



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Wissenschaftliche Dienste

Dokumentation

Official Development Assistance (ODA)
Definition, Entwicklung, Kritik

Official Development Assistance (ODA)

Definition, Entwicklung, Kritik

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 -072/23
Abschluss der Arbeit: 26. Oktober 2023
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und Humanitäre Hilfe

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einführung	4
2.	ODA	4
2.1.	Definition	4
2.2.	Ausschlusskriterien	9
2.3.	Förderbereichsschlüssel	10
2.1.	Das 0,7-Prozent-Ziel	11
2.2.	Entwicklung der deutschen ODA-Quote	12
2.3.	Wissenschaftliche Kritik am 0,7-Prozent-Ziel	13
2.4.	Mögliche Alternativen zum Fokus auf ODA	18

1. Einführung

Diese kommentierte Dokumentation behandelt öffentliche Entwicklungsausgaben gemäß der Definition der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development, **OECD**). Diese wird mit der Abkürzung **ODA** (Official Development Assistance, öffentliche Entwicklungshilfe) bezeichnet.

Die OECD hat für ihre Mitgliedstaaten eine Reihe von Kriterien zur Berechnung der ODA aufgestellt. **Offizielles Ziel aller OECD-Geberländer ist eine Quote von jährlich 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE)**. Sowohl dieses Ziel als auch die zugrundeliegenden Kriterien unterliegen bzw. unterliegen einer Entwicklung.

Diese Arbeit befasst sich zunächst mit den Grundlagen, d.h. der Definition von ODA gemäß der OECD und den Ausnahmen sowie dem ODA-Ziel von 0,7 Prozent des BNE der Geberländer. Es folgt ein kurzer Abriss der Entwicklung der deutschen ODA-Quote. Zum Abschluss werden knapp die relevanten Diskussionen bzw. Kritik an der ODA-Quote bzw. deren Definition und Berechnung dargestellt sowie ein alternativer Ansatz umrissen.

2. ODA

Der Ausschuss für Entwicklungshilfe (Development Assistance Committee, **DAC**)¹ der OECD misst seit 1961 den Transfer von Ressourcen an Entwicklungsstaaten. Im Jahre 1969 stellte der DAC zum ersten Mal eine Definition von ODA auf, die 1972 präzisiert wurde. Diese Definition war bis 2018 gültig.

2.1. Definition²

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat einen **Leitfaden „Was ist Official Development Assistance (ODA)“** veröffentlicht, der die wichtigsten Informationen zusammenfasst.³

Im Folgenden werden jedoch die Originalquellen der OECD herangezogen und ins Deutsche übersetzt, um ein vollständigeres Bild darzustellen.

1 Der DAC hat derzeit 32 Mitgliedsstaaten. Alle 2-3 Jahre treffen sich die mit EZ betrauten Minister und Ministerinnen zu High Level Meetings. Gewöhnliche Sitzungen des DAC bestehen aus Delegierten der Mitgliedstaaten sowie ggf. Behörden- und Regierungsvertretern. OECD, Development Assistance Committee (DAC), 2023, <https://www.oecd.org/dac/development-assistance-committee/> (zuletzt abgerufen am 25. Oktober 2023).

2 Alle Informationen dieses Abschnittes, sofern nicht durch Fußnote anderweitig vermerkt: OECD, Official development assistance – definition and coverage, 2023, <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm> (zuletzt abgerufen am 17. Oktober 2023). Übersetzungen durch den Verfasser.

3 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Leitfaden „Was ist Official Development Assistance (ODA)“, Januar 2023, <https://www.bmz.de/resource/blob/141382/leitfaden-was-ist-oda-barrierefrei.pdf> (zuletzt abgerufen am 18. Oktober 2023).

Einige Aspekte der aktuellen Definition sind noch nicht endgültig geklärt: sowohl über die Berechnungsmethode für Finanzhilfen an den Privatsektor eines Empfängerlandes als auch über die Definition von Vorzugsbedingungen bei bestimmten Hilfsinstrumenten (auch hier in erster Linie Hilfen an den Privatsektor betreffend) besteht noch keine Einigkeit (**siehe dazu die Anmerkungen 8, 9, 13 und 14**). **Trotzdem ist die ODA-Definition des DAC für alle Geberländer gültig.**

Bis 2018⁴ lautete die Definition:

“Those flows to countries and territories on the DAC List of ODA Recipients and to multilateral institutions which are:

- provided by official agencies, including state and local governments, or by their executive agencies; and

each transaction of which:

- is administered with the promotion of the economic development and welfare of developing countries as its main objective; and
- is concessional in character and conveys a grant element of at least 25 per cent (calculated at a rate of discount of 10 per cent).“

Zu Deutsch:

„Jene Mittelzuflüsse an Staaten und Territorien auf der DAC-Liste von ODA-Empfängern und an multilaterale Institutionen, die:

- von öffentlichen Stellen, inklusive staatlichen und lokalen Regierungen, oder von ihren Durchführungsorganisationen bereitgestellt werden; und

von denen jeder

- mit dem Hauptziel der Förderung wirtschaftlicher Entwicklung und Wohlfahrt von Entwicklungsländern und
- zu Vorzugsbedingungen und mit einem Zuschuss-Anteil von mindestens 25 Prozent gewährt wird (berechnet mit einem Abzinsungssatz von zehn Prozent).“

Diese Definition wurde seither vom DAC geändert bzw. präzisiert.⁵ Die maßgebliche Größe zur Berechnung von ODA ist nicht mehr nur der *ODA flow*, sondern das *ODA grant equivalent*.

4 Das heißt: bis zu den verfügbaren Zahlen von 2017. Die offiziellen ODA-Quoten der OECD-Staaten werden anhand realer gemeldeter Zahlen, also *ex post* im Folgejahr, festgestellt.

5 OECD, The modernisation of official development assistance (ODA), 2023, <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/modernisation-dac-statistical-system.htm> (zuletzt abgerufen am 26. Oktober 2023).

Zum Unterschied zwischen diesen beiden Größen führt die OECD aus:⁶

„ODA can take the form of (i) grants⁷, where financial resources are provided to developing countries free of interest and with no provision for repayment, or (ii) soft loans, which have to be repaid with interest, albeit at a significantly lower rate than if developing countries borrowed from commercial banks.

ODA flows: Until recently, grants and loans were valued in the same way: by recording the flows of cash that were granted, or the face value of loans that were lent to developing countries, deducting any repayments on the loans. This “cash basis” or “flow basis” method, has been used to produce ODA headline figures until 2018.

ODA grant equivalent: From 2018 onwards, instead of recording the actual flows of cash between lender and borrower, the headline measure of ODA is based on the loans’ “grant equivalents”. This new way of measuring aid loans aims to better reflect the actual effort by donor countries – and their taxpayers: only the “grant equivalent” of loans is recorded as ODA. The more generous the loan, the higher the ODA value. For the sake of transparency, ODA flows are still collected and published, in parallel of ODA grant equivalents.“

Auf Deutsch:

„ODA kann erstens die Form von Finanzhilfen haben, bei denen Entwicklungsländern Finanzmittel zinsfrei und ohne Pflicht zur Rückzahlung zur Verfügung gestellt werden, oder zweitens von zinsgünstigen Darlehen, die zwar zurückgezahlt werden müssen, aber zu weitaus niedrigeren Zinsen, als Entwicklungsländer sie bei kommerziellen Banken erhielten.

ODA flows: Bis vor kurzem wurden Finanzhilfen und Darlehen auf die gleiche Art bewertet: durch Aufzeichnung der als Finanzhilfen geleisteten Barmittel oder des Wertes von an Entwicklungsländer vergebenen Darlehen bei Abzug aller Rückzahlungen. Diese „barmittelbasierte“ oder „zuflussbasierte“ Methode wurde bis 2018 zur Erstellung von ODA-Zahlen angewandt.

6 Die Erläuterungen zum Unterschied zwischen *ODA flow* und *ODA grant equivalent* stammen aus: OECD, Frequently asked questions: official development assistance (ODA), 2023, <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/faq.htm> (zuletzt abgerufen am 17. Oktober 2023).

7 **Anmerkung zu den Übersetzungen:** Die Begriffe *grant* und *loan* haben jeweils mehrere deutsche Übersetzungen. **Grant** kann u.a. Förderung, Zuschuss, Finanzhilfe, Beihilfe bedeuten; **loan** Darlehen, Kredit, Leihgabe oder Anleihe. In der vorliegenden Arbeit wird *grant* als Finanzhilfe, *loan* als Darlehen übersetzt, es sei denn, der Sinnzusammenhang macht eine andere deutsche Übersetzung eindeutig treffender. *Grant* ist in aller Regel eine unentgeltliche (wenn auch nicht zwingend bedingungslose) Förderung, *loan* impliziert ein Schuldverhältnis und die Pflicht zur Schuldenbegleichung, also z.B. ein zinsloses oder verzinstes Darlehen. **Das BMZ übersetzt *grant* in seinem Leitfaden (Anm. 2) als „Zuschuss“ und *loan* als „Schuldeninstrument“.** Da „Zuschuss“ im allgemeinen Sprachgebrauch nur eine Teilförderung impliziert, was aber nicht der Fall sein muss (Maßnahmen können auch komplett von einem Geber bezahlt werden, oder der Zuschuss umfasst einen sehr großen Teil der Kosten), wurde sich in dieser Arbeit bei den Übersetzungen aus den Originalquellen für „Finanzhilfe“ entschieden. „Schuldeninstrument“ wiederum ist nach Ansicht des Verfassers zwar prinzipiell präziser als „Darlehen“, aber im allgemeinen Sprachgebrauch völlig ungebräuchlich. Darlehen und Kredite sind beide Schuldeninstrumente und unterscheiden sich rechtlich, im normalen Sprachgebrauch werden sie jedoch synonym verwendet.

ODA grant equivalent: Seit 2018 basieren die ODA-Zahlen auf dem ‚grant equivalent‘ [Zuschussäquivalent] von Darlehen, anstatt auf der Aufzeichnung von tatsächlichen Barmittelflüssen zwischen Darlehensgeber und -empfänger. Diese neue Art, Entwicklungsdarlehen zu messen, zielt darauf ab, die tatsächlichen Leistungen von Geberländern (und ihrer Steuerzahler) besser wiederzugeben: nur das „Zuschussäquivalent“ (BMZ) von Darlehen wird als ODA registriert. Je großzügiger das Darlehen, desto höher der Wert der ODA. Im Sinne der Transparenz werden *ODA flows* immer noch gesammelt und veröffentlicht, parallel zu den *ODA grant equivalents*.“

Seit 2019 lautet die Definition daher:

„The **ODA grant equivalent** is a measure of donor effort. Grants, loans and other flows entering the calculation of the ODA grant equivalent measure are referred to as **ODA flows**.

[ODA flows] are defined as those flows to countries and territories on the DAC List of ODA Recipients and to multilateral development institutions which are:

- i. provided by official agencies, including state and local governments, or by their executive agencies; and
- ii. each transaction of which:
 - o is administered with the promotion of the economic development and welfare of developing countries as its main objective; and
 - o is concessional in character. In DAC statistics, this implies a grant element of at least ([see note 4](#))⁸
 - **45 per cent** in the case of bilateral loans to the official sector of LDCs and other LICs (calculated at a rate of discount of 9 per cent).
 - **15 per cent** in the case of bilateral loans to the official sector of LMICs (calculated at a rate of discount of 7 per cent).
 - **10 per cent** in the case of bilateral loans to the official sector of UMICs (calculated at a rate of discount of 6 per cent).
 - **10 per cent** in the case of loans to multilateral institutions ([see note 1](#)) (calculated at a rate of discount of 5 per cent for global institutions and multilateral development banks, and 6 per cent for other organisations, including sub-regional organisations) ([see notes 2 and 3](#)).“

8 **Die Fußnoten im Originaltext sind von entscheidender Bedeutung für das tiefere Verständnis der Definition.** Im Sinne der Übersichtlichkeit dieser Arbeit werden sie hier nur in der deutschen Übersetzung geliefert; die englischen Originalfassungen finden sich in der unter Anm. 2 verlinkten Quelle. Dort ist ihre Reihenfolge aus nicht nachvollziehbaren Gründen 4, 1, 2 und 3. Um den Leser nicht zu sehr zu verwirren, wurde in der deutschen Übersetzung auf eine neue Numerierung verzichtet. Die Übersetzung findet sich in der „Anmerkung zur Fußnote“.

Auf Deutsch:

Das *ODA grant equivalent*

[BMZ: Zuschussäquivalent] ist ein Maß für die Leistungen von Gebern. Finanzhilfen, Darlehen und andere Mittelflüsse, die in die Berechnung des *ODA grant equivalent* eingehen, werden als *ODA flows* bezeichnet.

[*ODA flows*] werden definiert als jene Mittelzuflüsse zu Ländern und Territorien auf der DAC-Liste der Empfänger sowie zu multilateralen Institutionen, die:

- i. von offiziellen Behörden, inklusive staatlichen und regionalen Regierungen oder von ihren Durchführungsorganisationen bereitgestellt werden und
- ii. von denen jeder
 - o mit dem Hauptziel der Förderung wirtschaftlicher Entwicklung und Wohlfahrt von Entwicklungsländern und
 - o zu Vorzugsbedingungen gewährt wird. In den DAC-Statistiken bedeutet dies einen Zuschuss-Anteil von mindestens ([see note 4](#))⁹
 - **45 Prozent** im Fall von bilateralen Finanzhilfen für den offiziellen Sektor von LDCs und anderen LICs¹⁰ (berechnet mit einem Abzinsungssatz von neun Prozent).
 - **15 Prozent** im Fall von bilateralen Finanzhilfen für den offiziellen Sektor von LMICs¹¹ (berechnet mit einem Abzinsungssatz von sieben Prozent).

9 „Die Methode zur Berechnung des *ODA grant equivalent* wurde bislang [nur] für bilaterale Finanzhilfen an den staatlichen Sektor und an multilaterale Institutionen definiert, nicht für Finanzhilfen an den Privatsektor. Über einen Ansatz zur Messung der Geberleistungen bei Nutzung von Privatsektoreninstrumenten konnte **bisher keine Übereinkunft** erzielt werden, weshalb er in dieser Interimsversion der Direktiven nicht wiedergegeben wird.“ Im englischen Original: „The method for calculating ODA grant equivalent has so far been defined for bilateral loans to the official sector and for loans to multilaterals, not for loans to the private sector. The approach for measuring the donor effort in the use of private-sector instruments has not been agreed yet and is therefore not reflected in this interim version of the Directives“ (Anm. 2). Hervorhebungen durch den Verfasser.

10 **LDCs:** Least Developed Countries; am geringsten entwickelte Länder. **LICs:** Low Income Countries; Länder mit geringem Einkommen. LDCs sind immer auch LICs.

11 **LMICs:** Low and Middle Income Countries; Länder mit mittlerem oder geringem Einkommen.

- **10 Prozent** im Fall von bilateralen Finanzhilfen für den offiziellen Sektor von UMICs¹² (berechnet mit einem Abzinsungssatz von sechs Prozent).
- **10 Prozent** im Fall von Darlehen für multilaterale Institutionen¹³ (berechnet mit einem Abzinsungssatz von fünf Prozent bei globalen Institutionen und multilateralen Entwicklungsbanken sowie sechs Prozent für andere Organisationen, inklusive subregionale Organisationen).¹⁴

2.2. Ausschlusskriterien

Diese Definition wird durch eine Reihe von Ausnahmen präzisiert. Nicht jeder Mittelfluss an Entwicklungsländer kann als ODA an den DAC gemeldet und angerechnet werden. Grundsätzlich können nur solche Transfers auf die ODA angerechnet werden, **die der Entwicklung des Empfängerlandes dienen.** Die Definitionshoheit darüber hat der DAC, der seine Regeln im Laufe der Zeit immer weiter präzisiert bzw. verfeinert hat. Zwar haben Geber- und Empfängerländer durchaus gewisse Spielräume bei der Interpretation, was entwicklungsdienlich ist (ansonsten

12 **UMICs:** Upper Middle Income Countries: Länder mit einem höheren mittleren Einkommen. Für eine knappe Darstellung der Klassifizierung von Staaten nach den Kategorien LDCs, LICs, LMICs und UMICs aus Sicht der Weltbank siehe Neil Fantom, Haishan Fu und William C. Prince, LICs, LMICs, UMICs, and HICs: classifying economies for analytical purposes, World Bank Data Blog, 13. Juni 2014, <https://blogs.worldbank.org/open-data/lics-lmics-umics-and-hics-classifying-economies-analytical-purposes> (zuletzt abgerufen am 17. Oktober 2023).

13 „Dies beinhaltet sowohl Finanzhilfen in Form von Grundbeiträgen für multilaterale Institutionen (klassifiziert als multilaterale ODA), Finanzhilfen, die durch multilaterale Institutionen weitergegeben werden (klassifiziert als bilaterale ODA) und Finanzmittel, die an von diesen Institutionen verwaltete Treuhandfonds vergeben werden.“ Im englischen Original: „This includes both loans in the form of core contributions to multilateral institutions (classified as multilateral ODA), loans channelled through multilateral institutions (classified as bilateral ODA), and loans to trust funds administered by these institutions.“ (Anm. 2).

14 Fußnote 2 der Quelle: „Die **Definition von Vorzugsbedingungen muss für andere Arten von Darlehen** (z.B. Darlehen an den Privatsektor) **sowie für andere Nicht-Finanzhilfe-Instrumente** (z.B. Anteilskapital) **noch geklärt werden.** Bis zu dieser Klärung bleibt das Kriterium „zu Vorzugsbedingungen und mit einem Zuschuss-Anteil von mindestens 25 Prozent gewährt (berechnet mit einem Abzinsungssatz von zehn Prozent)“ für diese Instrumente weiterhin bestehen.“ Im englischen Original: „The definition of concessionality remains to be clarified for other types of loans [e.g. loans to the private sector], and other non-grant instruments (e.g. equity). Pending clarification, the criterion “is concessional in character and conveys a grant element of at least 25 per cent (calculated at a rate of discount of 10 per cent)” remains in force for these instruments.“ (Anm. 2).

Fußnote 3 der Quelle: „Abzinsungssätze bestehen aus einem Grundzinssatz von fünf Prozent, was in Einklang steht mit dem Abzinsungssatz, den der IWF [Internationaler Währungsfonds, *International Monetary Fund*, IMF] im Jahre 2014 für die Berechnung von IWF-Zuschüssen benutzte, sowie einem Anpassungsfaktor von einem Prozent für UMICs, zwei Prozent für LMICs und vier Prozent für LDCs und andere LICs. Es gibt keinen Anpassungsfaktor für Kredite an globale Institutionen und multilaterale Entwicklungsbanken und einen von einem Prozent für Kredite an andere multilaterale Organisationen, eingeschlossen subregionale Organisationen. Der DAC wird regelmäßig das Erfordernis einer Anpassung der Abzinsungssätze prüfen, insbesondere in Folge jeder Änderung des IWF-Satzes.“ Im englischen Original: „Discount rates consist of a base factor of 5%, which is consistent with the discount rate that IMF used in 2014 for calculating IMF grant element, and an adjustment factor of 1% for UMICs, 2% for LMICs and 4% for LDCs and other LICs. There is no adjustment factor for loans to global institutions and multilateral development banks, and an adjustment factor of 1 per cent for loans to other multilateral organisations, including sub-regional organisations. The DAC will regularly assess the need for adjusting discount rates, in particular following any change to the IMF rate.“

könnte die Entwicklungszusammenarbeit sich auch nur schwer weiterentwickeln), doch gibt es mehrere Arten von Mittelzuflüssen, bei denen der DAC eindeutig ausschließt, dass sie der Entwicklung nützen und als ODA gemeldet werden können.

Die relevantesten hierbei sind:

- **Militärhilfe.** Kein Militärgerät und keine militärischen Dienstleistungen können als ODA gemeldet werden. Auch Antiterroraktivitäten sind ausgeschlossen. Die Kosten für die Nutzung des Militärs des Geberlandes zur Lieferung humanitärer Hilfe können jedoch angerechnet werden.
- **Friedensmissionen.** Die meisten Ausgaben für Friedensmissionen können im Einklang mit dem Ausschluss von Militärausgaben nicht angerechnet werden. Einige sehr eng definierte entwicklungsrelevante Aktivitäten im Rahmen von Friedensmissionen können jedoch angerechnet werden (Beispiel: Anlegen von Brunnen für die Zivilbevölkerung im Rahmen einer Friedensmission in einem Entwicklungsland).
- **Atomenergie.** Kann als ODA angerechnet werden, wenn sie zivilen Zwecken dient.
- **Kulturprogramme.** Auf die ODA anrechenbar, wenn sie dem Aufbau kultureller Kapazitäten (Museen, Bibliotheken, Orchester usw.) im Empfängerland dienen. Touren von Künstlern oder Sportlern des Geberlandes oder Aktivitäten, die primär der Imagepflege des Geberlandes dienen, können nicht angerechnet werden.
- **Studienplatzkosten.**¹⁵ Auf Grundlage der Hochschulstatistik und Hochschulfinanzstatistik werden die Studienplatzkosten berechnet. Kosten für Studierende (aus Empfängerländern) der Fächergruppen Sport, Kunst/Kunstwissenschaft, Sprach- und Kulturwissenschaften werden nicht auf die ODA angerechnet. Kosten für Studierende, die nach Abschluss des Studiums ein Bleiberecht im Geberland erhalten, sind ebenfalls nicht auf die ODA anrechenbar.

2.3. Förderbereichsschlüssel

Jährlich überarbeitet der DAC die Liste der sogenannten **Förderbereichsschlüssel**. Diese sind von den DAC-Mitgliedern zu verwenden, um Maßnahmen ihrer Entwicklungszusammenarbeit (EZ), technischen Zusammenarbeit (TZ) sowie humanitären Hilfe¹⁶ an das DAC zwecks An- und Berechnung ihrer ODA zu melden.

Dies macht die ODA der DAC-Staaten grundsätzlich gut vergleichbar – sowohl, was die dafür ausgegebenen Mittel, als auch die Aufschlüsselung nach EZ-Maßnahmen als solche angeht.

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat auf seinen Webseiten eine „**Kurzübersicht über die aktuellen Förderbereichsschlüssel**“ (von 2021) sowie einige der Vergangenheit veröffentlicht. Es gibt **zehn Hauptförderbereiche und insgesamt 47**

15 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Anm. 3).

16 In Deutschland werden EZ/TZ und humanitäre Hilfe sachlich und institutionell getrennt. Die meisten Staaten handhaben dies nicht so und auch der DAC betrachtet humanitäre Hilfe als Entwicklungshilfe.

Förderbereiche, die wiederum in zahlreiche Unterförderbereiche aufgeteilt sind.¹⁷ Der Förderbereich 140 „Wasser und Abwasser / Abfallentsorgung“ hat z.B. insgesamt zehn Unterförderbereiche, von denen einige eine erhebliche Bandbreite aufweisen.¹⁸ Die gesamte Liste hat 39 Seiten, was die ihre Detailliertheit indiziert.

2.1. Das 0,7-Prozent-Ziel

Die meisten der 32 DAC-Mitgliedstaaten haben sich seit den 1970er Jahren zu einem Ziel von ODA in Höhe von 0,7 Prozent ihres Bruttonationaleinkommens bekannt.

Dieses Ziel wurde auf Grundlage eines im Jahre 1958 vom Weltkirchenrat vorgeschlagenen Wertes von einem Prozent des BNE formuliert. Dies entsprach damals ungefähr dem Doppelten der Mittelzuflüsse von den entwickelten Staaten in die Entwicklungsländer. Die Definitionen von Entwicklungshilfe und der dazu zählenden Mittelzuflüsse wurden im Verlauf der 1960er Jahre weiter präzisiert und im Jahre 1968 hatten alle damaligen DAC-Mitglieder sich zu dem 1-Prozent-Vorschlag bekannt.

Als die Definition von Entwicklungshilfe jedoch auf Nettozuflüsse aus dem Privatsektor (d.h. Wirtschaft und Banken, aber auch Spenden von Privatpersonen) der Geberländer an Empfängerländer erweitert wurde, trat ein nicht zu überwindendes Problem auf: die Regierungen der DAC-Staaten konnten die jährlichen Höhen dieser Privatmittelzuflüsse (die auch damals bereits mehr als die Hälfte aller Zuflüsse ausmachten) weder steuern noch vorhersagen. Daher sollte ein neues Unterziel für die *offizielle*, also staatliche, Entwicklungshilfe gefunden werden. Der Generalsekretär der Vereinten Nationen Raúl Prebisch schlug auf der Sitzung der Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD) im Jahre 1968 ein auf ökonomischen Berechnungen des Niederländers Jan Tinbergen beruhendes Ziel von 0,75 Prozent des BNE für die staatliche Entwicklungshilfe (ODA) vor. Den Berechnungen Tinbergens zufolge sollte die Gesamt-ODA in dieser Höhe für die Entwicklung der Empfängerländer ausreichend sein. Das Ziel sollte bis zum Jahr 1972 erreicht werden. Viele, aber nicht alle entwickelten Staaten akzeptierten die Zielmarke.

Die von der Weltbank eingesetzte Pearson-Kommission baute auf dem 0,75-Prozent-Vorschlag auf und empfahl 1969 in ihrem Abschlussbericht ein Ziel von 0,7 Prozent, dass bis 1975, spätestens jedoch 1980, erreicht werden sollte. Diese Empfehlung wurde von den Vereinten Nationen aufgenommen und nach längeren Debatten sowohl von den meisten Geber- als auch Empfängerländern akzeptiert. **Am 24. Oktober 1970 verabschiedete die VN-Generalversammlung eine Resolution, die das Ziel beinhaltete.** Dabei stützte sich die Resolution auf die ODA-Definition der OECD. Die

17 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Kurzübersicht über Förderbereichsschlüssel (FBS), 2023, <https://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen-fakten/oda-zahlen/hintergrund/foerderbereichsschlüssel-35676> ; FBS-Übersicht von 2021 unter: <https://www.bmz.de/resource/blob/107306/0-4-foerderbereichsschlüssel-ab-berichts-jahr-2021.pdf> (zuletzt abgerufen am 18. Oktober 2023).

18 Exemplarisch sei hier der FBS 14031 „Grundlegende Versorgung mit Trinkwasser“ genannt. Das BMZ führt als Maßnahmen, die hier einzuordnen sind, auf: Ländliche Wasserversorgung unter Einsatz von Handpumpen, Erfassung von Quellgewässern, auf Schwerkraft beruhenden Systemen, Regenwassersammlung und Nebelwassergewinnung, Speichertanks, kleinen Verteilungssystemen meist mit gemeinsamen Anschlüssen bzw. Nutzungsstellen. Städtische Wasserversorgung unter Einsatz von Handpumpen und örtlichen Nachbarschaftsnetzen einschließlich solcher mit gemeinsamen Anschlüssen.

meisten DAC-Mitglieder bekannten sich im Laufe der Zeit zu diesem (zumindest langfristig zu erreichenden) Ziel oder akzeptierten es konkludent (durch Unterstützung entsprechender Resolutionen, Erklärungen etc.).

Das 0,7-Prozent-Ziel ist somit ein Ergebnis der Arbeit verschiedener Institutionen: OECD, VN und Weltbank, aufbauend auf Berechnungen von insbesondere Tinbergen aus den 1960ern.

Inwieweit dieser Wert (zumal im 21. Jahrhundert, nach ganz erheblichen politischen und wirtschaftlichen Umwälzungen weltweit) **tatsächlich realen entwicklungsökonomischen Erfordernissen entspricht, ist unklar** (siehe dazu Abschnitt 2.3).

Letztlich ist das Ziel eher politischer Natur und in den DAC-Staaten auch keineswegs rechtlich bindend. Dies erklärt auch, warum es im Laufe der Zeit **von den allermeisten DAC-Mitgliedern nie erreicht** wurde. **Deutschland sowie einige andere Staaten erreichten das Ziel z.B. erst 2016, und zwar ausschließlich durch die auf die ODA anrechenbare Versorgung von Flüchtlingen im ersten Jahr ihres Aufenthaltes im Aufnahmeland und nicht etwa wegen einer entsprechenden Erhöhung des Entwicklungshilfebudgets** (siehe dazu den nächsten Abschnitt).

Einzig die Vereinigten Staaten - die in absoluten Zahlen immer der größte Geber waren - haben sich nie offiziell zu dem Ziel bekannt. Sie erklärten 1970 bei Verabschiedung der oben erwähnten VN-Resolution zwar, dass sie deren generelle Ziele teilten, es aber ablehnten, sich an feste Zielgrößen oder Fristen für ODA zu binden.

2.2. Entwicklung der deutschen ODA-Quote

Das **BMZ** hat auf seinen Webseiten eine **Grafik** veröffentlicht, die die Entwicklung der deutschen ODA im Zeitverlauf darstellt: „**Entwicklung der deutschen ODA-Quote, 1960-2020.**“¹⁹

Daran lässt sich ablesen, dass die ODA-Quote der Bundesrepublik zwischen 1960 und 1996 schwankte, sich aber stets im Bereich zwischen 0,31 und 0,48 Prozent des BNE bewegte. Danach sank sie deutlich und erreichte in den Jahren 1998 und 1999 einen historischen Tiefstand von 0,26 Prozent des BNE. Sie erhöhte sich danach insbesondere ab 2005 (0,36 Prozent). Im Jahre 2016 erreichte sie zum ersten Mal in der Geschichte das 0,7-Prozent-Ziel. Dieses wurde dann im Jahre 2020 mit 0,74 Prozent noch übertroffen.

Der Hauptgrund für das Erreichen bzw. Überschreiten des Zielwertes ist die Aufnahme von zahlreichen Flüchtlingen. Die Versorgung in den ersten zwölf Monaten im Aufnahmeland kann gemäß DAC-Förderbereichsschlüsseln auf die ODA angerechnet werden. Hierbei ist zu beachten, dass es sich bei den aufgenommenen Menschen nicht zwingend um Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention handeln muss. Sehr oft dauert die Feststellung des Flüchtlingsstatus länger als zwölf Monate. Der Förderbereichsschlüssel des DAC erfasst aber die Leistungen der ersten zwölf Monate für alle aufgenommenen Menschen, auch, wenn sie schließlich nicht als

19 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Entwicklung der deutschen ODA-Quote, 1960-2020, 2023, <https://www.bmz.de/resource/blob/125626/20-tab-3-a1-entwicklung-deutsche-oda-quote-1960-2020.pdf> (zuletzt abgerufen am 24. Oktober 2023).

Flüchtlinge anerkannt werden. Eine andere Handhabung wäre allerdings schon aus Gründen des bürokratischen Aufwandes kaum machbar.

2.3. Wissenschaftliche Kritik am 0,7-Prozent-Ziel

Wie oben anhand der Geschichte des 0,7-Prozent-Ziels gezeigt, ist der Wert von 0,7 Prozent das Ergebnis von Berechnungen Jan Tinbergens, das dann von der Pearson-Kommission der Weltbank modifiziert und schließlich nach politischen Verhandlungen auf VN-Ebene festgeschrieben wurde. Seither sind 0,7 Prozent des BNE *das* Ziel für die Entwicklungshilfeausgaben der 31 DAC-Mitglieder.

Da nur die wenigsten Geberländer das Ziel jemals erreicht oder gar überschritten haben, findet sich eine ganz erhebliche Zahl von über Jahrzehnten gestellten Forderungen und Appellen aus Politik, Zivilgesellschaft und Wissenschaft, den Zielwert zu erreichen und/oder ihn in den nationalen Gesetzen der DAC-Mitglieder festzuschreiben.

Obwohl ein sehr großer Korpus an EZ-kritischer Literatur existiert, konnten zumindest in der für die Recherche für diese Arbeit zur Verfügung stehenden Zeit konnten nur wenige frei zugängliche Quellen gefunden werden, die das 0,7-Prozent-Ziel als solches kritisch beleuchten. Allerdings konnten *überhaupt keine* aktuellen wissenschaftlichen Arbeiten gefunden werden, die die Festlegung auf den Zielwert von 0,7 Prozent bestätigen.

Die gefundenen Quellen kommen jedenfalls zum **Ergebnis, dass der Zielwert von 0,7 Prozent** unter heutigen Annahmen und bei heute gängigen Entwicklungsmodellen **nicht haltbar ist**.

Bevor sich diesen Quellen gewidmet wird, seien vorab einige Überlegungen angestellt, die bereits auf rein logischem Wege Zweifel an der Begründetheit des 0,7-Prozent-Zieles wecken.

Die ursprüngliche Berechnung des Wertes von 0,75 Prozent durch Tinbergen (der dann in Verhandlungen auf den Kompromisswert von 0,7 gesenkt wurde), kann in dieser Arbeit nicht direkt auf Stichhaltigkeit überprüft werden. Der Zielwert (oder zumindest seine Sinnhaftigkeit im 21. Jahrhundert) kann jedoch auch ohne „Nachrechnen“ hinterfragt werden.

So ist z.B. die Annahme plausibel, dass sich in den über fünf Jahrzehnten **seit 1970 der gesamte weltwirtschaftliche und politische Rahmen, in dem sich EZ vollzieht, so stark verändert** hat, dass den Berechnungen Tinbergens bzw. den Kalkulationen der Pearson-Kommission heutzutage schlicht die Grundlage fehlt. Als Stichworte seien hier nur genannt: **Globalisierung, der Zusammenbruch des Ostblocks, der Aufstieg Chinas und die Digitalisierung**.

Außerdem hat auch die (Entwicklungs-)Ökonomie als Wissenschaft seither Fortschritte gemacht. Daneben hat sich die Datenlage enorm verbessert, bzw. hat sich die Menge, Qualität und Aktualität der verfügbaren Daten, auch und gerade aus der Empirie der EZ, stark erhöht. Daher ist der Schluss naheliegend, dass die **Theorien und Modelle, von denen seinerzeit ausgegangen wurde, heute wenigstens in Teilen überholt** sind.

Nicht zuletzt ist zu bedenken, dass sich die **Zahl der Länder mit hohem oder mittlerem Einkommen deutlich erhöht** hat, das Entwicklungsniveau der meisten Länder mit geringem Einkommen seit 1970 gestiegen ist und **heutige Geberländer gar nicht mehr alle Mitglied des DAC** sind. Auch

hier sei z.B. auf China verwiesen, dass unzweifelhaft sehr hohe Summen über *grants* und *loans* vergibt, sich auch privatwirtschaftlich in vielen Staaten mit niedrigeren Einkommen engagiert, aber nicht Mitglied der OECD ist und entsprechend auch keine überprüfbaren Zahlen zu seiner ODA vorlegt. **Außerdem hat sich auch das Einkommen der Geberländer stark erhöht.** Dies würde rein logisch implizieren, dass der Wert von 0,7 Prozent gesenkt werden könnte, weil zum einen mehr (und vor allem auch reichere) Geber vorhanden sind als in den 1960ern, zum anderen der Bedarf gesunken ist (weil die Empfänger weniger geworden bzw. nicht mehr so arm sind wie in den 1960ern).

Die im Folgenden vorgestellten und kommentierten Quellen sind die wenigen, die das Ziel von 0,7 Prozent kritisch auf seine Stichhaltigkeit und/oder Aktualität hin analysieren.

Vorab: Diese Quellen kommen zum **Ergebnis, dass der Wert von 0,7 Prozent** unter heutigen Annahmen und bei heute gängigen Entwicklungsmodellen **nicht haltbar ist**.

Michael A. Clemens und **Todd J. Moss** veröffentlichten im September 2005 ein Working Paper mit dem Titel „**Ghost of 0.7%: Origins and Relevance of the International Aid Target**“²⁰ für das Center for Global Development, einem Think Tank, der sich mit Entwicklungspolitik befasst und unter anderem auch von der deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) bezuschusst wird.²¹

Die Autoren zeichnen die Entstehungsgeschichte des Zieles nach und skizzieren seine politische Wirkmächtigkeit, die ihrer Analyse nach im Laufe der Zeit zugenommen hat: zum Beispiel erwähnten die 50 größten englischsprachigen Zeitungen der Welt das Ziel von 1980 bis 1984 nur 45 Mal, von 2000 bis 2004 bereits 548 Mal. Auch gab es mehrere internationale Kampagnen sowie Appelle an die Regierungen der Industrieländer, „endlich ihr Versprechen einzulösen.“²²

Die Autoren kommen zusammengefasst zu drei Ergebnissen:²³

- „First, the 0.7% target was calculated using a series of assumptions that are no longer true, and justified by a model that is no longer considered credible. When we use essentially the same method used to arrive at 0.7% in the early 1960s and apply today’s conditions, it yields an aid goal of just 0.01% of rich-country GDP for the poorest countries and negative aid flows to the developing world as a whole. We do not claim in any way that this is the

20 Michael A. Clemens und Todd J. Moss, Ghost of 0.7%: Origins and Relevance of the International Aid Target, Working Paper Number 68, Center for Global Development, 6. September 2005, https://www.cgdev.org/sites/default/files/3822_file_WP68.pdf (zuletzt abgerufen am 23. Oktober 2023).

21 Center for Global Development, Our Funding, 2023, <https://www.cgdev.org/section/funding> (zuletzt abgerufen am 23. Oktober 2023).

22 Michael J. Clemens und Todd J. Moss, S. 11 (Anm.20).

23 Michael A. Clemens und Todd J. Moss, S. 2 (Anm. 20).

‘right’ amount of aid, but only that this exercise lays bare the folly of the initial method and the subsequent unreflective commitment to the 0.7% aid goal.

- Second, we document the fact that, despite frequent misinterpretation of UN documents, no government ever agreed in a UN forum to actually reach 0.7%—though many pledged to move toward it.
- Third, we argue that aid as a fraction of rich country income does not constitute a meaningful metric for the adequacy of aid flows. It would be far better to estimate aid needs by starting on the recipient side with a meaningful model of how aid affects development. Although aid certainly has positive impacts in many circumstances, our quantitative understanding of this relationship is too poor to accurately conduct such a tally. The 0.7% target began life as a lobbying tool, and stretching it to become a functional target for real aid budgets across all donors is to exalt it beyond reason. That no longer makes any sense, if it ever did.“

Auf Deutsch (Hervorhebungen durch den Verfasser):

- „Erstens wurde das 0,7-Prozent-Ziel berechnet auf Grundlage einer Reihe von Annahmen, die nicht mehr zutreffen, und durch ein Modell gerechtfertigt, das nicht mehr als überzeugend gilt. Wenn man grundsätzlich dieselbe Methode anwendet, mit der in den frühen 1960ern das Ergebnis von 0,7 Prozent errechnet wurde und heutige Bedingungen miteinbezieht, ergibt dies ein Entwicklungshilfeziel von gerade einmal 0,01 Prozent des BIP der reichen Staaten für die ärmsten Länder und negative Mittelzuflüsse für die Entwicklungsländer insgesamt. **Wir behaupten nicht, dass dies die „richtige“ Höhe von Entwicklungsmitteln ist, sondern nur, dass diese Übung den Unsinn der ursprünglichen Berechnungsmethode und die darauffolgende unreflektierte Festlegung auf das 0,7-Prozent-Ziel offenlegt.**
- Zweitens dokumentieren wir die Tatsache, dass trotz der regelmäßigen Fehlinterpretation von VN-Dokumenten keine Regierung jemals in einem VN-Forum dem tatsächlichen Erreichen von 0,7 Prozent zugestimmt hat - obwohl viele versprochen, sich darauf hinzubewegen.
- Drittens argumentieren wir, dass Hilfe in Höhe eines Bruchteils des Einkommens der reichen Länder keine sinnvolle Bemessungsgrundlage für die Angemessenheit von Mittelzuflüssen darstellt. Es wäre sehr **viel besser, die Höhe der Hilfen vom Bedarf der Empfänger verbunden mit einem sinnvollen Modell für die Entwicklungswirkung von Hilfen ausgehend zu schätzen.** Obwohl Entwicklungshilfe mit Sicherheit unter vielen Umständen positive Wirkungen hat, ist unser quantitatives Verständnis der Wechselbeziehungen zu schlecht, um akkurate Zahlen zu ermitteln. **Das 0,7-Prozent-Ziel begann als Werkzeug politischer Überzeugungsarbeit, und seine Bedeutung auf ein funktionales Ziel für reale Entwicklungshilfebudgets aller Geber auszudehnen, erhöht es über jedes vernünftige Maß.** Dies ergibt keinen Sinn mehr, falls es das überhaupt je tat.“

Daneben bestätigen die Autoren auch obige Vorab-Überlegungen: so sind z.B. die durchschnittlichen **Einkommen der Entwicklungsstaaten nachweislich deutlich gestiegen - und noch viel**

mehr die der Industriestaaten, sodass schon diese Tatsache ein Erfordernis von 0,7 Prozent des BNE der Industriestaaten obsolet macht.²⁴

Bárbara Muniz und Manuel Ennes Ferreira kamen im Jahre 2021 hinsichtlich der theoretischen Grundlagen des 0,7-Prozent-Zieles (also vor allem der Berechnungen Tinbergens und der Pearson-Kommission) grundsätzlich zum selben Ergebnis. Sie diskutieren das 0,7-Prozent-Ziel in ihrem im November 2022 für die Universität Lissabon publizierten Working Paper „**Is the 0.7% goal of ODA/GNI still adequate for the recipients? An overview of the recipients' situation with a focus on Africa.**“²⁵

Die Autoren versuchen, das 0,7-Prozent-Ziel zu verifizieren und untersuchen daher seine Historie, den politischen Kontext seiner Entstehung sowie die ihm zugrundeliegenden ökonomischen Theorien. Muniz' und Ferreriras Ergebnis in der Zusammenfassung:

„The theoretical review showed that the economic theories and models that supported the target and its aid rationale are mostly considered outdated in the academic field. The empirical analysis used the Two-Gap Model methodology - with the same assumptions made to create the target in the 1960s but using current data - to estimate the target's values for the years 2014-2019. The results showed that on almost all assumptions, the amount of aid needed for the development of poor countries would be less than the target suggests. Moreover, when analyzing different regions, distinct figures were found for the target, which reveals that the 0.7% target has wrongly generalized the developing countries' needs.“

Auf Deutsch (Hervorhebungen durch den Verfasser):

„Die theoretische Überprüfung zeigte, dass die ökonomischen Theorien und Modelle, die dem Ziel und seinem Verständnis von [Entwicklungs-]Hilfe zugrunde liegen, **in der Wissenschaft größtenteils als überholt betrachtet** werden. Die empirische Analyse nutzte die Two-Gap-Model-Methodologie – mit den gleichen Annahmen, die in den 1960ern zwecks Definition des Ziels gemacht wurden, aber mit aktuellen Daten – um den Wert des Ziels für die Jahre 2014 - 2019 zu schätzen. Die Ergebnisse zeigten, dass bei fast allen Grundannahmen die **Höhe der Hilfen, die für die Entwicklung von armen Ländern nötig wären, niedriger wäre, als das Ziel suggeriert**. Darüber hinaus zeigten sich bei der Analyse von verschiedenen Regionen sich unterscheidende

24 „But over the next four decades, all of these conditions changed. First, gross domestic savings in the low-income countries rose to 20.3% by 2003; for developing countries as a whole it rose from about 18% to 28%. Second, **the rich countries got much richer**—their collective GDP rose by a factor of 3.7 from 1960 to 2003 in real terms. Today, **even the poorest countries have much more domestic capital now** than they did in the 1960s and filling any gap between that domestic capital and **any given capital 'need' would take a smaller fraction of rich countries' vastly expanded wealth.**“ Michael A. Clems und Todd J. Moss, S.12 (Anm. 20). Hervorhebung durch den Verfasser.

25 Bárbara Muniz und Manuel Ennes Ferreira, Is the 0.7% goal of ODA/GNI still adequate for the recipients? An overview of the recipients' situation with a focus on Africa, ISEG/ University of Lisbon - Department of Economics, WP04/2022/DE/ISEG, November 2022, <https://depeco.iseg.ulisboa.pt/wp/wp042022.pdf> (zuletzt abgerufen am 19. Oktober 2023).

Zielwerte, was deutlich macht, **dass das 0,7-Prozent-Ziel die Bedürfnisse von Entwicklungsländern fälschlicherweise verallgemeinert hat.**“

Die Autoren kommen also zum Ergebnis, dass selbst bei theoretischer weitgehender Korrektheit der ursprünglichen Theorien und Annahmen 0,7 Prozent des BNE heutzutage zu hoch angesetzt sind und zudem auch nicht den tatsächlichen Bedarf aller Entwicklungsländer gleichermaßen reflektieren. Damit stimmen sie mit den Ergebnissen von Clemens und Moss aus dem Jahre 2005 überein.

Dies führt sie zu einem weiteren Schluss: da die *ODA flows* der Geberländer an die Empfänger real sogar höher sind, als sie anhand obiger Ergebnisse sein müssten, die in den 1960ern postulierten Ergebnisse aber offenkundig dennoch nicht eingetreten sind, kann das Entwicklungsmodell von damals so nicht korrekt sein. Auch hier herrscht Übereinstimmung zwischen Clemens/Moss und Muniz/Ferreira.

Schlussendlich liegt der gewichtigste Einwand gegen das 0,7-Prozent-Ziel nach Ansicht des Verfassers auf der Hand: **entscheidend ist weniger die Summe, die für EZ ausgegeben wird, als vielmehr die Art und vor allem die Effizienz der Maßnahmen.** So wäre es denkbar, dass alle DAC-Staaten ihre ODA verdoppeln – und die Mittel allesamt in EZ-Maßnahmen fließen, die z.B. aufgrund schlechter Planung oder Durchführung ihre Ziele nicht erreichen. Umgekehrt ist es sehr wohl denkbar, dass bei geringerer ODA durch gute Planung und hohe Effizienz ein besseres Ergebnis erzielt wird. Natürlich dürfte auch bei der am besten geplanten, durchgeführten und effizientesten EZ immer noch eine bestimmte Mindestsumme an Ausgaben, mithin also eine Mindest-ODA-Quote, existieren. Es ist jedoch fraglich, welcher Nutzen durch eine vorab und „auf ewig“ festgelegte Quote - so wie das 0,7-Prozent-Ziel - gestiftet würde.

Dieser Frage widmet sich auch der Entwicklungsökonom **Ranil Dissanayake** in einem Blog-Eintrag vom 3. März 2021 mit dem Titel **„Hitting 0.7 For 0.7’s Sake: The Perils of the Global Aid Funding Target“**.²⁶ Der Eintrag wurde für das Center for Global Development verfasst.

Dissanayake kritisiert das 0,7-Prozent-Ziel nicht primär aus mathematischer bzw. entwicklungsökonomischer, sondern aus der politökonomischen Perspektive. Er diskutiert das Ziel im Kontext einer angestrebten Anhebung der britischen ODA auf 0,7 Prozent vom BNE. Sein Ansatz untersucht die Auswirkungen eines festen ODA-Zielwertes auf den *Geber*, d.h. auf die Anreize, die ein solcher fester Wert insbesondere den öffentlichen Institutionen des Geberlandes setzt. Dissanayake warnt davor, die Erreichung des 0,7-Prozent-Ziel als Zweck an sich zu betrachten und bringt drei Einwände gegen feste Zielwerte als solche vor:

- Ein fester Zielwert als solcher ändert die Qualität der ODA-Maßnahmen nicht, weder zum Guten noch zum Schlechten
- Ein gesetzlich festgeschriebener Zielwert ist faktisch ein Haushaltsposten mit einer festen Größe. Dies setzt in den Geberländern innerhalb der Ministerien und Behörden einer Regierung Anreize, sich durch „kreative“ Auslegung der ODA-Richtlinien eigene Programme

26 Ranil Dissanayake, Hitting 0.7 For 0.7’s Sake: The Perils of the Global Aid Funding Target, Center for Global Development, 3. März 2021, <https://www.cgdev.org/blog/hitting-07-perils-global-aid-funding-target> (zuletzt abgerufen am 23. Oktober 2023).

aus diesem Posten finanzieren zu lassen. Dabei könnten Maßnahmen, die formell als ODA angerechnet werden können, aber dem Geist der Entwicklungszusammenarbeit widersprechen („things that ODA shouldn't do“²⁷), finanziert werden.

- Ein weiteres, sich aus dem vorherigen Problem ergebendes Phänomen ist eine Verschiebung in der politischen Ökonomie der Entwicklungsgelderallokation. Wenn der Etat für EZ festgeschrieben ist und öffentliche Institutionen, die nicht klassischerweise mit EZ betraut sind, sich Teile davon sichern, um Ziele zu finanzieren, die (obzwar formell auf die ODA anrechenbar) nur geringe Auswirkungen auf den Entwicklungsstand der Empfänger haben, sorgt dies für eine ganz neue politische Ökonomie von Entwicklungshilfe innerhalb der Regierung und ihrer Institutionen.²⁸ Sollte das Budget aufgrund sinkenden BIPs oder der Aufgabe der festen Zielgröße wieder fallen, kehrt die Verteilung dieser Haushaltsgelder nicht etwa auf den *status quo ante* zurück, weil die „neuen“ Institutionen, die sich zuvor einen Teil des EZ-Budgets gesichert hatten, „ihren“ Anteil in den Haushaltsverhandlungen nicht wieder aufgeben werden.²⁹ Dies bedeutet, dass die Einschnitte im Budget die effektivsten EZ-Ausgaben überproportional treffen.³⁰

2.4. Mögliche Alternativen zum Fokus auf ODA

Da das 0,7-Prozent-Ziel in der Entwicklungspolitik weltweit einen so festgefügt Status genießt, und, wie gezeigt, auch wissenschaftlich selten hinterfragt wird, wird auch die Frage nach geeigneteren Alternativen selten gestellt.

Im Rahmen der Recherche für diese Dokumentation konnte hierzu eine Quelle gefunden werden: ein 2012 in der britischen Zeitung Guardian veröffentlichter Beitrag von **Niels Keijzer**, seinerzeit am European Centre for Development Policy Management, mit dem Titel „**Is the 0.7% aid target still relevant?**“.³¹

27 Dissanayake ist der Ansicht, dass unter anderem die Kosten für die Aufnahme von Flüchtlingen im Geberland, die für die ersten zwölf Monate auf die ODA dieses Gebers angerechnet werden können, kein sinnvoller Einsatz von ODA-Mitteln sind. Mehr dazu im nächsten Absatz.

28 Beispiel: das Innenministerium eines Geberlandes, klassischerweise nicht mit EZ betraut, ist für die Versorgung von Flüchtlingen zuständig und sichert sich deswegen einen Teil des EZ-Budgets, weil gemäß DAC-Regeln die Versorgung von Flüchtlingen im Geberland in den ersten zwölf Monaten auf die ODA des Geberlandes anrechenbar ist.

29 Weiterführung des vorherigen Beispiels: Die Zahl der aufgenommenen Flüchtlinge bleibt konstant, obwohl das EZ-Budget wieder sinkt. Das Innenministerium wird versuchen, die *absolute* Höhe „seiner“ Mittel aus dem EZ-Budget ebenfalls konstant zu halten, also einen *proportional* höheren Anteil des Budgets zu bekommen. Wenn ihm dies gelingt, sinkt folglich der Anteil der anderen an der EZ beteiligten staatlichen Institutionen, z.B. des Entwicklungshilfeministeriums. Das Budget für die ODA, die das Entwicklungshilfeministerium leistet und die tatsächlich bei den Empfängerländern ankommt (und somit mutmaßlich stärkere Entwicklungseffekte hat als im Geberland verbleibende Gelder), sinkt also überproportional.

30 Ranil Dissanayake (Anm. 26).

31 Niels Keijzer, Is the 0.7% aid target still relevant?, The Guardian am 2. August 2012, <https://www.theguardian.com/global-development/poverty-matters/2012/aug/02/is-aid-target-still-relevant> (zuletzt abgerufen am 24. Oktober 2023).

Keijzer kritisiert allerdings nicht die theoretischen Grundlagen des 0,7-Prozent-Ziels an sich, sondern konzentriert sich auf die Tatsache, dass sich die globalen Bedingungen der EZ seit den 1960er Jahren drastisch verändert haben. Er führt aus:

- **die globale ODA wird mittlerweile weit übertroffen durch *remittances***, d.h. Überweisungen von in Industrieländern lebenden Menschen aus Entwicklungsstaaten an ihre dort verbleibenden Familien. Im Jahre 2011 habe die globale ODA 133 Mrd. USD betragen, die globalen *remittances* bezifferten sich auf 327 Mrd. USD.³²
- Ebenso übertreffe der Nettozufluss von **Eigenkapital an Entwicklungsstaaten** die ODA bei weitem: schon im Jahre 2011 lag er bei 571 Mrd. USD.
- **Neue Geber** wie China oder Brasilien engagieren sich verstärkt in der Süd-Süd-Kooperation, ohne ihre EZ als ODA zu melden.³³

Keijzer plädiert für einen Ansatz, der Entwicklungszusammenarbeit generell wegführt vom Fokus auf ODA, d.h. von reinen Geldbeträgen und/oder Prozent-Zielwerten. Er weist auf den vom Center for Global Development im Jahre 2003 zum ersten Mal **veröffentlichten Commitment to Development Index (CDI)**³⁴ hin.

Dieser untersucht die 40 wirtschaftsstärksten Staaten der Welt (also nicht nur die DAC-Mitglieder) anhand verschiedener Komponenten, wie EZ-Finanzierung, Migration, Handel, Technologie, Gesundheit usw. (jede Komponente mit verschiedenen Unterkomponenten). Der Ansatz unterscheidet sich fundamental vom ODA-Ansatz mit seinen festen Förderbereichsschlüsseln und dem Fokus auf Mittelflüsse. Der CDI beinhaltet zwar auch die EZ eines Landes, diese ist aber nur ein kleiner Teil des transnationalen, entwicklungswirksamen Engagements eines Landes.

32 **Dieses Verhältnis hat sich seither noch mehr zugunsten von *remittances* verändert:** Für das **Jahr 2023** prognostiziert die Weltbank die Summe der globalen *remittances* auf **656 Mrd. USD**. Die OECD veranschlagt für die **ODA 2022** einen voraussichtlichen Wert von **204 Mrd. USD**. Siehe The World Bank, Remittances Remain Resilient but Likely to Slow, 13. Juni 2023, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2023/06/13/remittances-remain-resilient-likely-to-slow> sowie OECD, ODA Levels in 2022 – preliminary data, 12. April 2023, <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/ODA-2022-summary.pdf> (zuletzt abgerufen am 24. Oktober 2023).

33 Die OECD schätzt die Höhe von Chinas Mitteln für bilaterale EZ für das Jahr 2021 auf ca. 3,1 Mrd. USD. OECD iLibrary, Other official providers not reporting to the OECD, 2023, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/18b00a44-en/index.html?itemId=/content/component/5e331623-en&csp=b14d4f60505d057b456dd1730d8fcea3&itemIGO=oecd&itemContentType=chapter&ga=2.167681595.485820837.1625468128-1526753300.1620141746#section-d1e56984> (zuletzt abgerufen am 24. Oktober 2023).

34 The Commitment to Development Index, Center for Global Development, 2023, <https://www.cgdev.org/project/commitment-development-index> (zuletzt abgerufen am 24. Oktober 2023).

So geht der CDI z.B. davon aus, dass in einem (Industrie-)Land entwickelte Technologie grundsätzlich auch allen anderen Ländern zugute kommen kann.³⁵ Dementsprechend kann ein Land, das die Entwicklung neuer Technologien und ggf. auch deren Weiterverbreitung fördert, im Ranking aufsteigen. Ebenso ist die Förderung des Umweltschutzes transnational und kann anderen Staaten entwicklungsdienlich sein.³⁶ Mit dem ODA-Ansatz hat der CDI kaum noch etwas gemein, bzw. geht weit darüber hinaus.

Eine tiefergehende Analyse dieses Rankings würde jedoch vom eigentlichen Thema dieser Dokumentation wegführen. Es sei hier nur als Beispiel dafür genannt, dass Entwicklungspolitik sich nicht zwingend auf ODA und ihr 0,7-Prozent-Ziel fokussieren muss.

Die Bundesrepublik Deutschland rangiert auf dem CDI 2023 auf Platz 2.³⁷

* * *

-
- 35 Als Beispiel sei hier die Digitalisierung genannt. Diese hat unbestritten deutliche Auswirkungen auch auf Entwicklungsländer und kann deren Entwicklung dienlich sein - etwa, indem die oben erwähnten *remittances* zuverlässig und in Echtzeit überwiesen werden können, oder indem vor Ort Informationen und Dienstleistungen zur Verfügung stehen, die die meisten Menschen dort vor der Digitalära nicht oder nur sehr langsam erreicht hätten. Somit kann gesagt werden, dass jene Staaten, die die Entwicklung der Digitaltechnologien gefördert haben, dadurch „unbewusst“ einen zwar mittelbaren und zeitlich versetzten, aber doch ganz erheblichen positiven Beitrag zur Entwicklung ärmerer Länder geleistet haben. Auf ihre ODA hätte dieser Beitrag aber nicht angerechnet werden können.
- 36 Als Beispiel sei genannt, dass Spanien bei der CDI-Komponente Umwelt auf dem weltweit dritten Platz rangiert. Dies liegt unter anderem daran, dass seine Subventionen für seine Fischereiflotten (einer der Indikatoren, die das CDI für das Ranking heranzieht) relativ gering sind, eine Politik, die prinzipiell die vorhandenen Fischbestände in allen Weltmeeren (nicht nur spanischen Gewässern) schont, was wiederum der weltweiten nachhaltigen Entwicklung dient.
- 37 „Germany ranks 2nd in the Commitment to Development Index and is the top-ranked country across both G7 and G20 economies. It consistently performs in the top 10 countries on all components except security, where it ranks 19th. Germany’s rank this year represents a significant improvement over its performance in the 2021 CDI, where it came 7th. Some of the improvements can be linked to policy changes implemented by Germany’s coalition government, which came into power in 2021 and has committed to focus on policies which “transcend national borders” in its new Sustainable Development Policy. It also notably increased the country’s research and development budgets.“ The Commitment to Development Index 2023, Overall Ranking, Center for Global Development, 2023, <https://www.cgdev.org/cdi#/> (zuletzt abgerufen am 24. Oktober 2023).