

DIE UMSETZUNG VON AID FOR TRADE IN DER DEUTSCHEN ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Zusammenfassung

Die handelsbezogene Entwicklungszusammenarbeit (Aid for Trade, AfT) unterstützt Partnerländer darin, potenzielle Wohlfahrtsgewinne aus der Handelsliberalisierung zu realisieren. Dieser Bereich der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) hat in jüngster Zeit durch wichtige handelspolitische Einigungen weiter an Bedeutung gewonnen. So beschlossen etwa die Mitglieder der Welthandelsorganisation (World Trade Organization, WTO) im Jahr 2013 ein erstes Abkommen explizit zur Handelserleichterung (Trade Facilitation), und die Europäische Union und mehrere afrikanische Regionalorganisationen besiegelten 2014 Wirtschaftspartnerschaftsabkommen.

Deutschland zählt zu den bedeutendsten Gebern bilateraler AfT:

- In den Jahren 2008 und 2012 wandte Deutschland jährlich etwa 500 Millionen Euro für eindeutig handelsrelevante Entwicklungszusammenarbeit (AfT im engeren Sinne) auf.¹ Das entsprach etwa acht Prozent der gesamten deutschen Nettoleistungen für öffentliche Entwicklungszusammenarbeit.
- Deutschland verfügt über eine Vielzahl anspruchsvoller AfT-Instrumente. Dazu gehören nicht nur klassische Elemente der Technischen und Finanziellen Zusammenarbeit (TZ und FZ), sondern auch Instrumente aus anderen Bereichen wie dem Bundesverband Großhandel, Außenhandel, Dienstleistungen e.V. (BGA) oder der Gesellschaft Germany Trade & Invest (GTAI).
- Die deutsche EZ konnte AfT als Querschnittsthema in der Entwicklung des privaten Sektors in ihren Partnerländern gut verankern.

¹ AfT im engeren Sinne umfasst die AfT-Kategorien „Handelspolitik und -regulierung“ und „Handelsentwicklung“ (siehe Box 1). Zur Identifizierung der Kategorie „Handelsentwicklung“ wird eine OECD-Kennung („Handelskennung“) herangezogen.

² East African Community (EAC), Economic Community of West African States (ECOWAS)/West African Economic and Monetary Union (UEMOA), Southern African Development Community (SADC)

Gleichwohl gibt es Aspekte, die deutlich verbessert werden könnten:

- Das AfT-Konzeptpapier des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) aus dem Jahr 2011 schneidet aktuelle Themen wie nachhaltiges und inklusives Wachstum, Sozialstandards und Synergien zwischen der Entwicklungs- und Handelspolitik nur an, vertieft sie aber nicht weiter. Das Ministerium würde den aktuellen entwicklungspolitischen Diskussionen besser gerecht werden, wenn es diese Themen konzeptionell stärker berücksichtigen würde.
- Während handelsrelevante Aspekte in BMZ-Politikpapieren und Vorhaben zur Privatsektorentwicklung gut integriert sind, trifft dies auf den Bereich der Landwirtschaft nicht zu, obwohl hier wichtige Schnittstellen zu Handelsthemen vorhanden sind.
- Die Einführung einer OECD Handelskennung war dafür gedacht, auf Grundlage einer kohärenten Strategie handelsrelevante Aktivitäten als solche zu kennzeichnen und an die OECD zu melden. Diese Meldungen dienen als Basis für die Berichterstattung der AfT-Flüsse. Allerdings wird diese Kennung uneinheitlich verwendet, was die Datenqualität sowie die Vergleichbarkeit der Daten über die deutschen Durchführungsorganisationen hinweg stark einschränkt.

Einleitung

In den letzten Jahren verzeichnete die internationale Handelspolitik beachtliche Erfolge: Im Dezember 2013 wurden auf Bali wichtige WTO Abmachungen zur Handelserleichterung vor allem zum Bürokratieabbau an Grenzübergängen getroffen. Die Europäische Union beschloss 2014 mit mehreren afrikanischen Regionalorganisationen² regionale Wirtschaftspartnerschaften. Davor gab es ein vergleichbares EU-Abkommen nur mit der Karibischen Gemeinschaft (CARICOM). Auch wenn die WTO-Verhandlungen zur Handelserleichterung inzwischen wieder etwas ins Stocken geraten sind, so zeigten diese Fortschritte doch die wachsende Bedeutung von AfT.

Was ist Aid for Trade?

Die WTO rief 2005 die AfT-Initiative ins Leben. Sie soll Entwicklungsländer darin unterstützen, potenzielle Wohlfahrtsgewinne aus der Handelsliberalisierung zu realisieren. Auch soll sie Verluste kompensieren, die den Entwicklungsländern durch die Einführung von Handelsabkommen entstehen können.

Allerdings werden die Definition, die Eigenschaften und der Mehrwert von AfT seit Beginn der Initiative zum Teil heftig diskutiert. AfT ist weder ein globaler Entwicklungsfonds noch eine neue spezifische EZ-Kategorie. Vielmehr umfasst AfT auch Vorhaben, die traditionell zu anderen, klar definierten Sektoren der EZ zählen (z.B. im Agrar- oder Infrastrukturbereich). Um handelsrelevante Aktivitäten („AfT im engeren Sinne“, siehe Box 1) identifizieren und von der großen Bandbreite anderer AfT-Vorhaben („AfT im weiteren Sinne“) abgrenzen zu können, führte die OECD 2008 eine Handelskennung ein. Das ausschlaggebende Kriterium bei der Vergabe dieser Kennung ist die Handelsrelevanz von Vorhaben. Die OECD definierte diesen Begriff allerdings relativ offen, woraus ein erheblicher Interpretationsspielraum für die nationale Operationalisierung entstand.

Box 1. Die sechs AfT-Kategorien

1. Handelspolitik und -regulierung

z.B. Vorbereitung, Durchführung und Implementierung von Handelsabkommen

2. Handelsentwicklung

z.B. Handels- und Investitionsförderung, Handelsfinanzierung

3. Handelsbezogene Infrastruktur

z.B. Transport, Lagerung, Kommunikation und Energie

4. Aufbau produktiver Kapazitäten

Förderung produktiver Sektoren (Landwirtschaft, Industrie, etc.) ohne direkten Handelsbezug

5. Handelsbezogene Anpassungsmaßnahmen

Inklusive begleitender Maßnahmen zur Realisierung von Wohlfahrtsgewinnen

6. Andere handelsbezogene Bedürfnisse

AfT im engeren Sinne

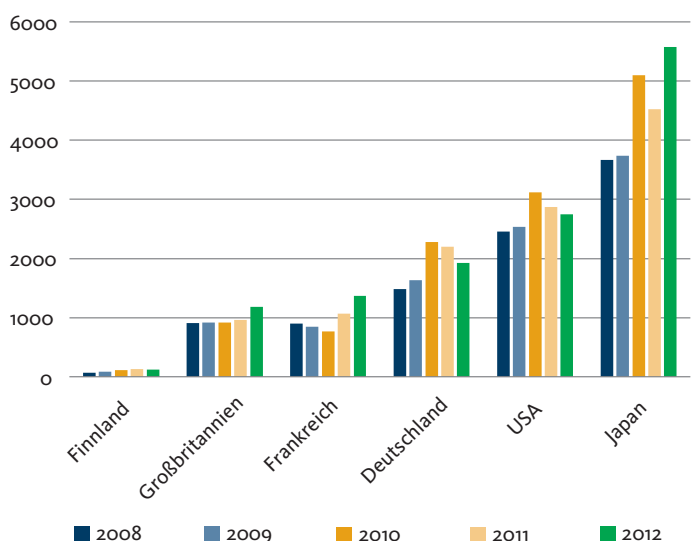
AfT im weiteren Sinne

Deutschlands Beitrag zu AfT

Neben Japan und den USA gehört Deutschland – gemessen in absoluten Zahlen (Grafik 1) – zu den drei größten AfT-Geberländern weltweit. Betrachtet man jedoch die AfT-Ausgaben prozentual zum Bruttoinlandsprodukt, dann fällt Deutschland hinter andere Länder wie Finnland oder Großbritannien zurück, liegt aber noch vor Japan und den USA. Die deutschen Ausgaben für AfT im weiteren Sinne schwanken und zeigen damit keinen eindeutigen Trend auf: Zwischen 2008 und 2012 lagen sie zwischen 1,0 und 2,2 Milliarden Euro. Diese Fluktuation ist zumindest teilweise durch den enormen Umfang von AfT im weiteren Sinne zu erklären, da hierin ein breites Spektrum von Maßnahmen (von Infrastrukturvorhaben über die Förderung wirtschaftlicher Rahmenbedingungen bis hin zur Unterstützung von Produktionskapazitäten) enthalten ist. Die AfT-Initiative ist dabei nur einer von vielen Faktoren, die das Gesamtvolumen dieser EZ-Vorhaben beeinflussen, was die Interpretation der Ausgabenhöhe von AfT natürlich erheblich erschwert.

Im selben Zeitraum leistete Deutschland AfT im engeren Sinne in Höhe von jährlich durchschnittlich 516 Millionen Euro. Damit erfüllte Deutschland klar seine zu Beginn der AfT-Initiative selbst gesetzte Zielvorgabe von 220 Millionen Euro pro Jahr ab 2010. Allerdings lassen die Volumina für AfT im engeren Sinne im Beobachtungszeitraum keine positive Entwicklung erkennen. Sie fielen sogar von 600 Millionen Euro im Jahr 2009 auf 457 Millionen Euro im Jahr 2012. Ein Grund hierfür könnten Steuerungsprobleme sein,

Grafik 1: AfT-Gesamtausgaben ausgewählter Geberländer in Millionen Euro (2008 – 2012)



Quelle: eigene Berechnung basierend auf Daten des OECD Creditor Reporting System, 2014

weil das BMZ etwa mit Ausnahme des relativ kleinen Monterrey Fonds über kein Budget speziell für Handel oder andere angebotsseitige Anreize zur Förderung von Vorhaben mit Handelsbezug verfügt. Ein weiterer Grund für die rückläufigen Volumina könnte in der Art und Weise liegen, wie Maßnahmen von AfT im engeren Sinne identifiziert und an die OECD gemeldet werden.

Das AfT-Konzeptpapier des BMZ

Auch konzeptionell hat Deutschland Anstrengungen unternommen, die AfT-Initiative in der deutschen EZ zu verankern. Von besonderer Bedeutung ist hierbei das AfT-Konzeptpapier des BMZ aus dem Jahr 2011, das nach internationalem Vorbild eine Strategie des „weichen“ Mainstreaming verfolgt. Das BMZ schuf also keinen eigenständigen Handelsschwerpunkt, sondern setzte auf verstärkte Bewusstseinsbildung und Überzeugungsarbeit bei den Akteuren der deutschen EZ, um so das Thema „Handel“ in die bestehenden EZ-Sektoren einzubringen. Somit ist AfT in Deutschland – wie in vielen anderen Geberländern auch – als Querschnittsthema übersektoral verankert. Demnach sollten alle wesentlichen BMZ-Politikpapiere sowie relevante Vorhaben der TZ und FZ handelsrelevante Aspekte berücksichtigen, sofern dies inhaltlich vertretbar ist und von den Partnerländern nachgefragt wird. Eine ganze Reihe von BMZ-Schwerpunktbereichen kommt für die Integration handelsrelevanter Themen in Frage, unter anderem nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Ressourcenschutz, Nahrungssicherheit und Landwirtschaft, Energie, Transport und Kommunikation.

Wenngleich ein Konzeptpapier, das auf „weiches“ Mainstreaming abzielt, grundsätzlich offener formuliert sein muss als ein Strategiepapier für einen klar abgrenzbaren Sektor, so mangelt es dem AfT-Konzept des BMZ – auch im Vergleich zu anderen Gebern wie Finnland und Großbritannien – an Fokussierung und analytischer Schärfe. Dies äußert sich vor allem in drei Aspekten, die bei einer Überarbeitung des Konzeptpapiers im Vordergrund stehen sollten:

i) Unschärfe bei der Definition von Zielen und intendierten Wirkungen:

Das AfT-Konzeptpapier bleibt bei der Definition von Zielen und intendierten Wirkungen von AfT-Maßnahmen vergleichsweise unscharf. Wenngleich bei AfT eine Vielzahl von Instrumenten zum Einsatz kommt, sollte das BMZ stärker auf klar definierte übergeordnete Zielsetzungen und angestrebte Wirkungen achten. Dies würde auch eine bessere Basis für zukünftige Evaluierungen schaffen.

ii) Vernachlässigung aktueller EZ-Schwerpunktthemen und -Instrumente:

Aktuelle EZ-Themen wie nachhaltiges und inklusives Wachstum, Sozialstandards, die Rolle des Privatsektors und Synergien zwischen der Handels- und Entwicklungspolitik schneidet das AfT-Konzeptpapier nur an, vertieft sie aber nicht weiter. Um die aktuellen entwicklungspolitischen Diskussionen widerzuspiegeln, müsste das Konzeptpapier diese auch auf mittlere Sicht relevanten Themen stärker als bislang berücksichtigen.

iii) Uneinheitliche Vergabe der Handelskennung:

Für die Vergabe der OECD-Handelskennung versuchte das BMZ, eine einheitliche nationale Definition von Handelsrelevanz zu entwickeln. Die große Diversität deutscher AfT-Vorhaben erwies sich dabei jedoch als Herausforderung. So widmet sich etwa die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) hauptsächlich der Qualitätsinfrastruktur, während die KfW Entwicklungsbank handelsrelevante Projekte unter anderem zur Agrarfinanzierung und zu Mikrofinanzsystemen abwickelt. Diese Projekte unterscheiden sich deutlich in ihren Ansätzen und in der Art des Handelsbezugs. Aus Mangel an einer gemeinsamen deutschen Definition haben die Durchführungsorganisationen ein jeweils eigenes Verständnis der Handelskennung entwickelt.

Eine gemeinsame Definition des Begriffs „Handelsrelevanz“ und dessen Auslegung ist jedoch notwendig, um die Handelskennung stimmig und kohärent vergeben zu können und das Volumen der eindeutig handelsrelevanten Aktivitäten an die OECD melden zu können. Zudem wäre eine solche Definition zentraler Bestandteil einer kohärenten Umsetzungsstrategie. Das BMZ sollte daher einheitliche Regeln zur Vergabe der Handelskennung in Zusammenarbeit mit den Durchführungsorganisationen festlegen, sie durchsetzen und regelmäßig überprüfen.

Sektorales Ungleichgewicht beim Mainstreaming

Die Auswertung von Konzept- und Strategiepapieren des BMZ zeigte, dass Dokumente zur Privatsektorentwicklung AfT-Aspekte ausführlich behandeln. Hingegen spiegeln die ebenfalls relativ neuen Papiere zur landwirtschaftlichen Entwicklung die AfT-Diskussionen deutlich schwächer wider. Ein ähnliches Muster weisen die Projektdokumente der Durchführungsorganisationen auf. Landwirtschaftliche Projekte greifen nur selten das Thema Handel auf, obwohl solche Vorhaben oft Ansatzpunkte wie etwa regionale und internationale Agrarwertschöpfungsketten bieten. Das AfT-Mainstreaming in der deutschen EZ war bislang also vor allem bei der Privatsektorentwicklung erfolgreich, wobei

insbesondere die Themen Qualitätsinfrastruktur und Regionalintegration an Bedeutung gewonnen haben.

Vor diesem Hintergrund sollte innerhalb des BMZ und mit den relevanten Durchführungsorganisationen eine Diskussion stattfinden, wie regionaler und internationaler Handel zu landwirtschaftlicher Entwicklung und Ernährungssicherheit beitragen kann und wie diese Punkte in die entsprechenden Konzepte und Vorhaben aufgenommen werden können.

Ähnliches gilt für die Handelserleichterung. Es ist zu erwarten, dass die Nachfrage nach solchen Unterstützungsleistungen steigen wird, sobald die Implementierung des WTO-Abkommens zur Handelserleichterung startet. Falls Deutschland hier nicht (nur) auf multilaterale Durchführungskanäle zurückgreifen möchte, müsste das Profil der deutschen Durchführungsorganisationen in diesem Bereich geschärft werden.

Fazit

Deutschland nimmt zurzeit international eine Vorreiterrolle bei AfT ein. Um diese Position nachhaltig zu sichern, muss das BMZ seine Strategie inhaltlich schärfen. Dabei sollte es seinen Fokus stärker auf Ziele und Wirkungen legen und aktuelle Themen vermehrt berücksichtigen. Um die Steuerbarkeit von AfT zu verbessern, wäre es notwendig, dass die Durchführungsorganisationen die Handelskennung einheitlicher anwenden. Im Zuge dessen sollte das BMZ auch die Stärkung von Handelsaspekten in Agrarvorhaben sowie den Aufbau deutscher Expertise zur Handelserleichterung thematisieren.

Unabhängig davon, wie AfT in der EZ genau verankert wird, muss der entscheidende Anstoß von den Partnerländern kommen. Nur wenn sie AfT aktiv einfordern, wird es die nötige Legitimität erfahren, um in der deutschen EZ verstärkt wahrgenommen zu werden.

Disclaimer

Dieser Policy Brief basiert auf den Erkenntnissen einer von DEval durchgeführten Studie, die AfT als Querschnittsthema in der deutschen EZ analysiert. Dabei handelt es sich nicht explizit um eine Wirkungsstudie, sondern um eine Auswertung verschiedener Dokumente und Daten zu handelsbezogener Entwicklungszusammenarbeit.

Literatur

Kröger, A. und P. Voionmaa (2015), *Aid for Trade, Policies and Strategies in German Development Cooperation*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

Autoren



Antje Kröger
Ehemals Evaluatorin DEval



Petra Voionmaa
Freier Consultant

Das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) ist vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) mandatiert, Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit unabhängig und nachvollziehbar zu analysieren und zu bewerten. Mit seinen Evaluierungen trägt das Institut dazu bei, die Entscheidungsgrundlage für eine wirksame Gestaltung des Politikfeldes zu verbessern und die Transparenz zu den Ergebnissen zu erhöhen.