



AID FOR TRADE

*Policies and Strategies in German
Development Cooperation*

2015

ZUSAMMENFASSUNG

1. Hintergrund, Ziele und methodisches Vorgehen

Die Aid for Trade (AfT) Initiative wurde 2005 bei der sechsten Ministerkonferenz der Welthandelsorganisation (WTO) in Hong Kong ins Leben gerufen. Sie soll Entwicklungsländer dabei unterstützen, potenzielle Wohlfahrtsgewinne aus der Handelsliberalisierung zu erzielen, und sie für Verluste kompensieren, die sie durch die Umsetzung von Handelsabkommen erleiden. Die genaue Definition, die Eigenschaften und der Mehrwert von AfT – also von handelsbezogener Entwicklungspolitik – werden seit Beginn der Initiative heftig diskutiert: Fest steht, dass AfT weder einen neuen globalen Entwicklungsfonds noch eine neue Art der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) darstellt. Vielmehr ist AfT ein sehr breit angelegtes Instrument und ein fester Bestandteil vieler Programme der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (ODA).

Deutschland hat erhebliche Anstrengungen unternommen, die AfT Initiative in seine EZ zu integrieren. Als Grundlage hierfür diente das 2011 veröffentlichte übersektorale Konzept „Aid for Trade (AfT) – Handelsbezogene Entwicklungspolitik“ des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Neben Japan und den USA gehört Deutschland zu den drei größten AfT-Geberländern. Wegen des hohen Finanzvolumens der deutschen AfT und der anhaltenden Debatten über die Effektivität von AfT scheint es nun – fast ein Jahrzehnt nach dem Start der Initiative – an der Zeit, die bisherige Umsetzung von AfT in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zu untersuchen.

Bislang widmeten sich tiefgreifend nur das AfT-Konzept des BMZ und eine Studie von Petra Voionmaa und Michael Brüntrup aus dem Jahr 2009 dem deutschen AfT Ansatz. Die vorliegende Studie soll diese Lücke schließen, indem sie fast zehn Jahre deutsche AfT analysiert und bewertet. Es besteht ein übergreifendes Interesse daran, mehr über die deutsche AfT-Unterstützung zu erfahren, die von der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt (PTB), der Deutschen Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG) und der Bundesanstalt

für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) umgesetzt wird. Zudem untersucht diese Studie, wie das AfT-Konzept des BMZ die Ausrichtung der deutschen handelsbezogenen Entwicklungspolitik vorgibt.

Das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) erstellte diese Studie von Oktober 2013 bis August 2014. Die deutsche EZ kann die Ergebnisse dieser Studie inklusive der Darstellung des deutschen Ansatzes und der Informationen zum Portfolio der einzelnen AfT-Kategorien nutzen, um den deutschen AfT-Ansatz weiterzuentwickeln und zu spezifizieren.

Das Ziel der Studie war es,

- zu bewerten, ob der gegenwärtige deutsche AfT-Ansatz in Bezug auf seine Ziele, seine konzeptionelle Basis und seine Umsetzungsstrukturen in sich schlüssig ist, und
- einen Überblick über das AfT-Portfolio zu geben, um zu bewerten, ob AfT – wie im AfT Konzept des BMZ vorgesehen – durch Mainstreaming erfolgreich in der deutschen EZ verankert wurde.

Aus diesen Zielen ergeben sich die folgenden Forschungsfragen:

Forschungsfrage 1. Spiegelt das AfT-Konzept des BMZ im Vergleich zu den Strategien anderer Geber die internationalen Diskussionen zu AfT in geeigneter Weise wider?

Forschungsfrage 2. War das Mainstreaming von AfT in BMZ-Schwerpunktstrategien und Sektor- und Länderkonzepten erfolgreich?

Forschungsfrage 3. Spiegelt das deutsche AfT-Portfolio die strategischen Schwerpunkte des AfT-Konzepts wider?

Um für diese Untersuchung die Komplexität zu reduzieren, die mit der breiten Definition des Themas AfT und dessen Reichweite über mehrere Sektoren und EZ-Modalitäten einhergeht, konzentriert sich die Studie zeitlich auf die Jahre nach 2008. Seitdem wird zwischen enger und weiter AfT unterschieden. AfT im engeren Sinne (Trade Related Assistance

– TRA) umfasst EZ-Kategorien mit konkreter Handelsrelevanz, während AfT im weiteren Sinne darauf abzielt, günstige Rahmenbedingungen für internationalen Handel zu schaffen (vor allem hinsichtlich produktiver Kapazitäten und handelsrelevanter Infrastruktur).

Die folgenden Methoden wurden in der Studie angewandt:

- Dokumentenanalyse,
- umfassende Literaturübersicht,
- statistische Analyse von Daten des OECD Creditor Reporting Systems und der von den Durchführungsorganisationen der deutschen EZ bereitgestellten Projektlisten.

2. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

All jene, die hier eine umfassende Untersuchung der aktuellen deutschen AfT erwarten, seien vorgewarnt: Eine Schreibtischstudie kann nur begrenzt Einblicke in ein so komplexes Thema wie AfT liefern. Die Qualität der analysierten Daten weist eine Reihe von Einschränkungen auf, die aus dem breiten Ansatz des Themas und aus den besonderen Herausforderungen beim Monitoring von AfT und insbesondere von TRA resultieren. Dennoch können folgende Schlussfolgerungen und Empfehlungen hinsichtlich der drei Forschungsfragen festgehalten werden:

Forschungsfrage 1. Spiegelt das AfT-Konzept des BMZ im Vergleich zu den Strategien anderer Geber die internationalen Diskussionen zu AfT in geeigneter Weise wider?

Schlussfolgerung: Insgesamt spiegelt das BMZ AfT Konzept die Diskussionen der Anfangsjahre der AfT Initiative gut wider. Nach internationalem Vorbild verankerte das BMZ AfT durch „weiches“ Mainstreaming in der deutschen EZ, also durch Bewusstseinsbildung und Überzeugungsarbeit, anstatt einen eigenständigen Handelsschwerpunkt zu schaffen. Damit war das AfT-Konzept des BMZ zum Zeitpunkt seiner Entstehung ein geeignetes Instrument. Heute erscheint es allerdings im Vergleich zu den aktuellen Strategien anderer Geber äußerst konsensorientiert und lässt zu einem gewissen Grad eine klare Fokussierung sowie eindeutige Ziele und Indikatoren

vermissen. Eine Überarbeitung wäre daher wünschenswert. Sie würde auch die Gelegenheit bieten, die Aufnahme aktueller Themen wie nachhaltiges und integratives Wachstum, soziale Standards, Investitionen und die Kohärenz von Handels- und Entwicklungspolitik in das Konzept zu erwägen.

Empfehlung 1: Neuere AfT-Strategien anderer Geberländer wie Finnland sollten zurate gezogen werden, um einen angemessenen Ansatz für die detaillierte Spezifizierung von Zielen und intendierten Wirkungen (Outcomes) der deutschen AfT zu entwickeln.

Empfehlung 2: In einem überarbeiteten AfT-Konzept sollte das BMZ nachhaltiges und integratives Wachstum stärker betonen, weil dies ein für die deutsche EZ relevantes Thema ist.

Empfehlung 3: Deutschland sollte dem Beispiel anderer europäischer Geber folgen und die möglichen Synergien zwischen Handels- und Entwicklungspolitik erörtern und nutzen. Auch sollte es verstärkt auf die Bedeutung der Handelsförderung – sowohl für die Entwicklung der Partnerländer als auch für deutsche Unternehmen – hinweisen und damit das Bewusstsein für die AfT Initiative stärken. Darüber hinaus sollten existierende Instrumente der Handelsförderung wie etwa der Import Promotion Desk in die deutsche AfT eingebunden werden.

Empfehlung 4: Das AfT-Konzept des BMZ berücksichtigt kaum die allgemeinen (ordnungspolitischen) Rahmenbedingungen für die Steigerung von ausländischen Direktinvestitionen (z.B. geistiges Eigentumsrecht, Vertragsdurchsetzung und bürokratische Vorgaben), sondern erwähnt diese nur im Zusammenhang mit der Wettbewerbsfähigkeit lokaler Unternehmen. Trotz oder gerade wegen der hohen Sensibilität großer ausländischer Investitionen (zum Beispiel im Hinblick auf ihre ökologischen Folgen und Landraub) sollte das Thema in einem überarbeiteten AfT-Konzept mehr Beachtung finden. Dies könnte auch die Wirkung von EZ-Vorhaben erhöhen.

Forschungsfrage 2. War das Mainstreaming von AfT in BMZ-Schwerpunktstrategien sowie Sektor-, und Länderkonzepte erfolgreich?

Schlussfolgerung: Vor allem BMZ-Länderkonzepte jüngeren Datums berücksichtigen Handelsaspekte in angemessener Weise, auch wenn der Begriff AfT selten auftaucht. Auch in BMZ-Sektorkonzepten und Schwerpunktstrategien, die die Förderung der Privatwirtschaft thematisieren, wurde das Thema „Handel“ erfolgreich verankert. Im Gegensatz dazu berücksichtigen die Konzepte des BMZ zu landwirtschaftlichen Themen Handelsaspekte tendenziell weniger, obwohl die analysierten Dokumente erst vor kurzem verfasst wurden.

Empfehlung 5: Das BMZ sollte intern diskutieren, inwiefern regionaler und internationaler Handel zu landwirtschaftlicher Entwicklung und Ernährungssicherheit beitragen können.

Forschungsfrage 3. Spiegelt das deutsche AfT Portfolio die strategischen Schwerpunkte des BMZ AfT Konzepts wider?

Schlussfolgerung: Daten aus dem OECD Creditor Reporting System belegen, dass Deutschland eines der wichtigsten bilateralen Geberländer von AfT ist. Allerdings lässt sich kein klarer Trend der deutschen AfT- und TRA-Ausgaben erkennen, da diese im Betrachtungszeitraum stark schwankten. Zum Beispiel nahmen Ausgaben für AfT zwischen 2008 und 2010 erheblich zu, bevor sie wegen Kreditschwankungen für handelsbezogene Infrastruktur nach 2010 deutlich fielen. TRA stieg ebenfalls auf das höchste Niveau (835 Millionen USD) im Jahr 2009 und fiel 2012 dann auf nur 587 Millionen USD. Diese Schwankungen weisen auch auf eine geringe Steuerbarkeit der deutschen AfT und vor allem der TRA hin. Beide scheinen eher zu „geschehen“ als dass sie bewusst eingesetzt werden. Die Gründe dafür liegen teilweise nicht im Einflussbereich des BMZ: Internationale Monitoringregeln für TRA wurden erst nach dem Beginn der AfT Initiative definiert, wurden daher mit der Zeit geändert und sind weiterhin schwammig und unklar. Noch größere Herausforderungen bestehen allerdings bei der Steuerung von AfT im weiteren Sinne: Es umfasst ein breites Spektrum an EZ-Themen – von der Wirtschaftspolitik über Infrastruktur bis hin zu produktiven Kapazitäten – und damit fast ein Fünftel der deutschen ODA. Die AfT Initiative

ist dabei nur einer von vielen Faktoren, die den Umfang dieser Aktivitäten beeinflussen.

Andere Faktoren, die zu den großen Schwankungen beitragen, liegen jedoch im Einflussbereich des BMZ. Zum Beispiel wenden die Durchführungsorganisationen den Handelsmarker uneinheitlich an, was zu instabilen TRA-Zahlen führt. Da sich die deutschen Durchführungsorganisationen nicht auf genau definierte nationale Regeln zur Anwendung des Handelsmarkers stützen können, scheint jede Durchführungsorganisation ihren eigenen Ansatz entwickelt zu haben. Dies wirkt sich negativ auf die Vergleichbarkeit und die Planbarkeit der TRA-Zahlen aus.

Empfehlung 6: Das BMZ sollte die Durchführungsorganisationen hinsichtlich der Anwendung des Handelsmarkers stärker lenken und vermehrt überprüfen. Hierfür sollte das Thementeam Handel und Nachhaltigkeit wieder aktiviert werden.

Schlussfolgerung: Für die vier im BMZ AfT Konzept definierten thematischen Schwerpunkte können – ohne weitere feldbasierte Studien – nur teilweise Schlussfolgerungen gezogen werden. Während der Bereich Handelserleichterung – zumindest laut statistischer Auswertung der ODA-Daten – nicht die ihm zustehende Aufmerksamkeit bekommen hat, scheint das Thema Regionalintegration angemessen im Portfolio repräsentiert zu sein. Auch der dritte Bereich – Qualitätsinfrastruktur – erscheint durch die Erhöhung des Portfolios der PTB seit Beginn der AfT Initiative gestärkt. Aufgrund der großen Reichweite des vierten Schwerpunktbereichs ist es schwierig, hier eine ähnlich positive Aussage zu treffen. Der Bereich umfasst regionale und globale Wertschöpfungsketten und andere Möglichkeiten, um Exportmärkte in die Entwicklung von produktiven Kapazitäten einzubinden. Die Analyse von GIZ- und KfW-Projektdokumenten ergab keinen Hinweis auf eine verstärkte Berücksichtigung von Handel in Projekten zu landwirtschaftlicher Entwicklung oder nachhaltiger Wirtschaftsentwicklung. Während Projekte oftmals heimische Wertschöpfungsketten fördern, berücksichtigen sie nur selten regionale und globale Wertschöpfungsketten. Diese Beobachtung lässt vermuten, dass das Ziel dieses vierten (ambitionierteren) Schwerpunkts nicht erreicht wurde.

Empfehlung 7: Das BMZ sollte seine AfT-Schwerpunkte neu ausrichten oder anpassen.

Schlussfolgerung: Deutschland konnte seine im AfT-Konzept festgelegte TRA-Verpflichtung über 220 Millionen Euro pro Jahr ab 2010 leicht erfüllen und leistete zwischen 2008 und 2012 jährlich durchschnittlich 515 Millionen Euro TRA. Interessanterweise hätte die GIZ schon fast allein diese Verpflichtung erfüllen können. Dies wirft die Frage auf, ob die Zielgröße von 220 Millionen Euro jährlich ambitioniert genug war. Deutschland leitete seine TRA-Verpflichtung von einer auf EU-Ebene getroffenen Zusage ab, der keine genaue Analyse bisheriger TRA-Zahlen zugrunde lag. Das führte in den darauffolgenden Monitoring-Runden zu überraschend hohen TRA-Flüssen, sodass keine weiteren Mittel notwendig waren, um die Verpflichtung zu erfüllen. Hinzu kommt, dass internationale Monitoringregeln und dabei vor allem die Entscheidung, die Projektwerte von TD-1-Projekten (Handelsmarker = 1) zu 100 % als TRA zu zählen, die TRA-Zahlen künstlich aufgeblähten. Dadurch werden oft sehr breit angelegte TD-1-Projekte mit entsprechend großem Mittelvolumen komplett als TRA gezählt, auch wenn nur ein kleiner Teil des Projekts wirklich handelsrelevant ist.

Empfehlung 8: Diese Monitoringmethoden unterstreichen die Notwendigkeit, eine Analyse von AfT nicht alleine auf die Auswertung von Statistiken zu stützen, sondern die Inhalte der Projekte genau zu betrachten. Nur so lässt sich der reale Mehrwert der AfT Initiative ermitteln, der allerdings nur dann geschaffen werden kann, wenn Handel kontinuierlich in allen relevanten Projekten berücksichtigt wird – entweder als Projektindikator oder zumindest als Teil des Projektdesigns.

Schlussfolgerung: Die Analyse einer Stichprobe von GIZ- und KfW-Projektdokumenten zeigte, dass es für die Durchführungsorganisationen eine große Herausforderung darstellt, handelsrelevante Aspekte in allen entsprechenden Projekten zu berücksichtigen. Vor allem Landwirtschaftsprojekte bieten dafür deutliche Ansatzpunkte, die jedoch nur selten genutzt werden. Eine Ausnahme bilden einige neuere GIZ-Projekte, die speziell auf Handelsthemen ausgerichtet sind.

Empfehlung 9: Das BMZ sollte sicherstellen, dass die Durchführungsorganisationen solche Anknüpfungspunkte für Handel in Zukunft nutzen. Das erscheint wegen der verbreiteten Zuweisung von TD-1 und deren Auswirkungen auf deutsche TRA-Zahlen umso notwendiger, da ja alle mit TD-1 gekennzeichnete Projekte vollständig zu TRA gezählt werden.

Schlussfolgerung: Das Wissen über und Bekanntheit von AfT und Handel im Allgemeinen sind begrenzt. Eine beachtliche Anzahl von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im GIZ-Kompetenzcenter Wirtschaftspolitik und Privatwirtschaftsentwicklung beschäftigt sich mit Handelsthemen. Während Synergieeffekte zwischen den verschiedenen Einheiten dieses Kompetenzcenters im Arbeitsalltag genutzt werden, ist das Sektorvorhaben, in dem die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit einer größeren Handelsexpertise angesiedelt sind, nicht direkt in die Konzipierung/Planung und Durchführung von AfT-Projekten involviert. Das gleiche trifft für das BMZ-Referat 411 (Handelsbezogene Entwicklungszusammenarbeit) zu, das sich nur gelegentlich mit AfT-Projekten befasst, da Handel nur eines von vielen Themen in seinem Verantwortungsbereich darstellt.

Empfehlung 10: Sollen Handelsthemen mehr Aufmerksamkeit in der deutschen EZ erlangen, wären entsprechend verstärkte Kapazitäten im BMZ und in den Durchführungsorganisationen notwendig. Obwohl das BMZ nicht direkt in Personalentscheidungen der Durchführungsorganisationen eingreifen kann, sollte es diese dazu ermutigen, Handelsexpertise aufzubauen – etwa indem es mehr Projekte mit einem Handelsschwerpunkt beauftragt. Gleichzeitig sollte das Ministerium betonen, dass AfT kein vorübergehender politischer Trend ist, sondern ein strategischer Bestandteil der deutschen EZ.

Schlussfolgerung: Bei der Zusammenstellung der für die Desk Studie benötigten Daten zeigte sich, dass nur wenig Informationen zum gesamten AfT-Portfolio und zu spezifischen AfT-Projekten verfügbar sind und diese weder zentral verwaltet werden noch generell bekannt sind.

Empfehlung 11: Um aktuelle Daten zur deutschen AfT, zum TRA-Portfolio und weitere qualitative Informationen

bereitzustellen, wäre es nützlich, alle zwei Jahre AfT-Reviews durchzuführen. Diese würden idealerweise an internationale AfT-Veranstaltungen wie den AfT Global Review gekoppelt sein und könnten die Bekanntheit von AfT innerhalb und außerhalb des BMZ erhöhen. Um das Verfassen solcher Reviews zu erleichtern und um einen direkten Vergleich zwischen Portfolios der technischen und finanziellen Zusammenarbeit zu ermöglichen, sollten die Portfolio-Daten direkt aus dem BMZ-internen DASY Datensystem gezogen werden können.

Schlussfolgerung: Bisher wurde AfT durch „weiches“ Mainstreaming in die deutsche EZ eingebunden, etwa durch Bewusstseinsbildung und Überzeugungsarbeit. Dieser Ansatz war jedoch nur teilweise erfolgreich. Als alternative Strategien käme etwa in Frage, einen eigenständigen Schwerpunktbereich aufzulegen oder eine Sonderinitiative oder einen Sonderfonds zu etablieren. Im BMZ gibt es mit dem Monterrey Fonds² bereits einen Sonderfonds zu Handel. Nach einigen Jahren mit begrenztem Finanzvolumen hat das BMZ entschieden, dessen Budget für 2015 zu erhöhen.

Empfehlung 12: Mit der Ausweitung des Monterrey Fonds im Jahr 2015 bietet sich die Gelegenheit, neue Aktivitäten mit einem klaren Handelsfokus anzustoßen und damit die Bedeutung von AfT zu unterstreichen. Nach anfänglicher Finanzierung durch den Monterrey Fonds sollten diese Aktivitäten in einem zweiten Schritt idealerweise als feste Bestandteile deutscher EZ-Programme weitergeführt werden. Dieses Vorgehen würde Insellösungen verhindern, die nur schwach mit anderen deutschen Aktivitäten verknüpft wären. Zudem könnte es das Mainstreaming von AfT unterstützen und verstärken.

² GIZ implementiert den Monterrey Fonds für das BMZ (<http://www.giz.de/fachexpertise/html/5696.html>, letzter Zugriff am 25. September, 2014).