßbare Fortschritte erzielt.

Die multilaterale EZ steht vor zentralen Herausforderungen

Die Vorteile der multilateralen EZ werden derzeit durch drei ungelöste Herausforderungen untergraben:

- Die erstarkte Präsenz von bilateral orientierten Schwellenländern in der Zusammenarbeit mit armen Ländern und die drohende ‚Balkanisierung‘ der multilateralen EZ;
- Das multilaterale ‚Geberchaos‘ mit Mandatserschleichung, Doppelung und Fragmentierung.
- Der Anstieg zweckgebundener Beiträge in den Haushalten der multilateralen Institutionen.

Dass sich das wirtschaftliche (und politische) Gewicht in der Welt nach Osten verschoben hat, wird auch im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit deutlich (Reisen, 2010)⁴. Die neuen EZ-Partner aus China und anderen Schwellenländern bevorzugen, auch wenn sie sich durch Kapitalverflechtung zunehmend multilateral engagieren, nach eigenen Aussagen die bilaterale Zusammenarbeit in der Süd-Süd-Kooperation. Die Verknüpfung westlich geprägter Standards (mit dem ausgeprägten Hang der Multilateralen zur deklamatorischen „Gouvernanz-Rhetorik“) mit den projektorientierten wachstumsfreundlichen Praktiken der wirtschaftlichen Süd-Süd-Zusammenarbeit ist intellektuell noch nicht geleistet worden und führt auch bei den multilateralen Organisationen zur Orientierungslosigkeit. Die Debatte um die Besetzung des Weltbankpräsidenten zwischen Industrie- und Schwellenländern und neue Pläne zur Gründung einer Bric-Bank deuten auch auf die schleichende Gefahr der *Balkanisierung* der multilateralen EZ, solange sich vor allem die kapitalstarke Gläubigernation China in den westlichen Institutionen nicht gegen die USA durchzusetzen vermag.

Die Übertragung weitreichender wirtschafts-

politischer Kompetenzen auf die G20 hat den Eingeweihten gerade im Entwicklungsbereich den großen Konkurrenzkampf zwischen den multilateralen EZ-Institutionen, die Überlapung ihrer Aufgabenbereiche und das Problem der schleichenden Mandatserweiterung („mission creep“) vor Augen geführt. Es gibt keinen Zweifel, dass die administrative Belastung der Partnerländer durch die Geber nicht nur von bilateraler, sondern auch von multilateraler Seite, ein echtes Problem darstellt. Durch den DAC derzeit anerkannt als multilaterale EZ-Institution werden circa 280 Institutionen, Tendenz steigend: 60 UN-Agenturen, -Fonds und -Kommissionen; vier EU-Institutionen; fünf IMF-Fazilitäten; sieben Institutionen der Weltbankgruppe; drei der WTO; 15 regionale Entwicklungsbanken und ihre Fonds; 118 andere multilaterale Institutionen. Hinzu kommen noch ca. 60 internationale NROs, 14 internationale PPPs, und vier internationale Netzwerke⁵. Die Fragmentierung der multilateralen EZ ist nicht nur ein Problem der Entwicklungsländer, sondern auch für die Geber. Die Personalausstattung vieler multilateraler Institutionen, mit je 10.000 Beschäftigten und mehr in Weltbank und EU, beispielsweise, akzentuiert das Principal-Agent-Problem bei der Führung und Kontrolle der multilateralen Organisationen.

Zunehmend schwächen zweckgebundene Beiträge an multilaterale Institutionen (oft in Form von Fonds, privat-öffentlichen Partnerschaften und gezielten Programmen) deren Kernfinanzierung und verschärfen das Kontrollproblem der Arbeitsprogramme durch die Mitgliedsregierungen. Die Aushöhlung der Kernfinanzierung – auch als *Rosinenpickerei* kritisiert – hat im vergangenen Jahrzehnt besonders die Vereinten Nationen getroffen, greift aber immer weiter um sich. Das damit verbundene ‚Fund Shopping‘ der multilateralen Organisationen lenkt deren Management von ihren eigentlichen Aufgaben ab, steigert deren administrativen Aufwand und erleichtert die multilaterale Mandatserschleichung und Aufgabendoppelung, da gleichzeitig der Kontrollaufwand stark erhöht wird. Aus der Perspektive der Partnerländer bedeutet der Anstieg zweckgebundener multilateraler Hilfe, dass sie politische Eigenverantwortung beschädigt und die Planbarkeit der multilateralen Finanzmittel senkt. Die so verstärkte Fragmentierung und Proliferation der multilateralen EZ untergräbt deren Effektivität und damit auch die von den Gebern mit hohem Konfe-

² Siehe etwa Seebens, Holger (2011), „Quoda – was sagt das neue Meßinstrument über die deutsche EZ aus?“ KfW, Fokus Entwicklungspolitik Nr. 4, 1. April 2011.

³ Nunnenkamp, Peter, Hannes Öhler und Rainer Thiele (2012), „In der Entwicklungszusammenarbeit fehlt die Koordination“, *Ökonomenstimme*, 21. März 2012.

⁴ Reisen, Helmut (2010), „Die Neuvermessung der Welt: Konsequenzen für die Entwicklungszusammenarbeit“, KfW, Meinungsforum Entwicklungspolitik, 16. Dezember 2010. In der Vergangenheit war die EZ das angestammte Terrain der entwickelten Industrieländer. Auch die multilateralen Geberinstitutionen sind trotz ihres ausgeprägten Eigenlebens bislang mehrheitlich von den USA und deren Alliierten geprägt.

⁵ OECD (2011), DAC Statistical Reporting Directive, DCD/DAC (2010) 40/REV1.

renzaufwand inszenierte Pariser Erklärung und deren Folgekonferenzen.

EZ-Landkarte kann Effizienz und Wirksamkeit der multilateralen Geber erhöhen

Kompetenz und Haftung gehören auch im multilateralen Bereich zusammen. Eine EZ-Landkarte kann die Effizienz und Wirksamkeit der multilateralen Träger durch Konsolidierung, klare Rollenverteilung und Koordination (statt dem gegenwärtigen Buhlen um Mandatierung durch die G20) stärken. Wegen schwerer Interessenskonflikte (Patronage Ministerien-Multilaterale) kann diese Landkarte naturgemäß nicht, wie neulich in Großbritannien, in der Verantwortung der Fachministerien liegen. Die Erstellung sollte durch den Bundesrechnungshof im Auftrag des Bundeskanzleramts erfolgen; ein Vorbild stellt der Bericht des britischen Rechnungshofes „DIFD: Dealing with Multilaterals“ aus dem Jahr 2005 dar. Ein geeigneter Zeitpunkt ist die Vorlaufdiskussion zu den Nachfolgern der Millenniumziele. ■