



Umfang und Struktur der deutschen öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit: Trends und Implikationen für das BMZ und andere Ressorts

Zusammenfassung

Die Struktur der deutschen öffentlichen Entwicklungsleistungen (*Official Development Assistance*, ODA) ist im Umbruch. Die zunehmende internationale Rolle Deutschlands, die Verschärfung der Klimafrage sowie die Flüchtlingskrise trugen wesentlich zu einem bedeutenden Anstieg der deutschen ODA bei. Diese haben sich seit 2012 mehr als verdoppelt und beliefen sich 2017 auf ca. 22 Mrd. Euro. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD (2018) sieht ODA-anrechenbare Ausgaben als einen prioritären und Entwicklungspolitik als einen Schwerpunktbereich an. Deutliche Veränderungen sind auch mit Blick auf den Umfang und das Muster der ODA-Ausgaben erkennbar.

Der Haushalt des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und dessen Anteil am Bundeshaushalt haben sich aufgrund der Aufwertung der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) erhöht. Zugleich sank der Anteil des BMZ an der deutschen Gesamt-ODA von 73 Prozent (1995) auf 33 Prozent (2016). Allerdings lassen Prognosen für 2017 auf Grundlage des zweiten Regierungsentwurfs für den Haushalt 2018 eine Trendumkehr erkennen. Prognose für 2017: BMZ 37 Prozent, mit KfW-Marktmitteln 45 Prozent; Auswärtiges Amt (AA) 14 Prozent; Prognose für 2018: BMZ 49 Prozent, mit KfW-Marktmitteln 53 Prozent; AA 13 Prozent.

Die ODA-anrechenbaren Leistungen anderer Bundesressorts stiegen deutlich an. Sowohl die ODA-anrechenbaren Anteile am EU-Haushalt als auch die entwicklungspolitischen Leistungen der Bundesländer verdoppelten sich seit 1995. Zeitweilig fielen besonders die über die KfW mobilisierten Marktmittel sowie die anrechenbaren Ausgaben für Flüchtlinge in Deutschland ins Gewicht.

Folgende Möglichkeiten der Interpretation bieten sich an:

Entwicklungspolitisch überwiegend positive Lesart: EZ ist in den vergangenen Jahren bedeutender geworden. Sie ist kein vergleichsweise kleines Handlungsfeld mehr, welches sich ausschließlich auf das BMZ bezieht. Neue Herausforderungen haben dazu geführt, dass andere Ressorts ein sehr viel stärkeres Interesse daran haben, Ressourcen für Entwicklungskooperation zu erhalten und einzusetzen. Die deutschen ODA-Leistungen sind damit insgesamt angestiegen und der BMZ-Anteil am Haushalt ist gewachsen.

Entwicklungspolitisch überwiegend kritische Lesart: Die Verteilung der Mittel auf mehr Akteure erschwert es, einen kohärenten entwicklungspolitischen Ansatz zu verfolgen. Andere Politikfelder sind aufgrund ihrer Aufgabenstellungen und Interessen nicht primär auf entwicklungspolitische Ziele ausgerichtet. Die jetzige Situation impliziert einen Bedeutungsverlust des BMZ und damit des originären entwicklungspolitischen Politikfeldes.

Aufgrund der Zunahme der ODA-Leistungen sowie der steigenden Bedeutung sehr unterschiedlicher entwicklungspolitischer Akteure in Deutschland besteht ein erhöhter Koordinierungsbedarf. Es empfiehlt sich daher

- die ODA-Vorhaben aller Ressorts systematisch entwicklungspolitisch zu prüfen,
- die Koordination der deutschen ODA-Leistungen durch das BMZ im Ressortkreis zu intensivieren,
- ODA-Mittel stärker auf das entwicklungspolitische Fachressort BMZ zu konzentrieren.

Einleitung

Bei ODA handelt es sich um eine vom Entwicklungsausschuss (Development Assistance Committee, DAC) der Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) definierte Messgröße (Kasten 1).

Kasten 1: Was ist *Official Development Assistance (ODA)*?

Der Entwicklungsausschuss der OECD definiert ODA als

- öffentliche Leistungen, die dem Hauptziel der Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung von Entwicklungsländern dienen und dabei
- an Entwicklungsländer, in Ausnahmefällen an Staatsangehörige von Entwicklungsländern oder
- an Internationale Organisationen zugunsten von Entwicklungsländern vergeben werden.

Für die Vergabe von Darlehen, Beteiligungen und anderen Instrumenten der finanziellen Zusammenarbeit gelten zusätzliche Anforderungen an die Finanzierungsbedingungen (Konzessionalität), um sicherzustellen, dass die Kredite günstiger als am Markt angeboten werden. Für die Anrechnung als ODA müssen folgende Bedingungen erfüllt sein:

- Geber sind öffentliche Stellen: Hierzu zählen Ministerien und öffentliche Institutionen auf gesamtstaatlicher, teilstaatlicher und kommunaler Ebene, also auch Institutionen der Bundesländer und Kommunen.
- Leistungen sind Transfers von Mitteln (Geld, auch in Form von Darlehen und Beteiligungen) in Entwicklungsländer. Zu den Leistungen zählen auch Beiträge an Internationale Organisationen zugunsten von Entwicklungsländern und Schuldenerlasse. In Ausnahmefällen sind auch bestimmte öffentliche Ausgaben für Entwicklung im Geberland ODA-anrechenbar.
- Hauptziel ist die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung.
- Empfänger sind Entwicklungsländer/Internationale Organisationen.

Quelle: BMZ

Trends der ODA-Leistungen der Bundesressorts

Der Anteil des BMZ-Haushalts am Bundeshaushalt belief sich Mitte der 1990er Jahre auf etwa 1,7 Prozent. Sein Anteil ist seitdem gewachsen und er beträgt im Regierungsentwurf zum Haushalt 2018 2,8 Prozent. Entwicklungspolitik wird immer stärker ein zentrales Handlungsfeld internationaler Politik und auch finanziell entsprechend ausgestattet. Dazu trugen die wachsende Einsicht in globale Interdependenzen und die Notwendigkeit bei, Globalisierung aktiv mitzugestalten bzw. deren negative Wirkungen zu begrenzen.

Die Bedeutung des Politikbereichs eines Ministeriums orientiert sich nicht zuletzt an dessen Gestaltungsmacht, die auf vielen Pfeilern ruht. Dazu zählen: die Bedeutung der Aufgabe, die Unterstützung durch die Bundeskanzlerin und das Parlament, die Wertschätzung durch die Öffentlichkeit, gesetzliche bzw. internationale Verpflichtungen und schließlich die zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel.

Die ODA-anrechenbaren Leistungen der Bundesressorts (ohne BMZ) erhöhten sich in den vergangenen Jahrzehnten kontinuierlich von 300 Mio. Euro (1995) auf 2 Mrd. Euro (2015). Der Anteil dieser Ressorts an der deutschen Gesamt-ODA betrug 1995 6 Prozent, 2015 rund 13 Prozent; d.h. hier fand ein erheblicher Mittelzuwachs in absoluten Zahlen und in Relation zum zuständigen Fachressort (BMZ) statt.

Die verschiedenen Ressorts mit ODA-anrechenbaren Leistungen können mit Blick auf ihre ODA-Dynamik in den vergangenen 20 Jahren in drei Kategorien eingeteilt werden.

- **Starker relativer Anstieg:** AA, Bundesministerium der Finanzen (BMF), Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU), Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) und Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF).
- **Moderater Anstieg:** Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), Bundesministerium der Justiz und Verbraucherschutz (BMJV), Bundesministerium der Verteidigung (BMVg).
- **Geringfügige Änderungen:** Bundesministerium für Gesundheit (BMG), Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), Bundesministerium des Inneren (BMI), Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen, Jugend (BMFSFJ), Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI).

Trends der weiteren ODA-Leistungen

Betrachtet man die ODA, die unter der politischen Verantwortung des BMZ erbracht werden, so handelt es sich hierbei um folgende Leistungen:

- 1) Einzelplan 23 (37,4 Prozent der Gesamt-ODA 2015);
- 2) anrechenbarer Anteil am EU-Budget (9,7 Prozent der Gesamt-ODA 2015);
- 3) Marktmittel der KfW und Leistungen der DEG (netto, d.h. unter Berücksichtigung der Tilgung 16,6 Prozent der Gesamt-ODA 2015); und
- 4) Schuldenerlasse (0,4 Prozent der Gesamt-ODA 2015).

Insgesamt sind dies (netto) 65,1 Prozent der Gesamt-ODA, also bedeutend mehr als der ODA-Anteil, der explizit dem direkten Einfluss des BMZ zugerechnet werden kann.

Die Höhe der deutschen ODA-anrechenbaren Anteile am EU-Haushalt hat sich seit 1995 mehr als verdoppelt und betrug 2015 rund 1.560 Mio. Euro. Dies war vor allem eine Folge des kontinuierlichen Anstiegs des allgemeinen EU-Haushalts. Die ODA-Leistungen der Bundesländer haben sich zwischen 1995 bis 2015 mehr als verdoppelt und belaufen sich nun auf ca. 880 Mio. Euro. Der ODA-Anteil der Bundesländer blieb in etwa gleich. Diese Leistungen bestehen vor allem in Studienplatzkosten in Deutschland für Studierende aus Entwicklungsländern.

Im zeitlichen Ablauf spielten Schuldenerlasse eine unterschiedliche Rolle: Seit 2009 sind die Schuldenerlasse kontinuierlich gesunken. 2015 betragen sie nur noch 0,4 Prozent der Gesamt-ODA.

Die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG) bietet Finanzierungen für Unternehmen und Finanzinstitutionen in Form von Langfristdarlehen und Beteiligungen an. Marktmittel sind von der KfW am Kapitalmarkt aufgenommene Gelder, die im Auftrag der Bundesregierung den Partnerländern der deutschen EZ zu vergünstigten Konditionen bereitgestellt werden. Die Hauptfinanzierungsinstrumente sind einerseits Entwicklungskredite beruhend auf einer Mischung aus Haushalts- und KfW-Mitteln und andererseits Förderkredite. Letztere sind Darlehen zu marktnahen Konditionen, bei denen keine Haushaltsmittel zum Einsatz kommen. Während KfW-Marktmittel bis 2009 sehr gering waren, sind sie ab 2010 massiv angestiegen. Ihr Anteil an der Gesamt-ODA betrug 2015 (brutto) 24 Prozent. Durch die Reform der Anrechnungsregeln der OECD für Darlehen wird der Anteil der KfW-Marktmittel an der deutschen ODA ab 2018 deutlich zurückgehen.

Ausgaben für Flüchtlinge sind für einen Zeitraum von bis zu zwölf Monaten des Aufenthaltes des Flüchtlings im Aufnahmeland als ODA anrechenbar. Während sie 2010 mit 66 Mio. Euro relativ gering waren (0,6 Prozent der Gesamt-ODA), stiegen sie 2015 aufgrund des hohen Zustroms an Geflüchteten auf das Vierzigfache an (2,7 Mrd. Euro, 16,8 Prozent der Gesamt-ODA) und betragen 2016 5,9 Mrd. Euro (26,3 Prozent der Gesamt-ODA). Auch dadurch konnte Deutschland das 0,7 Prozent-Ziel erstmals erreichen. Der inzwischen deutliche Rückgang ankommender Flüchtlinge wird sich auch in der ODA-Quote widerspiegeln.

Analyse der neueren Entwicklung

Die vom DAC akzeptierte Anrechnung von Studienplatzkosten lässt sich kritisch hinterfragen – einerseits, was ihren kalkulatorischen Charakter anbelangt, andererseits, weil der mit ihnen einhergehende Kapazitätsaufbau in den Partnerländern sehr begrenzt ist. Kritik kann auch geübt werden an der Anrechenbarkeit von Schuldenerlassen als ODA, da es sich vielfach um „Phantomschulden“ handelt: Buchschulden, die auf dem Papier stehen, aber aufgrund der hohen Verschuldung nicht mehr bedient werden können, aufgelaufene Zinsen für ausgefallene Kredite oder „illegitime Schulden“ (z.B. im Fall des früheren Diktators Mobuto in der Demokratischen Republik Kongo).

Aufgrund der Bedeutung der Marktmittel für die deutsche Gesamt-ODA hat die Veränderung ihrer Anrechenbarkeit Folgen. Das Kernelement der ODA-Reform zu Entwicklungsdarlehen beinhaltet die Umstellung von einer „Zahlungsstromlogik“ auf eine „Schenkungslogik“ (Kasten 2). Ab 2018 gehen Entwicklungsdarlehen nicht mehr mit ihren Bruttozahlungsströmen (Cashflow-Methode), sondern in Höhe ihres Schenkungselements in die ODA-Statistik ein (Zuschussäquivalent-Methode). Im Gegenzug gibt es keinen Abzug bei Rückzahlungen mehr. Insgesamt profitiert der deutsche

ODA-Ansatz von der Reform. „Verluste“ in den ersten Jahren nach der ODA-Reform stehen langfristige „Gewinne“ ab ca. 2023 gegenüber. Grund für die rechnerisch langfristig positive Wirkung der ODA-Reform ist, dass Darlehen ab 2018 (Schenkungslogik) dauerhaft positive Netto-ODA erzeugen, während Darlehen bis 2017 (Zuschussäquivalentlogik) insgesamt ODA-neutral waren, da die Tilgungen von der ODA abgezogen wurden.

Da der Flüchtlingszuzug insgesamt sinkt, steht zu erwarten, dass die ODA-anrechenbaren Flüchtlingsausgaben deutlich zurückgehen werden. Ohne anderweitigen Aufwuchs wird Deutschland voraussichtlich wieder hinter das 0,7 Prozent-Ziel zurückfallen. Zur vom DAC gebilligten Anerkennung der Flüchtlingsausgaben als ODA gab es in den vergangenen Jahren eine kontroverse Diskussion, da die Aufwendungen weder einen Finanztransfer an Entwicklungsländer darstellen, noch einen direkten Entwicklungszweck haben.

Kasten 2: Neudefinition ODA-anrechenbarer Darlehen
<p>ODA-anrechenbare Darlehen müssen vergünstigt (konzessionär) angeboten werden. Bisher wurde der volle Auszahlungsbetrag als ODA angerechnet (Cashflow-Methode). Die Rückzahlung des Darlehens wurde von den ODA-Leistungen des Geberlandes wieder abgezogen. Nach einer 2014 beschlossenen ODA-Revision wird seit 2018 nur noch das Schenkungselement des Darlehens als ODA angerechnet. Dies ist der Teil der Darlehenssumme, der wirtschaftlich betrachtet einem Zuschuss entspricht (Zuschussäquivalent-Methode).</p> <p>Je höher das Schenkungselement eines Darlehens ist, desto höher ist die Summe, die als ODA angerechnet werden kann. Hiermit soll ein Anreiz gesetzt werden, Darlehen zu möglichst günstigen Konditionen zu vergeben. Die Mindestsätze für das Schenkungselement wurden neu definiert und nach Ländergruppen abgestuft. So müssen Darlehen an die am wenigsten entwickelten Länder (<i>least developed countries</i>, LDCs) oder andere Länder mit niedrigem Einkommen (<i>low income countries</i>, LICs) ein Schenkungselement von mindestens 45 Prozent aufweisen. Dagegen liegen die Mindestschenkungselemente für Länder mit mittlerem Einkommen (LMICs und UMICs) bei lediglich 15 bzw. 10 Prozent. Ferner wurde ein nach Ländergruppen gestaffelter Diskontierungssatz eingeführt, der für die Berechnung des Schenkungselementes eines Darlehens verwendet wird. Er dient als Referenzwert für den tatsächlich vereinbarten Zinssatz eines Darlehens. Je weiter dieser Zinssatz von dem Diskontierungssatz entfernt ist, desto höher fällt das Schenkungselement aus, d.h. der ODA-anrechenbare Anteil des Darlehens. Ein Darlehen an ein LDC/LIC wird in höherem Maße als ODA angerechnet als ein Darlehen mit denselben Konditionen an ein LMIC oder UMIC. Hierdurch soll ein Anreiz für Geberländer geschaffen werden, den Anteil der ODA-Mittel an LDCs/LICs zu erhöhen.</p>
<p>Quelle: Development Initiatives (2017)</p>

Es gibt gegenwärtig keine systematische übergreifende Koordination der ODA-Ressorts. Eine Koordination sämtlicher Leistungen wäre sinnvoll, um den deutschen ODA-Beitrag anhand entwicklungspolitischer Kriterien strategisch ausrichten zu können. Der 2010 eingerichtete Ressortkreis „Technische Zusammenarbeit und ODA-Transparenz“ auf Staatssekretärs-

Ebene sollte unter Federführung des BMZ als „ODA-Koordinator“ mit einem breiteren Mandat wiederbelebt werden. Dabei sollten sämtliche Bereiche einbezogen werden, die zur ODA beitragen, vor allem auch die finanzielle Zusammenarbeit. Das Kanzleramt sollte dem BMZ diese Rolle ausdrücklich und sichtbar zuweisen, z.B. mittels eines Organisationserlasses. Der Ressortkreis sollte zu einem Koordinierungs- und Abstimmungsgremium auf Staatssekretärs-Ebene ausgebaut werden. Alle 14 ODA-Ressorts sollten daran teilnehmen. Dieses Gremium sollte jährlich tagen. Unter dieser Ebene sollten etwa alle zwei Monate Abstimmungsgespräche auf Abteilungsleiter-Ebene stattfinden, an denen die wichtigen ODA-Ressorts, nämlich BMZ, AA, BMU, BMBF, BKM und BMEL, teilnehmen. Eine entwicklungspolitische Prüfung der ODA-Vorhaben der 14 Ressorts nach dem Vorbild BMZ/BMU ist unabdingbar.

Strategische Implikationen

Die Strukturveränderungen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit sollten stärker Teil der politischen und fachöffentlichen Debatten sein. Welche Verschiebungen sind erstrebenswert oder weniger wünschenswert? Sollten die ODA-Mittel besser gebündelt oder dezentral verwendet werden? Insbesondere sollte es darum gehen, die Chancen sowie Herausforderungen und möglichen Risiken der Strukturveränderungen genauer zu erfassen, sodass Bundesregierung und Bundestag mit ihren Entscheidungen die Entwicklungszusammenarbeit Deutschlands weiter verbessern können.

Die bereits stattgefundenen Veränderungen lassen sich in sehr unterschiedlicher Weise interpretieren.

Erstens könnten die Verschiebungen der deutschen ODA überwiegend positiv bewertet werden. Dazu zählt, dass Entwicklungspolitik nicht mehr allein als vergleichsweise kleines Handlungsfeld vorrangig des BMZ verstanden wird. Neue regionale und globale Herausforderungen haben dazu geführt, dass andere Ressorts mittlerweile ein sehr viel stärkeres Interesse daran haben, Ressourcen für Entwicklungskooperation zu erhalten und einzusetzen. Dieses gewachsene Interesse lässt sich auch als neue internationale Verantwortung verschiedener Politikfelder verstehen.

Zweitens könnten die stattfindenden Verschiebungen der deutschen ODA überwiegend negativ bewertet werden. Die Verteilung der Mittel auf mehr Akteure macht es demnach schwerer, einen kohärenten entwicklungspolitischen Ansatz zu verfolgen. Tendenziell – so ließe sich argumentieren – sehen sich andere Ressorts aufgrund ihrer Aufgabenstellung und Interessen nicht primär entwicklungspolitischen Zielen, Normen und Standards (etwa die, die im Rahmen des DAC erarbeitet werden) verpflichtet, sondern anderen Zielsetzungen. Andere politische Ziele können durchaus legitim sein; allerdings sollte der Einsatz von ODA-Mitteln primär entwicklungspolitische Zwecke verfolgen. Insgesamt könnte eine solche Interpretation davon ausgehen, dass andere Politikfelder deutlich erfolgreicher bei der Einwerbung von ODA-Mitteln waren und damit die jetzige Situation einen relativen Bedeutungsverlust des BMZ und damit des originären entwicklungspolitischen Politikfeldes bedeutet.

In jedem Fall besteht aufgrund der Zunahme der ODA-Leistungen sowie der steigenden Bedeutung sehr unterschiedlicher entwicklungspolitischer Akteure in Deutschland ein erhöhter Koordinierungsbedarf.

Literatur

- Bohnet, M. (2017). *Politische Ökonomie der deutschen Entwicklungszusammenarbeit* (Discussion Paper 20/2017). Bonn: DIE.
- Bohnet, M., Klingebiel, S., & Marschall, P. (2018). *Die Struktur der deutschen öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit: Hintergründe, Trends und Implikationen für das BMZ und andere Bundesressorts* (Discussion Paper 15/2018). Bonn: DIE.
- Bundesministerium der Finanzen. *Bundshaushaltspläne 2010 – 2017*.
- Development Initiatives. (2017). *ODA modernisation* (background paper). Bristol: Autor.
- Klingebiel, S. (2017). *Entwicklungspolitik in turbulenten Zeiten – Neuorientierung im Kontext von Krisen und strukturellem Wandel*. *Wirtschaftspolitische Blätter*, 3/2017. Wien.

Dr. Michael Bohnet
Professor für Volkswirtschaftslehre
und Ministerialdirektor i.R.

Dr. Stephan Klingebiel
Co-Chair
„Inter- und transnationale Zusammenarbeit“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Dr. Paul Marschall
Wissenschaftlicher Mitarbeiter
„Inter- und transnationale Zusammenarbeit“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

DOI: 10.23661/as9.2018