

JUSTUS-LIEBIG-UNIVERSITÄT GIESSEN
Professur für Volkswirtschaftslehre und Entwicklungsländerforschung
(Institute for Development Economics)

Prof. Dr. Hans-Rimbert Hemmer

D-35394 Giessen/Germany • Licher Str. 66

Tel: ++49-(0)641-99-22200 • Fax: ++49-(0)641-99-22209 • E-mail: www-vwl6@wirtschaft.uni-giessen.de

Entwicklungsökonomische Diskussionsbeiträge • Discussion Papers in Development Economics

**Bilaterale versus multilaterale
Entwicklungszusammenarbeit am Beispiel
der Vereinten Nationen -
Eine Analyse aus traditioneller und
institutionenökonomischer Sicht**

von

Jörg Heuel

No. 23

Gießen, August 1997

ISSN 1430-6298

Mit den Entwicklungsökonomischen Diskussionsbeiträgen werden Manuskripte von den Verfassern möglichen Interessenten in einer vorläufigen Fassung zugänglich gemacht. Für Inhalt und Verteilung sind die Autoren verantwortlich. Es wird gebeten, sich mit Anregungen und Kritik direkt an die Verfasser zu wenden. Alle Rechte liegen bei den Verfassern. © All rights reserved.

INHALTSVERZEICHNIS

1 EINLEITUNG UND VORGEHENSWEISE	1
2 ZUR BEGRÜNDUNG UND DEN ZIELEN INTERNATIONALER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT	3
3 BILATERALE VERSUS MULTILATERALE ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT AUS TRADITIONELLER ÖKONOMISCHER SICHT	5
3.1 Analyse anhand der ökonomischen Theorie des Fiskalföderalismus.....	5
3.2 Analyse unter Berücksichtigung der Kosten der Durchführung von Entwicklungszusammenarbeit	7
4 BILATERALE VERSUS MULTILATERALE ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT AUS INSTITUTIONENÖKONOMISCHER SICHT - DAS BEISPIEL DER VEREINTEN NATIONEN.....	11
4.1 Der Aufbau der Vereinten Nationen.....	11
4.2 Grundlagen der modernen Institutionenökonomik.....	13
4.3 Das Problem unterschiedlicher Ziele der VN-Mitgliedsländer	15
4.4 Das Problem unterschiedlicher Ziele der beteiligten Entscheidungsträger	21
4.5 Das Problem asymmetrischer Information	25
5 BILATERALE VERSUS MULTILATERALE ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT DER VEREINTEN NATIONEN UNTER WEITEREN ASPEKTEN	28
6 EXKURS: DIE ENTWICKLUNGSPOLITISCHEN INSTITUTIONEN DER VEREINTEN NATIONEN - SPEZIALISIERUNG VERSUS GENERALISIERUNG.....	29
7 ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE UND SCHLUßFOLGERUNGEN.....	32
LITERATURVERZEICHNIS.....	36

1 EINLEITUNG UND VORGEHENSWEISE

(1) Die Vereinten Nationen (VN)¹ betreiben seit Jahrzehnten praktische Entwicklungszusammenarbeit (EZ)². In letzter Zeit hat das öffentliche Interesse an dieser Organisation stark zugenommen. Das liegt zum einen an dem sich in diesem Jahr zum 50. mal jährenden Geburtstag, zum anderen an den negativen Schlagzeilen über die gegenwärtigen Probleme der VN: Vorwürfe der Ineffizienz, der Geldverschwendung, der Überbürokratisierung, der Inkompetenz³ und des Versagens in einzelnen Aufgaben sowie einer Finanzkrise, welche aus säumigen Beitragszahlungen resultiert. So sind Diskussionen über Reformen und Zukunft der VN in vollem Gange, die sich nicht zuletzt auf den Bereich der EZ der VN beziehen. Dieser Bereich ist für die VN von großer Bedeutung, da mehr als zwei Drittel des VN-Budgets darauf entfallen⁴ und entwicklungspolitische Fragestellungen zur Zeit höchste Priorität in der Arbeit der VN genießen⁵.

(2) Die vorliegende Arbeit soll einen Beitrag zu dieser Reformdiskussion leisten, indem sie der Frage nachgeht, ob die VN in Zukunft weiterhin praktische Entwicklungszusammenarbeit betreiben sollten (multilaterale EZ / zentrale Ausrichtung) oder ob diese Aufgabe besser, d. h. effizienter, in Form bilateraler EZ (dezentrale Ausrichtung) zwischen einzelnen Nationen erfolgen sollte.

(3) Es soll zunächst der Frage nachgegangen werden, wodurch eine internationale Entwicklungszusammenarbeit begründet wird, warum sie auf staatlicher Ebene erfolgen sollte und welche Ziele sie verfolgt. Danach wird mit Hilfe des Instrumentariums des *'fiscal-federalism'* und einer (Produktions-) Kostenbetrachtung geprüft, ob EZ aus theoretischer Sicht eher dezentral oder zentral erfolgen sollte. Anhand der wichtigsten Bausteine der modernen Institu-

¹ Im englischen Sprachgebrauch wird die Abkürzung UN für United Nations verwendet.

² In diesem Kontext wird im folgenden Entwicklungspolitik im Sinne internationaler Entwicklungspolitik verwendet, als Entwicklungszusammenarbeit zwischen souveränen Staaten bzw. Zusammenschlüssen von Staaten. Wenn von Geber- und Empfängerländern die Rede ist, bezieht sich diese Unterscheidung auf das wichtigste Instrument der EZ: die Entwicklungshilfe. Nationale Entwicklungspolitik und die Existenz von Nichtregierungsorganisationen bleiben unberücksichtigt.

³ Vgl. z. B. Klingbiel 1993: 24.

⁴ Vgl. The Nordic UN Project 1991: 16.

⁵ Die große Bedeutung der Entwicklungspolitik für die VN äußert sich in dem Bekenntnis, daß Entwicklung für die Erreichung und Erhaltung von Frieden und Sicherheit sowohl zwischen als auch innerhalb von Nationen unerlässlich ist. Gleichzeitig kann es ohne Frieden keine Entwicklung geben (VN 1996: 1). Daher wird zusätzlich zur Agenda für Frieden zur Zeit auch eine Agenda für Entwicklung (Agenda for Development, VN 1996) von den VN erarbeitet, welche zur Zeit in der jeweils vorläufigen Fassung im Internet zur Verfügung steht.

tionenökonomik (Präferenzaggregation, Ökonomische Theorie menschlichen Verhaltens, Theorie unvollständiger Verträge) erfolgt anschließend eine Analyse der Effizienz der institutionellen Rahmenbedingungen der VN, um die Probleme der praktischen Umsetzung multilateraler EZ darzustellen. Diese Untersuchung der Kosten der Nutzung der Institution VN anhand der institutionellen Rahmenbedingungen erfolgt zunächst unter der Prämisse der schlichten Verfolgung von Eigeninteressen, wobei die Ausgangspositionen aller Beteiligten bekannt sind.⁶ Es gibt keine organisatorischen Kontrollprobleme, da alle Größen von Anfang an offenkundig sind.

(4) In Kap. 4.3 stehen die Eigeninteressen der einzelnen Nationen als solche im Vordergrund. Hier sollen die folgenden Fragen beantwortet werden: Welche Interessen verfolgen die Mitgliedsländer? Wie lassen sich die unterschiedlichen Präferenzen zu einer gemeinsamen Zielfunktion aggregieren? Wie wirkt das konkrete Verhalten der Mitgliedsländer auf die Ausgestaltung der institutionellen Regelungen der VN? Wie können diese institutionellen Regeln der VN beurteilt werden? Dagegen werden in Kap. 4.4 Verhaltensannahmen für die am Entscheidungsprozeß der VN beteiligten Individuen dargestellt. Hier sollen Antworten auf folgende Fragen herausgearbeitet werden: Welche Interessen verfolgen diese Individuen? Wie sind diese Interessen im Hinblick auf die Erreichung der entwicklungspolitischen Ziele zu beurteilen? Inwieweit können die individuellen Interessen überhaupt durchgesetzt werden, d.h. gibt es eine effektive Kontrolle? In diesem Kapitel steht die erste Kontrollkomponente im Mittelpunkt: die Kontrollbereitschaft. In Kap. 4.5 wird dagegen eine Kontrollbereitschaft der beteiligten Individuen vorausgesetzt und nach der zweiten Komponente der Kontrolle gefragt, der Kontrollfähigkeit der VN. Hier wird zusätzlich eine asymmetrische Informationsverteilung zwischen den Kontrolleuren (Auftraggeber/Prinzipal) und den zu kontrollierenden (Auftragnehmer/Agent) unterstellt, wodurch sich den Agenten die Möglichkeit opportunistischen Verhaltens eröffnet. Es steht die Frage im Vordergrund, wie sich diese asymmetrische Informationsverteilung auf die Kontrollfähigkeit der VN auswirkt. Des Weiteren soll dargestellt werden, wie die Auftraggeber ihre Interessen durchsetzen sowie sich gegen opportunistisches Verhalten schützen können und inwieweit sich die Ergebnisse auf das System der VN anwenden lassen.

(5) Anschließend wird kurz auf sonstige Vor- und Nachteile bi- bzw. multilateraler EZ und der VN eingegangen. Zusätzlich wird in einem Exkurs die Organisation des entwicklungs-

⁶ Vgl. Williamson 1990: 56.

litischen Bereiches der VN untersucht. Dabei soll vor allem erörtert werden, welche Argumente für eine scharf abgegrenzte sektorspezifische Organisation (wie bisher) und welche für einen sektor- und regionenübergreifenden Aufbau der Durchführungsorganisationen sprechen. Dazu sollen zunächst die Vor- und Nachteile der jeweiligen Organisationsform erläutert werden, bevor auf die konkrete Organisationsstruktur des entwicklungspolitischen Bereiches der VN eingegangen wird. Anschließend erfolgt eine kurze Beurteilung dieser Organisationsstruktur und es werden Empfehlungen gegeben. Abschließend werden alle Ergebnisse zusammengefaßt und Schlußfolgerungen gezogen.

(6) Der Ansatz der modernen Institutionenökonomik zur Effizienzmessung wurde gewählt, da das neoklassische Konzept der Allokationseffizienz im Falle einer internationalen Organisation nicht unmodifiziert anwendbar ist: Zur Bestimmung der Allokationseffizienz einer Organisation, welche die Beziehung zwischen Input (Kosten) und Output (Ergebnisse) beschreibt, ist es notwendig, daß beide Komponenten exakt ermittelt werden.⁷ Die Bestimmung der Kosten ist relativ problemlos möglich⁸, die genaue Definition und Messung des Outputs internationaler Organisationen dagegen nicht, da es an geeigneten allgemeingültigen Indikatoren fehlt. Dies ist darauf zurückzuführen, daß internationale Organisationen aufgrund der zumeist unterschiedlichen Präferenzen der Mitglieder fast immer mehrere komplexe und multi-dimensionale Ziele verfolgen und die Mitglieder den Aktivitäten zur Erreichung einzelner Ziele relativ unterschiedliche Bedeutung beimessen. Aussagen über die Effizienz einer internationalen Organisation sind in diesem Kontext immer von den Präferenzen des Betrachters abhängig. Aus diesem Grunde wurde der alternative Ansatz der modernen Institutionenökonomik gewählt, der die Aktionen und relevanten Ziele der Akteure mit einbezieht und die institutionellen Regeln bzw. Rahmenbedingungen, unter denen sich die Interaktionen abspielen, in den Mittelpunkt der Effizienzbetrachtung stellt.

2 ZUR BEGRÜNDUNG UND DEN ZIELEN INTERNATIONALER ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

(1) Die Rechtfertigung von Staatseingriffen in das Marktgeschehen erfolgt in der neoklassischen Wohlfahrtstheorie anhand der drei von Musgrave formulierten finanzpolitischen Ziele:

⁷ Vgl. hierzu und zum folgenden Frey/Gygi 1989: 3 ff. Die Verwendung von Inputindikatoren und Indikatoren zur Messung der Kosteneffektivität wird von Frey/Gygi abgelehnt, da sie die Präferenzen der Individuen nicht berücksichtigen und somit der fundamentalen Annahme des ökonomischen Prinzips entgegenstehen.

dem Allokations-, Verteilungs- und Stabilitätsziel. Bei Verletzung von Allokations- und Stabilitätsziel liegt Marktversagen vor, d. h. es kommt zu einer Abweichung vom Pareto-Optimum. Zur Rechtfertigung von Staatseingriffen muß neben der notwendigen Bedingung des Marktversagens zusätzlich eine hinreichende Bedingung erfüllt sein: Der Staat muß das Marktversagen effizient beheben, damit verhindert wird, daß Marktversagen durch Staatsversagen ersetzt wird. Weiterhin müssen die Nutzen des Staatseingriffes größer als die Kosten sein. Bei Verletzung des Distributionszieles liegt eine Ablehnung der sich aus dem Marktprozeß ergebenden Einkommens- und Vermögensverteilung vor.

(2) Für die EZ kann man allokatives Marktversagen und eine Marktablehnung im distributiven Bereich feststellen:

- a) Staatseingriffe im distributiven Bereich können mit den starken internationalen Unterschieden in den Pro-Kopf-Einkommen (PKE)⁹ der Volkswirtschaften gerechtfertigt werden, die aus unterschiedlichen wirtschaftlichen Ausgangssituationen¹⁰ resultieren, sich nicht automatisch ausgleichen¹¹ und als 'ungerecht' angesehen werden können. EZ kann somit ethisch begründet werden. Als Ziele der EZ können hier genannt werden: weltweite Angleichung bzw. Erhöhung des Entwicklungsstandes, des Lebensstandards, des PKE, Schaffung gleicher Ausgangschancen, Armutsbekämpfung bzw. Garantie eines menschenwürdigen Lebens.¹² Die Verfolgung dieser Ziele sollte aus politischen Zweckmäßigkeitserwägungen heraus sowie aus Informations- und Kostengründen auf staatlicher Ebene erfolgen.
- b) Marktversagen aus allokativer Sicht entsteht aufgrund der vielfältigen Wirkungen der EZ: So gehen von dem Instrument EZ nicht nur Wirkungen auf das eigentliche Ziel *“Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lage der Menschen in den Entwicklungsländern und die Entfaltung ihrer schöpferischen Fähigkeiten“*¹³ aus, sondern auch starke positive Einflüsse auf die Erreichung anderer Ziele, wie z. B. internationaler

⁸ Obwohl auch die Kostenrechnung in öffentlichen Haushalten Probleme aufweist und ein umstrittenes Forschungsgebiet ist.

⁹ Diese nationalen Pro-Kopf-Einkommen sollten zum internationalen Vergleich mit den Kaufkraftparitäten (KKP) umgerechnet werden.

¹⁰ Vgl. hierzu beispielsweise Streeten 1995: 47.

¹¹ Diese Erkenntnis liefern die endogenen Wachstumstheorien, die im Gegensatz zum neoklassischen Modell keine zwingende internationale Konvergenz der PKE im Zeitablauf implizieren. Vgl. Wilhelm 1996: 1 und 3. Zu den endogenen Wachstumstheorien vgl. beispielsweise Barro/Sala-I-Martin 1995.

¹² Vgl. VN 1996: 1 und die Aufzählung der Probleme in Streeten 1995: 47.

¹³ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 1996: 9.

Frieden und Stabilität, Schutz der Umwelt oder internationales Wirtschaftswachstum bzw. Stabilität der Weltwirtschaft. Gehen diese Wirkungen nicht in das Entscheidungskalkül der EZ-Partner ein, z. B. weil sie nicht im Zielkatalog stehen und es zu keinem Entgelt bzw. zu keiner Belohnung kommt, liegen positive technologische externe Effekte¹⁴ vor und es kommt aus gesamtgesellschaftlicher (globaler) Sicht zu einem zu geringen Ausmaß an EZ. Weitere Merkmale der EZ sind die Nichtausschließbarkeit und die Nichtrivalität. So bleibt der Nutzen der EZ nicht auf die beteiligten entwicklungspolitischen Akteure beschränkt, sondern wirkt weltweit, so daß andere Menschen ebenfalls von den positiven Wirkungen der EZ profitieren. Da hierfür aufgrund der Nichtausschließbarkeit kein Entgelt verlangt werden kann, werden sich diese Individuen aus eigennützigen Gründen als Trittbrettfahrer (free-rider) verhalten. Im Extremfall, wenn sich alle wie Trittbrettfahrer verhalten und auf die Bereitstellung durch andere Akteure warten, wird es zu keiner EZ kommen. Somit kann EZ als öffentliches Gut gekennzeichnet werden¹⁵, welches vom Staat bereitzustellen ist.

(3) Sowohl distributive als auch allokativen Überlegungen sprechen also für eine internationale EZ. Dann stellt sich aber die Frage, welche Trägerschaft am besten zur Realisierung der EZ-Ziele beizutragen vermag.

3 BILATERALE VERSUS MULTILATERALE ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT AUS TRADITIONELLER ÖKONOMISCHER SICHT

In bezug auf die Trägerschaft von EZ unterscheidet man zwischen multilateraler und bilateraler EZ. Um deren jeweiligen Vor- und Nachteile ermitteln zu können, wird im folgenden eine altruistische Zielfunktion der Entscheidungsträger¹⁶ (traditionelle Annahme) sowie das Vorliegen von Marktversagen unterstellt.

¹⁴ Technologische externe Effekte sind die unmittelbaren Wirkungen der Aktivitäten eines Wirtschaftssubjektes auf andere Wirtschaftssubjekte, die vom Handelnden nicht berücksichtigt werden und zwischen den Beteiligten keine Rechte auf Entgelt oder Kompensation begründen. Diese Effekte können sowohl positiver als auch negativer Art sein.

¹⁵ Und zwar genauer als öffentliches Gut mit exogenem Einzugsbereich. Vgl. hierzu Gygi 1991: 109 und die dort angegebene Literatur.

¹⁶ Diese altruistische Zielfunktion beinhaltet, daß von den beteiligten Individuen nur die gesellschaftlich vorgegebenen Ziele der EZ und keine eigenen Interessen verfolgt werden.

3.1 Analyse anhand der ökonomischen Theorie des Fiskalföderalismus

(1) Im folgenden wird das Ausmaß von EZ anhand der Präferenzen der Bevölkerung in den Geberländern untersucht. Die Theorie des Fiskalföderalismus unterscheidet zur Bestimmung der raumbezogenen Effizienz wirtschaftspolitischer Institutionen zwischen der nachfrageorientierten und der produktionsorientierten Komponente.¹⁷ Die nachfrageorientierte Komponente unterstellt regional differierende Präferenzen der Bevölkerung. Daher sollten unterschiedliche Bereitstellungsräume so festgelegt werden, daß in diesen möglichst homogene Präferenzen vorliegen. Dieses regional differierende Ausmaß von EZ kann sowohl zentral als auch dezentral bereitgestellt werden. Unter der Annahme, daß nachgeordnete Ebenen die Präferenzen der Bevölkerung ihrer Region besser kennen, sollte das Gut dezentral bereitgestellt werden.¹⁸ Auch der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz spricht für eine dezentrale Bereitstellung öffentlicher Güter. Nach diesem Grundsatz sollten die Nutzer eines öffentlichen Gutes (in diesem Fall nur die Bevölkerung in den Geberländern) auch die Kosten hierfür tragen¹⁹, so daß eine genaue Bestimmung der Präferenzen der Bevölkerung möglich ist. Unterschiedliche Präferenzen sprechen also für eine dezentrale Bereitstellung und möglichst kleine Gruppengrößen mit homogenen Präferenzen.

(2) Auf die Frage, ob EZ als öffentliches Gut national oder international betrieben werden sollte, empfiehlt die Nachfragekomponente eine zentrale Bereitstellung von EZ: Wenn - wie unterstellt werden kann - die mit internationaler Entwicklung einhergehenden Ziele, wie z. B. internationaler Friede, den Präferenzen der gesamten Weltbevölkerung entsprechen²⁰, sollten die Nutzer des Gutes (das ist die Weltbevölkerung) nach dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz auch die Kosten tragen. Des weiteren ist die EZ von internationalen *spillovers* gekennzeichnet: Auch Nationen, welche keine EZ betreiben, profitieren von der EZ anderer Nationen. Dies kann zu Trittbrettfahrerverhalten führen, wenn alle Nationen die Kosten der EZ sparen wollen und darauf vertrauen, daß andere dieses öffentliche Gut bereitstellen. Bei diesem Spezialfall des Gefangenendilemmas aus der Spieltheorie gibt es keine Anreize, EZ zu betreiben. Es kommt vielmehr zu einem systematischen EZ-Unterangebot, durch das alle

¹⁷ Vgl. zum folgenden Luckenbach 1988: 16 ff.

¹⁸ Vgl. Brümmerhoff 1988: 468.

¹⁹ Vgl. Olson, M. 1977: 71.

²⁰ Von möglichen regionalen Abweichungen, wie sie sich beispielsweise aus der räumlichen Nähe zu einzelnen unterentwickelten Nationen und der damit wesentlich größeren potentiellen Nachteile (wie z. B. ökonomische Stabilität und Frieden) ergeben, soll hier abstrahiert werden.

Spieler verlieren.²¹ Im Extremfall wird das Gut bei dezentraler Organisation überhaupt nicht bereitgestellt.²² Dies spricht gegen bilaterale und für multilaterale EZ.

(3) Die produktionsorientierte Komponente unterscheidet zwischen dem Innovations- und dem Teilbarkeitsargument. Mit dem Teilbarkeitsargument läßt sich eine zentrale Bereitstellung begründen. Hierbei spielen insbesondere die Kosten der Leistungserstellung eine Rolle, welche aufgrund von *economies of scale* bei einer großen (zentralen) Institution niedriger sein können als bei mehreren kleinen.²³ Ebenso kann es Fälle geben, in denen eine dezentrale Bereitstellung nicht möglich ist²⁴ oder aufgrund von interregionalen Externalitäten (*spillovers*) keine (optimale) Bereitstellung erfolgt. Dann liegt keine fiskalische Äquivalenz mehr vor: Nutzer und Zahler fallen auseinander.

(4) Für eine dezentrale EZ spricht dagegen das Innovationsargument: Da es noch nicht gelungen ist, eine geschlossene, allgemein anwendbare Theorie der Entwicklung zu formulieren, gibt es auch keine Erkenntnisse über eine optimale EZ. Daher wird EZ heute überwiegend nach dem 'trial-and-error'-Verfahren betrieben. Bei der dezentralen EZ werden gleichzeitig mehrere verschiedene Konzepte der Entwicklung praktisch angewendet und weiterentwickelt, wobei aus Stärken und Schwächen anderer Konzepte gelernt werden kann. Das Innovationsargument spricht dem Wettbewerb zwischen verschiedenen Trägern staatlicher Leistungserstellung innovationsfördernde Wirkungen zu, welche die Effizienz der EZ erhöhen. Ein Fehlschlag wiegt dann nicht so schwer, da er

- räumlich begrenzt ist und
- sofort auf andere bewährte Konzepte zurückgegriffen werden kann.

Wird dagegen eine zentrale EZ betrieben, richtet ein Fehlschlag aufgrund der globalen Wirksamkeit wesentlich größere Schäden an, welche im Extremfall irreparabel sind und/oder eine dem Ziel entgegengesetzte Wirkung haben können. Außerdem entstehen Kosten durch Neuentwicklung und Testen alternativer Entwicklungskonzepte.

²¹ Vgl. Streeten 1989: 1352.

²² Dies gilt jedoch nur für den Extremfall der einmaligen Wiederholung des Spieles. Bei mehrmaligem Wiederholen des Spieles werden die Spieler lernen und es kann zu einer Kooperation bzw. Einigung der Spieler kommen. Fraglich ist jedoch, ob es dadurch zu einem optimalen Ergebnis kommt.

²³ Je größer die Skaleneffekte, desto größer der Nutzen einer internationalen Kooperation. Vgl. Gygi 1991: 36.

²⁴ Beispielsweise aufgrund minimal notwendiger Betriebsgrößen oder politischer, geographischer oder kultureller Restriktionen.

3.2 Analyse unter Berücksichtigung der Kosten der Durchführung von Entwicklungszusammenarbeit

(1) Ein weiterer Punkt der Analyse der Vor- und Nachteile von multilateraler und bilateraler EZ ist die Frage, welche Organisationsform der EZ geringere Kosten verursacht. Zu den Kosten gehören einerseits die reinen '*Produktionskosten*' bzw. Kosten der Leistungserstellung und andererseits die Kosten der Organisationsnutzung. Im folgenden stehen die Produktionskosten im Vordergrund. Im Mittelpunkt der Aktivitäten der EZ stehen internationale politische Transaktionen, welche aus der Definition bzw. Zuweisung, Garantie und Übertragung politischer und/oder wirtschaftlicher (finanzieller) Verfügungsrechte bestehen und über Verträge abgewickelt werden. Diese internationalen Beziehungen sind nicht durch eine übergeordnete Weltautorität garantiert, sondern beruhen auf freiwilliger Entscheidung souveräner Staaten.²⁵ Da es um internationale politische Transaktionen und den Abschluß von Verträgen geht, entstehen keine '*Produktionskosten*' im Sinne von Kosten der Güterproduktion in Unternehmen, sondern '*Produktionskosten*' im Sinne der Anbahnung, Durchführung und Kontrolle dieser Verträge. Diese Kosten der Anbahnung (Such- und Informationskosten), des Abschlusses (Verhandlungs- und Entscheidungskosten) sowie der Überwachung und Durchsetzung von Verträgen werden auch Transaktionskosten genannt.²⁶ Transaktionskosten entstehen einerseits im Außenverhältnis (externe Transaktionskosten, wie oben) von Organisationen, andererseits aber auch im Innenverhältnis (interne Transaktionskosten). So werden auch innerhalb von Organisationen Verträge abgeschlossen (insbesondere Anstellungs- und Arbeitsverträge) und es fallen Kosten durch die Koordination der internen Abläufe an, beispielsweise müssen Regeln aufgestellt und auch überwacht werden. Diese internen Transaktionskosten bzw. Kosten der Organisationsnutzung werden in Kapitel 4 behandelt. Im folgenden wird der Frage nachgegangen, ob internationale politische Transaktionen anhand der Analyse der externen Transaktionskosten kostengünstiger durch bilaterale EZ, d. h. durch Wettbewerb zwischen einzelnen Nationen, oder durch multilaterale EZ erfolgen können.²⁷

(2) Zu den Such- und Informationskosten bei der Anbahnung von Verträgen im Bereich der EZ gehören beispielsweise jene Kosten, die beim Entwerfen einer entwicklungspolitischen Konzeption und der Formulierung von Grundsätzen der EZ, beim Zusammentragen von Informationen über die vielen potentiellen Partner (sowohl auf Geber- wie auch auf Nehmer-

²⁵ Vgl. Richter/Furubotn 1996: 464.

²⁶ Vgl. Richter/Furubotn 1996: 51 ff.

seite), bei der Vorbereitung der Auswahl eines geeigneten Partners sowie bei der Schaffung von Kontakten zur Formulierung einer auf den Partner zugeschnittenen EZ entstehen. Wenn alle an einer EZ interessierten Nationen diese Tätigkeiten für sich allein durchführen, resultieren daraus insgesamt (und in den meisten Fällen damit auch individuell für jeden einzelnen) wesentlich höhere Kosten als bei Einrichtung einer zentralen Organisation, da die erforderlichen Aktivitäten nur einmal zentral erfolgen müssen. Darüber hinaus können Betriebsgrößenvorteile (economies of scale, Fixkostendegression bei hohen Fixkosten) entstehen. Ferner können eine Zentralisierung und die damit einhergehender Spezialisierung von Mitarbeitern auf bestimmte Sektoren bzw. Regionen sogenannte Lernkurveneffekte auslösen, welche sich wiederum kostensenkend auswirken. Darüber hinaus ist es sowohl für die Geber- als auch für die Empfängerländer zeit- und kostensparender, nur mit einem Partner anstatt mit vielen potentiellen Partnern zu verhandeln und zwischen ihnen auswählen zu müssen.

(3) Zu den Kosten des Abschlusses von Verträgen im Bereich EZ gehören beispielsweise die Kosten der Verhandlungen mit dem Partnerland über die genauen Ziele der EZ, über die Höhe und den Einsatz der zur Verfügung gestellten Ressourcen im allgemeinen (z. B. Programme und Art der Ressourcen²⁸) und speziellen (z. B. bestimmte Projekte, Auswahl der Partner auf unterer Ebene, Verwendungsauflagen) sowie über die Möglichkeiten der Kontrolle der vereinbarten Verwendung der Ressourcen. Hierbei müssen die Interessen von Geber- und Nehmerland in Übereinstimmung gebracht werden. Eine zentrale Organisation hat hier Vorteile aufgrund ihrer größeren Verhandlungserfahrung sowie aufgrund ihrer Möglichkeiten, mit einzelnen Nationen komplexe Länderkonzepte zu entwerfen und den mit der Durchführung verbundenen hohen Ressourcenbedarf ohne Probleme decken zu können.²⁹ Entscheidungen können daher auch für Projekte³⁰ mit hohem Ressourcenbedarf ohne Abstimmungsprobleme schnell gefällt werden, wogegen bei bilateraler Zusammenarbeit Abstimmungen zwischen mehreren Gebern erfolgen müssen.

(4) Zu den Kosten der Durchsetzung und Überwachung von Verträgen im entwicklungspolitischen Bereich gehören die Kosten der Durchführung der Projekte, der Prüfung der Ressourcenverwendung und der Überprüfung des Projekterfolges. Zur Durchführung gehören bei-

²⁷ Nutzung des Marktes im Vergleich zur Nutzung einer anderen Institution: einer weltwirtschaftlichen Organisation.

²⁸ Hier wird zwischen technischer, finanzieller und personeller Zusammenarbeit unterschieden.

²⁹ Vgl. Hemmer 1988: 804.

³⁰ Im folgenden soll der Begriff Projekt für alle zwischen den Partnern vereinbarten entwicklungspolitischen Aktivitäten stehen.

spielsweise die Etablierung einer entwicklungspolitischen Vertretung im Empfängerland, die Rekrutierung von Experten und Beratern, der Zugang zu Know-how sowie die Beschaffung technischer Anlagen und Maschinen. Eine zentrale Beschaffung über internationale Ausschreibungen schafft aufgrund größerer Nachfragemengen eine stärkere Verhandlungsmacht des Nachfragers und schafft damit Kostenvorteile gegenüber einer dezentralen Beschaffung. Ein weiterer Kostenvorteil ergibt sich bei der Expertenrekrutierung und dem Zugang zu Spezialwissen, da eine internationale Organisation einen wesentlich größeren Expertenpool effizienter unterhalten (Betriebsgrößenvorteile) und darüber hinaus durch den Rückgriff auf die Ressourcen der Mitgliedstaaten Informationskosten sparen kann. Ebenso verursacht der Unterhalt eines zentralen Projektbüros zur Informationsbeschaffung und Einschätzung der jeweiligen Bedürfnisse und Bedingungen, Durchführung und der Verwendungsüberwachung im Empfängerland insgesamt zumeist wesentlich niedrigere Kosten als die Summe der Kosten der Büros aller Gebernationen bei bilateraler Zusammenarbeit.

(5) Insgesamt gesehen ergeben sich somit aus der Zentralisierung der EZ viele Kostenvorteile, da die Ressourcen aller Beteiligten gebündelt und koordiniert werden können.³¹ Dadurch können zum einen die Verwaltungen der jeweiligen Länder entlastet und zum anderen die Aktivitäten in eine übergeordnete Entwicklungsstrategie eingebunden werden. Diesen Nutzen müssen die Kosten der Dispositionsnutzung einer internationalen Organisation gegenübergestellt werden, wie beispielsweise die Kosten der Leitung, Informationsverarbeitung, Kommunikation und Überwachung.³² Es müssen innerhierarchische Verträge geschlossen, durchgesetzt und überwacht werden. Diese Verträge innerhalb einer Organisation legen die Betriebsorganisation (Ablauf- bzw. Aufbauorganisation) und damit den institutionellen Rahmen³³ fest. Die Höhe dieser Transaktionskosten hängt dabei von der Gestaltung des institutionellen Rahmens ab. Dieser wird in politischen Verhandlungen festgelegt, wobei das Ergebnis von der Anzahl und den Interessen der Beteiligten, den Machtstrukturen, der Verteilung von In-

³¹ Vgl. Klingbiel 1993: 25. Diese Aussage wird von Hemmer (1988: 804) eingeschränkt: Er sieht gegenüber der bilateralen EZ großer Geberländer keine Vorteile der multilateralen EZ. Darüber hinaus gelten diese Vorteile einer zentralen Organisation nur insoweit, als daß sich einzelne Länder in der bilateralen EZ nicht langfristig eng an einzelne Partner binden (Spezialisierung). Dies hätte zur Folge, daß sie wesentlich genauere Informationen über die Partnerländer und deren Besonderheiten besitzen würden, wodurch die o. g. Kosten teilweise noch weiter gemindert werden können.

³² Vgl. Richter 1990: 578. Zu diesen Kosten gehören ebenfalls die in Kapitel 3.1 schon genannten Kosten aufgrund von Fehlentscheidungen einer zentralen Organisation, die durch die geringe Risikodiversifizierung entstehen.

³³ Unter einer Institution wird im folgenden verstanden „ein auf ein bestimmtes Zielbündel abgestelltes System von Normen einschließlich deren Garantieübernahme, mit dem Zweck, das individuelle Verhalten in eine bestimmte Richtung zu steuern“ (Richter 1990: 572).

formationen³⁴ und den Verhandlungspositionen ebenso abhängt wie von den Abstimmungsmodalitäten innerhalb der Gruppe der Entscheidungsträger. Mit diesem Problemkreis beschäftigt sich die neue Institutionenökonomik, auf die im folgenden zur Analyse des institutionellen Rahmens der VN zurückgegriffen wird.

4 BILATERALE VERSUS MULTILATERALE ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT AUS INSTITUTIONENÖKONOMISCHER SICHT - DAS BEISPIEL DER VEREINTEN NATIONEN

4.1 Der Aufbau der Vereinten Nationen

(1) Zum besseren Verständnis der folgenden Ausführungen soll im folgenden zunächst ein Überblick über die Organisationsstruktur der VN im entwicklungspolitischen Bereich gegeben werden. Einen Überblick hierüber liefert Abbildung 1 auf der folgenden Seite. Das System der VN besteht aus den sechs Hauptorganen Generalversammlung, Sicherheitsrat, Sekretariat, Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC³⁵), Internationaler Gerichtshof und Treuhandschaftsrat. Daneben gibt es Ausschüsse, die von Generalversammlung und Sicherheitsrat eingesetzt werden können, vom ECOSOC bestellte Kommissionen, von der Generalversammlung etablierte Spezialorganisationen (auch als ständige VN-Hilfsorganisationen bezeichnet) sowie Sonderorganisationen, die durch besondere Abkommen an die VN gebunden sind.

(2) Das Entscheidungsorgan der VN ist die Generalversammlung, die sich aus den Mitgliedsstaaten zusammensetzt, wobei jedes Mitglied eine Stimme hat. Abgestimmt wird nach dem einfachen Mehrheitsverfahren. Die Generalversammlung entscheidet beispielsweise über die Etablierung von Ausschüssen und Spezialorganen sowie über die Zusammensetzung der weiteren fünf Hauptorgane und dient als Diskussions- und Entscheidungsplattform. Für die wirtschaftlichen und sozialen Ziele der VN ist der ECOSOC unter der Verantwortung der Generalversammlung zuständig. Die Entscheidungsgewalt liegt allein bei der Generalversammlung, und der ECOSOC hat deren Empfehlungen generell umzusetzen. Somit ist der ECOSOC zwar formal der Generalversammlung unterstellt, tatsächlich aber aufgrund der

³⁴ Vgl. Libecap 1989: 11.

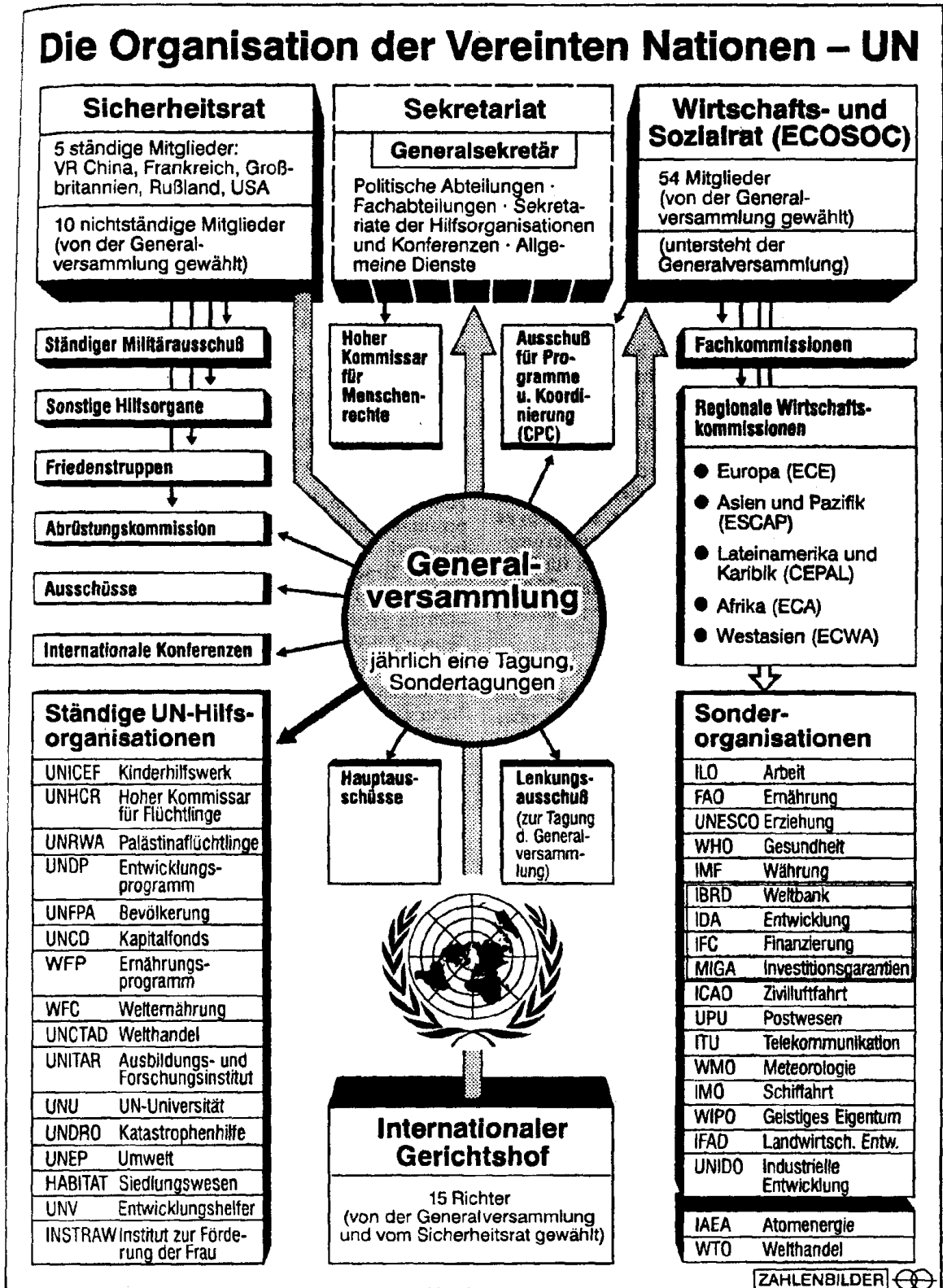
³⁵ ECOSOC = Economic and Social Council.

praktischen Sacharbeit bzw. Sachkompetenz gleichgestellt.³⁶ Zu den Aufgaben des ECOSOC gehören insbesondere die Lenkung, Koordination und somit auch die Kontrolle der wirtschafts- und sozialpolitischen Aktivitäten der VN. Dazu gehören insbesondere die Sonder- und die Spezialorganisationen. Aufgrund der weiteren vielfältigen Aufgaben und der mangelnden Durchsetzungsmöglichkeiten werden dem ECOSOC Unzulänglichkeiten in seiner Hauptaufgabe, der Koordination der wirtschafts- und sozialpolitischen Aktivitäten, vorgeworfen.³⁷

³⁶ Vgl. Hüfner/Spröte 1994: 104.

³⁷ Vgl. Unser 1992: 91.

ABBILDUNG 1: ORGANIGRAMM DER VEREINTEN NATIONEN



Quelle:
lament',

Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung 'Das Parlament',
Heft 42/1995, S. 35.

(3) Die Durchführungs- bzw. Sonderorganisationen sind rechtlich selbständig. Sie werden geleitet und finanziert durch ihre jeweiligen Mitgliedsnationen, wobei die Mitgliedschaft in diesen Teilorganisationen der VN freiwillig ist. Die Bindung an das System der VN erfolgt nur über Verträge. Da weder Generalversammlung noch ECOSOC finanzielle Anteile an den Sonderorganisationen halten, verfügen sie auch über keine Kompetenzen. Somit sind diese Organisationen praktisch unabhängig von den Entscheidungs- und Aufsichtsorganen der VN. Die Durchführungsorganisationen sind sektorspezifisch ausgerichtet. So ist beispielsweise die WHO (World Health Organization) für den Bereich Gesundheit, die FAO (Food and Agriculture Organization) für den Bereich Ernährung, die UNESCO (UN-Educational, Scientific and Cultural Organization) für den Bereich Erziehung und die WTO (World Trade Organization) für den Bereich Handel zuständig. Die Spezialorganisationen der VN werden dagegen von der Generalversammlung eingesetzt und sind entweder der Generalversammlung, dem ECOSOC oder beiden verantwortlich. Hierzu gehören beispielsweise das Kinderhilfswerk (UNICEF³⁸) und das Entwicklungsprogramm (UNDP³⁹). Auf diese wird in den weiteren Ausführungen nicht weiter eingegangen, da die praktische EZ in den einzelnen Ländern hauptsächlich von den Sonderorganisationen durchgeführt wird.⁴⁰

4.2 Grundlagen der modernen Institutionenökonomik

(1) Im Gegensatz zu den Neoklassikern, welche Unternehmung und Staat als „konfliktfreie, nicht weiter zu erklärende homogene Wirtschaftseinheit“⁴¹ betrachten, problematisieren die Vertreter der modernen Institutionenökonomik unter anderem die Koordination einzelwirtschaftlichen Handelns in Organisationen⁴². Eine zentrale Rolle spielt hier das Denken in Verträgen und Verfügungsrechten, wobei von folgenden Grundannahmen ausgegangen wird:

- **Methodologischer Individualismus:** Die Erklärung des realen Verhaltens von sozialen Gruppen (Organisationen) erfolgt über die Einstellungen und Verhaltensweisen ihrer individuellen Mitglieder.⁴³

³⁸ United Nations Children's Fund.

³⁹ United Nations Development Program.

⁴⁰ So werden beispielsweise 90% der Gelder, die das UNDP für Projekte ausgibt, über Projekte der Sonderorganisationen ausgegeben. Vgl. Nohlen, D. 1993: 693.

⁴¹ Schumann 1992: 433. Er spricht in diesem Zusammenhang nur von Unternehmen, die Ausführungen lassen sich aber auch auf den Staat anwenden.

⁴² Vgl. Schumann 1992: 433.

⁴³ Vgl. Richter 1994: 4.

- **Existenz von Transaktionskosten:** Transaktionskosten sind hier alle Kosten, welche mit der Nutzung oder dem Fehlen von Institutionen bzw. Organisationen verbunden sind. Hierbei spielen vor allem Kosten der Informationsbeschaffung und der Abstimmung eine große Rolle. Solche Transaktionskosten entstehen sowohl bei der Marktnutzung als auch bei der Nutzung von Unternehmungen oder nichtstaatlicher Organisationen sowie staatlicher Einrichtungen (sogenannte politische Transaktionskosten).⁴⁴
- **Unvollkommene Information:** Es liegen unvollkommene Information nach vorn und zur Seite vor:
 - * Unvollkommene Information nach vorn entsteht durch die generelle Ungewißheit über die Zukunft.
 - * Unvollkommenen Information zur Seite (Informationsasymmetrien: der eine weiß mehr als der andere) entsteht durch die Kosten der Informationsbeschaffung.Aufgrund dieser unvollkommenen Information können nur unvollständige (relationale) Verträge geschlossen werden.
- **Individuelle Rationalität:** Menschen verhalten sich rational im Sinne individueller Nutzenmaximierung. Dies gilt auch für die Informationsbeschaffung: Informationen werden nur beschafft, wenn ihr erwarteter Nutzen größer ist als ihre Beschaffungskosten (Prinzip der optimalen Ignoranz). Deshalb ist vollkommene Information nicht effizient. Innerhalb dieses eigennützigen Nutzenmaximierungsstrebens lassen sich perfekt rationales Verhalten und eingeschränkt rationales Verhalten unterscheiden. Bei letzterem verhält der Mensch sich zwar der Intention nach rational, aber aufgrund seiner begrenzten Informationsbeschaffungs-⁴⁵ und -verarbeitungsmöglichkeiten⁴⁶ ist dies nur innerhalb seiner Informationsgrenzen möglich.

(2) Ausgangsbasis der modernen Institutionenökonomik ist der Mensch, der Verfügungsrechte hat und Verträge abschließt. Dabei verhält er sich rational im Sinne seiner individuellen Nutzenmaximierung (eigennützige Zielfunktion). Durch asymmetrische Information entstehen wiederum Prinzipal-Agent-Beziehungen⁴⁷ mit Handlungsspielräumen für den Agenten,

⁴⁴ Vgl. Richter 1994: 6 ff.

⁴⁵ Da Informationen nicht kostenlos zur Verfügung stehen, gibt es beispielsweise eine Budgetgrenze.

⁴⁶ Beispielsweise aufgrund der für den Menschen zu hohen Komplexität des Umfeldes. Vgl. Schenk 1992: 351. Vgl. zum übrigen Richter 1994: 4.

⁴⁷ Auch Agency-Beziehung genannt: Ein Prinzipal (Vertreter) beauftragt einen Agenten (Stellvertreter) mit der Erfüllung einer bestimmten Aufgabe, da dieser einen Informationsvorsprung hat. Zur Nutzung dieses Informationsvorsprungs kann der Prinzipal dem Agenten keine exakten Verhaltensanweisungen geben, sondern muß ihm einen Handlungsspiel-

die dieser zur Verfolgung seiner Eigeninteressen nutzen kann, wobei Opportunismus die stärkste Form darstellt⁴⁸. Inwieweit dies zu Nutzeneinbußen des Prinzipals führt, hängt von der institutionellen Ausgestaltung des Vertrages ab (verhaltensprägende Wirkung von Institutionen). Ein Ziel der ökonomischen Analyse von Institutionen ist die optimale Gestaltung des institutionellen Rahmens einer Organisation in der Art, daß die (nun nicht altruistisch, sondern eigennützig handelnden) Agenten wirtschaftlich optimal die von den Prinzipalen vorgegebenen Ziele verfolgen.⁴⁹

4.3 Das Problem unterschiedlicher Ziele der VN-Mitgliedsländer

(1) Abweichend von den Kap. 3 zugrundeliegenden Prämissen wird jetzt unterstellt, daß die Nationen mit der EZ nicht nur altruistische, sondern insbesondere eigennützige Interessen verfolgen: Durch die EZ soll nicht in erster Linie die weltweite Wohlfahrt gesteigert werden, sondern die (individuelle) Wohlfahrt der jeweiligen Nationen, selbst wenn dies auf Kosten anderer geschieht. Die an der EZ beteiligten Nationen lassen sich nach dem wichtigsten Instrument 'Vergabe von Entwicklungshilfe' grob in zwei Gruppen einteilen: die Geber- und die Empfängerländer. Neben möglichen ideologischen Zielen verfolgen die Empfängerländer die Ziele, entweder möglichst viel Entwicklungshilfe mit möglichst geringen Auflagen bzw. Einflußmöglichkeiten der Geber zu bekommen oder das Gesamtvolumen der erhaltenen Entwicklungshilfe zu maximieren, indem das Ausmaß der politischen Unterstützung des Gebers von der Höhe der Entwicklungshilfe abhängig gemacht wird.⁵⁰ Daher präferieren die Empfängerländer entweder die multilaterale Hilfe,⁵¹ da sie die Aktivitäten internationaler Organisationen wesentlich mitgestalten können und die Geberländer ihre Eigeninteressen so nicht

raum lassen. Beide erhalten durch die Erfüllung der Aufgabe einen Nutzen: der Prinzipal durch das Ergebnis, der Agent durch das vereinbarte Entgelt, wobei dem Agenten durch das Erledigen der Aufgabe Kosten entstehen. Diese Rechtsfigur der Vertretung läßt sich zur ökonomischen Theorie der Vertretung verallgemeinern: Eine Prinzipal-Agent-Beziehung liegt vor, sobald ein Individuum eine Handlung vornimmt (Agent = Handelnder), die sowohl seine eigene als auch die Wohlfahrt anderer (Prinzipal = Betroffener) beeinflusst. Es entstehen externe Effekte. Dabei ist es unerheblich, ob der Agent vom Prinzipal mit der Erfüllung einer Aufgabe betraut wurde oder nicht. Der Agent kann aus einer Vielzahl von Aktionen wählen, wobei dem Prinzipal nur das Resultat bekannt wird, er die Handlungen des Agenten aber aufgrund unvollkommener Information nicht beobachten bzw. beurteilen kann. Vgl. hierzu beispielsweise Gygi 1991: 114 ff.; Pratt/Zeckhauser 1985: 2; Arrow 1985: 37; Schumann 1992: 453; Richter 1994: 16 f.

⁴⁸ Williamson (1990: 53 ff.) unterscheidet drei Stufen der Verfolgung des Eigeninteresses (in abnehmender Stärke): Opportunismus, schlichte Verfolgung des Eigeninteresses (aber unter der Prämisse vollständig durchsetzbarer Verträge) und Gehorsam. Unter Opportunismus versteht er „die Verfolgung des Eigeninteresses unter der Zuhilfenahme von List. [...] Allgemeiner gesagt, bezieht sich Opportunismus auf die unvollständige oder verzerrte Weitergabe von Information.“ (Williamson 1990: 54).

⁴⁹ Vgl. Richter 1994: 3.

⁵⁰ Vgl. Frey 1985: 82

⁵¹ Vgl. Hemmer 1988: 803.

einfach durchsetzen können,⁵² oder sie bevorzugen den Wettbewerb möglichst vieler Geber, um so für sich ein Höchstmaß an Entwicklungshilfe zu erhalten, gleichgültig, welche Bedingungen der Geber stellt, oder indem sie die Geber gegeneinander auszuspielen versuchen.⁵³ An die VN als internationale Organisation der EZ stellen die Empfängerländer folgende Anforderungen: Die VN sollen als eine Art *'demokratischer Weltgesetzgeber'* mit Entscheidungskompetenz über weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen und Allokation entwicklungspolitischer Leistungen dienen.⁵⁴ Des Weiteren haben sie Interesse an einer Erhöhung der Entwicklungshilfezahlungen der VN und sehen beispielsweise das UNDP als *'donor of last resort'* an.⁵⁵

(2) Die Geberländer versuchen hingegen, ihren Einfluß auf die Empfängerländer und deren Abhängigkeit von ihnen zu erhöhen, damit sie in den Empfängerländern, neben der Verfolgung humanitärer Ziele, ihre politischen, militärischen und wirtschaftlichen Interessen verfolgen können. Entwicklungshilfe dient als Mittel hierzu.⁵⁶ Zu den wirtschaftlichen Interessen gehören beispielsweise die Förderung der Exportmöglichkeiten nationaler Unternehmen⁵⁷, die kostengünstige Entsorgung von (landwirtschaftlichen) Produktionsüberschüssen (Europäische Union) oder die Förderung des Abbaus benötigter Rohstoffe. Die politischen und militärischen Interessen liegen in den folgenden Bereichen:

- Stärkung freundschaftlicher Beziehungen,
- Unterstützung ausländischer Regierungen (beispielsweise in ehemaligen Kolonien),
- Verfolgung der eigenen Ideologie sowie
- Gewinnung von internationalem Prestige, von außenpolitischer Unterstützung und neuer (Bündnis-) Partner.⁵⁸

Die Geberländer bevorzugen zur Erreichung ihrer Ziele die Vergabe bilateraler Hilfe, da sie hierbei die Macht haben, ihre eigenen Ziele konsequent durchsetzen zu können. Die Vergabe multilateraler Hilfe erfolgt dagegen zumeist aus Sachzwängen: Man kann sich der Beteiligung

⁵² Vgl. Klingbiel 1993: 25.

⁵³ Vgl. Frey 1985: 82 f. und 93.

⁵⁴ Vgl. Dicke 1993: 173.

⁵⁵ Vgl. Klingbiel 1993: 27.

⁵⁶ Vgl. Weck-Hannemann/Schneider 1990: 229.

⁵⁷ Z. B. durch Lieferbindung, Teilfinanzierung von großen Exportaufträgen im Anlagebau oder allgemein über die Verknüpfung der Entwicklungshilfe mit Verhaltensvorgaben bzw. -erwartungen an die Empfängerländer.

⁵⁸ Vgl. Frey 1985: 81. Die Gewinnung neuer Partner gilt sowohl für politische/militärische als auch für wirtschaftliche Bündnisse. Bei letzterem stehen wiederum wirtschaftliche Eigeninteressen wie Öffnung der Wirtschaft oder Senkung von (tarifären und nichttarifären) Handelshemmnissen im Vordergrund.

aus Image- und Machtgründen nicht entziehen, oder die eigenen administrativen und finanziellen Kapazitäten reichen nicht aus.⁵⁹ Die Geberländer sehen im Gegensatz zu den Empfängerländern die VN als „Verhandlungsforum zur Ergänzung bilateraler Entwicklungspolitik“⁶⁰.

(3) Inwieweit die entwicklungspolitischen Ziele unter Berücksichtigung der Eigeninteressen der Nationen besser durch bi- oder multilaterale EZ erreicht werden können, hängt im konkreten Einzelfall davon ab, ob die Eigeninteressen der beteiligten Länder zu diesen Zielen in einer konfliktären, neutralen oder komplementären Beziehung stehen. Empirische Studien zur Vergabe von bi- bzw. multilateraler Entwicklungshilfe setzen als Referenzgröße häufig die Bedürftigkeit einzelner Nationen fest und vergleichen, ob Entwicklungshilfe eher daran oder an den eigennützigen Interessen der Geber ausgerichtet ist. Weck-Hannemann/Schneider kommen dabei zu dem Schluß, daß sich multilaterale EZ eher an der Bedürftigkeit der Empfänger orientiert⁶¹ und daher zur Erreichung der entwicklungspolitischen Ziele einer bilateralen Zusammenarbeit vorzuziehen ist.

(4) Die o. g. Ziele der Nationen sind in einer multilateralen Organisation zu einer gemeinsamen Zielfunktion zu aggregieren. Dies kann aufgrund der Souveränität der Staaten nur über ein demokratisches Verfahren erreicht werden. Souveräne Staaten sind nur zu einer teilweisen Abgabe ihrer Souveränität an eine demokratische Organisation, wie z. B. die multilaterale Organisation VN, bereit, wenn das Abstimmungsverfahren sicherstellt, daß ihre eigenen Interessen nicht verletzt werden.⁶² Somit bestimmt das Abstimmungsverfahren neben den gemeinschaftlichen Zielen auch das Interesse der Mitglieder an ihrer Organisation. Zur Systematisierung von Abstimmungsverfahren ist zwischen der Stimmenverteilung und der Entscheidungsregel zu unterscheiden: Die Stimmenverteilung bestimmt die Anzahl und die Verteilung der verfügbaren Stimmen auf die Mitglieder einer Organisation, z. B. nach Kapitalanteilen oder pro Kopf (Mitglied), sowie die Vergabe besonderer Stimmrechte. Die Entscheidungsregel bestimmt, wieviel Stimmen mindestens zur Annahme eines Vorschlages nötig

⁵⁹ Vgl. Klingbiel 1993: 24.

⁶⁰ Dicke 1993: 173.

⁶¹ Vgl. Weck-Hannemann/Schneider 1990: 252.

⁶² Vgl. Frey 1985: 131.

sind. Hier kann zwischen Einstimmigkeit und verschiedenen Mehrheitsregeln unterschieden werden.⁶³

(5) Zur Sicherung der nationalen Souveränität ist die Einstimmigkeit die beste Wahl. Zu den Nachteilen zählt, daß eine Einigung umständlich, zeitraubend und oft unmöglich ist und daß die Möglichkeiten zu strategischem Verhalten und Stimmentauschen⁶⁴ gefördert werden, welche umständliche und zur Problemlösung nur unzureichend geeignete Entscheidungen zur Folge haben.⁶⁵ Mehrheitsabstimmungen zwischen zwei Möglichkeiten sind dagegen ohne großen Aufwand durchzuführen und führen schnell zu einem eindeutigen Ergebnis. Liegen aber mehr als zwei Möglichkeiten zur Entscheidung vor, ergibt sich ebenfalls die Gefahr von strategischem Verhalten und Stimmentausch. Ein weiteres Problem ist das *Condorcet-Paradoxon* (Abstimmungsparadoxon), welches bei mehrgipfeligen Präferenzen auftreten kann.⁶⁶ Die Effizienz der Ergebnisse von Abstimmungen hängt ab von der Akzeptanz der Entscheidungsregel, welche wiederum davon bestimmt wird, ob sie die Machtverhältnisse der Mitglieder untereinander widerspiegelt oder nicht, von der Gruppengröße und der Unterschiedlichkeit der Präferenzen der Mitglieder.

(6) Aufgrund der unterschiedlichen Ziele und Anforderungen an die VN sowohl von Geber- und Empfängerländern als auch von Ländern innerhalb derselben Gruppe (vor allem bei den Geberländern) sowie aufgrund der großen Gruppengröße ergeben sich zwei Folgen: Zum einen ist die Wahrscheinlichkeit, mit der mehrgipfelige Präferenzen auftreten, hoch. Zum anderen entstehen durch die Aggregation der Präferenzen a priori hohe Kosten. Die Beurteilung des gewählten Abstimmungsverfahrens kann folgendermaßen erfolgen: In den VN hat jedes Land eine gleichgewichtige Stimme (Pro-Kopf-Verteilung), abgestimmt wird nach der einfachen Mehrheitsregel. Nach diesem Abstimmungsverfahren müßte auch jedes Land den gleichen Beitrag zur Finanzierung der VN beitragen. Da es hier aber große Unterschiede gibt (Geber und Empfänger), spiegeln sich in gleichen Stimmrechten pro Land nicht die tatsächli-

⁶³ Daneben gibt es weitere, neuere Abstimmungsverfahren wie beispielsweise Abstimmungen mittels Veto oder mittels einer Steuer. Vgl. hierzu z. B. Frey 1985: 133f. und Frey 1981: 142 ff.

⁶⁴ Strategisches Verhalten und Stimmentausche beziehen sich sowohl auf die Auswahl mehrerer Möglichkeiten bei einer Abstimmung als auch auf die Auswahl nur einer Möglichkeit. In diesem Fall werden Verabredungen zwischen mehreren Abstimmungen getroffen.

⁶⁵ Vgl. Frey 1981: 130 sowie Frey 1985: 131 f.

⁶⁶ Das Condorcet-Paradoxon tritt auf, wenn zur Auswahl einer Alternative nach der Regel der einfachen Mehrheit über mehrere Alternativenpaare nacheinander entschieden wird. Hierbei kann es zu logischen Inkonsistenzen bzw. zu einem Widerspruch im Vergleich zum Ergebnis unter Verwendung der Transitivitätsannahme kommen. Vgl. hierzu Frey 1977: 94 ff. und insbesondere Frey 1981: 132 f., wo sich auch eine anschauliche Illustration dieses Sachverhaltes findet. Bei Gygi 1991: 111 ff. findet sich hierfür ein praktisches Beispiel: die VN.

chen Machtverhältnisse wider. Bei einer solchen Ungleichverteilung von Beitragszahlungen und Stimmrechten haben die Empfängerländer und die kleinen Beitragszahler große Anreize, das Budget auf Kosten der großen Beitragszahler zu erhöhen. Der Nutzenzuwachs aus einem höheren Budget fällt dabei in Form erhöhter Entwicklungshilfe und erhöhter Beteiligung in der Verwaltung an.⁶⁷ Zur Durchsetzung ihrer Interessen bei einer Mehrheit der Empfängerländer mit ihren differierenden Zielen haben die großen Beitragszahler nur die Möglichkeit, die Einstellung, Reduzierung oder Verzögerung von Zahlungen anzudrohen und gegebenenfalls exemplarisch zu praktizieren.⁶⁸ Aufgrund des Auseinanderfallens von faktischer und Abstimmungsmacht müssen die möglichen finanziellen Sanktionen bei der Entscheidungsfindung mitberücksichtigt werden. Somit gilt faktisch die Einstimmigkeitsregel, bei der ein gemeinsamer Konsens gefunden werden muß. Diese Konsenssuche führt meistens zu Kompromissen, welche sich durch starke Allgemeinheit auszeichnen⁶⁹ um es so allen recht zu machen. Sind diese (Kompromiß-) Entscheidungen immer noch nicht im Sinne der Finanziere, können sie die Umsetzung der Beschlüsse durch die Verweigerung ihrer Mitarbeit oder den Entzug finanzieller Unterstützung in diesem Bereich behindern bzw. ganz verhindern⁷⁰. Die geltenden Abstimmungsregeln und die Ergebnisse der Abstimmungen können somit als ineffizient bezeichnet werden, da es sich bei den VN um eine zu große Gruppe mit zu unterschiedlichen Interessen handelt und die Entscheidungsregel nicht den tatsächlichen Machtverhältnissen entspricht. Abhilfe schaffen könnte hier die Verteilung der Stimmen nach dem jeweiligem finanziellen Beitrag der Länder.⁷¹

(7) Für das System der VN ergeben sich daraus die folgenden Konsequenzen: Mit dem Ansteigen der Mitgliederzahl wurden die Aufgaben der VN ständig ausgeweitet, und es wurden aufgrund der Konsenssuche für eine Vielzahl neu auftretender Probleme neue Institutionen mit eigenen Entscheidungsstrukturen (incl. einer sehr allgemeinen Zielvorgabe) maßgeschneidert.⁷² Die Leitungsstrukturen dieser unabhängigen Institutionen sind so gestaltet, daß

⁶⁷ Vgl. Gygi 1991: 181.

⁶⁸ Vgl. Nuscheler 1996: 463. Diese Möglichkeiten können durch den Verlust an internationalem Prestige begrenzt werden, vor allem bei der letzten Konsequenz: dem Austritt aus den VN.

⁶⁹ Vgl. The Nordic UN Project 1991: 17.

⁷⁰ So beispielsweise die Industrieländer bei dem UN Capital Development Fund (UNCDF) und der UN Conference on Trade And Development (UNCTAD). Vgl. Nuscheler 1996: 462.

⁷¹ Eine solche Neuverteilung weist jedoch eine erhebliche politische Brisanz auf und soll hier nicht weiter vertieft werden.

⁷² Nuscheler (1996: 461) begründet die Vielzahl von entwicklungspolitischen Institutionen der VN mit dem Ziel der Empfängerländer, „für jedes auftretende Problem eine UN-Behörde zu schaffen, möglichst mit eigenen Leuten zu besetzen, aber von den OECD-Staaten finanzieren zu lassen“.

die Mitgliedsländer direkt in ihnen vertreten sind und Anweisungen geben können.⁷³ So sind die VN heute ein unkoordiniertes und unüberschaubares System mit einer Vielzahl autonomer Organisationen, Sekretariate, Programme und Spezialagenturen.⁷⁴ Diese können unabhängig von der Mitgliederversammlung als Entscheidungsgremium der VN und dem Koordinations- und Kontrollorgan ECOSOC operieren, da sie nicht hierarchisch untergeordnet, sondern nur vertraglich an den ECOSOC gebunden sind.⁷⁵ Die VN als Dachorganisation sind aufgrund der völkerrechtlichen Selbständigkeit der Institutionen somit nicht zur Beeinflussung und Kontrolle dieser berechtigt.⁷⁶ Eine Koordination erweist sich ebenfalls als problematisch, weil alle Institutionen versuchen, ihre eigenen Interessen zu verfolgen. Dies äußert sich beispielsweise im Wettbewerb um finanzielle Mittel und zum Teil erheblichen Überlappungen in den Funktionen und Aufgaben. Des weiteren ergibt sich ein Spannungsverhältnis zwischen Mitgliederversammlung und ECOSOC, weil dieser der Mitgliederversammlung formal zwar unterstellt ist, es tatsächlich aber aufgrund erheblicher inhaltlicher Überschneidungen und eigener Entscheidungsgewalt⁷⁷ eine Nebenordnung gibt.⁷⁸

(8) Neben dieser unsystematischen Struktur der verschiedenen UN-Institutionen ergibt sich als Folge der Verhandlungen zur Konsenssuche und der damit verbundenen Allgemeinheit der Entscheidungen der Organe der VN folgendes weiteres Problem: Generalversammlung und ECOSOC geben den individuellen Gliedern des VN-Systems keine konkreten Ziele bzw. Arbeitsaufträge vor.⁷⁹ Da zur Beurteilung des Outputs somit kein operationaler Maßstab (in diesem Sinne ein Ziel) vorhanden ist, werden diese unabhängigen Institutionen einer objektiven Kontrolle entzogen. So eröffnen sich diesen Organisationen, den in ihnen tätigen Mitarbeitern und den am Entscheidungsprozeß beteiligten Mitgliedsländern fast grenzenlose Handlungsspielräume, die sie nach eigenem Ermessen ausfüllen können.

(9) Als Ergebnis dieser Analyse unter dem Blickwinkel der Interessen der Mitgliedsländer läßt sich festhalten, daß die institutionellen Regelungen aufgrund folgender Punkte als In-

⁷³ Vgl. The Nordic UN Project 1991: 49.

⁷⁴ Vgl. The Nordic UN Project 1991: 34. Nuscheler (1996: 461) spricht vom 'Wildwuchs' innerhalb des Systems.

⁷⁵ Vgl. The Nordic UN Project 1991: 28.

⁷⁶ Vgl. Hüfner/Spröte 1994: 105.

⁷⁷ Die Mitglieder des The Nordic UN Project (1991: 37) begründen die eigene Entscheidungsgewalt des ECOSOC damit, daß einige dominante Mitgliedsländer nicht bereit waren, dem ECOSOC eigenständige wirtschaftliche und soziale Verantwortung zu übertragen, und daher ein Vetorecht beanspruchten.

⁷⁸ Vgl. Hüfner/Spröte 1994: 104 und 108.

⁷⁹ Vgl. The Nordic UN Project 1991: 34.

strument zur Erreichung des entwicklungspolitischen Zieles als ineffizient bezeichnet werden können und hohe Transaktionskosten verursachen:

- Große Gruppengröße mit stark divergierenden Zielen;
- Abstimmungsregel entspricht nicht den Machtverhältnissen;

- nur unbedeutende Koordination der Aktivitäten der einzelnen VN-Organisationen und daher keine Transparenz, hohe Kosten für Informationsbeschaffung, viel Doppelarbeit aufgrund von Überlappungen sowie Machtkämpfe der Institutionen untereinander;
- keine Kontrolle der einzelnen VN-Organisationen möglich.

4.4 Das Problem unterschiedlicher Ziele der beteiligten Entscheidungsträger

(1) In diesem Kapitel stehen die individuellen Interessen einzelner (Gruppen von) Akteure(n) der VN im Vordergrund. Prinzipiell lassen sich folgende wichtige Gruppen unterscheiden⁸⁰, welche jeweils in einem Prinzipal-Agent-Verhältnis zueinander stehen:

- a) Mitglieder der nationalen Regierungen (Agent der nationalen Wähler und Prinzipal von b),
- b) Repräsentanten bzw. Delegierte bei den VN (Agent von a und Prinzipal von c),
- c) Bürokratie der VN (Agent von b).

(2) Es wird im folgenden von der Annahme ausgegangen, daß die Mitglieder der nationalen Regierungen nicht nur im Interesse der Wähler handeln, sondern auch ihre eigenen Ziele verfolgen. Dies erfolgt unter der Restriktion, daß ihre Wiederwahl gesichert ist (Machterhaltungsrestriktion). Weitere Grenzen werden durch wirtschaftliche und administrativ-legale Nebenbedingungen gesetzt.⁸¹ Zu den eigennützigen Zielen gehört beispielsweise ein möglichst hoher persönlicher Konsum am Arbeitsplatz. Dazu können die Anhäufung von außerordentlichen Lohnbestandteilen und die Bildung von Humankapital für weitere Tätigkeiten zählen.⁸² Weiterhin versuchen sie, ihr nationales und internationales Prestige zu erhöhen (beispielsweise durch Erhöhung des beeinflussbaren Budgets oder durch Vergrößerung ihres politischen Einflusses) und sich für die Zeit nach Ausscheiden aus der Regierung finanziell und politisch abzusichern. Diese Ziele können sie um so besser erreichen, je größer ihr diskretionärer Handlungsspielraum ist. Das Instrument 'Internationale Kooperation', im Sinne einer

⁸⁰ Daneben gibt es weitere Interessengruppen, die aber zur Analyse der Effizienz der VN von nachrangiger Bedeutung sind. Dazu gehören beispielsweise die nationalen Wähler, die nationale Bürokratie, die nationale Opposition oder die nationalen Diplomaten.

⁸¹ Vgl. Frey 1981: 136.

⁸² Vgl. Gygi 1991: 15 f.

Mitarbeit an einer internationalen Organisation, wirkt wie folgt positiv auf die Erreichung dieser Ziele:⁸³

- Durch die direkte Beteiligung an einer Kooperation ergeben sich unmittelbare nationale und internationale Prestigesteigerungen der Regierungsmitglieder.
- Ihre Chancen, nach Beendigung der Regierungstätigkeit in der internationalen Organisation tätig werden zu können, steigen.
- Ihre nationale Position wird dadurch verstärkt, daß sich im Inland die Informationsbeschaffung verteuert, z. B. aufgrund fremder Sprachen, und sich damit die Möglichkeit von Opposition verringert.
- Politisch schädliche Aufgaben können auf die internationale Organisation abgewälzt werden, da sich die Regierungen an eine höhere Gewalt binden können.
- Die Regierungsmitglieder können ihren Handlungsspielraum erweitern, da gesetzliche, finanzielle und politische Einschränkungen umgangen werden können, das nationale Mitbestimmungsrecht der Bevölkerung durch Abgabe von Kompetenz an übergeordnete Organisationen aufgehoben werden kann und neue politische Handlungsfelder für die nationalen Regierungen geschaffen werden, welche die Anzahl der zur Verfügung stehenden Instrumente vergrößern.

(3) Ist eine internationale Organisation etabliert, sind nicht mehr die Regierungen die relevanten Akteure, sondern die Repräsentanten. Diese befinden sich als Delegierte der nationalen Regierungen zwischen den Interessen der Regierungen und denen der internationalen Organisation. Sie haben die Aufgabe, die Interessen ihrer Regierungen zu vertreten, verfolgen aber auch eigene Interessen.⁸⁴ Dazu zählen hohes Prestige, die Maximierung des individuellen Konsums am Arbeitsplatz, ein friedliches konfliktarmes Dienstleben, ein möglichst hohes Budget, eine möglichst große Anzahl von Untergebenen sowie ein hohes monetäres und nichtmonetäres Einkommen. Diese Ziele korrelieren positiv mit Bedeutung und Größe der internationalen Organisation, so daß die Delegierten stark am Wohlergehen ihrer Organisation interessiert sind.⁸⁵ Die Möglichkeiten zum Durchsetzen ihrer Präferenzen sind wiederum um so größer, je größer ihr Handlungsspielraum ist.

⁸³ Vgl. zu diesem Absatz beispielsweise Gygi 1991: 35-44; Weck-Hannemann/Schneider 1990: 234, Frey/Gygi 1989: 11.

⁸⁴ Unter den Nebenbedingungen Überwachung und Wiederberufung durch die nationalen Regierungen, Handlungen anderer Repräsentanten sowie Wirkungen auf die internationale Organisation. Vgl. Frey/Gygi 1989: 10.

⁸⁵ Vgl. hierzu Frey/Gygi 1989: 9 ff.

(4) Auch die Bürokraten innerhalb der VN versuchen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben, eigene Ziele zu verfolgen. Dies sind die gleichen Ziele wie die der nationalen Bürokraten⁸⁶: hohes Prestige, ruhiges und konfliktfreies Leben, Maximierung des individuellen Konsums am Arbeitsplatz, möglichst hohes monetäres und nichtmonetäres Einkommen, möglichst hohes Budget und möglichst große Zahl von Untergebenen. Auch hier ist die Erreichung dieser Ziele positiv mit der Größe der internationalen Organisation verknüpft. Darüber hinaus wollen sie sich ihre Unabhängigkeit gegenüber den Mitgliedsländern bewahren.⁸⁷ Damit ist allen hier genannten Personengruppen gemeinsam, daß sie einen möglichst großen Handlungsspielraum anstreben und sich einer Kontrolle weitestgehend entziehen wollen. Im folgenden wird von der Annahme ausgegangen, daß die Verfolgung der entwicklungspolitischen Ziele bei allen Beteiligten im Hintergrund steht und nur als schwache Nebenbedingung in die eigenen Aktivitäten mit einbezogen wird.

(5) Zur Analyse, in wieweit die einzelnen Akteure ihre individuellen Präferenzen im System der VN verfolgen können, wird im folgenden eine Untersuchung der Prinzipal-Agent-Beziehungen vorgenommen. Dabei geht es vor allem um die Frage, ob eine Kontrolle der Aktivitäten des Agenten vom Prinzipal überhaupt, und wenn ja, in welchem Ausmaß, gewünscht wird. Die nationalen Regierungen sind die Agenten der nationalen Bevölkerung und die Prinzipale der Delegierten, wobei die Bevölkerung als Prinzipal kaum Einflußmöglichkeiten auf den Umgang mit internationalen Organisationen hat. Dies wird begründet durch die großen Informationsprobleme und vor allem durch die geringen Möglichkeiten der Kontrolle und Sanktionierung der Politiker.⁸⁸ Somit haben die Politiker einen großen Spielraum zur Verfolgung ihrer eigenen Interessen. Die Regierungen dagegen beauftragen ihre Delegierten mit der Wahrnehmung ihrer Interessen bei den VN. Damit sind sie Prinzipal sowohl gegenüber den Delegierten als auch gegenüber den VN. Da die Delegierten über einen großen Informationsvorsprung verfügen⁸⁹ und aufgrund der unvollständigen Information nur unvollständige Verträge möglich sind, müssen die Regierungen den Delegierten großen Handlungsspielraum lassen. Daher ist eine Kontrolle der Delegierten nur schwer möglich und auch nicht unbedingt im Interesse der Regierungsmitglieder, da Kontrollen Zeit und Geld kosten.⁹⁰ Eine

⁸⁶ Vgl. zu den Zielen der nationalen Bürokraten: Frey 1981: 160.

⁸⁷ Vgl. hierzu Weck-Hannemann/Schneider 1990: 234 und Gygi 1991: 13.

⁸⁸ Vgl. Frey/Gygi 1989: 8. Ein weiterer Grund ist das geringe Interesse der nationalen Wähler an der Außenpolitik.

⁸⁹ Vgl. Frey/Gygi 1989: 11.

⁹⁰ Vgl. Frey/Gygi 1989: 8.

Kontrolle erfolgt nur insoweit, als die Regierungen die Verfolgung ihrer eigenen Interessen massiv gefährdet sehen.

(6) Das o. g. Kostenargument begründet ebenfalls das geringe Interesse der Regierungen (Prinzipale) an einer direkten Kontrolle der Aktivitäten der VN (Agenten). Des weiteren ist die Kontrolle bzw. die Effizienz internationaler Organisationen ein öffentliches Gut und eröffnet die Möglichkeit des Trittbrettfahrerverhaltens:⁹¹ Da der Nutzen einer strikten Kontrolle in Form von Kosteneinsparungen allen Mitgliedsländern gleichermaßen zugute kommt, ist keine Regierung bereit, die Kosten einer effektiven Kontrolle zu tragen.⁹² Dieses Problem wiegt um so schwerer, als die Einflußmöglichkeiten der Mitglieder nicht ihren finanziellen Leistungen entsprechen. Des weiteren könnte es bei einer zu starken Einmischung in die inneren Angelegenheiten der VN zu Konflikten mit anderen Regierungen kommen.⁹³ Diese Probleme treten im nationalen Fall nicht auf.⁹⁴

(7) Auch die Delegierten als Prinzipale haben keinen Anreiz, die Tätigkeiten der internationalen Organisation effektiv zu überwachen. Ihre Anstrengungen gehen dahin, ihre Organisation in einem möglichst guten Licht in der Öffentlichkeit darzustellen, da sie hiervon direkt profitieren. Das Aufdecken von Schwächen liegt somit nicht in ihrem Interesse. Weitere Nachteile, welche durch eine zu genaue Kontrolle entstehen können, sind auftretende Konflikte zwischen einzelnen Mitgliedsländern sowie direkte Konflikte der Delegierten mit der Bürokratie der VN. Dies schmälert die Karrierechancen und das Prestige sowohl der Delegierten als auch das ihrer Regierungen.⁹⁵ Dagegen drohen durch 'Stillhalten' keine negativen Konsequenzen, da man sich auf die Position zurückziehen kann, daß man als einzelner Delegierter nur extrem geringe Einflußmöglichkeiten hat. Somit ergeben sich die folgenden Koalitionen:⁹⁶ Zum einen schließen sich nationale Regierungen, Delegierte und die Bürokratie internationaler Organisationen gegen die nationalen Bevölkerungen zusammen, zum anderen

⁹¹ Vgl. Luckenbach 1988: 14 und Frey 1985: 137.

⁹² Vgl. Luckenbach 1988: 14 f.

⁹³ Vgl. Frey 1985: 137 und Luckenbach 1988: 14.

⁹⁴ Vgl. Gygi 1991: 176.

⁹⁵ Vgl. Frey/Gygi 1989: 11.

⁹⁶ Eine weitere Koalition ist die zwischen Bürokraten und kleinen Beitragszahlern / Empfängerländern: Beide Gruppen verfolgen das Ziel der Ausweitung des Budgets. Vgl. Gygi 1991: 181.

agieren die internationalen Akteure (Delegierte und internationale Bürokratie) gegen die nationalen Akteure (Regierungen und Bevölkerung).⁹⁷

(8) Es läßt sich also nur eine geringe Kontrollbereitschaft der beteiligten Akteure diagnostizieren.⁹⁸ Daraus ergeben sich folgende Probleme für die VN:

- Die Bürokratie hat nur wenig Anreize, ihre Aufgaben zu erfüllen, aber großes Interesse daran, die Organisation wachsen zu lassen. Dies kommt daher, daß alle Beschäftigten aus einem höheren Gesamtbudget, einem höheren eigenen Budget sowie größerer Beschäftigtenzahlen einen Vorteil ziehen. Das Problem hierbei ist, daß dieses Wachstum nicht der Verfolgung der vorgegeben entwicklungspolitischen Ziele, sondern der Verfolgung der eigenen individuellen Ziele dient. Dabei wird ein Großteil der Gelder für interne Zwecke ausgegeben.⁹⁹
- Es entstehen hohe Kosten aufgrund von Ineffizienzen, da aufgrund mangelnder Kontrolle alle Glieder in der Kette ihre eigenen Ziele verfolgen können.

Somit können die VN aus dem Blickwinkel aller Agenten zwar als effizient beschrieben werden, aus dem Blickwinkel der Bevölkerung als primärem Auftraggeber dagegen erfüllen die VN die eigentlich an sie gestellten Aufgaben nur unzureichend und mit viel zu hohen Kosten (X-Ineffizienz). Somit können internationale Organisationen und insbesondere die VN als überbordende Bürokratie mit hoher Ineffizienz gekennzeichnet werden.¹⁰⁰

4.5 Das Problem asymmetrischer Information

(1) Ein weiteres Problem besteht in der Kontrollfähigkeit der VN. Bei vollkommener Information und der Möglichkeit des Abschlusses vollständiger (klassischer) Verträge können alle Aktionen und somit die Vertragserfüllung des Agenten beobachtet und mögliche Verstöße sofort sanktioniert werden. Ist der Prinzipal in diesem Fall zur Kontrolle bereit, hat der Agent keinen Handlungsspielraum zur Verfolgung eigener Interessen. In der Realität gibt es dagegen Informationsunvollkommenheiten und unvollständige Voraussicht, so daß nur relationale Verträge abgeschlossen werden können. Diese lassen Lücken in den Vereinbarungen und sind

⁹⁷ Vgl. Frey/Gygi 1989: 8.

⁹⁸ Die Kontrollierenden präferieren dagegen eher eine gute Zusammenarbeit mit der zu kontrollierenden Bürokratie, da Anreize fehlen. Vgl. Gygi 1991: 176.

⁹⁹ Insbesondere für die Erhöhung der Beschäftigtenzahl sowie der Gehälter und Pensionen. Vgl. Frey 1985: 151.

¹⁰⁰ Vgl. Frey 1985: 137.

damit (zumeist notwendigerweise und absichtlich) unvollständig, da nicht alle zukünftigen Geschehnisse vorausgesehen werden können.¹⁰¹ Außerdem würden Vereinbarungen über möglichst alle erwarteten zukünftigen Eventualitäten zu hohe Kosten verursachen.¹⁰² Somit wird dem Agenten ein Handlungsspielraum zugestanden, dessen Überwachung nur zu progressiv steigenden Kosten¹⁰³ möglich ist. Bei relationalen Verträgen gilt: Je größer die Informationsunvollkommenheit, desto unvollständiger die Verträge, desto größer der Handlungsspielraum des Agenten, desto größer die Möglichkeit der Verfolgung seiner individuellen Interessen auf Kosten des Prinzipals und die Möglichkeit opportunistischen Verhaltens des Agenten.

(2) Das Problem von Prinzipal-Agent-Beziehungen und Informationsasymmetrien ist im Fall der VN besonders ausgeprägt: So haben die Regierungen als Agenten wesentlich mehr Informationen über die VN als die Bürger, die Delegierten mehr Informationen als die Regierungen und die Bürokratie der VN mehr Informationen als die Delegierten. Bei diesen hier vorliegenden Informationsasymmetrien nach Vertragsabschluß (moralisches Risiko = moral hazard) kann der Prinzipal weder die Aktionen des Agenten direkt beobachten (verstecktes Handeln = hidden action) noch erlangt er Kenntnis über den Alternativenspielraum des Agenten (versteckte Information = hidden information).¹⁰⁴ Eine Beurteilung des Agenten ist daher nur schwer möglich, zumal die Agenten versuchen, sich einer Kontrolle zu entziehen. Verschärft wird das Problem der Informationsasymmetrie durch die Verkettung von Prinzipal-Agent-Beziehungen: Da der Prinzipal den Abschluß neuer Verträge durch den Agenten nicht kontrollieren und beurteilen kann, wird der Agent versuchen, neue Verträge so zu gestalten, daß sein individueller Nutzen maximiert wird. Somit wird das eigentliche Ziel immer mehr zur Nebenbedingung oder verschwindet ganz und die Institution als solche wird zum Selbstzweck (Maximierung des Nutzens aller daran beteiligten Agenten). Die eigentliche Zielgruppe der Aktivitäten bzw. die eigentlichen Ziele der Auftraggeber werden nicht mehr erreicht, da diese Akteure ebenso wie die Auftraggeber eine zu schwache Verhandlungsposition haben.

¹⁰¹ Vgl. Richter/Furubotn 1996: 173.

¹⁰² Vgl. Richter 1990: 583. Ein relationaler Vertrag wird weiterhin dadurch gekennzeichnet, daß er in ein soziales Beziehungsgeflecht eingebunden ist und Detailverhandlungen laufend weitergeführt werden.

¹⁰³ Je intensiver der Agent beobachtet wird, umso stärker steigen die Kosten je zusätzlicher Inputeinheit.

¹⁰⁴ Vgl. Richter/Furubotn 1996: 196. Zu *hidden action* und *hidden information* vgl. insbesondere Arrow 1985: 38 ff.

(3) Dem Prinzipal bieten sich als Schutz vor eigennützigem Verhalten des Agenten folgende Möglichkeiten:

- Es können sich selbst durchsetzende Verträge geschlossen werden, bei denen vom Agenten eine Geisel (z. B. seine Reputation¹⁰⁵) eingefordert wird,
- es kann eine 'wie-du-mir-so-ich-dir-Strategie' angewendet werden,
- es können Anreize gesetzt werden, indem der Vertrag bzw. die Entlohnung so gestaltet wird, daß die Erreichung der Ziele des Prinzipals auch im Interesse des Agenten liegt.¹⁰⁶

Durch solch ein Anreizschema soll der Agent dazu gebracht werden, nicht nur seinen individuellen Nutzen zu maximieren, sondern gleichzeitig den des Prinzipals.¹⁰⁷ Dies kann aber auch nur eine zweitbeste Lösung sein, da es aufgrund unvollkommener Information nicht gelingen kann, alle Möglichkeiten opportunistischen Verhaltens zu berücksichtigen. Außerdem entstehen durch das Herausfinden und Aushandeln eines solchen komplexen, optimalen Anreizsystems hohe Transaktionskosten. In der Praxis dominieren daher 'ineffiziente' Agency-Beziehungen.¹⁰⁸ Auf die VN bezogen bedeutet dies, daß die nationalen Wähler als Prinzipal kaum Möglichkeiten besitzen, die Verfolgung der individuellen Interessen der Agenten zu verhindern: Zum einen haben sie nicht genügend Informationen und finanzielle Mittel bzw. wollen diese nicht bereitstellen, um Anreizschemen für alle Ebenen zu erstellen, und zum anderen besitzen sie kaum Verhandlungsmacht, um Verträge mit solchen Anreizstrukturen durchzusetzen. Die festgestellten Ineffizienzen lassen sich also kaum beseitigen. Somit kann festgestellt werden, daß die Benutzung der Institution VN aufgrund individueller Nutzenmaximierung und der Prinzipal-Agent-Problematik mit hohen Transaktionskosten verbunden ist.

(4) Die Fähigkeit zur Kontrolle der Bürokraten ist aus einem weiteren Grund nur gering: Wie in Kap. 4.3 bereits geschildert, sind die entwicklungspolitischen Ziele der VN so pauschal formuliert, daß sie in dieser Form eine Kontrolle der Bürokraten über die Zielerreichung nicht erlauben. Den Bürokraten stehen damit alle Aktivitäten offen, ohne daß sie zur Verantwortung gezogen werden können. Die Bürokratie ist daher bestrebt und kann aktiv dazu beitragen, daß

¹⁰⁵ Zu dem Problem der Reputation bei internationalen Organisationen vgl. Gygi 1991: 98 f.

¹⁰⁶ Neben der Entlohnung können in Bürokratien über das Beförderungssystem und die Anstellungsdauer Anreize gesetzt werden. Vgl. dazu Gygi 1991: 168 f.

¹⁰⁷ Vgl. Richter/Furubotn 1996: 284.

¹⁰⁸ Vgl. Schumann 1992: 457.

- die Ziele der VN möglichst offen gehalten werden, möglichst weit in die Zukunft gerichtet und möglichst schwierig erreichbar sind,
- daß keine Prioritätenliste der Ziele erstellt wird und
- möglichst viele Zwischenziele und Indikatoren festgelegt werden.¹⁰⁹

Somit können die Bürokraten die Möglichkeiten ihrer Überwachung selbst einschränken und die Transaktionskosten der Organisationsnutzung der VN erhöhen.

(5) Durch die Verkettung mehrerer Prinzipal-Agent-Beziehungen können sich aber auch Vorteile ergeben. Damit ist vor allem zu rechnen, wenn die Bürokraten der VN verhindern, daß die nationalen Regierungsmitglieder ihre ursprünglichen Zielsetzungen durchsetzen können. Da die Politiker im Gegensatz zu den Bürokraten zumeist kurzfristige Präferenzen besitzen, kann durch die Prinzipal-Agent-Beziehungen innerhalb internationaler Organisationen und das Beharrungsvermögen der internationalen Bürokratie eine langfristige Garantie internationaler Verträge erfolgen.¹¹⁰ Diese Stabilisierung internationaler Beziehungen durch internationale Organisationen wird verstärkt durch deren größere Glaubwürdigkeit bei Versprechen und Drohungen, die großen Potentiale der Informationsbeschaffung und die Möglichkeit, mit Hilfe von Reputationen Druck auszuüben.¹¹¹ Sie ermöglichen somit „Staaten den Abschluß wechselseitiger vorteilhafter Abkommen, die andernfalls schwer oder gar nicht zu erreichen wären“¹¹².

5 BILATERALE VERSUS MULTILATERALE ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT DER VEREINTEN NATIONEN UNTER WEITEREN ASPEKTEN

(1) Gegen eine Entwicklungspolitik der VN spricht das geltende Prinzip der Souveränität der Mitglieder. Daraus wird abgeleitet, daß die Regierungen der Empfängerländer über die Verwendung der technischen Hilfe der VN selbst entscheiden können. Da so keine echten Verhandlungen zwischen dem Geber und der empfangenden Nation stattfinden, ist eine Leistungsautomatik in einem solchen System vorprogrammiert.¹¹³ Eine Verwendungskontrolle ist daher ebenfalls kaum möglich. Folglich ergeben sich große Handlungsspielräume für die

¹⁰⁹ Vgl. Gygi 1991: 150 f.

¹¹⁰ Vgl. hierzu Gygi 1991: 116 und 102.

¹¹¹ Vgl. Richter/Furubotn 1996: 468 f.

¹¹² Richter/Furubotn 1996: 470.

Empfängerländer, welche in einer Agency-Beziehung zum Prinzipal und Geber VN stehen. Ein weiteres Problem der VN sind die Länderquoten für die Besetzung von Posten in der Bürokratie.¹¹⁴ Diese haben zur Folge, daß bei einer Neubesetzung von Stellen nicht so sehr die Qualifikation im Vordergrund steht, sondern die Staatsangehörigkeit des Mitarbeiters. Außerdem ist die Entfernung eines Beschäftigten aus seinem Amt nur schwer möglich, da dies auf Widerstand des betroffenen Mitgliedslandes stoßen kann.

(2) Gegen eine multilaterale Entwicklungspolitik spricht das Beharrungsvermögen von Bürokratien. So werden sich die Mitarbeiter der bereits auf nationaler Ebene bestehenden Organisationen im Bereich EZ gegen eine Schwächung bzw. Auflösung ihrer Organisation wehren.¹¹⁵ Durch die Vergabe multilateraler Entwicklungspolitik wird es daher auf nationaler Ebene kaum zu Einsparungen kommen, sondern eher zu einer Mehrbelastung durch doppelten Verwaltungsaufwand und evtl. entstehender Konflikte¹¹⁶.

(3) Zwei Argumente, die für eine multilaterale Entwicklungspolitik sprechen, sind die bessere Gewährleistung der Kontinuität der Hilfeleistungen, da Zahlungsschwankungen nicht so extrem ausfallen und ausgeglichen werden können¹¹⁷, sowie die Umgehung der national geltenden (in Deutschland: kameralistischen) Haushaltsgrundsätze. Aus der Befolgung dieser kameralistischen Haushaltsgrundsätze ergeben sich die folgenden Probleme: So kann es zum einen, vor allem zum Jahresende, unverhofft zu Haushaltssperren kommen mit der Folge, daß die Zahlung von Entwicklungshilfe vorübergehend eingestellt werden muß. Zum anderen ist eine mehrjährige Budgetplanung nicht möglich, da die in einer Periode nicht verbrauchten bzw. bewußt gesparten Budgetmittel nicht in die nächste Periode übertragen werden können, sondern zum Jahresende verfallen. Daraus ergibt sich als weitere Folge, daß das Budget in der nächsten Periode entsprechend niedriger angesetzt wird. Diese Probleme lassen sich umgehen, wenn beispielsweise bis November eines Jahres bilaterale EZ erfolgt und anschließend der Restbetrag zur multilateralen EZ verwendet wird. Diese Zahlungen sind größtenteils vertraglich fixiert und können nicht einfach gesperrt werden. So wird das Budget voll ausge-

¹¹³ Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 1996: 309 f.

¹¹⁴ Vgl. Frey 1985: 137.

¹¹⁵ Vgl. Gygi 1991: 102.

¹¹⁶ Beispielsweise auf nationaler Ebene zwischen Bürokratie und Regierung bzw. innerhalb der Bürokratie oder zwischen nationaler und internationaler Bürokratie.

¹¹⁷ Vgl. Hemmer 1988: 804.

schöpft, und durch 'Beitragsvorauszahlungen' werden auch periodenübergreifende Aktivitäten möglich.

6 EXKURS: DIE ENTWICKLUNGSPOLITISCHEN INSTITUTIONEN DER VEREINTEN NATIONEN - SPEZIALISIERUNG VERSUS GENERALISIERUNG

(1) Ein weiteres Problem, das sich im Zusammenhang mit der Vorteilhaftigkeit einer multilateralen EZ der VN ergibt, ist die Frage nach der praktischen Durchführung der EZ. So gehören zum System der Vereinten Nationen eine Vielzahl entwicklungspolitischer Institutionen, die es zu steuern gilt. Dabei stellt sich insbesondere die Frage nach der generellen Zielrichtung der einzelnen Durchführungsorganisationen: Sollten sie sektorspezifisch¹¹⁸ organisiert sein und sich gegenseitig ergänzen oder sollten sie als Generalisten in Konkurrenz zueinander stehen?

(2) Die Vorteile einer sektorspezifischen Ausrichtung der Durchführungsorganisationen sind die aus einer Zentralisierung resultierenden Betriebsgrößenvorteile, die Herausbildung von Spezialisten und eine Erhöhung der Effektivität.¹¹⁹ Zur Realisierung dieser Vorteile sind eine Koordination der Aktivitäten sowie die Steuerung und Kontrolle der Durchführungsorganisationen unerlässlich. Ansonsten kann es dazu kommen, daß

- Aufgabenüberschneidungen entstehen,
- die Aufgaben überhaupt nicht erfüllt werden,
- die Organisationen in Konkurrenz zueinander treten - sowohl bei Aufgaben und Finanzierung als auch bei der Personalbeschaffung,
- die einzelnen Aktivitäten untereinander nicht abgestimmt werden oder
- innerhalb der Organisationen Ineffizienzen entstehen.

Deshalb muß es eine übergeordnete Instanz mit ausreichenden Kompetenzen geben. Diese muß ein generelles entwicklungspolitisches Konzept verfolgen, damit die Aufträge an die Teilorganisationen kompatibel mit dem Generalziel sind. In diesem Sinne könnte man die Vereinten Nationen als Unternehmung mit funktionaler Organisation¹²⁰ ansehen, bei der die

¹¹⁸ Die Spezialisierung nach einzelnen Regionen soll hierbei außen vor bleiben, da in diesem Bereich bereits eine Vielzahl regionaler Institutionen existieren, wie z. B. die regionalen Entwicklungsbanken.

¹¹⁹ Vgl. hierzu auch Kap. 3.2.

¹²⁰ Die Funktionalorganisation wird gekennzeichnet durch die Vereinigung der für eine Gruppe von Handlungen notwendigen Kompetenzen sowie durch die überragende Bedeutung von Interdependenzen zwischen den einzelnen Funktionsbe-

verschiedenen funktional gegliederten Bereiche der Unternehmensführung direkt unterstehen. Dabei ist es irrelevant, ob diese Unternehmensbereiche rechtlich selbständig sind oder nicht, wichtig ist die Kontrolle der obersten Führungsebene über die Bereiche. Nachteile dieser Organisationsform sind die hohen Kontroll- und Koordinationskosten, die möglicherweise auftretende Rivalitäten der Organisationen untereinander sowie die Mehrfachvertretung und damit verbundener Mehraufwand in einzelnen Ländern bzw. Regionen, in denen eine zusätzliche Abstimmung erfolgen muß. Ebenso entfällt eine Spezialisierung auf bestimmte Länder bzw. Regionen.

(3) Die Vorteile einer Generalisierung der Durchführungsorganisationen (alle Organisationen stellen ein Komplettangebot für alle Sektoren zur Verfügung) liegen in der Erhöhung der innerbetrieblichen Effizienz (Verminderung der X-Ineffizienz) der einzelnen Organisationen sowie im Wegfall der möglicherweise hohen Koordinationskosten. Die Effizienzerhöhung entsteht dadurch, daß die Vereinten Nationen - in diesem Fall die Generalversammlung, der ECOSOC oder die allgemeine Verwaltung - die durchzuführende Maßnahme nicht mehr den sektorspezifischen Organisationen zuweisen, sondern zwischen den Organisationen ausschreiben. Somit treten die Durchführungsorganisationen zueinander in einen Wettbewerb, bei dem der Organisation der Auftrag erteilt werden sollte, welche das günstigste Angebot vorlegt. In einem solchen Fall sind die Organisationen zu Kostenreduzierungen gezwungen, da ungünstige Kostenstrukturen zum Ausschluß von Aufträgen führen. Dabei ist es unerheblich, ob sich einzelne Organisationen nicht doch auf Sektoren oder Regionen spezialisieren; wichtig ist nur die Konkurrenzsituation untereinander. Neben solchen internen Ausschreibungen können Aufträge auch öffentlich ausgeschrieben werden, so daß sich ebenfalls private und andere öffentliche Durchführungsorganisationen um den Auftrag bewerben können. Dabei gilt prinzipiell (bei funktionsfähigen Märkten): Je mehr Wettbewerber, desto geringer die X-Ineffizienzen. Die Koordination der Aktivitäten erfolgt hierbei nicht mehr innerhalb einer Organisation, sondern über den Markt. Eine Kontrolle der Aktivitäten des Agenten erfolgt über die Einhaltung der geschlossenen Verträge. Weitere Vorteile liegen in der Möglichkeit der regionenspezifischen Spezialisierung und dem fehlenden Abstimmungsbedarf in den einzelnen Regionen. Nachteile hierbei sind die anfallende Doppelarbeit in den einzelnen Organi-

reichen, so daß an die Koordination hohe Anforderungen gestellt werden. (Vgl. Frese 1986: 237 f.) Vgl. zur funktionalen Organisation und deren Vor- und Nachteile die betriebswirtschaftliche Literatur, beispielsweise Frese 1986: 237-241, Krüger 1994: 95-97 oder Braun/Beckert 1992: Spalten 640-655.

sationen, die nur geringen Möglichkeiten der sektorspezifischen Spezialisierung und der Wegfall von Betriebsgrößenvorteilen.

(4) Das Problem, welches sich bei der sektorspezifischen Spezialisierung der Teilorganisationen stellt, ist das der Koordination und Kontrolle der Aktivitäten. Diese Aufgaben, eigentlich primäres Ziel des ECOSOC, kann diese Institution nicht erfüllen, da die Durchführungsorganisationen quasi unabhängig vom System der VN sind. Dies verursacht hohe Kosten, welche die Vorteile der sektorspezifischen Spezialisierung überkompensieren können. Des weiteren ist es schwer, ein entwicklungspolitisches Konzept in der Arbeit der VN zu erkennen, so daß es zu inkompatiblen Arbeitsaufträgen an die Durchführungsorganisationen und somit zu gegenläufigen Wirkungen auf das allgemein formulierte Entwicklungsziel kommen kann.

(5) Es bieten sich zwei Lösungsmöglichkeiten an: Entweder kann der entwicklungspolitische Bereich der VN so umgestaltet werden, daß Koordination und Kontrolle der Durchführungsorganisationen gewährleistet werden (Umstrukturierung), oder es kann eine Generalisierung der Teilorganisationen durchgeführt werden. Beide Vorschläge werden auf den Widerstand der betroffenen Akteure stoßen: So werden in beiden Fällen die Mitarbeiter der betroffenen Organisationen eine Umstrukturierung ihrer Organisation ablehnen, weil dies über verstärkte Kontrollmöglichkeiten zu einer Einschränkung ihres individuellen Handlungsspielraums führen würde. Des weiteren kann es durch die oben genannten Veränderungen zu einem Personalabbau kommen, wenn aufgrund einer besseren Kontrolle Effizienzsteigerungen und damit ein Überhang an Personal entsteht.¹²¹ Kommt es dann zu keiner Ausweitung des Aufgabenbereiches der betroffenen Organisationen und stehen Kostenargumente im Vordergrund, sind Entlassungen zu erwarten. Diese stehen sowohl den Interessen der Mitarbeiter als auch der Mitgliedsländer (Quotenregelung!) entgegen.

(6) Die an den Durchführungsorganisationen beteiligten Länder werden einer Aufgabenerweiterung ihrer Organisationen unter Beibehaltung der Unabhängigkeit wohl eher zustimmen als einer Einschränkung der Unabhängigkeit unter Beibehaltung des sektorspezifischen Aufgabenbereiches. Weiterhin kann aufgrund der vielfältigen Prinzipal-Agent-Beziehungen nicht abgeschätzt werden, in wieweit es bei einer Umstrukturierung zu einer besseren Koordination und Kontrolle der entwicklungspolitischen Tätigkeiten des VN-Systems kommt. Werden diese Funktionen dagegen bei einer Aufgabenerweiterung dem Markt überlassen, kann es auf-

¹²¹ Sei es aufgrund des Wegfalls von Doppelarbeiten oder aufgrund einer Leistungssteigerung der Mitarbeiter.

grund des Wettbewerbs zu einer wesentlich besseren Ressourcenallokation kommen, da beispielsweise viele Prinzipal-Agent-Beziehungen entfallen. Ebenso sollte einer sektorspezifische Ausrichtung ein entwicklungspolitisches Konzept zugrunde liegen. Die konkrete Formulierung eines solchen Konzeptes ist aber aufgrund unterschiedlicher Präferenzen der Mitgliedsländer und des Abstimmungsverfahrens in der Generalversammlung der VN praktisch kaum zu erreichen.¹²² Aufgrund dieser Überlegungen auf eine Überlegenheit der Alternative Generalisierung im Vergleich zur Alternative Umstrukturierung geschlossen werden.

7 ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE UND SCHLUßFOLGERUNGEN

(1) Die vorherige Analyse kommt zu folgenden Aussagen:

- Aus allokativer Sicht und unter optimalen Bedingungen sollte EZ aufgrund des Vorliegens von Marktversagen von einer globalen Organisation betrieben werden, d.h. nur eine Organisation ist weltweit für Entwicklungszusammenarbeit zuständig. Die bilaterale EZ sollte dann vollständig eingestellt werden. Weiterhin sprechen für eine multilaterale EZ, daß die Benutzung des Marktes (Wettbewerb zwischen einzelnen Nationen bei bilateraler EZ) hohe externe Transaktionskosten verursacht, welche durch eine Zentralisierung der EZ vermieden bzw. gesenkt werden können.¹²³ Darüber hinaus können durch internationale Organisationen nationale Interessen zurückgedrängt und somit internationale Beziehungen stabilisiert, die Kontinuität der Hilfeleistungen gewährleistet und behindernde nationale Haushaltsgrundsätze umgangen werden.
- Gegen eine multilaterale EZ sprechen das Innovationsargument und das Beharrungsvermögen bereits bestehender Bürokratien.
- Für eine multilaterale EZ der VN spricht die Verkettung der Prinzipal-Agent-Beziehungen.
- Gegen eine multilaterale EZ der VN spricht die Beurteilung der institutionellen Regelungen: Aufgrund der großen Gruppengröße mit stark divergierenden Interessen der Mitglieder sowie der Abweichung von faktischer und Abstimmungsmacht und

¹²² Vgl. hierzu Kap. 4.3.

¹²³ Dabei ist zu beachten, daß auch die Nutzung einer Organisation Transaktionskosten, z. B. Überwachungs-, Kommunikations- und Koordinationskosten, verursacht. Optimal ist dann der Grad der Zentralisierung, bei dem die Grenznutzen der Zentralisierung den Grenzkosten entsprechen.

der sich daraus ergebenden Einstimmigkeitsregel ergeben sich hohe Abstimmungs- und Folgekosten. Darunter fallen beispielsweise die Kosten, die sich durch die starke Allgemeinheit der Beschlüsse der VN und der damit verbundenen Nichtkontrollierbarkeit der individuellen Glieder des VN-Systems ergeben, sowie die Kosten, welche sich als Folge des Machtkampfes zwischen Geber- und Empfängerländern aus der unsystematischen Struktur der Vielzahl der einzelnen VN-Institutionen ergeben. Weitere Nachteile resultieren aus der Vielzahl und der Verkettung der Prinzipal-Agent-Beziehungen: Aufgrund der geringen Kontrollbereitschaft können die Akteure quasi ungehindert ihre eigenen Ziele verfolgen. Die Kontrollierbarkeit der VN ist auch aus einem zweiten Grund praktisch kaum gegeben: aufgrund großer Informationsasymmetrien und der geringen Möglichkeit der Prinzipale, Anreize zu setzen. Da ohne Kontrolle eine Institution als solche leicht zum Selbstzweck wird, ergeben sich bei der Benutzung der VN zur Erreichung der entwicklungspolitischen Ziele hohe Kosten.

- Schließlich ergeben sich Probleme aus den Länderquoten und dem Prinzip der Souveränität der Mitglieder.
- Die Analyse der Zweckmäßigkeit der bisherigen sektorspezifischen Ausrichtung der Durchführungsorganisationen der VN führt aufgrund der fehlenden Kontrollmöglichkeiten und der vielfältigen Prinzipal-Agent-Beziehungen ebenfalls zu einem negativen Ergebnis.

(2) Als Fazit kann somit festgehalten werden, daß es zwar viele Gründe für eine multilaterale EZ gibt. Die Frage, ob die VN als praktischer Träger multilateraler Entwicklungspolitik ein effektives und effizientes Instrument zur Erreichung der entwicklungspolitischen Ziele darstellen, kann nach der Analyse der institutionellen Rahmenbedingungen aber mit nein beantwortet werden, da die Nutzung dieser Institution aufgrund der ineffizienten institutionellen Regelungen hohe Kosten verursacht. Somit stellt sich die Frage nach der Zukunft der entwicklungspolitischen Tätigkeiten der VN. Dabei sind folgende Möglichkeiten denkbar: Die VN betreiben weiterhin praktische EZ, es werden aber tiefgreifende und einschneidende Reformen zur Reduzierung der Kosten durchgeführt, oder die VN ziehen sich aus der praktischen EZ zurück.¹²⁴ Beim ersten Ansatz wurden zwei Möglichkeiten untersucht: entweder es bleibt bei der sektorspezifischen Ausrichtung und es wird ein kompetentes Koordinierungs-

¹²⁴ Hier sollte die Frage 'Wer kann was am besten bzw. besser tun?' im Mittelpunkt stehen. Vgl. Smith/Weiss 1997: S. 595.

und Kontrollorgan geschaffen oder die Aufgabenteilung zwischen den einzelnen Durchführungsorganisationen wird abgeschafft und es werden Aufträge ausgeschrieben¹²⁵, damit ein Wettbewerb zwischen den einzelnen Organisationen entsteht. Gegen beide Reformalternativen spricht nicht nur, daß sich verbesserte Kontroll- und Anreizmechanismen nur schwer finden lassen und durch eine Reform wiederum hohe Transaktionskosten entstehen. Es besteht auch die Gefahr, daß tiefgreifende Reformen am Widerstand der betroffenen Akteure scheitern, da aus deren Sicht die VN ein effizientes Instrument zur Erreichung ihrer individuellen Interessen darstellen. Alle hierfür aufgewendeten Ressourcen wären damit vergeblich eingesetzt. Dies gilt zwar auch bei einem Rückzug der VN aus der praktischen EZ, man ist aber bei der Umsetzung nicht mehr auf die Unterstützung der Akteure (bis auf die nationalen Regierungen) und ihr Wohlwollen angewiesen. Somit würden auch die Kosten einer solchen Reform wesentlich niedriger ausfallen. Ob die heute bestehenden Durchführungsorganisationen der VN dabei weiter bestehen bleiben sollen oder nicht, spielt solange keine Rolle, wie diese von den VN unabhängig bleiben und zwischen ihnen und anderen - privaten oder staatlichen - Durchführungsorganisationen ein Wettbewerb besteht.

(3) Abschließend sollen noch einige Bemerkungen zur grundsätzlichen Vorteilhaftigkeit von multilateralen Institutionen im Bereich der Entwicklungspolitik gemacht werden:

- Erstens ergeben sich bei allen multilateralen Organisationen mit vielen Mitgliedern und divergierenden Interessen hohe Transaktionskosten durch die Präferenzaggregation. Diese internationale Präferenzaggregation entfällt bei bilateraler EZ.
- Zweitens existieren auf nationaler Ebene wesentlich weniger Prinzipal-Agent-Beziehungen, so daß auch hier die Transaktionskosten geringer ausfallen. Weiterhin gibt es hier eine wesentlich größere Kontrollfähigkeit und -bereitschaft, da wesentlich mehr Informationen und Anreize vorhanden sind und Kontrolle kein öffentliches Gut mehr ist.¹²⁶

Das Hauptargument für eine bilaterale Zusammenarbeit dürfte aus Sicht des Verfassers aber das Innovationsargument sein: Da es bisher noch keine geschlossene und allgemeingültige Theorie der Entwicklung gibt und viele entwicklungsrelevante Beziehungen noch nicht konsistent theoretisch aufgearbeitet worden sind, können sich aus dem Wettbewerb verschiedener

¹²⁵ Zu weiteren Vor- und Nachteilen dieses 'subcontracting', insbesondere an Nichtregierungsorganisationen, vgl. Third World Quarterly, Vol. 18, No. 3/1997: Special issue: Beyond UN subcontracting: task-sharing with regional security arrangements and service-providing NGOs.

¹²⁶ Vgl. Gygi 1991: 176 ff.

Entwicklungspolitiken wesentliche Fortschrittsimpulse ergeben, die bei einer multilateralen EZ möglicherweise auf der Strecke blieben.

(4) Als Konsequenzen der Ausführungen ergeben sich: Die VN sollten keine operative EZ betreiben, sondern aufgrund ihrer globalen Ausrichtung nur als Ansprechpartner bereitstehen und Dienstleistungsfunktionen übernehmen. Dazu könnten z. B. die Koordination der Aktivitäten verschiedener Geber in gleichen Ländern und Regionen, die Bereitstellung von Informationen, die Vermittlung von Kontakten und die Bereitstellung von Kapazitäten in Länderbüros gehören. Darüber hinaus sollten sie als Diskussionsforum der Probleme der Mitgliedsländer dienen und als Plattform zur Anbahnung von Kontakten. Operative EZ sollte weitestgehend in Form bilateraler EZ durchgeführt werden, wobei einzelne spezialisierte internationale Organisationen mit exakt definierten Zielen und Kontrollinstanzen durchaus auch ihren Platz finden könnten. Dies könnten beispielsweise die Weltbank oder aus dem System der VN die WHO sein.

LITERATURVERZEICHNIS

- Arrow, Kenneth J. (1985): The economics of agency; in: Pratt, John W. / Zeckhauser, Richard J. (Hrsg.): Principals and agents. The structure of business; Boston/Mass. 1985, S. 37-51.
- Barro, Robert J. / Sala-I-Martin, Xavier (1995): Economic growth; New York, 1995.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Hrsg.) (1996): Journalisten-Handbuch Entwicklungspolitik 1996; Bonn 1996.
- Braun, Gunther E. / Beckert, Joachim (1992): Funktionalorganisation; in: Frese, Erich (Hrsg.): Handwörterbuch der Organisation, 3. völlig neugestaltete Auflage, Stuttgart 1992, Spalte 640-655.
- Brümmerhoff, Dieter (1988): Finanzwissenschaft; München 1988.
- Dicke, Klaus (1993): Entwicklungspolitische Aspekte der UN-Reform; in: Entwicklung und Zusammenarbeit, Nr. 7/1993, S. 172-174.
- Frese, Erich (1986): Studienbibliothek Unternehmungsführung; Landsberg am Lech 1986.
- Frey, Bruno S. (1977): Moderne Politische Ökonomie; München 1977.
- Frey, Bruno S. (1981): Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik; München 1981.
- Frey, Bruno S. (1985): Internationale Politische Ökonomie; München 1985.
- Frey, Bruno S. / Gygi, Beat (1989): The political economy of international organizations; in: Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.): Diskussionsbeitrag des Gießener Arbeitskreises für wirtschaftspolitische Studien, Nr. 6, Gießen 1989.
- Gygi, Beat (1991): Internationale Organisationen aus der Sicht der Neuen Politischen Ökonomie; Heidelberg 1991.
- Hemmer, Hans-Rimbert (1988): Wirtschaftsprobleme der Entwicklungsländer; 2. Auflage; München 1988.
- Hüfner, Klaus / Spröte, Wolfgang (1994): Zur Reform des Wirtschafts- und Sozialbereichs der Vereinten Nationen; in: Hüfner, Klaus (Hrsg.): Die Reform der Vereinten Nationen, Opladen 1994, S. 99-118.
- Klingbiel, Stephan (1993): Multilaterale Entwicklungspolitik; in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung 'Das Parlament', Heft 12 - 13/1993, S. 22-28.
- Krüger, Wilfried (1994): Organisation der Unternehmung; 3. verbesserte Auflage, Stuttgart 1994.
- Libecap, Gary D. (1989): Distributional issues in contracting for property rights; in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 145, 1989, S. 6-24.
- Luckenbach, Helga (1988): Effizienzprobleme weltwirtschaftlicher Organisationen; in: Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.): Diskussionsbeitrag des Gießener Arbeitskreises für wirtschaftspolitische Studien, Nr. 2, Gießen 1988.
- Nohlen, Dieter (1993) (Hrsg.): Lexikon Dritte Welt: Länder, Organisationen, Theorien, Begriffe, Personen. Vollst. überarb. Neuausgabe, Reinbeck bei Hamburg 1993.

- Nuscheler, Franz (1996): Lern- und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik; 1. durchgesehener Nachdruck der 4. Auflage, Bonn 1996.
- Olson, Mancur (1977): Das Prinzip „fiskalischer Gleichheit“: Die Aufteilung der Verantwortung zwischen verschiedenen Regierungsebenen; in: Kirsch, Guy (Hrsg.): Föderalismus; Stuttgart-New York 1977, S. 66-67.
- Pratt, John W. / Zeckhauser, Richard J. (1985): Principals and agents: An overview; in: Pratt, John W. / Zeckhauser, Richard J. (Hrsg.): Principals and agents. The structure of business; Boston/Mass. 1985, S. 1-35.
- Richter, Rudolf (1990): Sichtweise und Fragestellungen der Neuen Institutionenökonomik; in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 110. Jg. 1990, S. 571-591.
- Richter, Rudolf (1994): Institutionen ökonomisch analysiert; Tübingen 1994.
- Richter, Rudolf / Furubotn, Eirik (1996): Neue Institutionenökonomik; Tübingen 1996.
- Schenk, Karl-Ernst (1992): Die Institutionenökonomik - Ein Überblick über wichtige Elemente und Probleme der Weiterentwicklung; in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 112. Jg. 1992, S. 337-378.
- Schumann, Jochen (1992): Grundzüge der mikroökonomischen Theorie; Berlin 1992.
- Smith, Edwin M. / Weiss, Thomas G. (1997): UN task-sharing: towards or away from global governance? in: Third World Quarterly, Vol. 18, No. 3/1997, S. 595-619.
- Streeten, Paul .P. (1989): Global institutions for an interdependent world; in: World Development, Vol. 17, 1989, S. 1349-1359.
- Streeten, Paul P. (1995): Global governance for human development; in: Bochumer Institut für Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik (Hrsg.): Neuorientierungen der Entwicklungspolitik; Bochumer Schriften zur Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik Nr. 34, Frankfurt a. M. 1995, S. 43-68.
- The Nordic UN Project (1991): The United Nations in development. Reform issues in the economic and social fields. A nordic perspective; final report by the Nordic UN Project, Stockholm 1991.
- Unser, Günther (1992): Die UNO - Aufgaben und Strukturen der Vereinten Nationen. 5. neubearbeitete und erweiterte Auflage, München 1992.
- Vereinte Nationen (1996): Ad hoc open-ended working group of the general assembly on an agenda for development: Agenda for development; vorläufige Fassung vom 14.03.1996, Internetdokument vom 30.08.96:
<gopher://gopher.un.org:70/00/ga/ac250/ac250.cp1>
- Weck-Hannemann, Hannelore / Schneider, Friedrich (1990): Vergabe von bilateraler und multilateraler Entwicklungshilfe: Eine positive Analyse; in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Band 9, Tübingen 1990, S. 228-253.
- Wilhelm, Rainer (1996): Endogene Wachstumstheorien und ihre Implikationen für Entwicklungsländer; in: Justus-Liebig-Universität Gießen (Hrsg.): Discussion Papers in Development Economics, Nr. 20, Giessen 1996.
- Williamson, Oliver E. (1990): Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus: Unternehmen, Märkte, Kooperationen; Tübingen 1990.