



Szenarien für verstärkte EU-Geberkoordinierung: Wie viel Koordinierung ist sinnvoll?

Zusammenfassung

Die Notwendigkeit einer besseren Koordinierung der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) der Europäischen Union (EU) wird von den meisten Akteuren aus Wissenschaft und Praxis nicht in Frage gestellt. Sie ergibt sich aus der Fragmentierung und Proliferation der öffentlichen EZ, die in jüngster Zeit trotz der Rufe nach einer stärkeren Harmonisierung und Arbeitsteilung deutlich zugenommen hat. In den vergangenen zehn Jahren hat die EU eine Reihe guter technischer Lösungen zur Überwindung der Fragmentierung entwickelt. Die größten Herausforderungen der ungenügenden Koordinierung sind allerdings nicht technischer Art, sondern stehen im Zusammenhang mit einem klaren politischen Bekenntnis und der Formulierung einer Marschroute für weitere Verbesserungen.

Bei den bestehenden Verpflichtungen der EU zur Koordinierung der EZ und der aktuellen Mechanismen ist kein einheitliches Kosten-/Nutzen-Bild erkennbar. Die Bemühungen der EU im Zusammenhang mit der internationalen Debatte über die Wirksamkeit und insbesondere die Aspekte der Koordinierung der EZ gehen nicht immer mit Verbesserungen auf der nationalen Ebene einzelner Mitgliedstaaten einher. Bereits bestehende Koordinierungsbemühungen für die drei Hauptbereiche (Politik, Programmplanung und Umsetzung) müssen auf den Prüfstand gestellt werden, um die europäische Entwicklungspolitik auf die Herausforderungen abzustimmen. Das erfordert eine Überprüfung von Instrumenten wie Arbeitsteilung, gemeinsame Planung und programmorientierte Ansätze.

Einsparungen und sonstige Vorteile einer verbesserten oder verstärkten Koordinierung der europäischen EZ müssen

sowohl qualitativ als auch quantitativ bewertet werden. Insgesamt gibt es drei zentrale Erklärungen für die EU-Koordinierungsdefizite:

1. Es besteht kein Konsens darüber, welches das richtige Maß für die Koordinierung sein sollte.
2. Die politische Ökonomie der Geberkoordinierung ist komplex; es gibt starke Anreize, die einer verstärkten Koordinierung entgegenwirken (z. B. das Interesse von Mitgliedstaaten an „Sichtbarkeit“).
3. Die politische Ökonomie der Partnerländer hinsichtlich des Umgangs mit Gebern ist ebenfalls komplex und begünstigt nicht immer eine verstärkte Koordinierung (Fragmentierung von Gebern als Strategie zur Risikostreuung, z. B. in Fällen politischer Konditionalität).

Geringere Transaktionskosten gehören zu den potenziellen Vorteilen der Koordinierung, die einfach zu erzielen und sichtbar sind. Darüber hinaus kann die Koordinierung der EZ auf EU-Ebene größere entwicklungspolitische Wirkungen entfalten. Die Quantifizierung aller möglichen Vorteile ist allerdings schwierig, weil es nahezu unmöglich ist, den „Wendepunkt“ zu identifizieren, an dem der Nutzen die Kosten überwiegt, und weil qualitative Vorteile schwer zu beziffern sind.

Es lassen sich verschiedene Szenarien für die Gestaltung der künftigen EU-Entwicklungspolitik identifizieren. Für die EZ der EU wäre ein voll integrierter Ansatz zumindest theoretisch der beste Weg zur Überwindung der Fragmentierung und der damit verbundenen Kosten. Allerdings ist nicht zu erwarten, dass die Mitgliedstaaten das tatsächlich anstreben und umsetzen wollen.

EU-Koordinierung

Die Bemühungen der EU um eine bessere Koordinierung sind nicht neu. Der Europäische Rat nahm 2007 den „EU-Verhaltenskodex für Komplementarität und Arbeitsteilung in der Entwicklungspolitik“ (kurz CoC-DoL) an; 2008 wurde die „EU-Initiative zur Beschleunigung der Arbeitsteilung und Komplementarität“ (*EU Fast Track Initiative on Division of Labour and Complementarity*) mit dem Ziel ins Leben gerufen, eine Gruppe von Partnerländern zu unterstützen und die Fortschritte bei der Anwendung des CoC-DoL zu überwachen. Nach Auffassung der EU kann die Arbeitsteilung in dreifacher Weise erfolgen: innerhalb der Partnerländer (Anzahl der Geber in einem Land usw.), länderübergreifend (Verteilung der EZ-Mittel auf Länder) und „sektorübergreifend“ (komparative Vorteile von Gebern in Sektoren). Im vorliegenden Papier werden folgende Ebenen der EU-Koordinierung diskutiert: i) politische Ebene, ii) Programmplanungsebene und iii) Umsetzungsebene.

Politische Ebene

Die Koordinierung der EU EZ auf der politischen Ebene (EU-Institutionen und Mitgliedstaaten) ist wegen der unterschiedlichen Auffassungen der beteiligten Akteure schwierig. Dazu gehören institutionelle Veränderungen seit der Gründung des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) im Jahr 2010 und die erforderliche Klärung der Zuständigkeiten zwischen dem EAD und der Generaldirektion Entwicklung und Zusammenarbeit (Kommission). Gleichzeitig verpassen die EU-Mitgliedstaaten in der Regel keine Gelegenheit, selbst in Erscheinung zu treten und eigene Interessen mit Nachdruck zu verfolgen (etwa im Falle eines neuen Empfängerlandes wie Myanmar). Gleichwohl hat die EU in wichtigen Dokumenten versucht, die EU-Koordinierung voranzubringen; dies gilt v. a. für die „Mitteilung über die Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit“ und die „Agenda für den Wandel“. In der Mitteilung wird vorgeschlagen, sich bei der Umsetzung auf sechs Pilotländer zu beschränken. Eines der drei Auswahlkriterien ist die „lokale Koordinierungskapazität“ der Partnerländer. Die Verabschiedung der „Agenda für den Wandel“ im Jahr 2012 markiert den Einstieg des Rats in neue Koordinierungsbemühungen, wobei betont wird, dass die Mitgliedstaaten ihre Arbeit an der länderübergreifenden Arbeitsteilung in Übereinstimmung mit dem Verhaltenskodex fortsetzen sollen. Die Agenda ist allerdings tendenziell mehrdeutig, da die explizite Rolle der EU-Delegationen als Koordinatoren für den „Operativen Rahmen für die Wirksamkeit der EZ“ unterstreicht, während Entscheidungen über Aktivitäten und die geografische Konzentration souveräne nationale Entscheidungen der Mitgliedstaaten sind.

Programmplanungsebene

Auf dieser Ebene geht es um Ansätze und Strategien (z. B. für ein bestimmtes Land) während der Phase der Programmplanung. Die EU hat mit den Bemühungen um eine gemein-

same Programmplanung ihre Anstrengungen zur verbesserten Geberkoordination auf Landesebene fortgesetzt.

Das Ziel besteht darin, bilaterale Länderprogramme der Mitgliedstaaten und der Kommission in eine einzige EU-Länderstrategie zu überführen, die auf den nationalen Entwicklungsplan des Partnerlandes abgestimmt und von den EU-Institutionen und Mitgliedstaaten unterstützt wird.

Von diesem Mechanismus sind potenziell viele qualitative Vorteile zu erwarten. Erstens zielt der Mechanismus darauf ab, sowohl die Abstimmung als auch die Eigenverantwortung der Partner zu verbessern, um eine größere Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der EZ zu erreichen. Zweitens bietet die gemeinsame Planung dem Empfänger potenziell größere Voraussagbarkeit und Finanzierungssicherheit. Drittens kann er einen zentralen Beitrag zur institutionellen Entwicklung auf der Empfängerebene leisten. Viertens können die Transaktionskosten auf Seiten des Empfängerstaates deutlich sinken, weil die Verhandlungen in einem Geberforum für die EU-Akteure gebündelt werden können. Fünftens wird die Qualität, Verfügbarkeit und der Austausch von Informationen verbessert. Und sechstens hat er das Potenzial, die Budgetzyklen der EU-Geber besser mit denen der Empfänger zu synchronisieren und damit die Transaktionskosten zu senken, aber gleichzeitig auch die Chancen für eine effizientere und effektivere Wirkung auf die Politik und die Ergebnisse zu erhöhen. Das liegt daran, dass Konsultationen, Verhandlungen und Reaktionen auf die politische Dynamik der Empfänger ausgerichtet sind.

Für die EU-Geber besteht der Vorteil, mehr Wirkungen dadurch zu erzielen, dass häufiger „mit einer Stimme gesprochen wird“. Auf der Empfängerseite würden die Partnerländer von einer Verringerung der „konzeptionellen Vielfalt“ und damit einhergehenden konzeptionellen Widersprüchen profitieren, die für ein fragmentiertes Geberumfeld typisch sind, wenn zahlreiche von Gebern finanzierte Experten Sektorpolitiken durchzusetzen versuchen.

Umsetzungsebene

Die wichtigsten einschlägigen Instrumente für die Koordinierung der EU-Geber bei der Umsetzung sind programm-basierte Ansätze und gemeinschaftliche Budgethilfen. Diese Ansätze sind zwar nicht Koordinierungsmechanismen per se, sondern tragen indirekt zu einer besseren Geberabstimmung bei.

- Programmbasierte Ansätze

Programmbasierte Ansätze (*programme-based approaches* – PBAs) können auf unterschiedliche Weise umgesetzt werden. In der Praxis reichen diese Maßnahmen von der Mittelbündelung (Korbfinanzierung) für bestimmte Aktivitäten oder Reformprojekte bis zur gemeinsamen Unterstützung sektorweiter Ansätze und sektorbezogenen und allgemeinen Budgethilfen. Ziel dieser Ansätze ist die Begrenzung der schädlichen Auswirkungen von Fragmentierung in Empfän-

	Geringe oder fehlende Koordinierung		Hohes Maß an Koordinierung	
	Vorteile	Nachteile	Vorteile	Nachteile
EU-Mitgliedstaaten	<ul style="list-style-type: none"> • Geringe Transaktionskosten - (Koordinierung zwischen Mitgliedstaaten usw.) • Größere Sichtbarkeit einzelner Geber • Einfachere nationale Rechenschaftspflicht 	<ul style="list-style-type: none"> • Doppelter Arbeitsaufwand • Informationsmangel • Geringer Nutzen 	<ul style="list-style-type: none"> • Größerer Nutzen • Größere Effizienz • Sichtbarkeit der EU 	<ul style="list-style-type: none"> • Verminderte Sichtbarkeit einzelner Geber • Begrenzte Wirkungszuweisung • Schwächung einzelner Geberagenturen
Empfänger	<ul style="list-style-type: none"> • Schwache Konditionalität • Größere Eigenverantwortung 	<ul style="list-style-type: none"> • Transaktionskosten • <i>Moral hazard</i> • Unterfinanzierung • Ballung in einigen Sektoren 	<ul style="list-style-type: none"> • Verringerte Fragmentierung • Größere Effizienz • Mehr ungebundene Hilfe 	<ul style="list-style-type: none"> • Höheres Risiko einer starken Konditionalität • Verlust von Eigenverantwortung
Beide	<ul style="list-style-type: none"> • Geringe Transaktionskosten • Gegenseitige Rechenschaftspflicht 	<ul style="list-style-type: none"> • Verringerte Wirkung • Doppelter Arbeitsaufwand • Hohe Opportunitätskosten • Ballung in einigen Sektoren 	<ul style="list-style-type: none"> • Größere Wirksamkeit 	

Quelle: Darstellung der Autoren

gerländern durch die Harmonisierung der Verfahren der Geber und die Stärkung der Eigenverantwortung der Partner durch die Nutzung ihrer eigenen Systeme. Darüber hinaus erlaubt die Mittelbündelung die Finanzierung größerer Programme, ohne dass die Transaktionskosten stark steigen.

- Gemeinschaftliche Budgethilfe

Gemeinschaftliche Budgethilfe (*Multi-Donor Budget Support-MDBS*) ist die umfassendste Art von PBAs. Sie sind aber auch die anspruchsvollsten, was die Kapazität und das Engagement der Partner anbelangt, die bereitgestellten Ressourcen auch gut zu nutzen. Über die weitgehend anerkannten Vorteile der MDBS hinsichtlich der Verringerung der Transaktionskosten hinaus ist sie wegen ihrer potenziellen Vorteile für eine Reihe der Kernprinzipien der Paris Erklärung wichtig. Generell reichen diese von einer größeren Eigenverantwortung, einem verstärkten Politikdialog, Voraussagbarkeit und der Stärkung der Ländersysteme über geringere Finanzierungsrisiken bis zur Förderung der staatlichen Rechenschaftspflicht und dies sowohl intern (gegenüber dem Parlament und den Steuerzahlern) als auch extern (gegenüber Gebern). Einsparungen bei den Transaktionskosten durch Vermeidung paralleler Geberprojekte und durch Berichtsstrukturen sind auch deshalb wichtig, weil sie zu hohen Effizienzgewinnen führen.

Kosten und Nutzen von EU-Koordinierung

Die offensichtlichsten und am einfachsten zu erzielenden Vorteile der EZ-Koordinierung sind Einsparungen bei den

Transaktionskosten. Transaktionskosten entstehen etwa im Zusammenhang mit dem Management von Projekten, z. B. der Vorbereitung eines von Gebern finanzierten Projekts, Berichtsanforderungen, dem Zeitaufwand eines Finanzministers für den Empfang von Geberdelegationen usw. Ist vom Nutzen oder von Kosteneinsparungen durch die Koordinierung auf Seiten der Geber die Rede, geht es vor allem um Verwaltungskosten und die vielfältigen Geberstrukturen. Die Berechnung der Transaktionskosten oder des Nutzens von Koordination ist schwierig, weil Partner und Geber an jedem „Transaktionsvorgang“ beteiligt sind. In der Praxis ist es praktisch nicht möglich, den „Wendepunkt“ zu ermitteln, an dem der Nutzen von Koordination die Kosten übersteigt.

Die quantitative Bewertung von Koordination liefert gute Argumente dafür, dass eine verstärkte EZ-Koordinierung der EU zu erheblichen Einsparungen in der Größenordnung von mehreren Milliarden Euro führen würde. Andere Vorteile, die über den rein quantitativen Nutzen hinausgehen, kommen hinzu. Die EZ-Koordinierung kann deutliche Vorteile im Hinblick auf eine verstärkte Wirkung erzielen. Es ist davon auszugehen, dass ein einzelner Geber nicht in der Lage ist, alle identifizierten Hilfsanforderungen von Ländern und Sektoren abzudecken. Die Koordinierung trägt somit zu einer Verteilungseffizienz bei, die für einen länder- und sektorenübergreifenden Ansatz für die Ressourcenverteilung von zentraler Bedeutung ist. Darüber hinaus kann davon ausgegangen werden, dass Konditionalitäten in

hohem Maß von der Koordination abhängig sind. Wenn eine kritische Gruppe oder Masse von Gebern sich nicht auf implizite oder explizite Bedingungen verständigen kann, ist von einer sehr viel geringeren Wirkung in dieser Hinsicht oder sogar von einander widersprechenden Bedingungen auszugehen. Konditionalität steht somit in einem engen Zusammenhang mit Koordination.

Szenarien für die EU-Koordination

Für die EU gibt es fünf Szenarien hinsichtlich von Koordination. Sie sollen EZ-Akteure der EU dazu anregen, über langfristige Trends und Szenarien nachzudenken.

- i) **„Bilateralisierung der EU EZ“:** Im ersten Szenario wird von einem abnehmenden Engagement der EZ-Akteure der EU bei der Koordination ausgegangen. Dieses Risiko würde dann entstehen, wenn Mitgliedstaaten den Eindruck hätten, dass die „Koordinationskosten“ den „Koordinationnutzen“ übersteigen.
- ii) **„Business as usual“:** In diesem Fall werden die Initiativen für eine stärkere und bessere EU-Koordination fortgesetzt. Da sich die EZ-Akteure der EU überwiegend freiwillig einsetzen, könnten die Mitgliedstaaten dazu tendieren, sich bei der Entscheidung, wo und wie sie sich engagieren, „die Rosinen herauszupicken“ (die Koordinationsagenda einem Land nutzen, gemeinsame Ansätze in einem anderen Land umgehen usw.). Dieses Szenario basiert auf der aktuellen Interpretation der Formulierung „gemeinsame und parallele Zuständigkeiten“ von Artikel 4, Absatz 4 des Vertrags von Lissabon und des „CoC-DoL“.
- iii) **„Ansatz der verschiedenen Geschwindigkeiten“:** Das dritte Szenario geht von der Erfahrung aus, dass die EU-Koordination in einigen Partnerländern gute

Ergebnisse zeigt, wohingegen in anderen Partnerländern nur kleine Fortschritte erzielt werden. D.h. die Koordinationsagenda wird in unterschiedlicher Intensität befördert.

- iv) **„Eskalation der Koordination“:** Das vierte Szenario folgt dem so genannten „Eskalationsmodell der Koordination“, das grob in drei Ebenen unterteilt ist: a) kurzfristige Koordinationsbemühungen, die auf schnelle Gewinne durch Anwendung bestehender *best practices* und die Umsetzung der gemeinsamen Programmplanungsagenda und PBAs setzen, b) mittelfristige Koordinationsbemühungen mit dem Schwerpunkt auf noch ehrgeizigeren Bereichen (z. B. M&E-Systeme), c) langfristige Koordinationsbemühungen mit dem Ziel einer engen EZ-Kooperationslandschaft der EU. Für diesen langfristigen Ansatz müssten wichtige Änderungen am Vertrag von Lissabon vorgenommen werden: die Koordinationsrolle der Kommission wird dadurch gestärkt, dass EZ aus Artikel 4, Absatz 4 entnommen und in Artikel 4, Absatz 3 eingefügt wird. Das würde bedeuten, dass Mitgliedstaaten in den Bereichen der EZ keine Zuständigkeit haben, in denen sie bei der EU liegt.
- v) **„EZ als integrierte Politik“:** Schließlich könnten EZ-Akteure der EU sich darauf verständigen, auf individuelle Hilfpolitiken der Mitgliedstaaten zu verzichten. Das würde erhebliche Änderungen am Vertrag von Lissabon erfordern: die Entwicklungspolitik würde dann zu einem Bereich werden, der unter Artikel 4, Absatz 3 fällt. Vergleichbar mit der Gemeinsamen Fischereipolitik und der Handelspolitik der EU würde dieses Szenario bedeuten, dass die EZ von der nationalen Ebene auf die EU-Ebene überführt wird.

Literatur

Klingebiel, S. / P. Morazán / M. Negre (2013): Cost of non-Europe in development policy, Aug. 30, Research Paper CoNE 1/2013; online: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2349301



Stephan Klingebiel
Abteilungsleiter
Abteilung I: „Bi- und multilaterale Entwicklungspolitik“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)



Pedro Morazán
Senior Researcher
SÜDWIND e.V.
Institut für Ökonomie und Ökumene
Siegburg



Mario Negre
Senior Economist
World Bank Research Department, Austauschwissenschaftler des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE)