

# **Die Rolle Deutschlands in der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit unter besonderer Berücksichtigung der entwicklungspolitischen Ergebnisse des UN-Millenniumsgipfels<sup>1</sup>**

*Klaus-Jürgen Hedrich*

## **I. Akteure und Strukturen der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit**

Viele vordringliche Entwicklungsprobleme haben weltweite Ursachen und Auswirkungen. Zu nennen sind hier unter anderem Umweltbelastungen, Raubbau an natürlichen Ressourcen, wachsende Armut, starkes Bevölkerungswachstum sowie Konflikte und Kriege. Diese Herausforderungen, ebenso wie die weitere Entwicklung einer leistungsfähigen Weltfinanzordnung, können nicht allein im Rahmen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit angegangen werden, sondern bedürfen weltweiter Kooperation.

Um diesen Herausforderungen gerecht zu werden, müssen die multilateralen Institutionen über fachliche Kompetenz, finanzielle und personelle Kapazitäten und über eine angemessene Präsenz in den Partnerländern verfügen. Mit diesen Strukturen ist es möglich, die notwendigen Informationen und Daten zu beschaffen und im Zusammenwirken mit den Partnerländern deren Probleme zu analysieren. Insbesondere die Weltbank, der Internationale Währungsfonds (IWF) und das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) liefern wichtige länderspezifische ökonomische Analysen beziehungsweise allgemeine und soziale Grundlageninformationen.

Darüber hinaus leisten die multilateralen Institutionen wichtige Dienste bei der internationalen Abstimmung und der politischen Konsensbildung zu entwicklungspolitischen Grundsätzen, vor allem zur globalen Zukunftssicherung und zu globaler Strukturpolitik, wie auch bei der Entwicklung von Standards für Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik sowie guter Regierungsführung.

Multilaterale Einrichtungen leisten aber auch in außergewöhnlichen Notsituationen, zum Beispiel Naturkatastrophen wie Hurrikan Mitch in Zentralamerika oder den Überflutungen in Mosambik sowie in Konflikten wie in Somalia, Ruanda oder dem ehemaligen Jugoslawien, entscheidende Beiträge. Wirksame Hilfe kann in diesen Gebieten nicht allein durch bilaterale Zusammenarbeit geleistet werden, sondern allenfalls durch gemeinsame Anstrengungen einer Vielzahl von Ländern.

---

<sup>1</sup> Schriftliche Fassung eines Vortrags, den der Verfasser bei der Potsdamer UNO-Konferenz 2001 des Forschungskreises Vereinte Nationen am 30. Juni 2001 gehalten hat.

Die multilaterale Zusammenarbeit hat sowohl für die Geberländer wie auch für die Empfängerländer einen eigenen Stellenwert. Nur wenn die Geberländer ihre Entwicklungspolitiken sowohl untereinander als auch mit den Empfängerländern abstimmen, können sie eine kohärente Gesamtpolitik formulieren. Die multilaterale Zusammenarbeit bietet für die einzelnen Länder eine Chance, ihre Position und Erfahrungen in die Gebergemeinschaft einzubringen. Für die Empfängerländer liegt der Vorteil darin, daß sie einerseits als Block oder Gruppe auftreten und somit ihrem Anliegen mehr Gewicht verleihen können, andererseits Abhängigkeit von einzelnen Geberländern vermeiden.

Die Geberländer der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) leiteten in den letzten Jahren im Durchschnitt rund 22 % ihrer offiziellen Entwicklungszusammenarbeit an multilaterale Einrichtungen und über diese in die Entwicklungsländer. Für Deutschland und die anderen EU-Mitglieder kommen noch die Leistungen der Europäischen Union hinzu. Als regionaler Staatenzusammenschluß hat die EU aber supranationalen Charakter, sodaß die EU-Entwicklungsarbeit keine multilaterale Leistung ist, auch wenn sie gelegentlich in den Statistiken darunter aufgeführt wird.

Insgesamt erreicht knapp ein Drittel der Mittel aus dem Etat des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung BMZ, die Entwicklungsländer über multilaterale und zwischenstaatliche Einrichtungen. Bei den vom BMZ, aber auch anderen Ressorts der Bundesregierung unterstützten multilateralen Organisationen handelt es sich vor allem um die Vereinten Nationen sowie deren Sonderorganisationen (IFAD, UNESCO, FAO, ILO, WHO u.a.) und Sonderkörperschaften (UNDP, UNFPA, UNICEF, UNIFEM, UNHCR u.a.) sowie die internationalen Finanzierungsinstitute (Weltbank, IWF, Regionale Entwicklungsbanken). Aber die Bundesregierung fördert auch einige internationale Nichtregierungsorganisationen wie den Internationalen Familienplanungsverband (IPPF) oder die Internationale Vereinigung zur Erhaltung der Natur (IUCN).

Die Finanzierungsbeiträge an diese internationalen Organisationen und Institutionen erfolgen entweder in Form von Barzuweisungen (als freiwilliger Beitrag oder als Pflichtbeitrag), durch Kapitalzeichnungen oder durch Hinterlegung von Schuldscheinen, die im Bedarfsfalle eingelöst werden. Ferner beauftragt die Bundesregierung die Institutionen auch mit der Durchführung bestimmter Maßnahmen, für die sie besondere Mittel zur Verfügung stellt. Diese werden als Treuhandvorhaben bezeichnet.

Die internationalen Finanzierungsinstitute mobilisieren in erheblichem Umfang privates Kapital für Entwicklungszwecke, etwa das Zehnfache des von den Regierungen eingezahlten Kapitals. Die an den privaten Kapitalmärkten aufgenommenen Mittel werden mit geringem Aufschlag als Darlehen an die Entwicklungsländer weitergegeben. Daneben gibt es die Entwicklungsfonds der großen multilateralen Finanzierungsinstitute (IDA – International Development Association, Fonds der regionalen Entwicklungsbanken und auch IFAD –

International Fund for Agriculture Development), die mit Beiträgen der Geberländer arbeiten und Darlehen zu sehr günstigen Konditionen beispielsweise in Form einer niedrigen Verzinsung und langer Darlehenslaufzeiten vergeben. Diese Fonds dienen in den ärmsten Entwicklungsländern insbesondere der Armutsbekämpfung und der Finanzierung von sozialen Sektoren wie Bildung, Gesundheit, Ernährung, Wasser sowie des Umweltschutzes. Der Selbstfinanzierungsanteil dieser Fonds (also das Wiederausleihen von Rückflüssen aus früher gewährten und zurückgezahlten Darlehen) steigt, allerdings wegen der günstigen Kreditkonditionen nur in kleinen Schritten.

Leitung und Kontrolle der multilateralen Institutionen sind unterschiedlich organisiert. In allen Fällen treffen jedoch die Regierungen der Mitgliedsländer alle wichtigen Entscheidungen. Insbesondere legen sie die Richtlinien für die Arbeit der Institutionen und damit für den Einsatz der Finanzmittel fest. Alle Organisationen haben interne Mechanismen, um Verwendung der Mittel, Effizienz und Nachhaltigkeit der Maßnahmen zu überprüfen.

Da das Zusammenspiel der verschiedenen multilateralen Organisationen für eine effektive und kohärente Entwicklungszusammenarbeit von nicht unerheblicher Bedeutung ist, werden derzeit in vielen Institutionen Reformen umgesetzt und Leitlinien für die Zusammenarbeit entworfen, um die Organisationen untereinander besser zu koordinieren. In den Aufsichts- und Entscheidungsgremien der multilateralen Entwicklungsbanken ist die Bundesregierung durch das BMZ vertreten. Bei der Weltbankgruppe ist Bundesministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul Gouverneurin für Deutschland. Ich selber habe dieses Amt in der Vorgängerregierung bei den regionalen Entwicklungsbanken jahrelang wahrgenommen. Eine Ausnahme ist die Osteuropabank EBWE; dort hat das Bundesfinanzministerium die Federführung. Auch beim Internationalen Fonds für Landwirtschaftliche Entwicklung besetzt das BMZ den Gouverneursposten. In den Exekutivdirektionen der genannten Finanzierungsinstitutionen, wiederum mit Ausnahme der EBWE, ist das BMZ mit eigenem Personal vertreten.

Vertreter der Bundesregierung nehmen regelmäßig an den Aufsichtsratssitzungen der Organisationen des UN-Bereichs teil. Im Einvernehmen mit dem Auswärtigen Amt wurde geregelt, an welchen deutschen Auslandsvertretungen vom BMZ entsandtes Personal (Referenten für wirtschaftliche Zusammenarbeit) eingesetzt wird, das dann die laufende Kontrolle der Managements übernimmt. Desweiteren gibt es internationale Organisationen oder Finanzierungsfazilitäten, für die das BMZ innerhalb der Bundesregierung federführend ist. In den meisten dieser Fälle nimmt das BMZ die Leitung der Delegationen der Bundesregierung zu den Sitzungen der Aufsichtsratsgremien (die genauen Bezeichnungen variieren oftmals) wahr.

## **II. Entwicklungspolitik der Vereinten Nationen**

Die Entwicklungspolitik hat sich zu einem der Schwerpunkte in der Praxis der Vereinten Nationen entwickelt. Zuständig für Entwicklungsfragen sind im UN-

System die Generalversammlung, der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) sowie verschiedene Sonderorganisationen (z.B. UNESCO, FAO) und Sonderkörperschaften (z.B. UNDP, UNFPA).

Zusätzlich zu den sog. freiwilligen Beiträgen, bei denen die Geber die Höhe bestimmen, finanziert sich die technische Hilfe des UN-Systems auch durch Pflichtbeiträge der Mitgliedstaaten zu den regulären Haushalten der verschiedenen Sonderorganisationen. Insgesamt verfügt das System über ein Finanzvolumen von 3 bis 4 Mrd. US-Dollar pro Jahr für technische Hilfe.

Leider weist es auch erhebliche Mängel auf.

Trotz diverser Ansätze zur Verbesserung (Weltbankkonsultativgruppen, UNDP-Round Tables etc.) ist es immer noch geprägt durch gravierende Koordinierungs- und Komplementaritätsdefizite zwischen den verschiedenen multilateralen Institutionen, aber vor allem zwischen multilateraler und bilateraler Geberseite. Lösungsansätze dürften hier angesichts der großen Zahl beteiligter Institutionen und Akteure sowie komplexerer Meinungsbildungsprozesse (insbesondere in den UN- und Sonderorganisationen) nicht leicht zu finden sein. Der letzte publizierte Bericht der Meltzer-Kommission an den amerikanischen Kongreß zur Aufgaben Neuordnung von Internationalem Währungsfonds und Weltbankgruppe ist daher ausdrücklich zu begrüßen, da er nicht nur die Reformierung der Washingtoner Bretton-Woods-Organisationen, sondern auch anderer multilateraler Entwicklungsorganisationen anstößt. Es ist so schnell wie möglich unter voller Nutzung unserer Möglichkeiten als Anteilseigner und großer Barzahler eine Reform der Struktur, Aufgabenverteilung und Arbeitseffizienz der internationalen Entwicklungsorganisationen aktiv anzugehen, um der weiteren Verschwendung von Mitgliedsbeiträgen bzw. Steuergeldern vorzubeugen und die Glaubwürdigkeit und Akzeptanz gerade auch der multilateralen Entwicklungszusammenarbeit in der Öffentlichkeit zu steigern. Wenn notwendig, sollten auch konsequente Schritte wie der Austritt Deutschlands aus internationalen Organisationen ins Auge gefaßt werden. In Betracht kommt zudem, über eine verstärkte Beteiligung an co-finanzierten Programmen und Projekten vermehrt Einfluß bzw. Koordinierungs- sowie Kooperationsdruck auf supranationale und multilaterale Entwicklungsorganisationen herbeizuführen.

Die oben erwähnten Koordinierungs- und Komplementaritätsdefizite können zudem durch eine striktere internationale Arbeitsteilung auf dem Gebiet der Entwicklungspolitik begrenzt werden. Bislang erstreckten sich die einzigen Bereiche, die man von bilateraler Geberseite mehr oder minder freiwillig der Domäne oder zumindest Federführung der multilateralen Kooperation überließ, auf Entwicklungsprojekte, die sich über mehrere Empfängerländer erstreckten und/oder die in einer finanziellen Größenordnung konzipiert waren, die ein bilateraler Geber unmöglich allein aufbringen konnte. Zusätzlich entließen die bilateralen Geber verstärkt kleine Empfängerländer in die alleinige Obhut der EU-Kommission bzw. der multilateralen Entwicklungsinstitutionen, um deren

Absorptionsfähigkeit und schwache Verwaltungsstrukturen durch eine Masse bilateraler Geber nicht zu überfordern.

Gravierende Absorptions- und Verwaltungsdefizite existieren aber in einem Großteil von Entwicklungsländern mit niedrigem Entwicklungsniveau insbesondere in Afrika bzw. bei den so genannten „am wenigsten entwickelten Ländern“ (LDCs). Deshalb sollten sich zukünftig EU und multilaterale Geber wie insbesondere die Weltbank eher auf die zuletzt genannte Entwicklungsländergruppe konzentrieren, während die bilateralen Geber ihre dortige Entwicklungszusammenarbeit auf sektoralübergreifende und regionale Vorhaben limitieren.

Der Schwerpunkt der bilateralen Entwicklungskooperation sollte zukünftig auf die Zusammenarbeit mit fortgeschrittenen Entwicklungsländern einschließlich der Schwellen- und Transformationsländer konzentriert werden. Die Bundesregierung sollte in einer ressortübergreifenden „konzertierten Aktion“ mit der Wissenschaft und Wirtschaft in Sparten wie Wasser, Energie oder Umwelt deutsche „Markenartikel“ konzipieren, die Paketlösungen von der Problemanalyse über die Entwicklung technologischer Lösungen bis hin zur kommerziell rentablen Anwendung z.B. im Energiesektor oder dem Umweltschutz anbieten.

In diesem Zusammenhang möchte ich einen kleinen, für Sie als Angehörige des Akademikerstandes wichtigen Exkurs einfügen: Generell sollten Deutschland und seine Universitäten mehr Betonung auf die internationale Wissenschafts- und Technologiekooperation legen. Durch eine Steigerung seiner internationalen Attraktivität muß der im Vergleich zu den USA oder Großbritannien zurückgefallene Studienstandort Deutschland gerade für junge Eliten auch aus Entwicklungs- und Transformationsstaaten erst wieder interessanter gemacht werden. Dies sollte flankiert werden durch eine Intensivierung der Stipendienförderung zugunsten ausländischer Studenten (besonders im Rahmen von Postgraduierten- und Hochbegabtenprogrammen) sowie durch Gründungen von Außenstellen deutscher Universitäten in Entwicklungs- und Transformationsländern (Beispiel: das bereits existierende deutsche Shanghai-Kolleg).

### **III. Der Millenniums-Gipfel der Vereinten Nationen**

Nun noch einige Bemerkungen zum letztjährigen UN-Millenniums-Gipfel in New York. Dieser stellte das in der Geschichte bislang größte Spitzentreffen dar und legte in seiner Schlußerklärung, der „Millennium-Deklaration“, die Ziele fest, mit denen die 55 Jahre alte und reformbedürftige Weltorganisation der UN ins 21. Jahrhundert geführt werden soll. Die 32 Punkte umfassende Deklaration beschreibt die UN als das unverzichtbare gemeinsame Haus der ganzen menschlichen Familie. Trotz verschiedener Uneinigkeiten zwischen einzelnen Mitgliedsländern und der Rufe nach Reformen insbesondere des Sicherheitsrates und der UN-Friedensmissionen während des Gipfels betont der Abschlußtext eine zentrale Rolle der Organisation zur Sicherung des Weltfriedens. Darüber hinaus einigten sich die Unterzeichner der Abschlußerklärung darauf,

daß von der Globalisierung alle Menschen profitieren sollten. Konkret kamen die Teilnehmerländer des Gipfels überein, bis zum Jahr 2015 die Zahl der Ärmsten auf der Welt, die täglich von weniger als einem Dollar leben müßten, zu halbieren. Auch solle in den kommenden 15 Jahren jedem Kind der Erde eine Grundschulausbildung ermöglicht werden. Bis 2015 sollen laut Erklärung auch deutliche Fortschritte bei der Bekämpfung von Aids und anderen Epidemien erzielt werden.

Bundeskanzler Schröder gab auf dem Millenniums-Gipfel eine Erklärung ab, die aus den sonstigen eher unverbindlichen Statements der dort versammelten Staatsleute hervorstach: Er bot der Weltöffentlichkeit ein deutsches Aktionsprogramm 2015 zur Durchsetzung des eben genannten Armutsreduzierungsziels an und erntete damit viel Lob in der Medienöffentlichkeit. Doch wie in anderen Politikbereichen auch blieb in der praktischen Tagespolitik der rot-grünen Bundesregierung kaum etwas vom ursprünglich angekündigten ambitionösen Politikvorhaben übrig.

Denn das kürzlich von der Bundesregierung verabschiedete nationale Aktionsprogramm 2015 bringt inhaltlich absolut nichts Neues, da es eine bloße Vermengung des unter der alten Bundesregierung erarbeiteten und bewährten Armutsbekämpfungskonzepts mit längst bekannten Elementen rot-grüner Entwicklungspolitik darstellt. Geradezu paradox ist, daß zur konkreten Umsetzung des *Aktions(!)*-Programms nichts gesagt bzw. am Textende lapidar die Erstellung eines weiteren „Umsetzungsplans“ angekündigt wird. Die Zielsetzung der Halbierung weltweiter extremer Armut innerhalb von 14 Jahren ist angesichts aktueller Zahlen zu Tendenzen der globalen Armutssituation schlicht utopisch: Armut hat leider in den vergangenen Jahren eher zugenommen und wird sich insbesondere angesichts des immer noch rasanten Bevölkerungswachstums nicht so rasch und massiv eindämmen lassen. Während ich die Fixierung einer von vornherein irrealen Zielvorgabe durch die UN und ihren Generalsekretär noch als Appell an die Weltöffentlichkeit zu mehr globaler Solidarität durchgehen lasse, muß ich an ein von einer nationalen Regierung formuliertes Aktionsprogramm engere Maßstäbe hinsichtlich dessen politischer und praktischer Machbarkeit anlegen. Die Bundesregierung nimmt damit bewußt ein Glaubwürdigkeitsdilemma für die Entwicklungspolitik in Kauf und gefährdet die Bemühungen aller Entwicklungsfachleute und Entwicklungspolitiker zur Steigerung des Stellenwerts von Entwicklungspolitik in der deutschen Öffentlichkeitsmeinung. Dieses Glaubwürdigkeitsrisiko wird dadurch verschärft, daß dem Aktionsprogramm die notwendige Finanzgrundlage von der Bundesregierung verweigert wird: Nur wenige Wochen nach der Verabschiedung des Aktionsprogramms im Bundeskabinett kürzt dieselbe Bundesregierung den deutschen Entwicklungshaushalt für das kommende Jahr um sage und schreibe mehr als 5 % und drückt ihn auf ein Jahrzehnte-Tief. Sie beraubt sich selbst damit nicht nur jeglicher internationalen Glaubwürdigkeit. Nein, sie kündigt damit auch die Solidarität mit den Armen dieser Welt auf und verabschiedet sich Schritt für Schritt aus der Mitarbeit bei der Lösung globaler Zukunftsfra-

gen wie z.B. der Begrenzung des Bevölkerungswachstums oder der Bewältigung weltumspannender Umweltprobleme. Hierbei darf auch die Frage erlaubt sein, wie die Bundesregierung reinen Gewissens US-Präsident Bush vorwerfen kann, er verletze internationale Vereinbarungen zum Klimaschutz, während sie selbst Deutschlands Beitrag zur Lösung globaler Entwicklungs- und Umweltfragen stetig ausdünn.

Wir sollten dieser unheilvollen Tendenz in der Politik der Bundesregierung möglichst bald und effektiv Einhalt gebieten. Hierfür möchte ich, basierend auf einer Idee von IWF-Chef Horst Köhler, folgenden, für manchen vielleicht mutigen Vorschlag machen: Wir sollten uns dazu durchringen, in einem formellen Gesetz festzulegen, daß Deutschland in spätestens zehn Jahren das 1992 auf der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung festgelegte sog. 0,7-Prozent-Ziel erreicht, d.h. öffentliche Finanzmittel in Höhe von 0,7-Prozent seines Bruttoinlandsprodukts für die Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung zu stellen. Es ist ein Skandal, daß die rot-grüne Bundesregierung hier bislang alle ihre hehren Versprechen gebrochen und diese Haushaltsmarge auf für Deutschland beschämende 0,2 % hat absinken lassen.

Wollen wir Deutschlands Ruf in der multilateralen Entwicklungskooperation nicht ernsthaft gefährden, wollen wir internationale Zweifel an Deutschlands Ernsthaftigkeit bei der Suche nach Lösungen aktueller globaler Probleme nicht nähren, so müssen wir die aktuelle Bundesregierung dazu bringen, ihren vollmundigen Ankündigungen auf internationalem Parkett endlich auch die notwendigen konkreten Umsetzungsschritte und Finanzen folgen zu lassen.