ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Weinlich, Silke; Grimm, Sven

Research Report

Die Entwicklungszusammenarbeit der EU und der UN: wofür sollte sich Deutschland einsetzen?

Analysen und Stellungnahmen, No. 13/2009

Provided in Cooperation with:
German Institute of Development and Sustainability (IDOS), Bonn

Suggested Citation: Weinlich, Silke; Grimm, Sven (2009) : Die Entwicklungszusammenarbeit der EU und der UN: wofür sollte sich Deutschland einsetzen?, Analysen und Stellungnahmen, No. 13/2009, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/199920

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
German Development Institute
d·i·e

Analysen und Stellungnahmen
13/2009

Die Entwicklungszusammenarbeit der EU und der UN: Wofür sollte sich Deutschland einsetzen?

Die Europäische Union (EU) wie auch multilaterale Organisationen im System der Vereinten Nationen (UN) sind wichtige Partner für die deutsche Entwicklungspolitik. Rund ein Drittel der deutschen Mittel für Entwicklungszusammenarbeit (*official development assistance* ODA) werden für mulitlaterale Entwicklungszusammenarbeit (EZ) ausgegeben. Zugleich hat multilaterale EZ einen chronisch schlechten Ruf, obwohl Schwächen durch Reformen angegangen werden. Insbesondere die EU und das UN-System werden wegen mutmaßlicher Ineffizienz und mangelhafter Wirksamkeit ihrer Politik sowie ihrer Doppelarbeit gerügt. Europäische und multilaterale EZ ist im Vergleich zu bilateraler Hilfe weniger steuerbar. Sie weist aber auch konkrete Vorzüge gegenüber bilateralem Engagement auf. Hierzu gehören die Größe und Reichweite der Programme und die seitens der Partner oftmals wahrgenommene größere Neutralität der Akteure. Multilaterale EZ kann bilaterale Hilfe also ergänzen.

Zudem ist Deutschland – wie andere Staaten auch – auf ein funktionierendes multilaterales System angewiesen, um zur globalen Problemlösung auch aus Eigeninteresse beizutragen. Die neue Bundesregierung sollte multilaterale EZ verstärkt verfolgen und EU und UN darin unterstützen, ihre komparativen Vorteile zu betonen und in der Entwicklungszusammenarbeit besser zu nutzen. Dies schließt eine bessere internationale Arbeitsteilung und stärkere Betonung der Wirksamkeitsorientierung ein. Nötige Reformschritte sollten dabei die Funktionsweise der jeweiligen Organisationen aus sich heraus stützen, auch wenn vorübergehend zweckgebundene Mittel notwendig werden.

Erfolgreiche Reformen in EU und UN leisten einen größeren Beitrag zur Steigerung der Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit als nationale Anstrengungen allein vermögen.

Multilaterale EZ: Kritik und komparative Vorteile

Deutsche Entwicklungspolitik wird zu einem nicht unerheblichen Anteil über die Europäische Union und multilaterale Organisationen durchgeführt. Rund ein Drittel der Gelder aus dem Bundeseministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) fließen über europäische und multilaterale Kanäle in die Partnerländer. Rechnet man die Anteile anderer Ressorts mit ein, wurden 2008 rund 3,4 Mrd. € Entwicklungshilfe über nichtbilaterale Kanäle vergeben.

Die Entwicklungsaktivitäten der multilateralen Organisationen sind immer wieder Zielscheibe von Kritik. Insbesondere die EU und das UN-System werden wegen der mutmaßlichen Ineffizienz oder mangelhaften Wirksamkeit ihrer Politik angeprangert. Bei multilateraler EZ ist der Wirkungsnachweis für den deutschen Steuerzahler komplizierter. In der Regel ist schwer zuzuordnen, welche Aktivitäten genau mit deutschen Mitteln durchgeführt wurden. Die Eigennachweise der Organisationen über den kosteneffizienten Einsatz von Mitteln und die erzielten Wirkungen entsprechen zudem nicht immer deutschen Standards. Internationalen Organisationen werden ferner hohe Verwaltungskosten zugeschrieben. Weiterhin werden Doppelungen im Tätigkeitsprofil der unterschiedlichen Organisationen kritisiert. Nicht zuletzt lassen sich multilaterale Organisationen weniger gut kontrollieren und an nationalen Prioritäten ausrichten.

Die EU und multilaterale Organisationen verfügen in der EZ andererseits über komparative Vorteile, die sie zu einer wichtigen und zukunftsträchtigen Ergänzung bilateraler Zusammenarbeit machen. Sie haben weltweite Präsenz und eine breit aufgestellte Expertise, was sie zu Aufgaben an Schnittstellen zwischen Entwicklung und Nothilfe, Sicherheit oder Umwelt befähigt. Diese Argumente sind aus deutscher Sicht – d. h. aus Sicht eines großen EU-Staates und wohlhabenden UN-Mitgliedes mit starken Vorfeldorganisationen – weniger überzeugend als etwa für kleinere Staaten. Auch für Deutschland gilt aber, dass die EU die Kräfte einzelner Staaten bündeln und so wirkungsvoller und globaler einsetzen kann als bilaterale Zusammenarbeit allein, und dass UN-Organisationen legitimer als nationale Akteure gelten. Nicht zuletzt bildet ein funktionierendes multilaterales System die Voraussetzung für den Schutz und die Bereitstellung wichtiger öffentlicher Güter, die auch für Deutschland zentral sind (Klimaschutz, Gesundheit, Finanzstabilität, Sicherheit). Gleiches gilt für universelle Norm- und Standardsetzung, auch über den Bereich Entwicklung hinaus.

EU und UN-System als entwicklungspolitische Akteure

Das internationale EZ-System wird durch eine wachsende Anzahl von Akteuren immer unübersichtlicher. Auch multilaterale Organisationen tragen zur steigenden Komplexität des Systems bei, und auch ihnen gilt der Ruf nach größerer Partnerorientierung und einer auf komparativen Vorteilen beruhenden Arbeitsteilung, wie in der Paris-Erklärung 2005 zur Wirksamkeit der EZ formuliert. Die Bedeutung der jeweiligen Organisationen im EZ-System variiert stark. Gemessen an ihrem Anteil an weltweiter (und auch deutscher) multilateraler ODA ist die Bedeutung der EU in den letzten Jahren stetig gewachsen. Deutlich mehr als die Hälfte (56,5 %) der nichtbilateral vergebenen deutschen ODA wurde 2007 über die EU geleistet (siehe Kasten 2). Rund ein Fünftel der gesamten

Kasten 1: Charakteristika von EU und UN

EU-Entwicklungspolitik: Supranationaler Akteur und Geberforum

Das Gesamtbudget für gemeinschaftliche europäische EZ beläuft sich auf rund 8 Mrd. € jährlich. Die EU hat keinen expliziten geografischen Fokus; laut Kommission ist ihre globale Präsenz einer ihrer komparativen Vorteile. Im Europäischen Konsens zur Entwicklungspolitik werden neun breit gefasste Bereiche genannt, in denen die Kommission tätig ist, darunter Handel, Umwelt, Infrastruktur, ländliche Entwicklung, Regierungsführung etc. Sie ist damit faktisch in allen Themenbereichen der EZ aktiv. Die Kommission hat sich jedoch verpflichtet, sich auf Partnerland-Ebene zu konzentrieren. Dies bedeutet in der Regel, dass sie zwei oder drei Schwerpunkte pro Land bearbeitet, gegebenenfalls plus Budgethilfe.

Europäische EZ wird einerseits über den jährlichen EU-Haushalt finanziert, andererseits über den Europäischen Entwicklungsfonds (EEF), der jeweils eine Laufzeit von fünf Jahren hat. Der EEF ist als gemeinsamer Fonds der Mitgliedstaaten der Kontrolle des Europaparlaments entzogen. Da Entwicklungspolitik in der EU eine geteilte Zuständigkeit ist, müssen über die Kommissionsprogramme hinaus die bilateralen EZ-Politiken der 27 Mitgliedstaaten ebenfalls betrachtet werden; sie sollen von der Europäischen Kommission „ergänzt" werden. Die EU als Gebilde eigener Art („*sui generis*") ist ein politischer Zusammenschluss und daher nicht mit den multilateralen EZ-Institutionen wie UN oder Weltbank auf eine Stufe zu stellen. Sie ist ein eigenständiger Akteur ebenso wie ein Forum der Mitgliedstaaten – auch innerhalb der UN.

UN-Entwicklungspolitik: Viele Akteure und globales Forum

Das UN-System besteht allein im EZ-Bereich aus mehr als 30 Akteuren, die ein sehr breites Aufgabenspektrum abdecken und weltweit (mit operativen Schwerpunkt in Afrika) aktiv sind. Sie sind im Bereich technischer und finanzieller Zusammenarbeit sowie Nothilfe tätig, leisten Analyse und Wissensgenerierung (etwa Bericht zur Menschlichen Entwicklung) und treten für die Rechte Benachteiligter ein (etwa Kinder, Frauen, ärmste Entwicklungsländer).

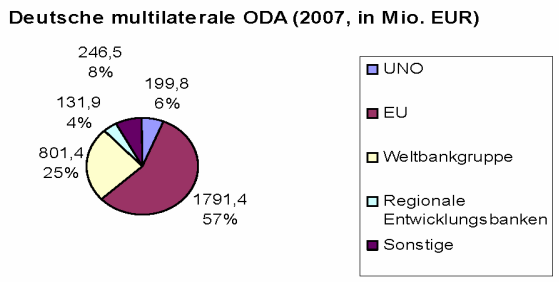
Das UN-System setzt sich einerseits aus eigenständigen Sonderorganisationen wie der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) oder der Weltgesundheitsorganisation (WHO) zusammen, deren Hauptaufgaben im Bereich der Normen- und Standardsetzung liegen. Technische Zusammenarbeit läuft andererseits vor allem über Fonds und Programme wie das Entwicklungsprogramm (UNDP) oder das Kinderhilfswerk (UNICEF); diese unterstehen Generalversammlung und Generalsekretär. Zwischenstaatliche Gremien wie der Wirtschafts- und Sozialrat oder die Generalversammlung geben dem globalen Diskussions- und Meinungsbildungsprozess ein Forum und dienen der Aushandlung universeller Normen. Formal ebenfalls zum UN-System zählt die Weltbank-Gruppe. Sie ist weitgehend eigenständig und wird hier nicht weiter berücksichtigt.

UN-Entwicklungszusammenarbeit finanziert sich seit jeher vor allem durch freiwillige Leistungen der Mitgliedstaaten (Ausgaben 2007: 17,3 Mrd. US$). Staaten legen aber in wachsendem Umfang fest, wofür die Beiträge verwendet werden dürfen. Weit mehr als die Hälfte (2002: 63 %; 2007: 71 %) der UN-Mittel ist mittlerweile zweckgebunden, d. h. für einzelne Themen, Regionen oder Länder bestimmt. So wird der Fragmentierung des Systems weiter Vorschub geleistet und den meisten Organisationen fehlen Kernhaushaltsmittel für die Verfolgung multilateral beschlossener Prioritäten. Zur finanziellen Planungsunsicherheit trägt auch bei, dass anders als bei EU oder Weltbank nur wenige Länder mehrjährige Finanzierungszusagen geben. Das macht die UN besonders anfällig für kurzfristige, krisenbedingte Kürzungen.

deutschen ODA wird über die EU gezahlt (2007: rund 1,8 Mrd. €).

Bei weiter steigender bilateraler ODA wird bis 2013 auf Obergrenzen festgelegte EU-Finanzierung jedoch anteilig an Bedeutung verlieren. Deutschland kommt für rund ein Viertel der gesamten EU-EZ Mittel auf und spielt daher eine gewichtige Rolle.Der Anteil der Vereinten Nationen an weltweiter ODA beläuft sich auf etwa 15 % (2007), ihr Anteil an deutscher ODA ist deutlich geringer. Die Beiträge an UN-Organisationen sind von rund 10 % Anteil an nichtbilateraler EZ (2002) auf 6 % gesunken. 2007 wurden rund 200 Mio. € deutsche ODA über die UN geleistet, was 2,2 % der gesamten ODA entsprach (siehe Kasten 2). Während Deutschland bei seinen nach der Wirtschaftskraft bemessenen Pflichtbeiträgen für den regulären UN-Haushalt und für Friedensmissionen den dritten Platz einnimmt, reichen die freiwilligen Beiträge an das UN-System lediglich für einen hinteren Platz in der *Top Ten* der Beitragszahler (2006: 8; 2007: 10).

Kasten 2: Anteile verschiedener Organisationen an multilateraler ODA



Quelle: Zusammenstellung nach BMZ-Daten

Häufig genannte Kritikpunkte an der EZ der EU und den UN sind Ineffizienz, mangelnde Wirksamkeit und Doppelarbeit. Wie berechtigt ist die Kritik?

Pauschaler Ineffizienzvorwurf ist nicht haltbar

Einschätzungen zur Effizienz der UN oder der EU basieren oftmals auf Erfahrungen mit mühsamen multilateralen Aushandlungsprozessen oder Einzelbeispielen, die ein generelles Urteil anleiten.

Die gemeinschaftliche europäische EZ ist im letzten Jahrzehnt deutlich verbessert worden. Das Verhältnis von Mittelvolumen zu Mitarbeiterzahl liegt bereits seit den 1990er Jahren deutlich niedriger als in vielen Mitgliedstaaten. Hauptproblem war ein Mittelrückstau, der jedoch der Vergangenheit angehört. Inzwischen werden EZ-Gelder vollständig und zeitnah geplant („programmiert"). Hierzu hat sicherlich auch das politisch umstrittene Instrument der Budgethilfe beigetragen, mit dem rund 40 % der Neuzusagen der über den Entwicklungsfonds geleisteten Hilfe an afrikanische Staaten programmiert wird. Die Kontroverse um Budgethilfe zielt jedoch vor allem auf deren Wirksamkeit, nicht auf die Effizienz des Instruments (siehe DIE Analysen + Stellungnahmen 10/2009).

In den UN trägt die oft kontroverse Konsenssuche der 192 Mitgliedsstaaten zur Zeitintensität der Verhandlungen bei.

Die Steuerungsgremien der Fonds und Programme sind weniger polarisiert als die Generalversammlung; Reformen des *Economic and Social Council* (ECOSOC) wurden jüngst eingeleitet. Die mühsamere multilaterale Entscheidungsfindung bleibt aber der Preis für die Legitimität der Beschlüsse.

Den UN wird generell eine personalintensive Struktur bescheinigt. Die besondere Mischung aus operativer und normativer Arbeit erklärt für einzelne Organisationen die Notwendigkeit einer starken Unterstützungsstruktur im Hauptquartier. Bilateral vorgenommene Evaluierungen wie beispielsweise von Schweden (2009) oder Großbritannien (2007) attestieren z. B. *United Nations Development Programme* (UNDP) eine generell gute interne Leistungsbilanz. Die erhobenen Verwaltungskosten liegen bei den meisten Organisationen unter 10 %. Trotzdem besteht Verbesserungsbedarf. Die nahezu systemweite Einführung von ergebnisorientierten Haushaltsverfahren, Managementreformen und eine stärkere Einforderung von Transparenz und Rechenschaftspflicht durch die zwischenstaatlichen Steuerungsgremien stellen bereits wichtige Reformschritte dar.

Wirksamkeit: Kaum nachweisbare Unterschiede zu bilateraler EZ

Für multilaterale Akteure gilt – ähnlich wie für bilaterale – dass wenige Daten hinsichtlich der Wirksamkeit ihrer Aktivitäten vorliegen, die über Projekt- und Programmbeurteilungen hinausgehen. Auch für die EU und UN besteht generell das Mikro-Makro-Paradoxon, dass die überwiegende Mehrzahl der Projekte/Programme als erfolgreich bewertet werden, auf der Ebene der Partnerländer die Entwicklungserfolge aber kaum erkennbar sind. Es gibt keine aktuellen Untersuchungen, die der EU oder UN-Organisationen eine geringere Wirksamkeit als anderen multi- oder bilateralen Organisationen bescheinigen. Ähnlich wie bilaterale Geber haben auch die EU und multilaterale Organisationen in den letzten Jahren Initiativen zur Überprüfung der Effektivität ihrer Entwicklungsanstrengungen angestoßen. Auch von Geberseite gibt es verstärkte Anstrengungen, die Qualität und Wirksamkeit der EU und multilateraler Organisationen zu überprüfen. Diese Evaluierungsbemühungen der Mitgliedstaaten finden z. T. auch im multilateralen Rahmen statt, etwa im Kontext des *Multilateral Organizations Performance Assessment Network* (MOPAN) (Kasten 3).

Die EZ der Europäischen Kommission unterwirft sich dem *DAC Peer Review*. Laut letzter Begutachtung des *Development Assistance Committee* (DAC) ist gemeinschaftliche europäische EZ inzwischen zu einer guten Leistung gekommen und treibt in einzelnen Punkten gar Diskussionen voran, z. B. mit Blick auf entwicklungspolitische Kohärenz oder Modalitäten der EZ (hier vor allem die Budgethilfe).

Auch Handels- oder Sicherheitspolitik kann entwicklungspolitisch wirksam sein – wenn die Kohärenz für Entwicklung sichergestellt wird. Kritische Punkte bleiben vor allem Inkohärenzen in der EU-Politik gegenüber Entwicklungsländern. Entwicklungspolitische Organisationen üben insbesondere in den vergemeinschafteten Politikbereichen (Handel, Landwirtschaft und Fischerei) noch immer heftige Kritik an der EU. Die Kommission erstellt seit zwei Jahren entwicklungspolitische Kohärenzberichte, die Unstimmigkeiten der verschiedenen Politiken aufzeigen und die Grundlage für eine politische Diskussion und einen offeneren Interessenausgleich schaffen. Die Aufgabe der Kohärenzförderung bleibt jedoch bestehen – auch über die Einflussnahme mitgliedstaatlicher Vertreter in Brüssel.

Kasten 3: MOPAN

Als ein Netzwerk gleichgesinnter Geber wurde MOPAN 2002 eingerichtet, um die nationalen Bewertungen der Leistungsfähigkeit multilateraler Organisationen zu harmonisieren. Mitglieder sind derzeit neben Deutschland Australien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Irland, Kanada, Südkorea, die Niederlande, Norwegen, Österreich, Schweden, die Schweiz, Spanien und das Vereinigte Königreich. Das Netzwerk begutachtet jährlich drei multilaterale Organisationen auf der Basis von Umfragen in acht bis zehn Entwicklungsländern (2009: Afrikanische Entwicklungsbank, UNDP, UNICEF, Weltbank).

Zunächst erhob MOPAN ausschließlich die Wahrnehmung der jeweiligen Organisationen durch nationale und internationale Partner. 2009 wurde der methodische Ansatz auf eine breitere empirische Basis gestellt. MOPAN-Analysen bewerten die Leistung der Organisationen auf Länderebene anhand des Verhaltens der Organisationen und ihrer Arbeitsabläufe und erfassen dabei Veränderungen über Zeit. Sie zielen nicht darauf ab, die interne Effizienz der Organisationen oder die entwicklungspolitische Wirkung der Organisationen vor Ort zu messen. Sie sollen aber robuste Daten liefern, die das Verständnis, den Dialog mit den Organisationen und die Wirksamkeitsdiskussion bereichern. Der neue „Gemeinsame Ansatz" ist in der Absicht entwickelt worden, bilaterale Bewertungsinstrumente zu ersetzen, Indikatoren zu vereinheitlichen und die unkoordinierte Entwicklung weiterer Evaluierungsinstrumente zu verhindern. MOPAN-Berichte werden als Hilfestellung für die politische und finanzielle Prioritätensetzung in multilateraler EZ herangezogen, sind aber keinesfalls alleinige Entscheidungsbasis.

Nicht zuletzt im Zuge der Umsetzung der Paris-Erklärung ist ein Großteil der UN-Organisationen mittlerweile um eine stärkere Ergebnisorientierung und einen besseren Wirkungsnachweis bemüht. Einzelnen Organisationen werden in bi- und multilateralen Bewertungen eine positive Entwicklung, eine gute Wirkung und vorbildliche Evaluierungssysteme attestiert, systemweite Daten fehlen aber bisher. Im September 2009 wurde der Generalsekretär beauftragt, Vorschläge für einen unabhängigen systemübergreifenden Evaluierungsmechanismus zu entwickeln. Dies ist auch ein Vorstoß für einen universellen Konsens in Bezug auf die Wirksamkeitdebatte, die viele Entwicklungsländer noch immer als geberdominiert wahrnehmen.

Doppelarbeit im System trifft zu

Der Vorwurf der Doppelarbeit trifft für die EU vor allem für das Zusammenspiel zwischen Kommissionsaktivitäten und den Politiken der Mitgliedstaaten zu. Für die UN zielt der Vorwurf auf Überlappungen und Rivalitäten innerhalb des UN-Systems, aber auch auf externe Parallelstrukturen.

Ein zentrales Problem im EU-System ist Uneinigkeit oder Unklarheit über komparative Vorteile. Das Zusammenspiel aller Akteure, einschließlich der nationalen Politiken, ist oftmals unklar. Zunehmend schafft die EU jedoch einen gemeinsamen Politikrahmen, etwa den Europäischen Konsens zur Entwicklungspolitik (2005). Auch der unter deutscher Ratspräsidentschaft 2007 geschaffene Verhaltenskodex für eine bessere Arbeitsteilung zielt auf eine effektivere Organisation des Systems ab, ohne dabei zu zentralisieren.

Der Kodex ist allerdings ein politischer, kein rechtlich bindender Rahmen. Weiterhin fehlt es an Voraussetzungen für eine erfolgreiche Arbeitsteilung, da die Diskussion über die spezifischen Stärken und Schwächen nationaler Entwicklungspolitiken im europäischen Gesamtkonzert erst beginnt. In 32 Pilotländern haben bisher nur 8 Geber ihre komparativen Vorteile untersucht, beteiligten dabei aber kaum die Empfängerländer. Erste Ergebnisse zeigen etwa, dass sektorale Arbeitsteilung leichter als geografische fällt.

Im UN-System erhöht die historisch gewachsene Organisationsvielfalt den Koordinierungsbedarf und birgt Inkohärenzen und Doppelarbeit. Die Fragmentierung des Systems ist seit langem als Problem erkannt, die Problembehebung krankt aber an den Partikularinteressen der Mitgliedstaaten, der Finanzierungspraxis und institutionellen Beharrungskräften. Es gibt jedoch positive Schritte: Im September 2009 wurden vier im Bereich Frauen/Gender parallel tätige Institutionen in einer Organisation zusammengefasst. Reformen weisen besonders auf Länderebene durchaus Erfolge auf. Bemerkenswert sind die seit 2006 laufenden *One-UN*-Pilotversuche, in denen das UN-System in acht offiziellen und rund 30 inoffiziellen Pilotländern einheitlich mit einem Länderprogramm, einem Budgetrahmen und unter einer Führung auftritt. Die Gefahr von Doppelarbeit hat insgesamt aber zugenommen: Um die schwerfälligen Entscheidungsstrukturen der UN zu umgehen, wurden z. B. im Bereich Gesundheit oder Energie neue Fonds und Initiativen eingerichtet. Diese externen Parallelstrukturen verschärfen das generelle Problem.

Fazit: Wofür sollte sich Deutschland hinsichtlich der EZ der UN und EU einsetzen?

EZ im Rahmen der UN und der EU hat ihre Schwächen, jedoch viele komparative Vorteile. Aktuelle Reformprozesse gilt es zu würdigen – und zu nutzen. Sie haben positive Effekte auch über die EZ hinaus.

Die EU bietet die Möglichkeit, in einer Welt aufsteigender Wirtschaftsmächte europäische Kapazitäten zu bündeln. Die UN können sich dort engagieren, wo Deutschland kaum tätig sein kann/will – z. B. in „schwierigen" Staaten (Nordkorea) oder in Konfliktregionen. Sie kann normative und operative Arbeit bestens verbinden (etwa Familienplanung). Und die UN geben einen legitimen Rahmen für die *Global Governance*-Architektur, auf deren Funktionieren die Welt angesichts der Fülle globaler Herausforderungen auch in Zukunft angewiesen ist.

Beide Organisationen könnten bilaterales Engagement noch deutlich besser ergänzen. Viele der gegenwärtigen Schwächen sind Resultat politischer Entscheidungen und Prioritätensetzungen der Mitgliedstaaten und damit behebbar. Die neue Bundesregierung sollte in Zukunft mehr Gewicht auf multilaterale EZ legen und gezielt multilaterale Organisationen in ihren Reformprozessen – gemeinsam mit anderen – unterstützen. Eine bessere internationale Arbeitsteilung und stärkere Betonung der Wirksamkeitsorientierung – auch über aktive Beteiligung an MOPAN – gehören dazu.

Innerhalb der EU erscheinen Anstrengungen zu einer Verbesserung der Arbeitsteilung in der Entwicklungspolitik die einzige Alternative zu einer stärkeren Zentralisierung; Letztere ist politisch nicht gewollt und kaum umsetzbar. Es besteht aber interner Reformbedarf: Der Europäische Entwicklungsfonds existiert noch immer parallel zum EU-Budget, was Ineffizienzen in der Verwaltung und eine eingeschränkte Kontrolle des Europäischen Parlaments mit sich bringt. Und innerhalb des europäischen Gesamtsystems bestehen etwa im Bereich der vergemeinschafteten Handelspolitik noch große Möglichkeiten der Entwicklungsförderungen ohne zusätzliche Mittelflüsse, etwa ein verbesserter Marktzugang für Entwicklungsländer – auch für wettbewerbsfähige Agrargüter. Deutschland ist hier über den Ministerrat eine nicht unerhebliche Stimme in der EU.

Das UN-System steht vor der Herausforderung, seine Paris-Verpflichtungen umzusetzen, die Fragmentierung des Systems zu überwinden und die eigene Rolle in der EZ-Architektur besser zu konturieren. Die derzeitig geringen freiwilligen deutschen UN-Mittel lassen kaum Spielraum für die strategische Förderung dieser Reformprozesse. Daher sollte das BMZ die Beiträge für die Kernhaushalte deutlich steigern und mehrjährig zusichern, vorausgesetzt die Wirksamkeitsanalysen der jeweiligen Organisationen erbringen zufriedenstellende Ergebnisse. Schlüssel für gesteigerte Effektivität und Effizienz sind auch UN-Reformen auf Länderebene, die zudem frischen Wind in eingefahrene Prozesse in New York bringen. Der *One-UN*-Prozess sollte stärker als bisher gefördert und mit gleichgesinnten Partnern kritisch begleitet werden. Dafür sind vorübergehend mehr zweckgebundene Mittel nötig, was aber weiterhin eine Ausnahme bleiben sollte. Um eine Politik aus einem Guss auch gegenüber den UN zu erreichen, sollte das internationale Auftreten der zuständigen Ressorts besser koordiniert und an einer gemeinsamen Strategie ausgerichtet werden. Diese Strategie sollte in eine vom BMZ zu entwickelnde, umfassende multilaterale EZ-Strategie eingebettet sein, die deutsche Prioritäten für die sich verändernde multilaterale Entwicklungsarchitektur festlegt.

In der EU und in multilateralen Organisationen entscheidet die Bundesregierung zwar nur als ein Akteur unter anderen, was multilaterale Mittel weniger direkt steuerbar macht als bilateraler Hilfe. Multilaterale Hilfe kann aber weitreichendere Resultate erzielen: Wenn Reformen erfolgreich sind, können auch kleinere Fortschritte die Wirksamkeit der EZ stärker verbessern, als es nationale Anstrengungen allein vermögen.

Silke Weinlich
Wissenschaftliche Mitarbeiterin im DIE

Dr. Sven Grimm
Wissenschaftlicher Mitarbeiter im DIE

DEUTSCHES INSTITUT FÜR ENTWICKLUNGSPOLITIK · GERMAN DEVELOPMENT INSTITUTE gGmbH©
Tulpenfeld 6, 53113 Bonn ☏ +49 (0)228 94927-0 🖷 +49 (0)228 94927-130
E-Mail: die@die-gdi.de http://www.die-gdi.de
ISSN 1434-8934 (deutsch) ISSN 1615-5483 (englisch)