Finanzielle Anstrengungen für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (ODA) im Jahr 2020 und Perspektiven für 2021

Analyse auf Basis der durch das DAC/OECD erhobenen Daten zu den offiziellen ODA-Leistungen und deren Bestandteile (für 2020 vorläufige Angaben)

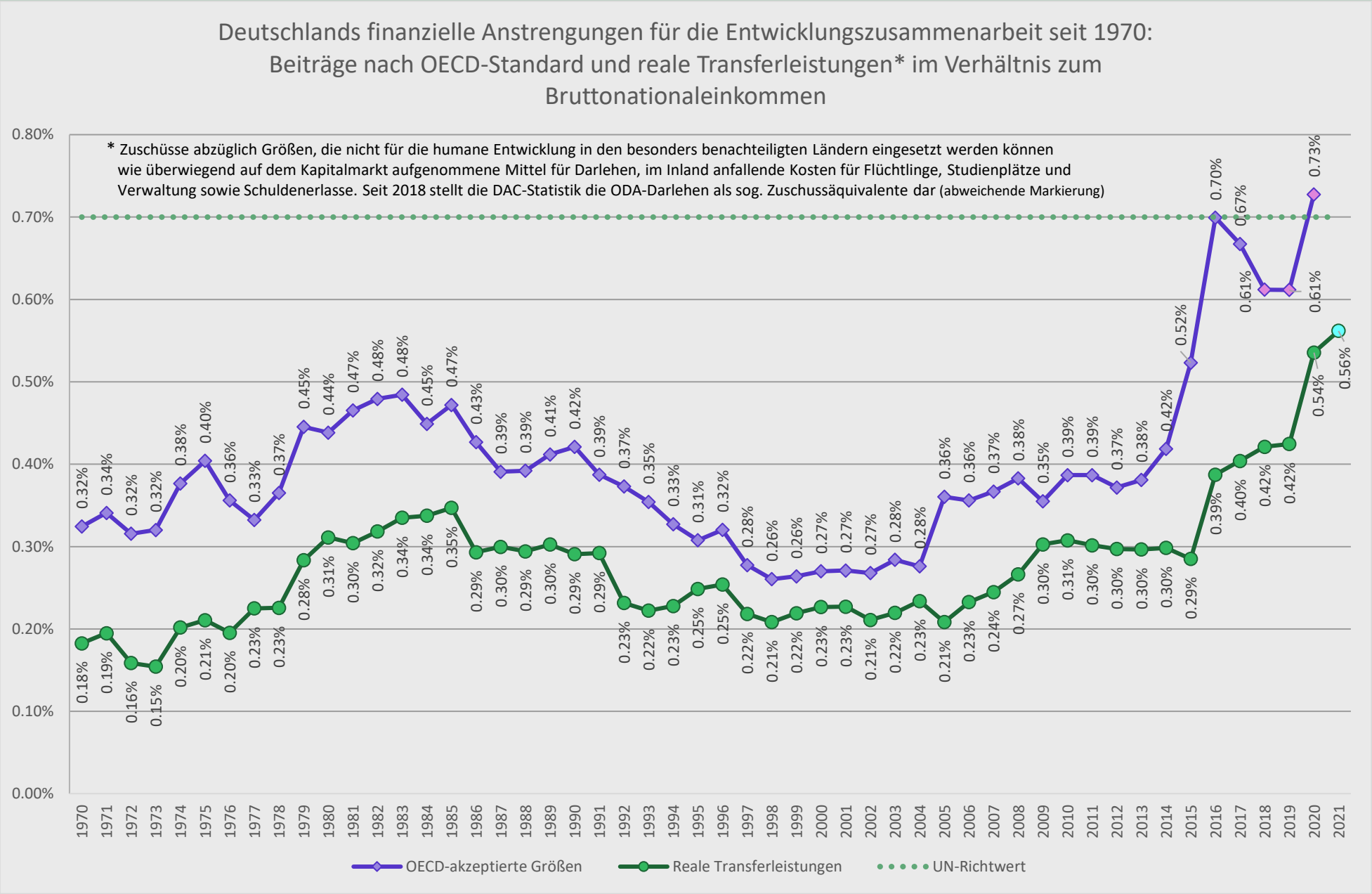
Einschließlich einer Projektion des Gesamtumfangs der Entwicklungskooperation Deutschlands für das Jahr 2021 unter Berücksichtigung der nachträglich zur Bewältigung der Corona-Pandemie beschlossenen Haushaltspläne

Aktualisierte und korrigierte Fassung

Stand Juni 2022

Medmissio und Kooperationspartner

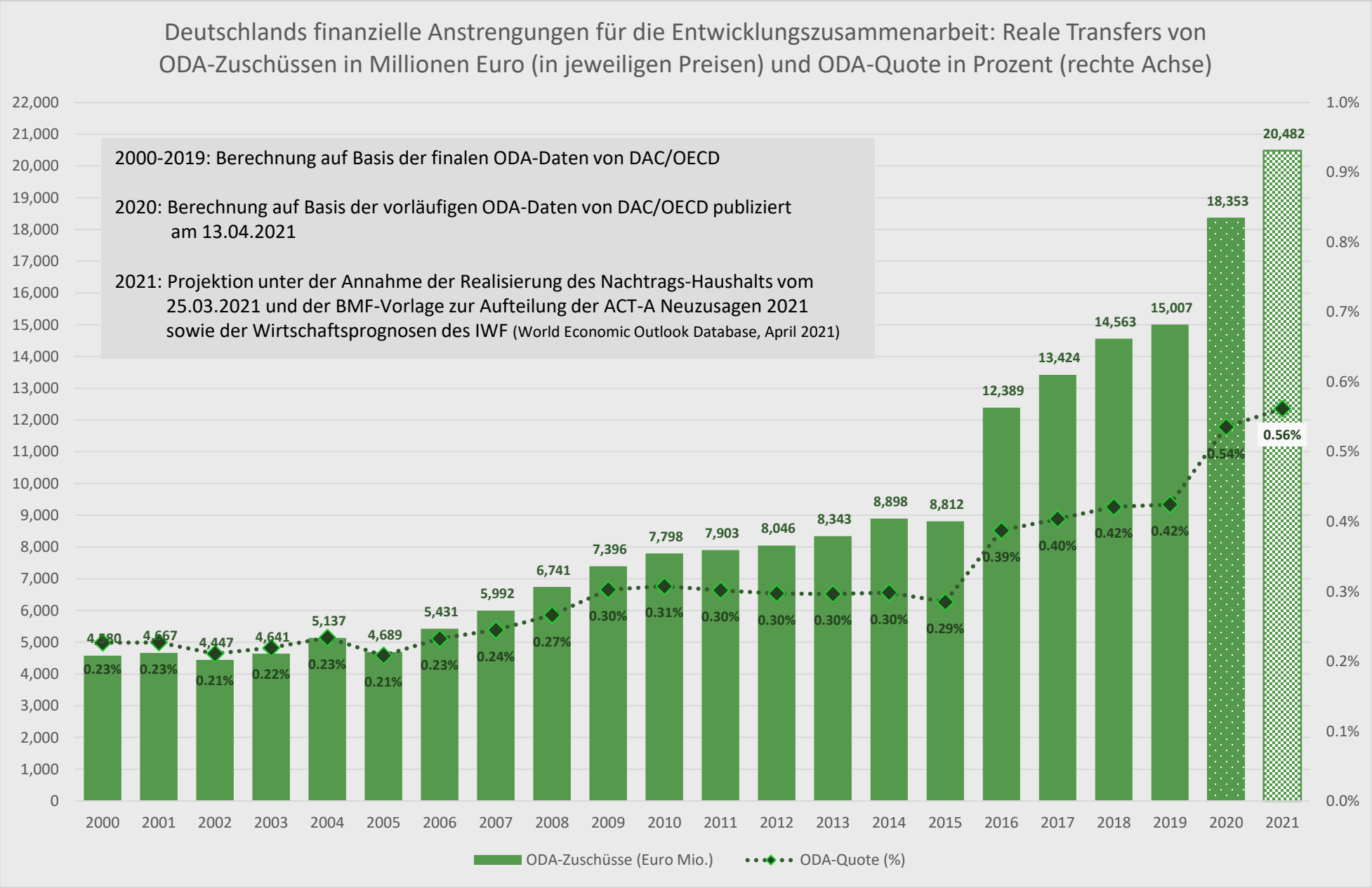
Tilman Rüppel, Joachim Rüppel



Diese Darstellung zeigt die Entwicklung der deutschen Leistungen für die Entwicklungszusammenarbeit im Verhältnis zum Bruttonationaleinkommen (BNE) nach unterschiedlichen Berechnungskriterien. Die zuständigen Gremien der OECD setzen die Beschlüsse der Mitgliedstaaten des Entwicklungsausschusses (DAC) um und rechnen Größen ein, die wenig dazu beitragen, den dringlichen Bedarf für die Förderung der humanen Entwicklung in den wirtschaftlich besonders benachteiligten Ländern zu decken.

Die Abweichung von den genuinen Beiträgen, die tatsächlich als Zuschüsse an Empfängerländer oder internationale Organisationen transferiert werden, fällt im Fall Deutschlands besonders deutlich aus. Insbesondere die stark variierenden Ausgaben für Geflüchtete im Inland und die Aufblähung der auf dem Kapitalmarkt aufgenommenen Kreditmittel verfälschen das Bild. Daher verstellen die offiziell gemeldeten Daten den Blick auf die Realität der bedarfsorientierten Anstrengungen für die Entwicklungsfinanzierung.

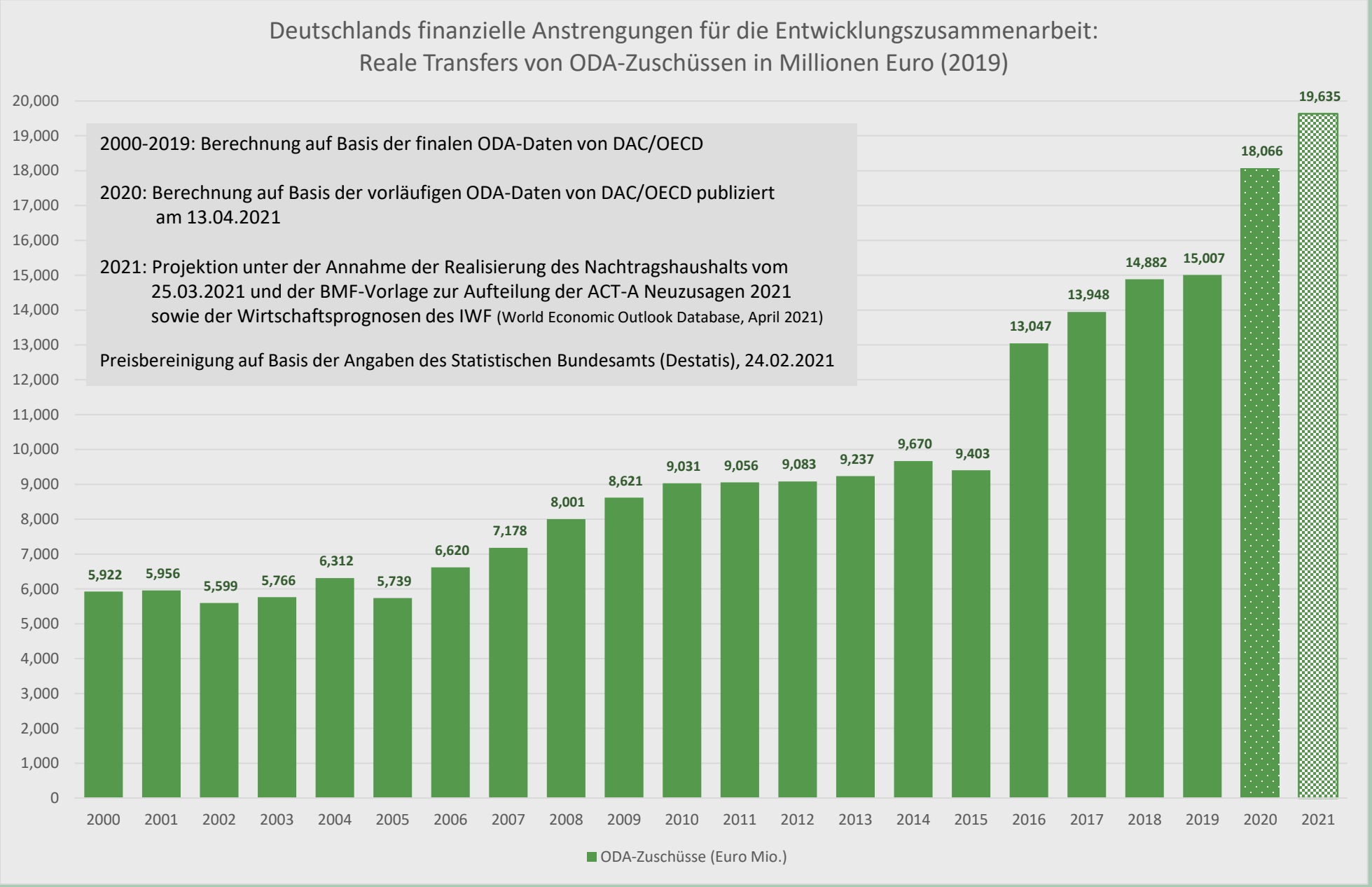
Von 1970 bis 2015 schwankten die genuinen Leistungen zwischen einem Viertel und der Hälfte des UN-Richtwerts von 0,7 % des BNE. Erst in den letzten Jahren stiegen die realen Anstrengungen auf über 0,4 % des BNE. Im Jahr 2020 führten die zusätzlichen Mittel aufgrund der Pandemie zum bisher höchsten Anstieg der Kernquote, was allerdings auch durch den Rückgang des BNE bedingt war. Das Beitragsniveau liegt damit bei gut drei Viertel des Mindestniveaus. 2021 dürfte es 2021 knapp 80 % der Zielmarke erreicht haben.



Diese Grafik stellt die realen Transferleistungen in Form von Zuschüssen in laufenden Beträgen nach den jeweiligen Preisniveaus dar. Die ebenfalls dargestellte Quote im Verhältnis zum Bruttonationaleinkommen als Maßstab der Wirtschaftskapazität wird aktuell durch die Einbrüche bei der Wirtschaftsentwicklung infolge der COVID-19-Pandemie beeinflusst.

Die für das laufende Jahr projizierten ODA-Zuschüsse setzen voraus, dass der von der Bundesregierung eingebrachte Nachtragshaushalt, der am 23. April 2021 vom Bundestag angenommen wurde, wie angekündigt umgesetzt wird. Das betrifft insbesondere die Realisierung der Neuzusagen für die globale Krisenreaktion und die Beiträge für den Access to COVID-19 Tools Accelerator (ACT-A, Initiative zur Beschleunigung des Zugangs zu COVID-19-Instrumenten).

Bei den Beiträgen zum EU-Haushalt und einigen bilateralen Kooperations-Maßnahmen kann der betreffende Anteil für Entwicklungsländer variieren und damit die ODA-Anrechnung beeinflussen. Das gilt auch für die Berücksichtigung der Beiträge für CEPI, die auf COVID-19-bezogene Aktivitäten ausgerichtet sind (Anrechnung nach DAC/OECD von 53 % der im Jahr 2020 eingezahlten zweckgebundenen Beiträge). Für die Berechnung des BNE im Jahr 2021 wurden die Angaben der World Economic Outlook (WEO) Datenbank des Internationalen Währungsfonds (IWF) herangezogen.

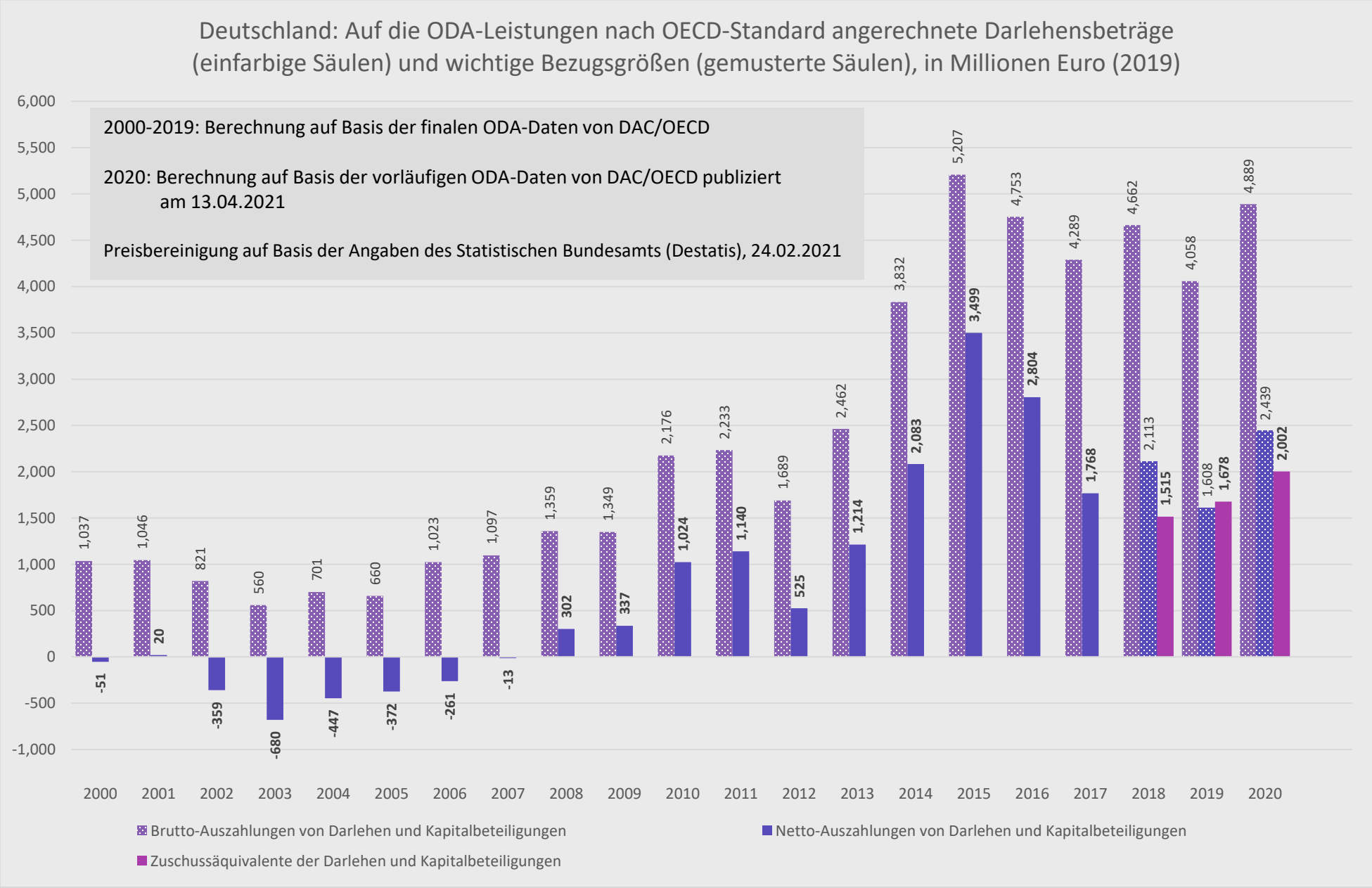


Diese Grafik bildet die realen Transfer-leistungen in Form von Zuschüssen in preisbereinigten Beträgen ab, die über die Jahre vergleichbar sind.

Die absoluten Jahresbeträge haben sich mit den jüngsten Aufstockungen für die Krisen-bewältigung verdreifacht verglichen mit dem Niveau zu Beginn des Jahrtausends. Dies sollte aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass der eindrückliche Aufwuchs vor allem der Tatsache geschuldet ist, dass Deutschland zu Beginn der Umsetzungsperiode der Millenniums-Entwicklungsziele eine völlig ungenügende Beitragshöhe aufwies. Ungeachtet der Rezession infolge der Pandemie wuchs das Bruttonationaleinkommen zwischen 2000 und 2021 real um fast rund ein Drittel,.

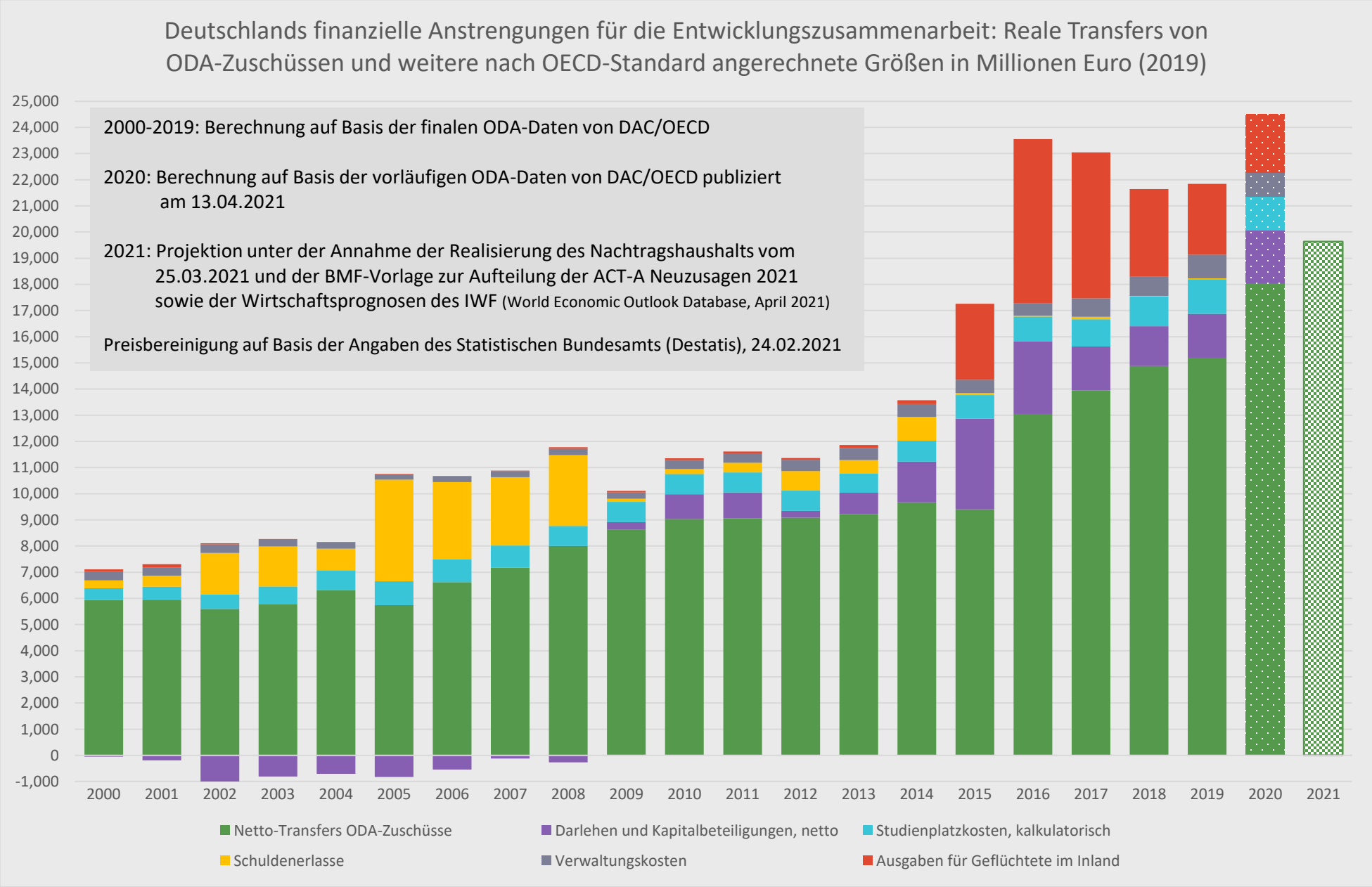
Die Minderleistungen Deutschlands und weiterer wirtschaftlich privilegierter Staaten bildeten einen wesentlichen Bremsklotz für die vollständige Verwirklichung der vereinbarten Ziele und letztlich auch für die Stärkung der Abwehrbereitschaft gegen Pandemien. Umso dringlicher erscheint die zügige und dauerhafte Umsetzung des UN-Richtwerts, um gemeinsam die neue Herausforderung der COVID-19-Pandemie zu überwinden und die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung auch dort umzusetzen, wo derzeit die Lebenschancen inakzeptabel niedrig sind.

Die Aufwüchse der Jahre 2020 und 2021 waren die höchsten in der bisherigen Geschichte der deutschen EZ. Diese Verstärkung der globalen Solidarität im Angesicht der existenziellen Krise ist als ein gewichtiger Pluspunkt der Bemühungen um ihre Bewältigung einzustufen.



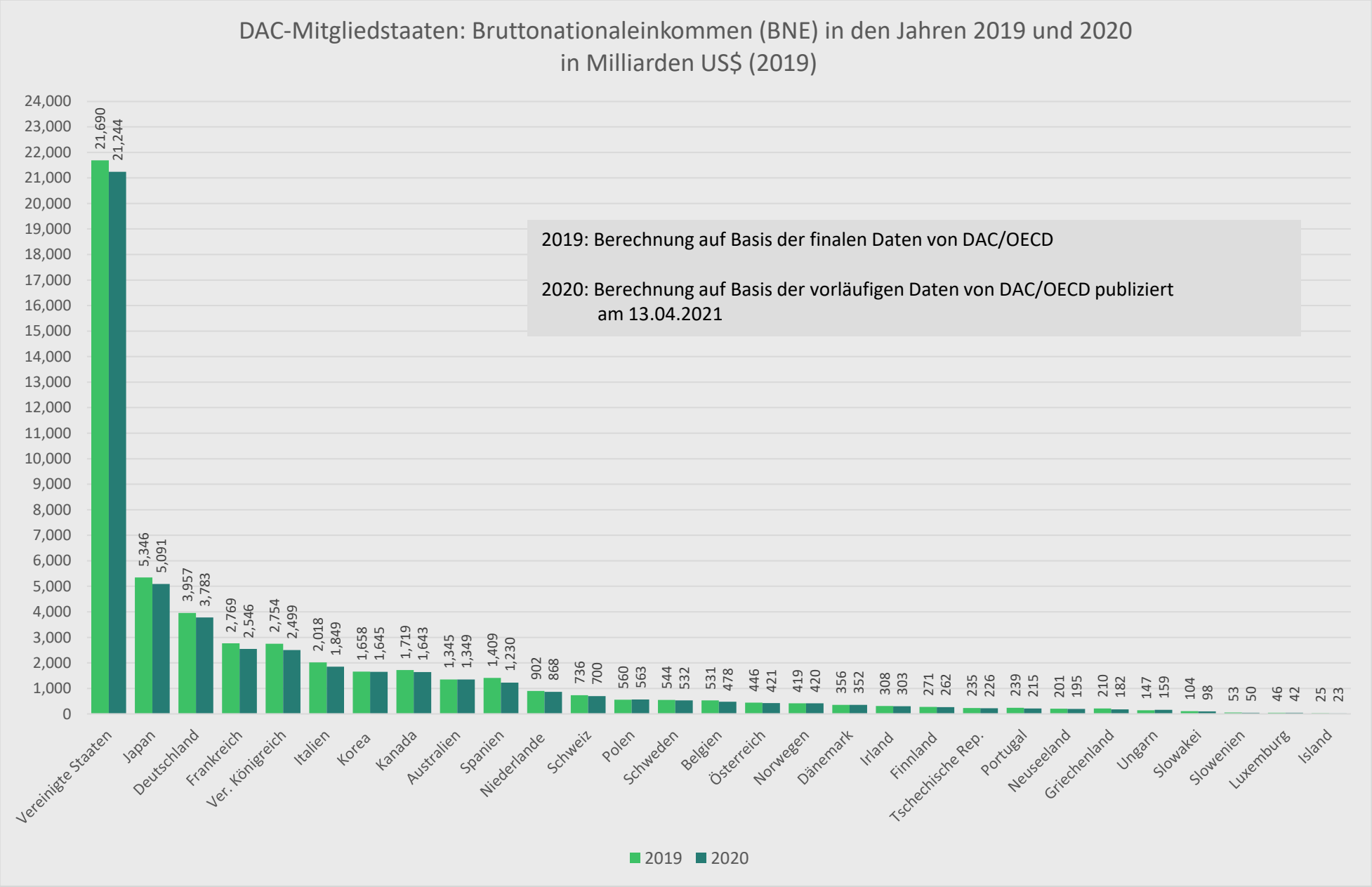
Diese Grafik lässt die Entwicklung der ODA-Darlehen Deutschlands erkennen, die über das letzte Jahrzehnt ganz erheblich zur Aufblähung der offiziell berichteten Entwicklungsfinanzierung beitrugen. Sie verdeutlicht ferner, wie sich die ab dem Berichtsjahr 2018 prinzipiell gültige Umstellung der Anrechnungspraxis bisher auswirkte. Statt der früher angewendeten Berechnung der jährlichen Nettokapitalflüsse (ohne Rückzahlungen von Zinsen) werden jetzt sogenannte Zuschussäquivalente auf die ODA angerechnet. Diese neue Bemessung soll vereinfacht gesprochen quantifizieren, um wieviel der Gegenwartswert der vorgesehenen Rückzahlungen eines vergünstigten ODA-Darlehens niedriger ist als bei einem Kredit gleichen Umfangs zu marktüblichen Konditionen. Noch sind die Differenzen zwischen den Berechnungsweisen begrenzt, fallende Auszahlungen oder steigende Tilgungen für die erhöhte Kreditvergabe können aber künftig zu einer Schönung durch die neue Praxis führen.

Die Finanzmittel für die angerechneten Kredite werden mittlerweile zum größten Teil auf dem Kapitalmarkt aufgenommen und mit einem Zinsaufschlag meist an Länder mit mittleren Einkommen vergeben. Diese Darlehen stellen weder eine echte finanzielle Anstrengung der staatlichen Institutionen des betreffenden Geberlandes dar, noch können sie nachhaltig und wirksam für die wesentlichen Aufgaben der Entwicklungszusammenarbeit zugunsten benachteiligter Gebiete und Bevölkerungsgruppen eingesetzt werden. Sie sollten daher separat ausgewiesen werden.



Dieses Diagramm weist die problematischen Bestandteile der offiziellen Statistik der Aufwendungen für die Entwicklungszusammenarbeit separat aus. So wird deutlich, mit welchen Finanzflüssen oder Buchungsgrößen die Zahlen aufgebläht werden, ohne dass entsprechende zusätzliche Ressourcen für die Verbesserung der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten der ärmsten Teile der Weltbevölkerung zur Verfügung stehen würden.

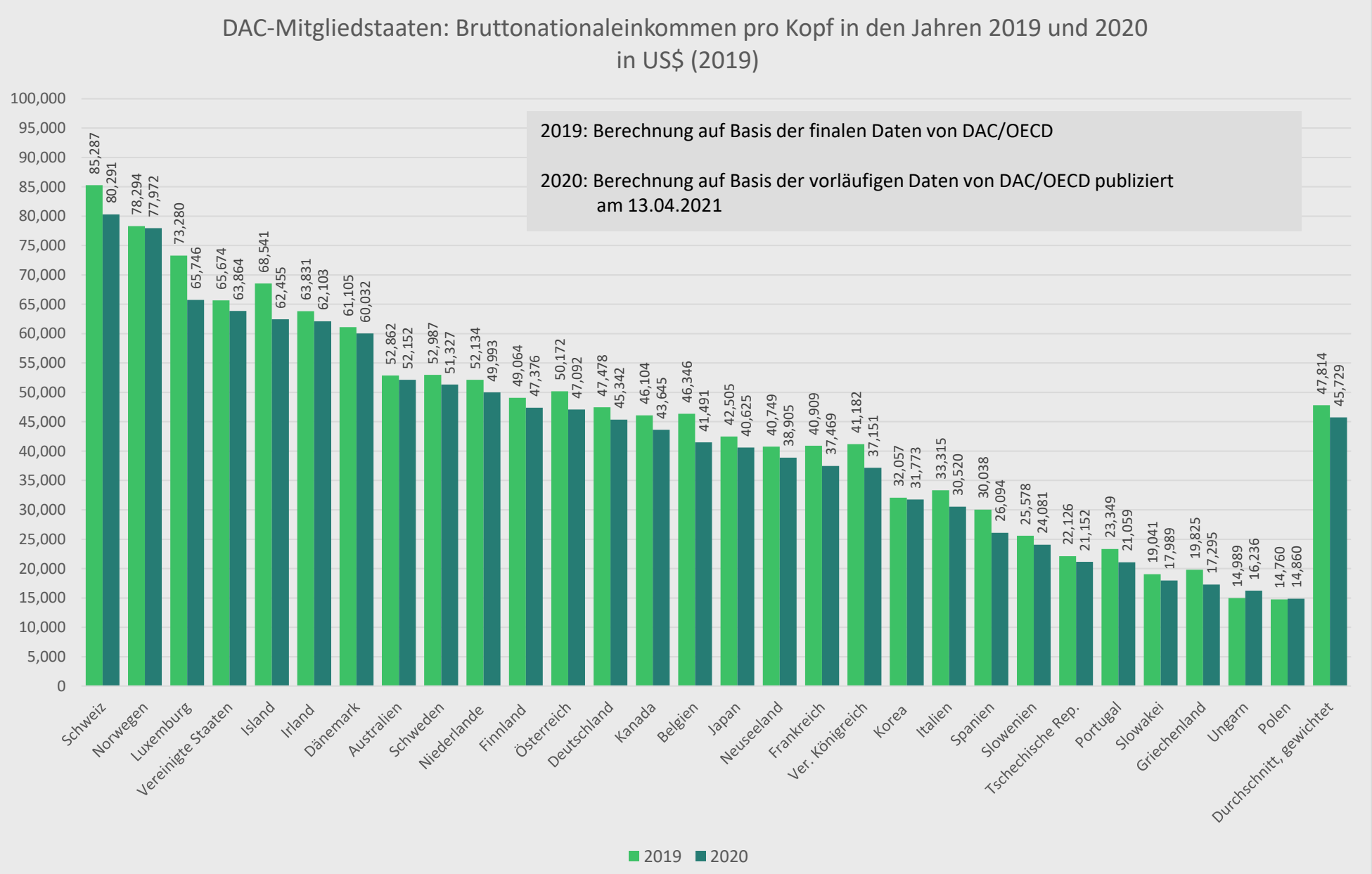
Schuldenerlasse sind zweifelsohne erforderlich, um die fiskalischen Spielräume für die Eigenfinanzierung zu erhöhen, aber die Schuldenlast kam meist durch zweifelhafte Praktiken der Exportförderung und wenig demokratische Entscheidungen zustande. Die Aufwendungen für Flüchtlinge im Inland stellen eine reale finanzielle Anstrengung für eine vorrangige humanitäre Aufgabe dar, haben aber bestenfalls eine indirekte entlastende Wirkung für einige von Konflikten und Katastrophen betroffene Staaten und decken zusätzliche Bedarfe ab. Die entwicklungsfördernde Wirkung der Förderung der akademischen Ausbildung von Studierenden aus Entwicklungsländern ohne einen direkten Bezug zu Programmen vor Ort ist als zweifelhaft einzustufen. Die Höhe der Verwaltungskosten hängt auch von der Bereitschaft von Geberstaaten ab, die Beiträge vorzugsweise für geeignete gemeinsame Programme und internationale Organisationen bereitzustellen und damit den Aufwand für Koordination und Planung zu reduzieren.



Das Bruttonationaleinkommen (BNE) bildet die Bemessungsgröße für die nationale Wirtschaftskapazität. Im Rahmen der international vereinbarten Zielniveaus der ODA-Leistungen, die sich bisher an festen Beitragsquoten unabhängig von den unterschiedlichen Prokopfeinkommen orientieren, ist das BNE auch die ausschlaggebende Bezugsgröße für die Bewertung der finanziellen Anstrengungen der wirtschaftlich bevorteilten Staaten.
Die nach konstanten Wechselkursen und Preisen berechneten Beträge spiegeln auch die wirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie wider. Das gesamte BNE der DAC-Mitgliedstaaten fiel zwischen 2019 und 2020 um rund 4 % von 51 auf etwas unter 49 Billionen US$ (2019).

Mit 25 von 29 Ländern verzeichnete die große Mehrheit der Länder einen Rückgang des BNE, der in 4 Staaten sogar zweistellig ausfiel (Belgien, Griechenland, Portugal, Spanien). In 3 weiteren Ländern sind Einbußen zwischen 8 und 10 % zu beobachten (Frankreich, Italien, Vereinigtes Königreich).

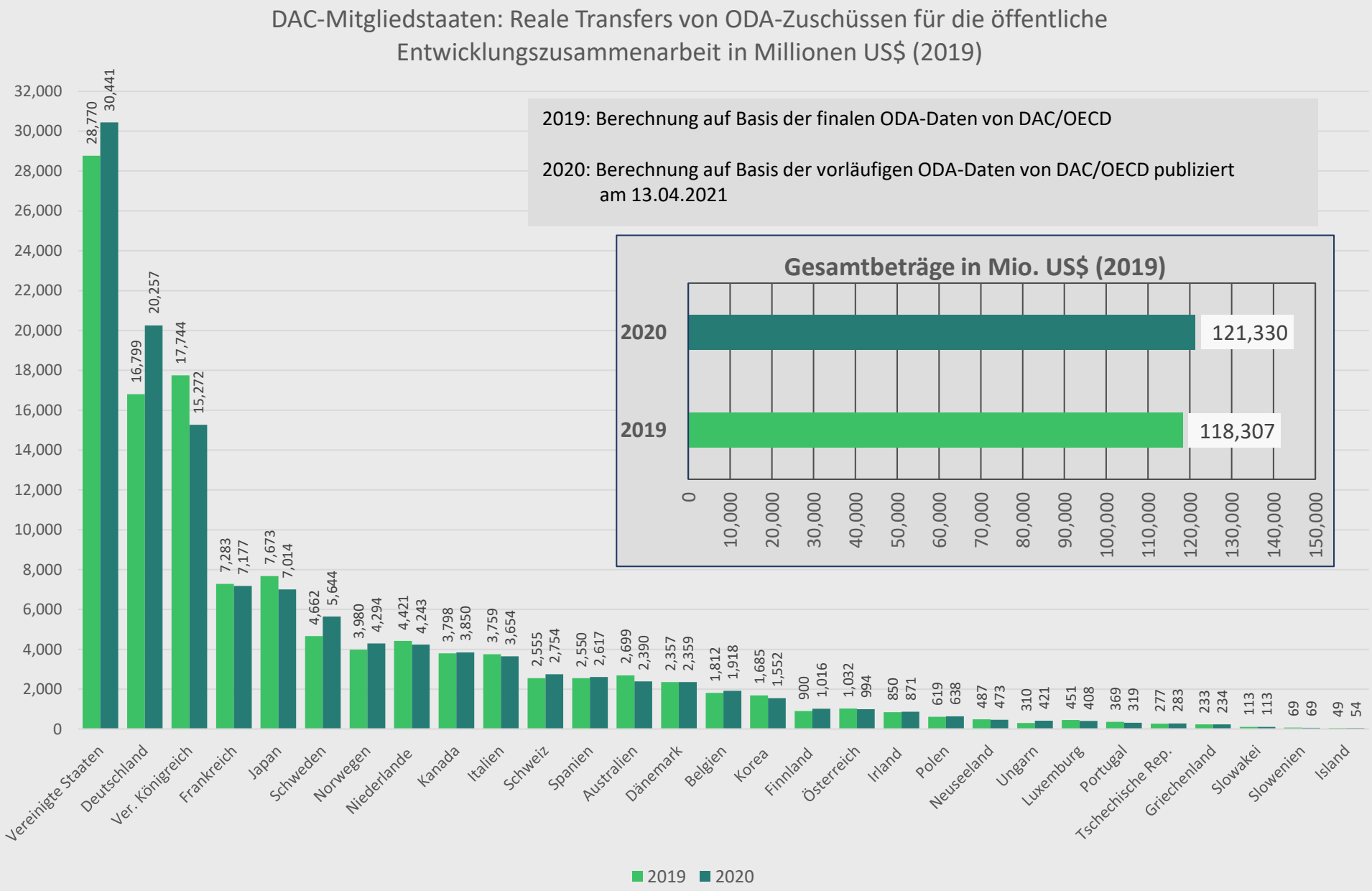
Diese massiven Minderungen führten dazu, dass der Anteil der europäischen Mitgliedstaaten zusammen genommen von 37,3 auf 36,4 % fiel. Dagegen stieg der US-Anteil am Gesamt-BNE auf 43,4 % gegenüber 42,5 % im Vorjahr. Deutschland war 2020 mit 7,7 % an der gesamten Wirtschaftsleistung beteiligt und verzeichnete keine signifikante Veränderung dieser Position.



Die Prokopfeinkommen zeigen zunächst die enormen Unterschiede bei der geographischen Verteilung des Reichtums, selbst unter den im Vergleich zu den Entwicklungsregionen privilegierten Staaten. Die Spitzengruppe verfügt über ein Einkommensniveau, das um das Fünffache über den Durchschnittseinkommen der ressourcenärmsten Länder liegt. In beiden Bezugsjahren entspricht die Wirtschaftskapazität Deutschlands im Verhältnis zur Einwohnerzahl fast genau dem gewichteten Mittelwert dieser Staatengruppe. Im Verhältnis zum einfachen Durchschnitt der Einkommensniveaus liegt das BNE pro Kopf in Deutschland um über ein Zehntel höher.

Durch die Berücksichtigung der Bevölkerungsentwicklung lassen sich auch die pandemiebedingten Wirtschaftseinbußen präziser erfassen. Nach den vorliegenden Daten war nur in den beiden einkommensärmsten Staaten (Polen, Ungarn) ein Zuwachs des BNE pro Kopf zu beobachten, während in den übrigen 27 Staaten das Einkommensniveau zurückging. Die mittlere Wirtschaftsleistung der DAC-Mitgliedstaaten pro Kopf fiel 2020 verglichen mit 2019 um 4,4 %.

Dabei ist zu beachten, dass die landesweiten Mittelwerte keine Rückschlüsse auf die – oft extrem ungleiche – Verteilung des Einkommens oder die Verschärfung der Armut im Gefolge der Pandemie in verschiedenen Bevölkerungsgruppen erlauben.

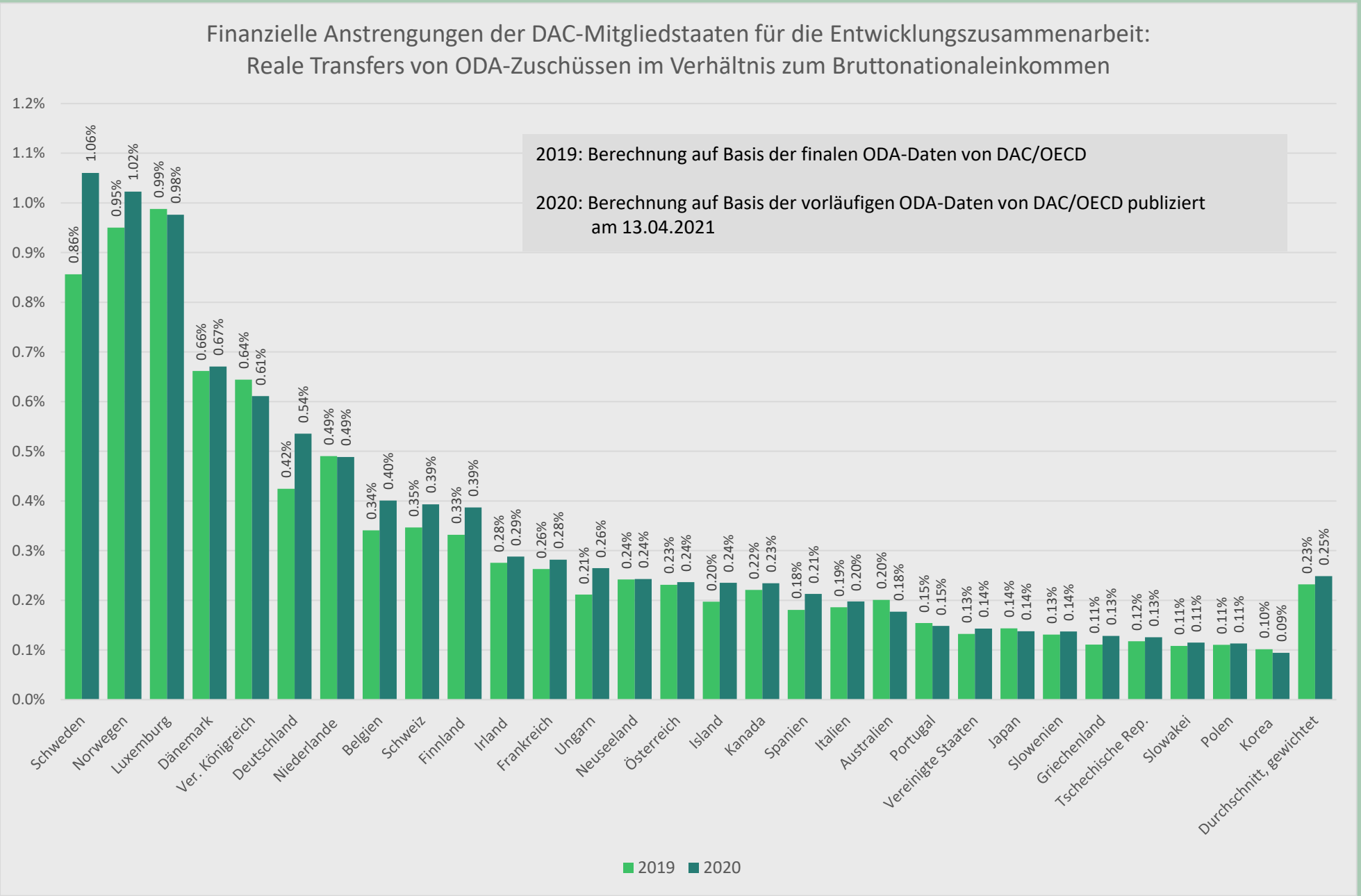


Die genuinen ODA-Leistungen aller DAC-Mitgliedstaaten haben sich 2020 um 3 Milliarden US$ von 118,3 auf 121,3 Milliarden US$ erhöht. Mit 16 Ländern verzeichnete die Mehrheit einen Zuwachs der absoluten Beiträge, während die übrigen 13 Staaten ihre Zuschüsse für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit kürzten.

Mit fast 3,5 Milliarden US$ mobilisierte Deutschland den höchsten zusätzlichen Betrag. Großbritannien vermeldete mit einem Minus von fast 2,5 Milliarden US$ den größten Rückgang gemessen in absoluten Größen. Bezogen auf den Gesamtumfang der real transferierten ODA-Zuschüsse verdrängte Deutschland dadurch das Vereinigte Königreich vom zweiten Platz der Geberstaaten. Der Anteil Deutschlands an den ODA-Zuschüssen insgesamt stieg von 14,2 auf 16,7 %. Dagegen belief sich der deutsche Anteil am Ende der MDG-Periode (2015) auf weniger als ein Zehntel. Bezogen auf den gesamten Zeitraum von 21 Jahren trug Deutschland 10,8 % der genuinen Gesamtleistungen bei, während der Anteil an der gesamten Wirtschaftsleistung auf 8 % zu beziffern ist. Deutlich schlechter fällt der Vergleich mit den europäischen DAC-Staaten [1] aus: Auf Deutschland entfiel mit 19,4 % ein kleinerer Teil der ODA-Beiträge als es bei der Wirtschaftskapazität mit gut 22 % der Fall war.

Der höchste Länderbeitrag entfiel auf die USA, die im Jahr 2020 rund ein Viertel der realen Transferleistungen beisteuerten. Das liegt allerdings weit unter dem US-Anteil an der gesamten Wirtschaftsleistung der DAC-Staaten, der im selben Bezugsjahr bei über 43 % lag.

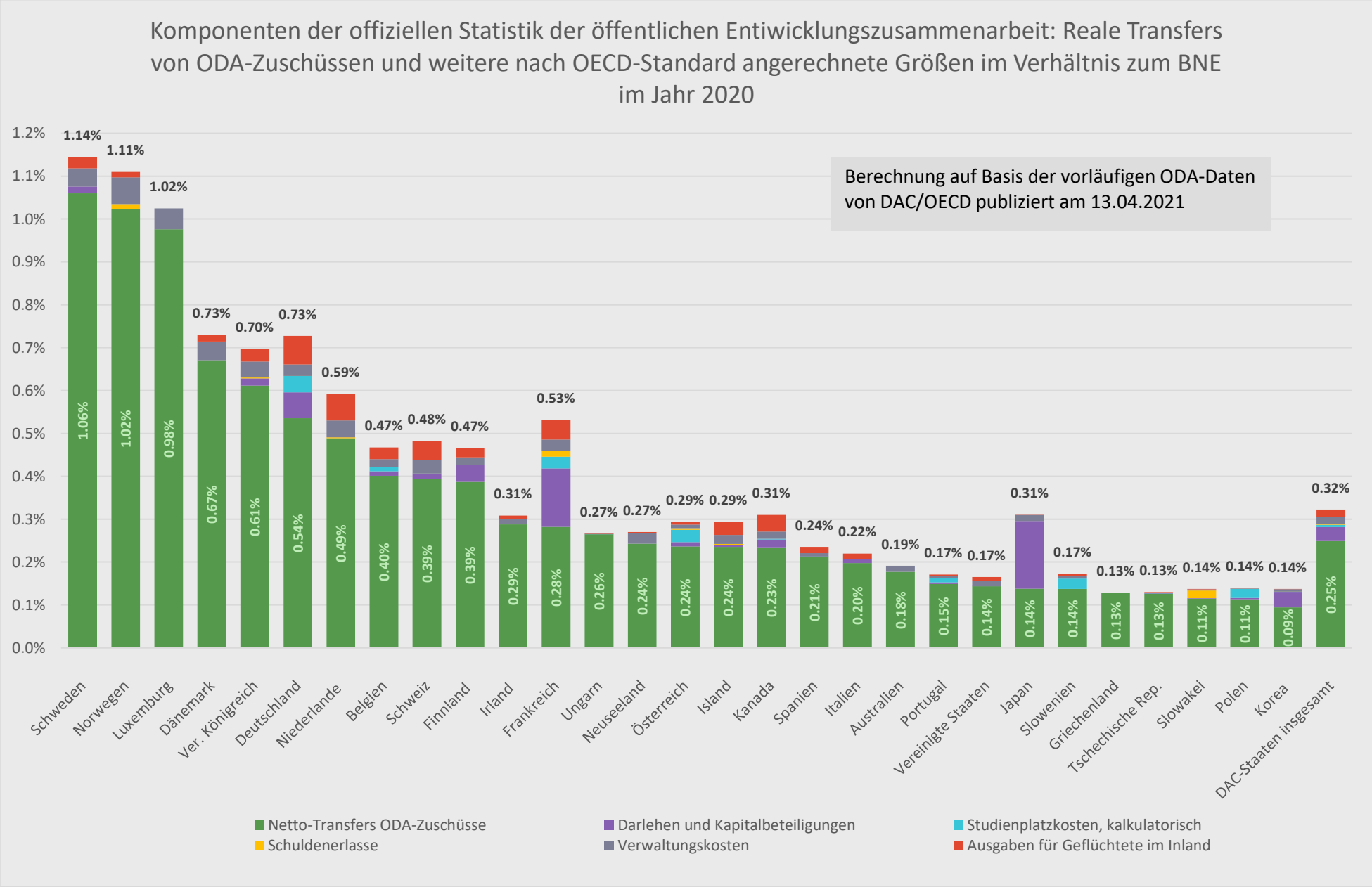
[1] Vor 2000 beigetretene Mitglieder



Diese Grafik lässt erkennen, welche finanziellen Anstrengungen die dem OECD-Entwicklungsausschuss angehörenden Geberstaaten 2020 unternommen haben, um die von den Vereinten Nationen vereinbarte Verpflichtung für die Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit zu erfüllen.

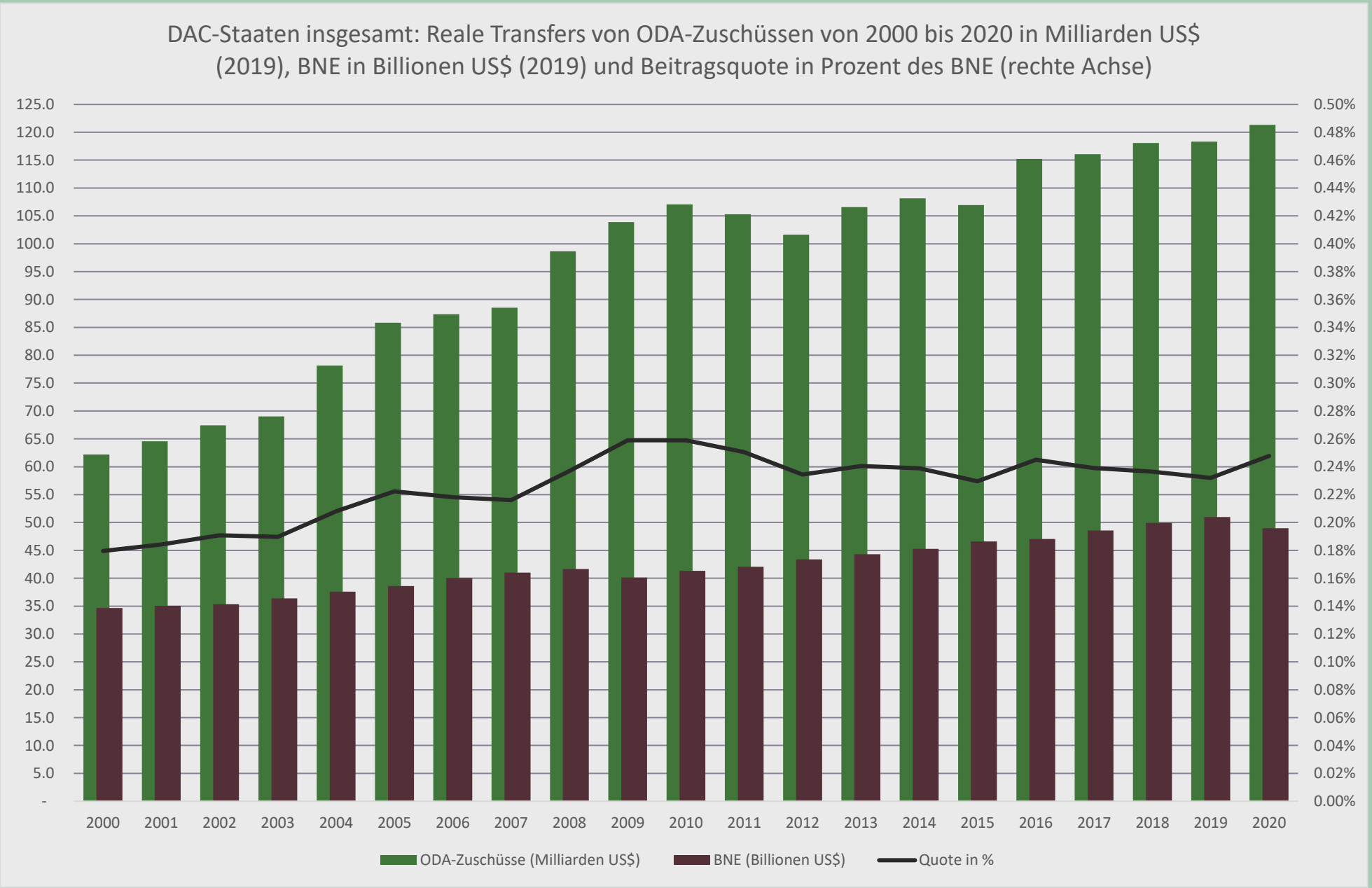
Ohne die Anrechnung fraglicher Größen haben nur drei von 29 Staaten im Krisenjahr den UN-Richtwert verwirklicht. Zwei weitere Länder erreichten eine Beitragshöhe von über 0,6 % des BNE. Deutschland verzeichnete mit einem Zuwachs von 0,11 % des BNE die zweitgrößte Steigerung der BNE-Quote (nach Schweden mit 0,20 %) und machte einen bedeutenden Schritt, um zu der Spitzengruppe aufzuschließen. Bei den realen Transferleistungen rückt es damit vom 12. auf den 6. Platz vor. Die OECD-Berechnung würde vor allem wegen der Berücksichtigung von ODA-Krediten und Ausgaben für Geflüchtete im Inland zu einem besonders hohen Vorteil führen und Deutschland den 5. Rang zusprechen. Auf der anderen Seite des Leistungsspektrums brachten gerade die beiden Staaten mit der höchsten Wirtschaftskapazität, die USA und Japan, lediglich ein Fünftel der geforderten Beiträge auf.

Die Gesamtleistungen bleiben auch angesichts der epochalen Bedarfe weit hinter dem UN-Richtwert von 1970 zurück. Die extremen Unterschiede zwischen den Geberstaaten verlangen jedoch eine differenzierte Bewertung der Bereitschaft zu internationaler Verantwortung und Solidarität.



Diese Grafik weist die BNE-Quoten der verschiedenen Bestandteile der Entwicklungshilfe aus, wie sie vom Entwicklungsausschuss der OECD auf Basis der aktuellen Anrechnungskriterien für das Jahr 2020 bestimmt werden. Während sich für die Gesamtheit der 29 Staaten eine offizielle Quote von gut 0,32 % errechnet, erreichen die genuinen Transferleistungen nur ein Niveau von knapp 0,25 %.

Die größten Unterschiede zwischen der vom DAC/OECD akzeptierten Bemessungsgröße und den realen, für den dringlichen Finanzierungsbedarf der benachteiligten Weltregionen ausschlaggebenden Beitragshöhen zeigen sich bei Frankreich, Japan und Deutschland. Generell bildet die Einbeziehung von rückzahlbaren Krediten und Kapitalbeteiligungen an privaten Unternehmen den wichtigsten Faktor für die Abweichungen. Das führt im Fall Deutschlands zu einer Aufblähung der offiziellen Quote um 0,06 %. Noch schlagen die Kosten für die Betreuung von geflüchteten Menschen im Inland mit einem Anteil von 0,07 % des BNE für Deutschland etwas stärker zu Buche. Das entsprach im Jahr 2020 dem höchsten finanziellen Aufwand aller DAC-Staaten gemessen am BNE. Aber auch die kalkulatorischen Kosten für Studierende aus Entwicklungsländern sowie die Verwaltungsausgaben stellten mit 0,04 und 0,03 % beträchtliche Elemente dar, um die Quote nach offizieller Lesart günstiger aussehen zu lassen.



Dieses Diagramm bildet die realen Tendenzen der Wirtschaftskapazität und der ODA-Zuschüsse aller Geberstaaten zusammengenommen ab und zeigt die aus diesen Größen resultierende Leistungs-quote. In dieser Darstellung müssten die grünen Säulen die dunkelroten um das Siebenfache überschreiten, wenn der UN-Richtwert von den wirtschaftlich bevorteilten Staaten als Gesamtheit realisiert würde.

Über den gesamten Zeitraum seit Beginn des Jahrtausends betrachtet, beliefen sich die genuinen Geberleistungen auf kaum ein Drittel der vereinbarten Zielgröße. Die zu beobachtenden Zuwächse im Zeitverlauf waren in erster Linie dem realen Wirtschaftswachstum zu verdanken. Der steilere Anstieg der Gesamtleistungen in der ersten Dekade der Umsetzungsperiode für die Millenniums-Entwicklungsziele bildete eine dringliche Berichtigung des bedauerlichen Absackens der Beitragshöhe während des vorhergehenden Jahrzehnts. Im Unterschied zur Finanzkrise gingen die Gesamtleistungen 2020 nicht zurück, sondern stiegen leicht an.

Fazit: Angesichts der weit unter den vereinbarten Verpflichtungen bleibenden Beiträge zur Entwicklungsfinanzierung sind die immer wieder zu hörenden Behauptungen von überbordenden Hilfsleistungen für die wirtschaftlich benachteiligten Länder nur mit weitgehendem Unwissen oder auch willentlicher Realitätsverweigerung zu erklären. Dagegen ist es beachtlich, welche Fortschritte der humanen Entwicklung seit 2000 mit den sehr begrenzten Ressourcen erreicht werden konnten.