



DIE VERTEILUNG VON MITTELN FÜR DIE DEUTSCHE ÖFFENTLICHE ENTWICKLUNGS- ZUSAMMENARBEIT

*Allokationsstudie zur bilateralen
staatlichen Entwicklungszusammenarbeit
aus Haushaltsmitteln*

2022

In der vorliegenden Allokationsstudie wird Evidenz zur Verteilung der bilateralen deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit aus Haushaltsmitteln des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) präsentiert. Im Mittelpunkt stehen insbesondere zwei Fragen: (1) Inwiefern ist es gelungen, entwicklungspolitische Leistungen in der Zeit zwischen 2000 und 2020 geografisch und thematisch zu fokussieren? (2) Nach welchen Kriterien hat das BMZ die untersuchten Mittel alloziert und seine Partnerländer ausgewählt?

Hinsichtlich geografischer und thematischer Konzentration ist eine Implementierungslücke festzustellen. Die Allokationsmuster erweisen sich dabei trotz strategischer Umsteuerungsbemühungen seit 2000 als weitgehend stabil. Die Analyse der Bedingungsfaktoren der geografischen Verteilung von bilateralen EZ-Mitteln stützt die Interpretation, dass das BMZ sich bei der Allokation an der Bedürftigkeit und der Herrschaftsform potenzieller Empfängerländer orientiert hat. Darüber hinaus deuten die Ergebnisse darauf hin, dass auch die Regierungsführung bei der jüngst erfolgten Überarbeitung der Liste bilateraler Partner berücksichtigt wurde. Gleichzeitig finden sich Hinweise, dass die Mittelvergabe der EZ ebenfalls durch außenwirtschaftliche Interessen beeinflusst wurde und näher gelegene Länder bevorzugt wurden.

DIE VERTEILUNG VON MITTELN FÜR DIE DEUTSCHE ÖFFENTLICHE ENTWICKLUNGS- ZUSAMMENARBEIT

*Allokationsstudie zur bilateralen
staatlichen Entwicklungszusammenarbeit
aus Haushaltsmitteln*

2022

IMPRESSUM

Verfasst von

Dr. Thomas Wencker

Verantwortlich

Dr. Stefan Leiderer

Gestaltung Umschlag und Grafiken

MedienMélange:Kommunikation!, Hamburg
www.medienmelange.de

Lektorat

Markus Klein, PhD

Bildnachweis

Titelseite: rybarmarekk, Shutterstock

Bibliografische Angabe

Wencker, T. (2022), *Die Verteilung von Mitteln für die deutsche öffentliche Entwicklungszusammenarbeit. Allokationsstudie zur bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit aus Haushaltsmitteln*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

© Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), 2022

ISBN 978-3-96126-163-5 (PDF)

Herausgeber

Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval)
Fritz-Schäffer-Straße 26
53113 Bonn

Tel: +49 (0)228 33 69 07-0

E-Mail: info@DEval.org

www.DEval.org

Das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval) ist vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) mandatiert, Maßnahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit unabhängig und nachvollziehbar zu analysieren und zu bewerten.

Mit seinen Evaluierungen trägt das Institut dazu bei, die Entscheidungsgrundlage für eine wirksame Gestaltung des Politikfeldes zu verbessern und die Transparenz zu den Ergebnissen zu erhöhen.

Der vorliegende Bericht ist auch auf der DEval-Website als PDF-Download verfügbar unter:

<https://www.deval.org/de/publikationen>

Anfragen nach einer gebundenen Ausgabe richten Sie bitte an: info@DEval.org

Eine Stellungnahme des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) findet sich unter:

<https://www.bmz.de/de/ministerium/evaluierung/bmz-stellungnahmen-19404>

DANKSAGUNG

Die Erstellung dieser Studie wurde von zahlreichen Personen und Organisationen unterstützt, denen wir danken möchten.

Der Referenzgruppe aus BMZ, GIZ und KfW Entwicklungsbank sowie den Peer Reviewer*innen Simone Dietrich, Jens Eger, Martin Noltze, Hannes Öhler und Mascha Rauschenbach danken wir für ihre wertvolle Anmerkungen im gesamten Evaluierungsprozess und ihre Unterstützung mit Daten und Dokumenten. Besonderer Dank gilt auch Carola Klöck, Daniel Seddig und Florian Weiler, die die Erstellung dieser Studie als externe Fachgutachtende begleitet haben.

Nicht zuletzt gilt unser Dank den Kolleg*innen am DEval, die die Erstellung der Studie unterstützt haben: Roxana Bitá, Amelie Bornemann, Anna Klennert, Simon Knapstein, Ulf Schäfer, Ida Seljeskog und Zlatka Dimitrova.

ZUSAMMENFASSUNG

Hintergrund, Motivation und Fragestellungen

Mit der vorliegenden Allokationsstudie wird entwicklungspolitischen Akteuren und der Öffentlichkeit belastbare Evidenz zur Verteilung der bilateralen deutschen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) aus Haushaltsmitteln des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) zur Verfügung gestellt. Dafür werden Allokationsmuster in der Zeit zwischen 2000 und 2020 untersucht, also analysiert, welche Partnerländer der deutschen EZ mittels welcher Instrumente in welchen Sektoren und in welcher Höhe entwicklungspolitische Leistungen erhalten haben.

Gegenstand der Studie ist dabei erstens die Frage, inwiefern es gelungen ist, entwicklungspolitische Leistungen in dieser Zeit geografisch und thematisch zu fokussieren. Konzentration zur Steigerung der Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit ist seit Langem ein Ziel internationaler Reformbemühungen im Politikfeld. Fußend auf der Annahme, dass zu viele Kooperationsländer und Themen die Transaktionskosten erhöhen und die EZ einer Geberorganisation folglich weniger effektiv und effizient machen, strebt auch das BMZ seit nunmehr über zwei Dekaden nach stärkerer Fokussierung seines Portfolios. Entsprechende Reformen erfolgten unter verschiedenen Regierungskonstellationen in den Jahren 2000, 2008, 2012 und zuletzt 2020 mit dem Reformkonzept „BMZ 2030“.

Darüber hinaus wird zweitens der Frage nachgegangen, nach welchen Kriterien das BMZ die Haushaltsmittel der bilateralen staatlichen EZ alloziert und seine Partnerländer ausgewählt hat. Angesichts der Tatsache, dass Deutschland mittlerweile nach den USA der zweitgrößte bilaterale Geber ist, hat diese Frage hohe Relevanz. Gemeinhin werden Bedürftigkeit, die politisch-institutionelle Verfasstheit, aber auch geopolitische und wirtschaftliche Interessen Deutschlands als potenziell bedeutende Faktoren diskutiert. Bisher gibt es jedoch keine Studie, die die Bedingungsfaktoren der bilateralen staatlichen EZ aus Haushaltsmitteln des BMZ untersucht. Mit dieser Studie wird diese Lücke geschlossen.

Beide Fragestellungen sind von strategischer Relevanz für die deutsche EZ. Die erste Frage thematisiert, inwiefern es der deutschen EZ über geografische und thematische Mittelkonzentration in den letzten beiden Dekaden gelungen ist, bessere Voraussetzungen für die Reduktion von Transaktionskosten, eine verbesserte strategische Steuerung und eine verbesserte Arbeitsteilung im internationalen EZ-System zu erreichen. Die zweite Fragestellung thematisiert hingegen, inwiefern die Vergabe staatlicher EZ-Mittel sich an entwicklungspolitischen Kriterien orientiert und Aspekten „guter“ Regierungsführung Rechnung trägt, die von hoher Bedeutung für eine effektive und wertorientierte Entwicklungspolitik sind.

Daten und Methode

In der vorliegenden Studie werden Zusagen der bilateralen staatlichen EZ aus Haushaltsmitteln des BMZ betrachtet. Dabei wird insbesondere zwischen instrumenteller und thematischer Allokation differenziert. Die instrumentelle Allokation umfasst die Mittel der Haushaltstitel der Technischen und der Finanziellen Zusammenarbeit (TZ und FZ), die thematische die Sonderinitiativen (nebst „Internationalem Klima- und Umweltschutz“, IKU) und den Haushaltstitel „Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur“ (KWI). Die Herkunft der Mittel beeinflusst die Verfahren ihrer Verteilung. In der instrumentellen Allokation legt der Haushaltstitel zunächst das Instrument (TZ oder FZ) fest. Anschließend wird das Land, das Zusagen erhalten soll, bestimmt. Erst zuletzt werden Schwerpunkte der Kooperation fixiert. In der thematischen Allokation gibt hingegen der Haushaltstitel den thematischen Schwerpunkt vor. Erst dann erfolgt die geografische Verteilung über unterschiedliche Instrumente.

Die ausschließliche Betrachtung der bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit aus Haushaltsmitteln ermöglicht einen fokussierten Einblick in die Prozesse der Entscheidungsfindung und -durchsetzung des BMZ. Im Vergleich zu anderen Allokationsentscheidungen im Politikfeld der EZ agiert das BMZ hier im Rahmen des Ressortprinzips im weitgehend freien Ermessen. Für eine Analyse der Frage, inwiefern sich Reformbeschlüsse der EZ anschließend in Allokationsmustern niederschlagen, ist die bilaterale staatliche EZ

somit besonders geeignet. Zur gleichen Zeit muss bedacht werden, dass die Schlussfolgerungen aus den angestellten Analysen nicht notwendigerweise für die gesamte öffentliche deutsche Entwicklungszusammenarbeit gelten.

Als Datengrundlage dienen im modular erweiterbaren Management-, Finanz- und Informationssystem (MeMFIS) des BMZ erfasste Mittelzusagen. MeMFIS enthält für jede Zusage Angaben zu Haushaltstiteln, was eine Unterscheidung zwischen instrumenteller und thematischer Allokation ermöglicht. Zudem weist MeMFIS Haushaltsmittel gesondert von Marktmitteln aus. Hinsichtlich des Erkenntnisinteresses von besonderer Bedeutung ist darüber hinaus, dass MeMFIS entwicklungspolitische Leistungen frühzeitiger erfasst als die offizielle Berichterstattung an die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung im *Creditor Reporting System* und mit vergleichsweise kurzem zeitlichem Abstand zu BMZ-internen Planungsprozessen.

Die in dieser Studie durchgeführten Analysen basieren auf Verfahren der multivariaten schließenden Statistik. Die Analyse der Konzentration erfolgt anhand einer nach Empfängern und Themen differenzierten Betrachtung der Verteilung von Haushaltsmitteln der bilateralen staatlichen EZ im Zeitverlauf (2000–2020). Außerdem wird mit dem Theil-Index ein aggregiertes Konzentrationsmaß verwendet, das die Ungleichverteilung von Zusagen über Länder beziehungsweise Themen mittels weniger Kennzahlen misst. Die Analyse der Bedingungsfaktoren der Allokation bilateraler staatlicher EZ aus Haushaltsmitteln erfolgt mithilfe von Regressionsanalysen (dynamisches Panelmodell). Hierfür werden zunächst mögliche Bedingungsfaktoren durch quantitativ erfassbare Indikatoren messbar gemacht, zum Beispiel das Pro-Kopf-Einkommen oder das Demokratieniveau eines Landes. Statistische Zusammenhänge zwischen den Indikatoren und Allokationsentscheidungen dienen dann zur Identifizierung von Faktoren, die Zuteilungsbeschlüsse beeinflussen.

Allokationsmuster der bilateralen staatlichen EZ

Das Volumen bilateraler deutscher staatlicher EZ insgesamt und die thematische Allokation im Besonderen haben seit der Jahrtausendwende deutlich zugenommen. Zusagen bilateraler deutscher staatlicher EZ aus Haushaltsmitteln haben sich zwischen 2000 und 2020 inflationsbereinigt mehr als vervierfacht. Die thematische Allokation gewann seit Einführung des IKU im Jahr 2011, der Sonderinitiativen drei Jahre später und einem starken Mittelzuwachs des KWI-Haushaltstitels seit 2016 zunehmend an Bedeutung. Die bilaterale staatliche EZ wurde immer mehr auf die Zusammenarbeit mit regionalen Akteuren ausgeweitet. Diese Regionalisierung erfolgte vor dem Hintergrund wachsender weltweiter Verflechtungen.

Der steigende Anteil thematischer Allokationen ging mit einer Verschiebung des regionalen Fokus einher. Schwerpunkt der bilateralen deutschen staatlichen EZ aus Haushaltsmitteln ist Afrika südlich der Sahara. Der „Marshallplan mit Afrika“ und die Initiative „Compact with Africa“ flankieren diesen Schwerpunkt seit 2017 strategisch. Vier der zurzeit sechs Reformpartner sind zudem Staaten Afrikas südlich der Sahara. Die größten Empfängerländer aller Regionen waren im betrachteten Zeitraum Afghanistan, Indien, Jordanien und Äthiopien. Einen bedeutenden Mittelzuwachs verzeichnete jüngst der Nahe und Mittlere Osten. Dies ist hauptsächlich auf die Sonderinitiativen und den KWI-Titel zurückzuführen.

Die inhaltlichen Schwerpunkte lagen in den Bereichen „Energie“, „Staat und Zivilgesellschaft“ sowie „Wasser“. Während der Anteil der Zusagen für den Förderbereich „Wasser“ kontinuierlich abnahm, verzeichnete der Förderbereich „Soziale Infrastruktur und Dienste“ – hier insbesondere soziale Sicherung, soziale Grunddienste und Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten – jüngst erhebliche Zuwächse.

Geografische und thematische Konzentration

Hinsichtlich der geografischen und der thematischen Konzentration wird in der vorliegenden Studie eine Implementierungslücke identifiziert. Das Allokationsmuster erweist sich trotz strategischer Umsteuerungsbemühungen seit 2000 als weitgehend stabil. Als aggregiertes Maß der Ungleichverteilung zeigt der Theil-Index keine stärkere Fokussierung der Zusagen auf weniger Länder oder weniger Themen (Abbildung 1). Zudem lässt sich – unabhängig von konkreten Zusagen – zwischen 2001 und 2019 keine Tendenz zur Reduktion der Zahl der Partnerländer feststellen. Stattdessen wird die Entwicklungszusammenarbeit auf viele Partnerländer und inhaltliche Schwerpunkte verteilt.

Abbildung 1 Entwicklung der geografischen und der thematischen Konzentration

Anmerkung: Der Theil-Index ist ein aggregiertes Maß der Ungleichverteilung. Höhere Werte stehen für eine stärkere Ungleichverteilung von Zusagen auf Länder oder Sektoren. Wenn hingegen alle Länder oder Sektoren gleich viele Zusagen erhalten, nimmt der Theil-Index den Wert 0 an.

Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Basis von MeMFIS

Eine Ursache der Implementierungslücke ist, dass keine nachhaltige Reduktion der Zahl der Partnerländer erfolgte. Reformen in den Jahren 2008 und 2012 hatten die zwischenzeitlich angestiegene Anzahl der damals so genannten A-Länder zwar reduziert, jedoch wurde die Anzahl sogenannter B-Länder jeweils erhöht. Die Zahl der Partnerländer nahm so zwischen 2001 und 2019 tendenziell zu. Mit 60 Kooperationsländern im Jahr 2020 hatte Deutschland nun ähnlich viele Partner wie 2001 (69 Partnerländer), wenn auch immer noch deutlich weniger als im langjährigen Mittel. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen der vergangenen 20 Jahre erscheint die zukünftige Aufnahme weiterer Partnerländer aber nicht unwahrscheinlich. 2021 kam bereits Sierra Leone als bilateraler Partner hinzu.

Eine weitere mögliche Erklärung für die Implementierungslücke ist Pfadabhängigkeit. Die Schaffung von Länderreferaten, der Aufbau von Länder- und Sektorexpertise, die Entsendung von WZ-Referent*innen und die Einrichtung von Büros vor Ort sind zunächst kostenintensiv. Geschaffene Strukturen arbeiten dann jedoch zunehmend effizient, sodass eine Umsteuerung zu hohen Transaktionskosten führen kann. Zudem birgt die Abkehr von etablierten Allokationsmustern immer die Gefahr, die eingespielte Koordination mit anderen Gebern zu gefährden. Die mögliche Enttäuschung durch geschaffene Erwartungen in Partnerländern und die Sorge, Erreichtes zunichtezumachen, können ebenfalls die Pfadabhängigkeit begünstigen. Kurzum, das Durchbrechen pfadabhängiger Muster ist nicht einfach und stößt vermutlich auf Widerstände der involvierten Akteure.

Eine mögliche Erklärung insbesondere für das Ausbleiben einer geografischen Konzentration liegt darin, dass die Verteilung der Mittel in den gegenwärtigen Entscheidungsprozessen primär auf die Instrumente TZ und FZ und erst in zweiter Linie auf die Partnerländer erfolgt. Für die bilaterale staatliche EZ ist der Einzelplan 23 des Bundeshaushalts mit den dort angelegten Zielgrößen für TZ und FZ maßgeblicher Rahmen. Wesentliches politisches Steuerungsinstrument ist die Rahmenplanung des BMZ, in der die geografische Mittelverteilung in Form von Länderquoten festgelegt wird. Diese bildet dann die Grundlage der Haushaltsberatung im Parlament. Die instrumentelle Teilung in FZ und TZ, nicht geografische Verteilungsmuster, ist somit Ausgangspunkt der Mittelverteilung.

Die in der thematischen Allokation verfolgte inhaltliche Priorisierung scheint jedoch der geografischen Konzentration ebenfalls nicht zuträglich zu sein. Erstens zeichnet insbesondere die Sonderinitiativen eine starke Fokussierung auf regionale Empfänger aus. Zweitens fließen Mittel der thematischen Allokation vor

allem seit 2016 in vergleichsweise hohem Umfang an B-Länder und Länder ohne Kooperationsstatus. Der potenziell steuernde Einfluss über die Kategorisierung von Partnerländern wird somit hauptsächlich in der instrumentellen Allokation wahrgenommen. Die größere Flexibilität in der Vergabe speziell der Sonderinitiativen scheint mit einer breiteren Verteilung der Mittel zwischen potenziellen Partnerländern einherzugehen. Zwischen Flexibilität und geografischer Konzentration bestand mithin über die letzten beiden Jahrzehnte ein Spannungsfeld.

Ähnlich wie in der geografischen Betrachtung lässt sich im Untersuchungszeitraum auch bezüglich entwicklungspolitischer Inhalte keine Konzentration der EZ erkennen. Es ist weder eine Bündelung auf weniger Förderbereiche noch eine stärkere Ungleichverteilung unter diesen feststellbar. Genauso wenig ist eine Reduktion der durchschnittlich in einem Jahr und Partnerland geförderten Schwerpunkte erkennbar. Außerdem blieben Zusagen außerhalb vereinbarter Schwerpunkte im sogenannten Gestaltungsspielraum stabil.

Durch die Reduktion der Zahl der Partnerländer im Rahmen der 2020 vorgestellten Reform „BMZ 2030“ werden Prozesse der Aussteuerung und Geberkoordinierung relevanter. Mit einer signifikanten Anzahl ehemaliger Kooperationspartner soll die bilaterale staatliche EZ beendet werden. Prozesse der Aussteuerung gewinnen dabei an Bedeutung, um potenzielle negative Folgen für Zielgruppen, aber ebenfalls Reputationsverlust zu vermeiden. Dasselbe gilt für die Geberkoordinierung, beispielsweise im Rahmen der gemeinsamen Programmplanung (*Joint Programming*) der EU (Ertl, 2021; Lücking et al., 2021).

Die deutlichere Profilierung in dem im jüngsten Reformkonzept des BMZ anvisierten Partnerschaftsmodell könnte einer spezifischen Form der Konzentration förderlich sein. Das neue Partnerschaftsmodell führt mehr sowie stärker zugeschnittene Kategorien der Kooperation ein. Ein Beispiel sind die sogenannten Globalen Partner, für die sich eine thematische Fokussierung auf die Themen „Klima und Energie“ sowie „Umweltschutz“ abzeichnet. Im Fokus stehen hier somit globale öffentliche Güter, deren Förderung globalen Nutzen zugunsten aller sozioökonomischen Gruppen über Generationen hinweg entfalten soll. Eine ähnliche thematische Fokussierung zeichnet die Nexus- und Friedenspartnerschaften sowie die Reform- und die Transformationspartnerschaften aus. Ein solches Verweben von Partnerstatus und thematischem Fokus stellt eine Konzentration auf *bestimmte* Themen in *bestimmten* Ländern dar, ohne dass notwendigerweise die geografische oder die thematische Konzentration insgesamt zunimmt. Trotz der mit fünf Kernthemen, zehn Initiativthemen und sechs Qualitätsmerkmalen weiterhin breiten inhaltlichen Ausrichtung der bilateralen Kooperation ist somit eine Konzentration innerhalb der Partnerkategorien möglich. Es erscheint sinnvoll, die Implementierung des neuen und gegebenenfalls noch anzupassenden Reformkonzepts des BMZ unter diesem Gesichtspunkt der Konzentration zukünftig zu überprüfen.

Die Konzentration auf die im Reformkonzept „BMZ 2030“ ursprünglich angestrebten fünf Kernthemen geht vor dem Hintergrund der jüngsten Allokationsmuster mit einem moderaten Anpassungsbedarf einher. In der jüngsten Vergangenheit (2018–2020) flossen bereits vier Fünftel der Zusagen in die definierten Kernthemen. Insofern verspricht das jüngste BMZ-Reformkonzept keinen fundamentalen Einschnitt in der thematischen Fokussierung der bilateralen EZ, sondern lässt eine Fortschreibung der vergleichsweise stabilen Verteilungsmuster der vergangenen Jahre erwarten.

Bedingungsfaktoren für die Allokation staatlicher Entwicklungszusammenarbeit

An die Konzentrationsdebatte schließt sich die Frage an, nach welchen Kriterien Mittel der bilateralen deutschen staatlichen Zusammenarbeit alloziert werden sollten. Die Frage nach den Bedingungsfaktoren der Allokation betrifft einerseits die Wahrscheinlichkeit, dass ein Land deutsche ODA-Mittel erhält, und andererseits die Höhe der Zusagen unter Mittelempfängern.

Im Vergleich zu den geografischen und den thematischen Konzentrationsbemühungen kommt die Analyse der Bedingungsfaktoren der geografischen Verteilung von bilateralen EZ-Mitteln zu positiveren Befunden. Die Ergebnisse stützen die Interpretation, dass das BMZ sich im Betrachtungszeitraum bei der Allokation von Haushaltsmitteln an der Bedürftigkeit und der Herrschaftsform potenzieller Empfängerländer orientiert hat: Vergleichsweise ärmere sowie vergleichsweise demokratischere Länder haben unter ansonsten gleichen Bedingungen mehr Mittel erhalten. Zudem deuten die Ergebnisse darauf hin, dass nicht nur die Herrschafts-

form, sondern ebenso die Regierungsführung bei der jüngst erfolgten Auswahl bilateraler Partner berücksichtigt wurde. Gleichzeitig finden sich Hinweise, dass im Untersuchungszeitraum außenwirtschaftliche Interessen und die Nähe zu Deutschland die Mittelvergabe beeinflusst haben. Schließlich waren die Zusagen der deutschen EZ pfadabhängig, und sie korrelierten mit denen anderer Geber.

Bei der Verteilung staatlicher EZ-Ressourcen spielte die Bedürftigkeit eines Landes – dies gilt für die Messung anhand des Pro-Kopf-Einkommens, der Kindersterblichkeit oder des Index menschlicher Entwicklung – eine substanzielle und signifikante Rolle. Diese Bedürfnisorientierung zeichnet auch das neue Partnerschaftsmodell aus. Wie schon Faust und Ziaja (2012) festgestellt haben, ist der Zusammenhang jedoch nicht linear. Zwar erhalten Länder mit niedrigem bis mittlerem Einkommen deutlich häufiger und wesentlich höhere Zusagen als Länder mit mittlerem bis hohem Einkommen. Länder mit besonders geringem kaufkraftbereinigtem Pro-Kopf-Einkommen werden hingegen gegenüber den vergleichsweise weniger bedürftigen Ländern nicht in gleichem Maße bevorzugt.

Hinsichtlich politisch-institutioneller Charakteristika zeigt sich ein substanzieller Zusammenhang von Allokationsentscheidungen mit dem Demokratieniveau. Je eher Länder freie Partizipation und öffentlichen Wettbewerb auf Grundlage von freien und fairen Wahlen ermöglichen, desto höhere Zusagen haben sie unter sonst gleichen Bedingungen zwischen 2000 und 2019 erhalten. Eine solche Allokationspraxis steht im Einklang mit einer in der Forschung identifizierten Entwicklungsdividende in Demokratien, wonach demokratischere Systeme autokratischeren im Hinblick auf sozioökonomische Leistungsfähigkeit deutlich überlegen sind. Demnach begünstigt die Notwendigkeit, im freien politischen Wettbewerb Mehrheiten zu gewinnen, die Beteiligung breiter Bevölkerungsschichten am Wohlstand, beispielsweise durch stärkere Investitionen in öffentliche Güter wie Gesundheit und Bildung. Darüber hinaus erweisen sich Demokratien als williger, potenziell wohlstandssteigernde wirtschaftliche Reformen durchzuführen.

Gute Regierungsführung im Sinne einer höheren Effektivität des Regierungshandelns scheint gleichermaßen an Bedeutung zu gewinnen. Zunächst finden sich für die Periode 2000 bis 2019 keine signifikanten Hinweise auf einen Zusammenhang zwischen Regierungsführung und Allokationsentscheidungen. Dies ist einerseits verwunderlich, da Entwicklungszusammenarbeit vornehmlich dort erfolgreich zu sein scheint, wo Staaten in der Lage sind, Basisdienstleistungen zur Verfügung zu stellen (siehe unter anderem Wencker und Verspohl 2019). Andererseits sind es oftmals besonders bedürftige Gesellschaften, die durch ein geringes Maß an „guter“ Regierungsführung gekennzeichnet sind, womit ein klassisches Spannungsfeld in der deutschen und internationalen EZ umrissen wird. Jüngst zeichnet sich jedoch ein Bedeutungszuwachs guter Regierungsführung für die Auswahl bilateraler Partner ab. Besser regierte Länder finden sich, ceteris paribus, mit substanziell höherer Wahrscheinlichkeit auf der unlängst publizierten Liste bilateraler Partner. Eine wachsende Bedeutung politisch-institutioneller Charakteristika bei der Ressourcenallokation diagnostiziert geberübergreifend auch die vergleichende entwicklungspolitische Forschung.

Neben Erwägungen der Bedürftigkeit und der Konditionalität haben gleichfalls außenwirtschaftliche Interessen und die geografische Nähe eine Rolle in der Allokation der bilateralen EZ gespielt. Unter ansonsten gleichen Bedingungen erhielten Länder, in die Deutschland mehr Waren exportiert, höhere Zusagen. Auch geografisch näher an Deutschland liegende Länder erhielten höhere Zusagen und finden sich mit deutlich höherer Wahrscheinlichkeit auf der jüngst publizierten Liste der bilateralen Partner.

Implikationen

Die Ressourcenallokation in der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit ist aufgrund von Opportunitätskosten mit Güterabwägungen, teils sogar mit Zielkonflikten konfrontiert. Mit der geografischen und der thematischen Konzentration sowie den Bedingungsfaktoren der Allokation stehen in dieser Studie zwei für die Zuteilung staatlicher EZ-Ressourcen besonders relevante Herausforderungen im Fokus, die gleichermaßen in der Zukunft anspruchsvolle Entscheidungen erfordern werden.

Im Hinblick auf die geografischen und die thematischen Konzentrationsbemühungen der letzten beiden Dekaden zeigt die Analyse ein ernüchterndes Ergebnis. Vor allem die Bemühungen, die EZ geografisch zu konzentrieren, konnten trotz mehrfacher Anläufe unter unterschiedlichen politischen Konstellationen nicht realisiert werden. Auch zukünftig ist ein Spannungsfeld aus adäquater Fokussierung und Angebotsbreite zu

erwarten. Einerseits gilt es, eine angemessene geografische und thematische Fokussierung mit den erwarteten Vorteilen für die politische Steuerung und die Reduktion von Transaktionskosten im deutschen EZ-System wie auch in den Systemen der Partnerländer zu realisieren. Andererseits wird die deutsche EZ in Anbetracht ihrer Größe und internationalen Relevanz danach streben, der geografischen und der thematischen Nachfrage sowie den zahlreichen internationalen Zielvereinbarungen gerecht zu werden. Die vorliegende Analyse legt dabei nahe, dass der Zielsetzung einer stärker fokussierten deutschen EZ, wie sie unterschiedliche Reformbemühungen seit der Jahrtausendwende formulierten, eine hohe Pfadabhängigkeit und die im Großen und Ganzen stabilen Allokationsmuster entgegenstehen werden.

Im Hinblick auf die Allokation deutscher staatlicher EZ entlang der Bedürftigkeit und die politisch-institutionellen Rahmenbedingungen sind die Befunde dieser Studie deutlich positiver. Die Orientierung an der Bedürftigkeit eines Landes und gleichzeitig an seinen politisch-institutionellen Eigenschaften wie guter Regierungsführung und Demokratie sind Kernelemente einer werteorientierten EZ. Zugleich besteht aber auch hier das Spannungsfeld, wonach schlecht regierte und autoritäre Länder meist besonders bedürftig sind. Es wird auch weiterhin eine anspruchsvolle Aufgabe sein, dieses Spannungsfeld gut auszutarieren. Angesichts demokratischer Regression einerseits sowie der empirisch belegten Wohlfahrtsdividende von Demokratie und guter Regierungsführung andererseits wird es zukünftig noch wichtiger, politisch-institutionelle Faktoren bei der Allokation bilateraler EZ angemessen zu berücksichtigen.

SUMMARY

Background, motivation and questions

This allocation study provides development policy actors and the public with sound evidence on the allocation of bilateral German official development cooperation from budget funds of the Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ). For this purpose the study looks at patterns of allocation during the period from 2000 to 2020. In other words, it analyses which partner countries of German development cooperation received aid through which instruments, in which sectors and on what scale.

The object of the study is to first of all enquire to what extent aid was successfully focussed geographically and thematically. Concentrating resources in order to increase aid effectiveness has long been a goal of international reform efforts in the development policy field. Based on the assumption that too many partner countries and themes increase transaction costs, and thus make a donor organisation's aid less effective and efficient, the BMZ too has been striving to strengthen the focus of its portfolio for over two decades. Corresponding reforms took place under various governments in 2000, 2008, 2012, and most recently with the 'BMZ 2030' reform strategy.

Secondly, the study also examines the criteria which the BMZ has used to allocate budget funds for bilateral official development cooperation and to select its partner countries. Given that Germany is now the second largest bilateral donor after the USA, this question is highly relevant. Usually it is neediness, politico-institutional frameworks, and Germany's geopolitical and economic interests that are discussed as potentially significant factors. So far, however, there has been no study that examines the factors affecting bilateral official development cooperation from BMZ budget funds. This study closes that gap.

Both questions are of strategic relevance to German development cooperation. The first question addresses the extent to which German development cooperation has succeeded over the last two decades in reducing transaction costs, improving strategic management and improving the division of tasks within the international aid system, by concentrating funds geographically and thematically. The second question looks at the extent to which the allocation of official development cooperation funds is aligned with development policy criteria. It also asks to what extent allocation takes into account aspects of 'good' governance, which are of major importance for effective and value-based development policy.

Data and method

This study looks at commitments for bilateral official development cooperation from BMZ budget funds. Here it draws a distinction between allocation by instrument, and allocation by theme. Allocation by instrument encompasses the funds for the budget items of Technical Cooperation (TC) and Financial Cooperation (FC). Allocation by theme encompasses the special initiatives (alongside International Climate and Environmental Protection, IKU) and the budget item 'crisis management and reconstruction, infrastructure' (KWI). The source of the funding affects the procedures for its allocation. In allocation by instrument, the budget item first of all determines the instrument (TC or FC). In the next step, the country that is to receive funding commitment is defined. Only in the final step are the priority areas of cooperation defined. In thematic allocation, on the other hand, the budget item determines the thematic focus. Only then are the funds allocated geographically across different instruments.

Considering bilateral official development cooperation from budget funds exclusively thus enables a focussed analysis of the BMZ's processes of taking and implementing decisions. Compared to other allocation decisions in the policy field of development cooperation, here the BMZ operates largely at its own discretion as the responsible ministry. Bilateral official development cooperation is thus especially suitable for analysing the extent to which decisions to reform development cooperation are subsequently reflected in allocation patterns. At the same time, it is necessary to bear in mind that the conclusions drawn from the analyses performed do not necessarily apply to official German development cooperation as a whole.

The database used encompasses the funding pledges recorded in the BMZ's Management, Finance and Information System (MeMFIS). This system can be expanded by adding further modules. For each commitment, MeMFIS contains information on the budget items. This enables a distinction to be made between allocation by instrument and thematic allocation. MeMFIS usually shows budget funds separately from market funds. With regard to the evaluation's focus of interest, it is also especially important that MeMFIS captures aid flows sooner than the Organisation for Economic Co-operation and Development's official Creditor Reporting System. It also does so within a relatively short period following the BMZ's internal planning processes.

The analyses conducted in this study are based on multivariate inferential statistics. The analysis of concentration is based on an examination of the allocation of budget funds for bilateral official development cooperation over time (2000-2020), disaggregated by recipients and themes. The Theil index, an aggregate measure of concentration, is also used. This measures the unequal distribution of commitments across countries or themes using a small number of metrics. The factors affecting the allocation of bilateral official development cooperation from budget funds are examined using regression analyses (dynamic panel model). To achieve this, possible factors are first made measurable by means of quantifiable indicators, such as per capita income or the level of democracy in a country. Statistical correlations between the indicators and allocation decisions are then used to identify factors that influence allocation decisions.

Allocations patterns of bilateral official development cooperation

The volume of bilateral German official development cooperation in general, and thematic allocation in particular, have increased significantly since the turn of the millennium. Adjusted for inflation, commitments of bilateral German official development cooperation more than quadrupled between 2000 and 2020. Since the introduction of IKU in 2011, the special initiatives three years later and a strong increase in funding for the KWI budget item since 2016, thematic allocation has become increasingly important. Bilateral official development cooperation has increasingly been expanded to include cooperation with regional actors. This regionalisation took place against the backdrop of growing global interdependencies.

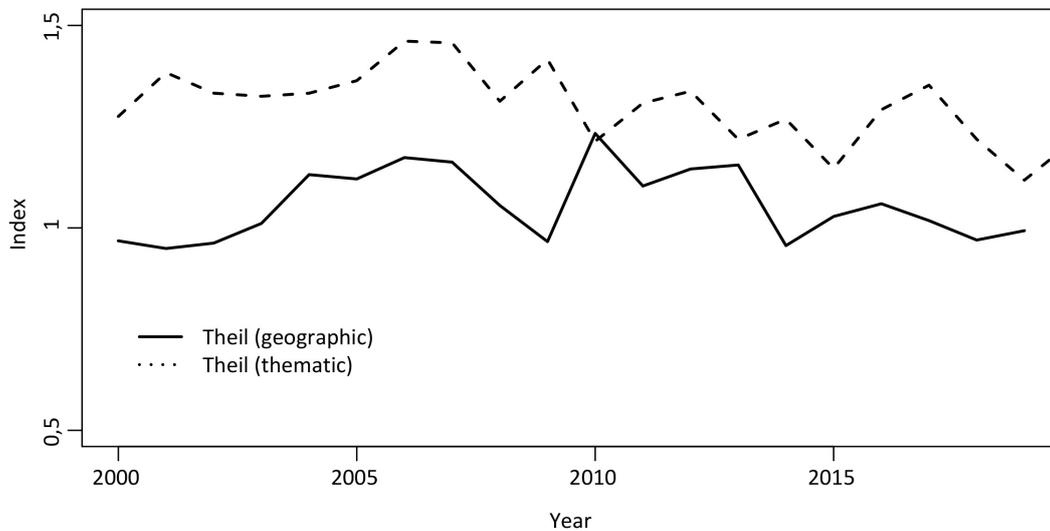
The increasing share of thematic allocations was accompanied by a shift in regional focus. The focal region of bilateral German official development cooperation from budget funds is sub-Saharan Africa. The 'Marshal Plan with Africa' and the 'Compact with Africa' have strategically supported this focus since 2017. Four of the current six reform partners are also sub-Saharan African states. The largest recipient countries of all regions in the period under review were Afghanistan, India, Jordan and Ethiopia. A significant increase in funding was recently recorded in the Near and Middle East. This is mainly due to the special initiatives and the KWI item.

In terms of sectors, the main focal areas were 'energy', 'government and civil society', and 'water'. While the share of commitments for the funding area 'water' decreased continuously, the funding area 'social infrastructure and services' (especially social protection, basic social services and creation of employment opportunities) recently recorded considerable increases.

Geographic and thematic concentration

With regard to geographical and thematic concentration, the present study identifies an implementation gap. The allocation pattern proves to be largely stable, despite strategic redirection efforts since 2000. As an aggregate measure of uneven distribution, the Theil index does not show a stronger focus of commitments on fewer countries or fewer themes (Figure 1). Moreover, regardless of specific pledges, no trend towards a reduction in the number of partner countries can be observed between 2001 and 2019. Instead, development cooperation is spread across a large number of partner countries and thematic priorities.

Abbildung 2 Trend in geographic and thematic concentration



N.B.: The Theil index is an aggregate measure of unequal distribution. Higher values represent a more unequal distribution of commitments among countries or sectors. If, on the other hand, all countries or sectors receive the same number of commitments, the Theil index assumes the value 0.

Source: author's own graphic based on MeMFIS

One reason for the implementation gap is that there was no sustainable reduction in the number of partner countries. Reforms in 2008 and 2012 had reduced the number of so-called A countries, which up until that point had increased, but the number of so-called B countries was increased in each case. The number of partner countries thus tended to increase between 2001 and 2019. With 60 partner countries in 2020, Germany now had a number similar to that in 2001 (69 partner countries), although still significantly fewer than the long-term mean. Based on the experience of the past 20 years, however, the future inclusion of further partner countries seems not unlikely. Sierra Leone was already added as a bilateral partner in 2021.

Another possible explanation for the implementation gap is path dependency. The creation of country divisions, the development of country and sector expertise, the assignment of development cooperation officers and the establishment of local offices are initially cost-intensive. However, the structures created then work increasingly efficiently, so that a shift in direction can lead to high transaction costs. Moreover, departing from established allocation patterns always carries the risk of jeopardising the established coordination with other donors. The possible disappointment caused by expectations created in partner countries, and the concern that results achieved might be undone, can also promote path dependency. In short, breaking path-dependent patterns is not easy, and is likely to meet with resistance from those who benefit from the status quo.

One possible explanation, especially for the lack of geographical concentration, is that in the current decision-making processes, funds are allocated primarily to the instruments of TC or FC, and only secondarily to partner countries. The relevant framework for bilateral official development cooperation is departmental budget 23 of the federal budget, with the targets for TC and FC set out there. The BMZ's framework plan, in which the geographical allocation of funds is determined in the form of country quotas, is an important instrument of political control. This then forms the basis for budget deliberations in parliament. Thus rather than any geographical allocation patterns, it is the distribution between the instruments of FC and TC that forms the starting point for the allocation of funds.

That said, the prioritisation of content pursued in thematic allocation does not seem to be conducive to concentration either. Firstly, the special initiatives in particular display a strong focus on regional recipients. Secondly, a comparatively high volume of funds allocated by theme has been flowing to B countries and countries without partner status, especially since 2016. The potential controlling influence that could be

achieved through the categorisation of partner countries is thus mainly being achieved in allocation by instrument. The greater flexibility of allocation through the special initiatives in particular seems to go hand in hand with a broader distribution of funds between potential partner countries. There has therefore been a tension between flexibility and geographic concentration over the last two decades.

Similar to the geographical analysis, during the period under review it is not possible to discern any concentration of development cooperation in terms of development policy content. It is not possible to observe either a concentration on fewer funding areas, or a stronger unequal distribution among them. Nor is there any discernible reduction in the average number of priority areas supported in a given year and partner country. Moreover, commitments outside of agreed priority areas remained stable.

Given the reduction in the number of partner countries as part of the 'BMZ 2030' reform presented in 2020, processes of phasing out and donor coordination will become more important. Bilateral official development cooperation with a significant number of former cooperation partners is to be wound up. To avoid potential negative consequences for target groups as well as loss of reputation, disengagement processes are therefore gaining in importance. The same applies to donor coordination, for example within the framework of the EU's joint programming (Ertl, 2021; Lücking et al., 2021).

The clearer profile in the partnership model envisaged in the BMZ's latest reform strategy could be conducive to a specific form of concentration. The new partnership model introduces a larger number of more specific categories of cooperation. One example is the 'global partners', for whom a thematic focus on 'climate and energy' and 'the environment' is emerging. The focus here is thus on global public goods. Promoting these is designed to generate global benefits for all socio-economic groups across generations. A similar thematic focus is reflected in the 'nexus and peace partnerships' and the 'reform and transformation partnerships'. Such an interweaving of partner status and thematic focus represents a concentration on *specific* themes in *specific* countries, without necessarily increasing the overall geographical or thematic concentration. Thus, despite the continued broad thematic focus of bilateral cooperation with five core areas, ten initiative areas and six quality criteria, a concentration within the partner categories is possible. It would seem sensible to review the implementation of the BMZ's new reform strategy (which may still be adjusted) from this perspective of concentration in the future.

In light of the recent allocation patterns, the focus on the five core areas envisaged in the 'BMZ 2030' reform strategy entails a moderate need for adjustment. In the recent past (2018-2020), four-fifths of commitments already flowed into the defined core area. In this respect, 'BMZ 2030' does not promise any fundamental change in the thematic focus of bilateral development cooperation. It rather promises a continuation of the comparatively stable allocation patterns of recent years.

Determining factors

The concentration debate is followed by the question of the criteria by which funds of bilateral German governmental cooperation should be allocated. The question of the factors determining allocation concerns first of all the probability that a country will receive German ODA funds, and secondly the size of commitments among funding recipients.

Compared to the analysis of geographic and thematic concentration efforts, the analysis of the factors determining the geographical distribution of bilateral development cooperation funds reaches more positive findings. The findings support the interpretation that in the period under review, the BMZ based its allocation of budget funds on both the neediness and the form of government of potential recipient countries: Poorer countries, and more democratic countries, received more funds, all other things being equal. Moreover, the findings indicate that not only the form of government, but also governance was taken into account in the recent selection of bilateral partners. At the same time, there are indications that foreign trade interests and proximity to Germany influenced the allocation of funds during the period under study. Finally, German development cooperation commitments were path-dependent, and correlated with those of other donors.

In the allocation of ODA, a country's neediness (as measured by per capita income, child mortality or the Human Development Index) played a substantial and significant role. This alignment with needs also characterises the new partnership model. However, as Faust and Ziaja (2012) have already noted, the relationship is not a linear one. It is true that low- to middle-income countries receive significantly more frequent and substantially higher commitments than middle- to high-income countries. Countries with particularly low purchasing power-adjusted per capita income, on the other hand, are not favoured to the same extent over less needy countries.

With regard to politico-institutional characteristics, there is a substantial correlation between allocation decisions and level of democracy. The more that countries allow free participation and public competition based on free and fair elections, the higher the commitments they received between 2000 and 2019, all other things being equal. Such allocation practices align with a development dividend observed in democracies in the literature. The relevant research notes that more democratic systems are clearly superior to autocratic ones in terms of socio-economic performance. According to this, the need to win majorities in free political competition favours the participation of broad sections of the population in prosperity. This occurs for example through greater investment in public goods such as health and education. Moreover, democracies prove to be more willing to implement potentially wealth-enhancing economic reforms.

Good governance in the sense of more effective government action appears to be gaining importance too. First of all, there are no significant indications of a correlation between governance and allocation decisions for the period 2000 to 2019. On the one hand this is surprising, as development cooperation seems to be successful primarily where states are able to provide basic services (see *inter alia* Wencker and Verspohl 2019). On the other hand, it is often particularly needy societies that are characterised by a low level of 'good' governance. This outlines a classic area of tension in German and international development cooperation. Recently, however, good governance has become more important in the selection of bilateral partners. Better governed countries are *ceteris paribus* substantially more likely to be on the recently published list of bilateral partners. Comparative development research also diagnoses a growing importance of politico-institutional characteristics in resource allocation across donors.

Besides considerations of need and conditionality, foreign trade interests and geographical proximity also played a role in the allocation of bilateral development cooperation. All other things being equal, countries to which Germany exports more goods received higher commitments. Countries that are geographically closer to Germany also received higher commitments, and are significantly more likely to be on the recently published list of bilateral partners.

Implications

Resource allocation in official development cooperation faces trade-offs due to opportunity costs, and in some cases even conflicting goals. This study focuses on two challenges that are particularly relevant to the allocation of official development cooperation resources, and that will also require complex decisions in the future: geographic and thematic concentration, and the factors determining allocation.

Regarding the geographic and thematic concentration efforts of the last two decades, the analysis shows a sobering result. Above all, efforts to concentrate development cooperation geographically did not achieve this goal, despite several attempts under different political constellations. In the future too, a tension between appropriate focussing and breadth of supply is to be expected. On the one hand, it is important to achieve an appropriate geographic and thematic focus. This, it is hoped, will deliver advantages for political control, and reduce transaction costs within both the German development cooperation system and partner-country systems. On the other hand, given its size and international importance, German development cooperation will strive to meet the geographic and thematic demand as well as the numerous international goals and targets agreed. In this context, the present analysis suggests that the objective of more focused German development cooperation, as formulated by various reform efforts since the turn of the millennium, will contend with a high degree of path dependency and the largely stable allocation patterns.

Regarding the allocation of German official development cooperation based on both need and politico-institutional conditions, the findings of this study are clearly more positive. Alignment with a country's

neediness and at the same time its politico-institutional characteristics, such as good governance and democracy, are core elements of value-based development cooperation. At the same time, however, there is a tension here in that poorly governed and authoritarian countries are usually particularly needy. It is important to strike a balance between these conflicting goals. In light of democratic regression on the one hand, and the empirically proven prosperity dividend of democracy and good governance on the other, it will become even more important in the future to consider politico-institutional factors when allocating bilateral aid.

INHALT

Impressum.....	iv
Danksagung.....	v
Zusammenfassung.....	vi
Summary.....	xii
Inhalt.....	xviii
Abkürzungen und Akronyme.....	xxii
1. Einleitung.....	1
1.1 Hintergrund.....	2
1.2 Ziel und Gegenstand der Studie.....	4
1.3 Forschungsfragen.....	6
1.4 Berichtsstruktur.....	7
2. Struktur der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.....	8
2.1 Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit.....	9
2.2 Akteure der deutschen öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit.....	10
2.3 Formen deutscher öffentlicher Entwicklungszusammenarbeit.....	12
2.4 Die Struktur der bilateralen staatlichen EZ im Haushalt des BMZ.....	15
2.5 Fazit.....	16
3. Vorgehensweise.....	17
3.1 Daten zu entwicklungspolitischen Vorhaben.....	18
3.2 Methodisches Vorgehen zur Analyse der geografischen und der thematischen Konzentration..	20
3.3 Methodisches Vorgehen zur Analyse der Bedingungsfaktoren.....	20
4. Allokation der bilateralen deutschen staatlichen EZ.....	23
4.1 Instrumentelle und thematische Allokation.....	24
4.2 Geografische Verteilung deutscher EZ.....	26
4.3 Thematische Schwerpunkte deutscher Entwicklungszusammenarbeit.....	31
4.4 Fazit.....	34
5. Geografische und thematische Konzentration.....	36
5.1 Entwicklungspolitische Relevanz thematischer und geografischer Konzentration.....	37
5.2 Politische Weichenstellungen und empirische Implikationen.....	39
5.3 Geografische Konzentration.....	41
5.3.1 Kategorisierung von Partnerländern.....	42
5.3.2 Geografische Konzentration der Mittelzusagen.....	43
5.3.3 Konzentration auf designierte Kooperationsländer.....	45
5.3.4 Umsteuerung nach Änderung der Partnerkategorie.....	48
5.3.5 Konzentration unter Kooperationsländern.....	50

5.4	Thematische Konzentration deutscher EZ im Zeitverlauf.....	52
5.4.1	Konzentration auf thematische Schwerpunkte in Partnerländern	52
5.4.2	Konzentration auf Förderbereiche.....	54
5.5	Implikationen des Reformkonzepts „BMZ 2030“ für die geografische und die thematische Konzentration.....	55
5.5.1	Kategorisierung und Zuordnung von Kooperationsländern mit „BMZ 2030“	56
5.5.2	Thematische Schwerpunkte nach „BMZ 2030“	58
5.5.3	Ausblick: Inwieweit sind ODA-Leistungen bereits auf die in „BMZ 2030“ definierten Schwerpunktthemen konzentriert?	62
5.6	Fazit	63
6.	Bedingungsfaktoren entwicklungspolitischer Zusammenarbeit.....	65
6.1	Bedingungsfaktoren entwicklungspolitischer Zusammenarbeit: Bedürftigkeit, Regierungsführung und Eigeninteressen	66
6.1.1	Bedürftigkeit	68
6.1.2	Staatliche Kapazität, politisch-institutionelle Verfasstheit und gute Regierungsführung	69
6.1.3	Außenpolitische und außenwirtschaftliche Interessen	71
6.1.4	Geberkonzentration	73
6.1.5	Pfadabhängigkeit.....	73
6.1.6	Kombination erklärender Faktoren und weitere mögliche Faktoren	74
6.2	Bedingungsfaktoren zur Auswahl bilateraler Partner	74
6.3	Fazit	76
7.	Schlussfolgerungen und Implikationen	78
8.	Literatur	84
9.	Anhang.....	100
9.1	Detaillierte Beschreibung ausgewählter Förderbereiche	101
9.1.1	Entwicklung einzelner Förderbereichsschlüssel innerhalb der Förderbereiche	101
9.1.2	Betrachtung einzelner Förderbereichsschlüssel (FBS)	104
9.1.3	Vergleich der thematischen Schwerpunkte unterschiedlicher Geber	106
9.2	Ausgaben des BMZ	107
9.3	Verknüpfung von „BMZ 2030“-Kernthemen mit Förderbereichsschlüsseln	107
9.4	Datengrundlage.....	108
9.5	Indikatoren für Erklärungs- und Kontrollvariablen.....	109
9.6	Umgang mit fehlenden Daten.....	110
9.7	Kausale Identifikation mit Beobachtungsdaten	111
9.8	Modellspezifikation	112
9.8.1	Tests der Modellvoraussetzungen – Stationarität und Autokorrelation der Residuen ..	115
9.9	Variablen.....	119
9.10	Ergebnisse der Regressionsanalyse.....	120

9.11	Mittelpfänger in MeMFIS.....	121
9.12	Regionale Zuordnung der Empfänger.....	123
9.13	Länder und deren Einordnung in Partnerkategorie über die Zeit.....	128
9.14	Aggregierte Förderbereiche und zugehörige Förderbereichsschlüssel.....	131
9.15	Kernthemen und Aktionsfelder im Reformkonzept „BMZ 2030“.....	136
9.16	OECD-Förderbereichsschlüssel nach Kernthemen des Reformkonzepts „BMZ 2030“.....	136
9.17	Evaluierungsteam.....	140

Abbildungen

Abbildung 1	Entwicklung der geografischen und der thematischen Konzentration.....	viii
Abbildung 2	Trend in geographic and thematic concentration.....	xiv
Abbildung 3	Konzessionalität unterschiedlicher Instrumente Finanzieller Zusammenarbeit der bilateralen staatlichen EZ.....	13
Abbildung 4	Bilaterale deutsche staatliche EZ aus Haushaltsmitteln, 2000–2020.....	24
Abbildung 5	Zusagen nach Haushaltstiteln gesamt.....	25
Abbildung 6	Zusagen aus Haushaltsmitteln differenziert nach Haushaltstiteln in Prozent.....	26
Abbildung 7	Zusagen nach Empfängertyp, 2000–2020.....	27
Abbildung 8	Zusagen nach Empfängertyp, differenzierte Darstellung, 2000–2020.....	28
Abbildung 9	Zusagen nach Förderregion, 2000–2020.....	29
Abbildung 10	Regionen im Zeitverlauf.....	30
Abbildung 11	Die zehn größten bilateralen Empfänger, 2000–2020.....	31
Abbildung 12	Zusagen nach Förderbereichen, 2000–2020.....	32
Abbildung 13	Zusagen nach Förderbereich und Jahr.....	34
Abbildung 14	Strategische Weichenstellungen für die Allokation deutscher EZ.....	40
Abbildung 15	Anzahl der Kooperationsländer der Kategorien A und B.....	43
Abbildung 16	Geografische Konzentration nach Allokationsform.....	44
Abbildung 17	Entwicklung der Konzentration auf und unter Partnerländern, 2000–2019.....	45
Abbildung 18	Zusagen nach Partnerkategorien in Prozent.....	47
Abbildung 19	Durchschnittliche jährliche Zusagen nach Partnerkategorie.....	48
Abbildung 20	Umsteuerung nach Änderung der Partnerkategorie.....	49
Abbildung 21	Konzentration innerhalb der Partnerkategorien.....	51
Abbildung 22	Anteil der Zusagen instrumenteller EZ im Gestaltungsspielraum.....	53
Abbildung 23	Durchschnittliche Anzahl geförderter Schwerpunkte pro Jahr nach Partnerkategorie... ..	54
Abbildung 24	Entwicklung der Konzentration auf Förderbereiche, 2000–2020.....	55
Abbildung 25	Neuzuteilung der Kooperationsländer, Stand April 2022.....	57
Abbildung 26	Anzahl der Kernthemen pro Partnerkategorie.....	59
Abbildung 27	Aufteilung der Kernthemen auf Partnerkategorien.....	59

Abbildung 28	Anzahl der Länder, in denen bestimmte Initiativthemen gefördert werden	60
Abbildung 29	Aufteilung der Initiativthemen auf Partnerkategorien	61
Abbildung 30	Aufteilung der Sonderinitiativen und KWI auf Partnerkategorien.....	62
Abbildung 31	Zusagen nach Kernthemen des Reformkonzepts „BMZ 2030“, 2018–2020	63
Abbildung 32	Bedingungsfaktoren für die Selektion von Partnerländern	67
Abbildung 33	Ergebnisse zur Allokation in Partnerländern	68
Abbildung 34	Bedingungsfaktoren für die Selektion bilateraler Partner.....	76
Abbildung 35	Zehn Förderbereiche mit höchsten und niedrigsten Zusagen und Bewilligungen	105
Abbildung 36	Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit der OECD-DAC-Geberländer nach Förderbereich	106
Abbildung 37	Ausgaben des BMZ im Jahr 2019	107
Abbildung 38	Verteilung der zu erklärenden Variable	112
Abbildung 39	Modellgüte unterschiedlicher Spezifikationen dynamischer Panelmodelle	115
Abbildung 40	Trend durchschnittlicher Leistungen über Jahre und Perioden.....	116
Abbildung 41	Tests für Autokorrelation der Residuen	118
Abbildung 42	Korrelationsmatrix	119

Tabellen

Tabelle 1	Arten von Mittelfläüssen.....	10
Tabelle 2	Instrumentelle und thematische Allokation in der bilateralen staatlichen EZ	15
Tabelle 3	Analysierte Haushaltstitel des Einzelplans 23.....	18
Tabelle 4	Indikatoren und Datenquellen für Erklärungsfaktoren und Kontrollvariablen.....	20
Tabelle 5	Kategorien für Kooperationsländer der deutschen EZ.....	42
Tabelle 6	Anteil fehlender Werte bei Erklärungs- und Kontrollvariablen	111
Tabelle 7	Restriktionen in dynamischen Panelmodellen	114
Tabelle 8	Tests für Stationarität.....	117
Tabelle 9	Regressionsergebnisse	120

Kästen

Kasten 1	Evaluierungskriterien und -standards	6
Kasten 2	Verantwortlichkeit für deutsche ODA-Leistungen	11
Kasten 3	Förderbereiche.....	31
Kasten 4	Schwerpunkte der Zusammenarbeit.....	52
Kasten 5	Partnerkategorien des Reformkonzepts „BMZ 2030“	56
Kasten 6	Kern- und Initiativthemen in „BMZ 2030“	58

ABKÜRZUNGEN UND AKRONYME

AA	Auswärtiges Amt
BCI	Bayesian Corruption Index
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BNE	Bruttonationaleinkommen
BP	Bilateraler Partner
CRS	Creditor Reporting System
DEval	Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit gGmbH
DEG	Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft
DO	Durchführungsorganisation
ENÜH	Entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe
ESÜH	Entwicklungsfördernde und strukturbildende Übergangshilfe
EU	Europäische Union
EUR	Euro (Währungseinheit der Europäischen Währungsunion)
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FBS	Förderbereichsschlüssel
FZD	Finanzielle Zusammenarbeit Darlehen
FZR	Finanzielle Zusammenarbeit mit Regionen
FZZ	Finanzielle Zusammenarbeit Zuschüsse
GIZ	Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit GmbH
GP	Globale Partner
HDI	Human Development Index (Index der menschlichen Entwicklung)
IDA	Internationale Vereinigung für Entwicklung
IKU	Internationaler Klima- und Umweltschutz
iPA	Integrierte Planung und Allokation
IZR	Internationale Zusammenarbeit mit Regionen
KfW	KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau) - Entwicklungsbank
KKMU	Kleinst-, Klein- und mittelgroße Unternehmen
KMU	Kleine und mittelgroße Unternehmen
KWI/ÜH	Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur/ strukturbildende Übergangshilfe
LDV	Lagged Dependent Variable
MENA	Middle East and North Africa (Nahost und Nordafrika).
MeMFIS	Management-, Finanz- und Informationssystem
MOE	Mittel-/Osteuropa

NFP	Nexus- und Friedenspartner
NGO	Nichtregierungsorganisation
ODA	Official Development Assistance (öffentliche Mittel für Entwicklungszusammenarbeit)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development/ Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OECD DAC	Organisation for Economic Co-operation and Development Development Assistance Committee. (Entwicklungsausschuss der Organisation für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit)
PL	Partnerland
QOG	Quality of Government Data
RP	Reformpartner
SEWOH	Sonderinitiative „Eine Welt ohne Hunger“
SI	Sonderinitiative
SPPL	Schwerpunktpartnerland
TP	Transformationspartner
TZ/FZ	Bilaterale Technische Zusammenarbeit/Finanzielle Zusammenarbeit
UN	United Nations (Vereinte Nationen, VN)
UNGA	United Nations General Assembly
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
USD	US-Dollar
V-DEM	Varieties of Democracy
VR	Volksrepublik
WB	World Bank (die Weltbank: eine multinationale Entwicklungsbank)
WGI	Worldwide Governance Indicators
WDI	World Development Indicators

1. EINLEITUNG

1.1 Hintergrund

Deutschland ist hinsichtlich der absoluten Höhe entwicklungspolitischer Leistungen hinter den USA zweitgrößter bilateraler Geber, in Relation zum Bruttonationaleinkommen (BNE) immerhin fünftgrößte Geber unter den Mitgliedsstaaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) (OECD, 2021a). Der Großteil der entwicklungspolitischen Leistungen Deutschlands in Höhe von gut 28 Milliarden Euro im Jahr 2020 unterlag der Verantwortung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Als eigenständiges Fachministerium für Entwicklungszusammenarbeit ist das BMZ im internationalen Vergleich der Regierungssysteme eine Besonderheit, und es nimmt auch unter den deutschen entwicklungspolitischen Akteuren eine hervorgehobene Stellung ein. Allein 2020 verantwortete das BMZ 12,43 Milliarden Euro Haushaltsmittel sowie zusätzlich durch die Entwicklungsbank der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) gehebelte Marktmittel in erheblichem Umfang (2021: 4,6 Milliarden Euro).¹

In der politischen und fachlichen Debatte steht eine Frage zu den Verteilungsmustern entwicklungspolitischer Leistungen im Fokus: Inwiefern sollen und können entwicklungspolitische Leistungen stärker geografisch und thematisch konzentriert werden? Das Streben nach geografischer und thematischer Konzentration ist ein Leitmotiv internationaler Reformbemühungen und betrifft alle Entwicklungspartner des Entwicklungsausschusses der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Development Assistance Committee, OECD DAC). Es fußt auf der Annahme, dass zu viele Kooperationsländer und Themen die EZ weniger effektiv und effizient machen.

Spätestens seit der Millenniumserklärung im Jahr 2000 strebt auch das BMZ nach geografischer und thematischer Konzentration seines Portfolios. Vor diesem Hintergrund werden in der vorliegenden Studie die Konzentrationsbestrebungen zwischen 2000 und 2020 analysiert und die Implikationen für aktuelle Reformbemühungen diskutiert. Hierbei wird insbesondere die Implementierung betrachtet: Inwiefern erwiesen sich politische Absichtsbekundungen und politisches Handeln als kongruent?

Wenn eine stärkere Konzentration der EZ angestrebt wird, schließt sich die Frage an, nach welchen Kriterien die Mittel alloziert werden sollten. Gemeinhin werden Bedürftigkeit, die politisch-institutionelle Verfasstheit, aber auch geopolitische und wirtschaftliche Interessen Deutschlands als potenziell bedeutende Faktoren diskutiert. Bisher gibt es jedoch keine Studie, in der spezifisch die Bedingungsfaktoren der bilateralen staatlichen EZ aus Haushaltsmitteln des BMZ untersucht werden. Mit dieser Studie wird diese Lücke geschlossen.

Das im Juni 2020 vorgestellte Reformkonzept „BMZ 2030“ des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung verspricht eine „neue Qualität der Zusammenarbeit“ (BMZ, 2020a, S. 3). Es sieht die Einführung eines neuen Steuerungsmodells zur systematischeren Umsetzung politisch-strategischer Ziele vor, setzt neue thematische und geografische Prioritäten, verspricht die Erstellung regelmäßig überprüfter Strategien zu Kernthemen und Partnerländern unter Einbezug externer Expertise, schlägt die Einführung einer integrierten Planung und Allokation zur besseren Verzahnung der geografischen und der thematischen Perspektive vor, strebt eine strategischere Instrumentenausrichtung durch die Konsolidierung des Portfolios unter Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips an und verspricht eine stärkere Wirkungsorientierung (BMZ, 2021a).²

Wesentliches Element des Reformkonzepts „BMZ 2030“ ist eine Politik der Konzentration und Konsolidierung. Dies umfasst eine Reduktion der Zahl der Länder mit direkter staatlicher Zusammenarbeit von 85 auf 60, eine Konzentration auf fünf Kern- und zehn Initiativthemen sowie eine Konsolidierung des Portfolios

¹ Die Informationen und Zahlen beruhen auf den Angaben im Einzelplan 23 (BMF, 2020) sowie des BMZ (BMZ, 2022a). Der Bundeshaushalt 2021 sieht für den Einzelplan 23 laut Eckwertebeschluss der Bundesregierung keine Veränderung der Haushaltsmittel vor. Marktmittel bezeichnen im Auftrag der Bundesregierung am Kapitalmarkt aufgenommene Mittel.

² Das Subsidiaritätsprinzip besagt, dass Vorhaben prioritär bilateral umgesetzt werden sollen. Regionale und globale Vorhaben werden nur dann realisiert, wenn sie grenzüberschreitende Entwicklungsprozesse zu Kern- und Initiativthemen betreffen (BMZ, 2019a).

durch höhere durchschnittliche Zusagen, Bündelung aller Module eines Aktionsfeldes in einem Programm und das Subsidiaritätsprinzip mit Vorrang für bilaterale Vorhaben.

Die angestrebte Politik der Konzentration und Konsolidierung ist weder gänzlich neu noch allein auf Deutschland beschränkt. Zum einen hat sich die deutsche Entwicklungspolitik schon in der Vergangenheit zu einer stärkeren Konzentration entschlossen. Mit der Einführung der sogenannten Spranger-Kriterien 1991 wurde die Bewertung der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Situation von Kooperationsländern ausschlaggebendes Kriterium für die gelenkte Allokation von Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Im Rahmen der Millenniumserklärung im Jahr 2000 (Generalversammlung der Vereinten Nationen, 2000) versuchte das BMZ zudem, sein EZ-Portfolio geografisch wie thematisch stärker zu fokussieren. Dementsprechend wurde 2001 eine reduzierte Liste mit 70 Partnerländern beschlossen (Bundesregierung, 2001), während zur gleichen Zeit das EZ-Portfolio über eine thematische Schwerpunktsetzung auch thematisch fokussiert werden sollte.

Zum anderen stellen Konzentrationsbestrebungen keine Besonderheit der deutschen EZ dar. Vor allem auf den vier hochrangigen Foren zur Wirksamkeit der EZ in Rom (2003), Paris (2005), Accra (2008) und Busan (2011) wurden die Harmonisierung und die Koordination unter Geberländern auf die internationale Agenda mit dem Ziel gesetzt, möglichen negativen Effekte der Fragmentierung der Entwicklungszusammenarbeit vorzubeugen. Die hierdurch geschaffene Norm schlägt sich regelmäßig in den DAC-Prüfberichten (Peer-Reviews) nieder, in deren Rahmen die Mitglieder des Entwicklungsausschusses der OECD gegenseitig ihre Entwicklungszusammenarbeit bewerten. So finden Brown und Swiss (2013) in allen von ihnen analysierten DAC-Prüfberichten der Jahre 2001 bis 2010 für 23 DAC-Mitglieder explizite Empfehlungen zur geografischen Konzentration. Jüngere Prüfberichte – beispielsweise der USA (OECD, 2016) und Frankreichs (OECD, 2018) – und Evaluierungen (Hagen, 2015; Slob et al., 2020) knüpfen an die Debatte an.

Mit dem Reformkonzept „BMZ 2030“ wird die Forderung nach stärkerer Harmonisierung und die in den DAC-Prüfberichten an der deutschen EZ prominent geäußerte Kritik adressiert. Im DAC-Prüfbericht über die deutsche EZ aus dem Jahr 2010 werden die vorangegangene Reduktion der Zahl der Kooperationsländer sowie die Kriterien des Auswahl- und Allokationsverfahrens begrüßt, jedoch gleichzeitig kritisiert, dass sich diese Entscheidungen nur eingeschränkt in der tatsächlichen Allokation niederschlugen (OECD, 2010).³ Im Folgebericht 2015 wird mit elf teilweise und sieben vollständig umgesetzten Empfehlungen eine gute Entwicklung konstatiert, aber erneut eine Implementationslücke festgestellt: Die Konzentration der öffentlichen Mittel für Entwicklungszusammenarbeit (*Official Development Assistance*, ODA) nehme ab und Zuwendungen an die am wenigsten entwickelten Länder seien rückläufig. Zudem führe die Förderung einer Vielzahl kleinerer Projekte anstatt mehrjähriger Programme bei der Förderung von NGOs (Non-Governmental Organisation, Nichtregierungsorganisation) zu hohen Transaktionskosten. Die Umsetzung der als effizienzsteigernd eingeschätzten thematischen Fokussierung in Form einer sektoralen Konzentration auf die Schwerpunktbereiche „Armutsbekämpfung“, „Governance“, „Wirtschaftswachstum“ und „Umwelt“ wird hingegen positiver bewertet (OECD, 2010, 2015). Hinsichtlich der entwicklungspolitischen Instrumente wird der deutschen EZ insbesondere im jüngeren Bericht bescheinigt, über eine große Bandbreite von Maßnahmen zu verfügen und diese kontextbezogen und kohärent einzusetzen. Kritisch wird demgegenüber in beiden Berichten eine unzureichende Nutzung der Systeme der Kooperationsländer – vor allem in der Technischen Zusammenarbeit (TZ) – gesehen und außerdem eine wirkungsvollere Verknüpfung kombinierter Programme der TZ und der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ) am Beispiel des Kapazitätsaufbaus angemahnt: Getrennte Haushaltstitel und Verfahren der TZ und der FZ sowie der nichtstaatlichen EZ erschweren eine flexible Anpassung der Allokation sowie die Nutzung von Synergieeffekten (OECD, 2015).⁴

³ Der Entwicklungsausschuss der OECD stellte 2010 fest, dass „beträchtlicher Spielraum für eine stärkere Konzentration der ODA-Leistungen Deutschlands vorhanden ist, insbesondere durch Erhöhung der Unterstützung für die bestehenden 57 Partnerländer“ (OECD, 2010, S. 56).

⁴ Während die Technische Zusammenarbeit (TZ) die Kapazitätsentwicklung von Menschen, Organisationen und Gesellschaften anstrebt, soll die Finanzielle Zusammenarbeit (FZ) Investitionen der Entwicklungsländer fördern.

Der jüngste DAC-Prüfbericht aus dem Jahr 2021 bewertet Deutschlands Position innerhalb der DAC-Länder positiv. Absolut gebe Deutschland nach den Vereinigten Staaten die meiste ODA, wobei gegenüber 2020 ein starker Anstieg zu verzeichnen sei. Auch der ODA-Anteil am BNE liege über dem Zielwert. Deutschland habe darüber hinaus 79 Prozent der Empfehlungen des vorherigen Berichts teilweise und 21 Prozent vollständig umgesetzt (OECD, 2021b). Der Anstieg der Leistungen an die am wenigsten entwickelten Länder (*Least Developed Countries*, LDCs) seit 2015 wird begrüßt. Jedoch falle der Zuwachs im Vergleich zum Anstieg der gesamten deutschen ODA vergleichsweise geringer aus, und die Gesamtleistungen lägen mit 0,11 Prozent weiterhin unter dem international vereinbarten Wert von 0,15 Prozent (OECD, 2021b). Selbst wenn es für eine Bewertung zu früh sei, wird das Reformkonzept „BMZ 2030“ im Allgemeinen begrüßt. Es definiere Ziele und ermögliche zugleich die Anpassung an Bedarfe der Partnerländer. Besonderes Augenmerk solle auf „Armutsbekämpfung und Reduzierung der Ungleichheit“ gelegt werden, da der Fokus auf Armutsbekämpfung noch nicht ausreichend umgesetzt werde (OECD, 2021b).

Auf welchem Weg eine Konzentration erreicht werden soll, ist umstritten. Ein Beispiel betrifft die Debatte um politische Konditionalität als Länderauswahlkriterium. Im Abschlussbericht des Reformkonzepts „BMZ 2030“ (BMZ, 2019a) wird gute Regierungsführung als Voraussetzung und Ziel erfolgreicher Entwicklungspolitik dargestellt und eine regelmäßige Bewertung von (potenziellen) Kooperationsländern auf der Grundlage international anerkannter Indizes angekündigt. Politische Konditionalität folgt unter anderem dem Ziel, die Effektivität der EZ zu steigern (Faust, 2012). Die Forschung dazu hat theoretische Gründe (de Mesquita und Smith, 2009) und empirische Befunde (Girod, 2018) angeführt, die für eine Selektion von Kooperationsländern nach politisch-institutionellen Charakteristika sprechen. Zugleich gilt jedoch zu beachten, dass Länder mit schlechter Regierungsführung häufig auch ein geringes Entwicklungsniveau aufweisen. Politische Konditionalität als Länderauswahlkriterium birgt somit die Gefahr, wenig entwickelte Partnerländer und fragile Kontexte zu vernachlässigen und das übergeordnete Prinzip der Agenda 2030 „Niemanden zurücklassen“ zu gefährden (Wencker und Verspohl, 2019).

Das in „BMZ 2030“ vorgeschlagene Modell politischer Steuerung, die integrierte Planung und Allokation (iPA), soll geografische und thematische Planungsansätze enger verzahnen und alle plan- und steuerbaren Mittel der bilateralen EZ gemeinsam in einer einheitlichen Planung berücksichtigen (BMZ, 2019a). Eine Einschätzung, wie tiefgreifend die angestrebte Umsteuerung ausfällt, kann auf Basis belastbarer Daten zu Allokationsmustern der jüngeren Vergangenheit erfolgen. Hierbei ist insbesondere eine geografische und sektoral differenzierte Auswertung bisheriger Allokationsmuster notwendig. Dies ist Gegenstand dieser Studie.

1.2 Ziel und Gegenstand der Studie

Ziel dieser Allokationsstudie ist die Bereitstellung belastbarer Evidenz zu Allokationsmustern der bilateralen deutschen staatlichen EZ aus Haushaltsmitteln des BMZ. Mit der Studie soll entwicklungspolitischen Akteuren und der Öffentlichkeit eine solide Informationsbasis zur Verfügung gestellt werden, um die Debatte zu Allokationsmustern der deutschen und internationalen ODA-Mittel auf Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse führen zu können und evidenzbasierte Entscheidungen zu ermöglichen.

Um dieses Ziel zu erreichen, werden in der Studie Allokationsmuster untersucht, das heißt, es wird der Frage nachgegangen, welche Partnerländer mittels welcher Instrumente in welchen Sektoren und in welcher Höhe entwicklungspolitische Leistungen erhalten. Die Studie knüpft an den bestehenden Wissenskanon vorhandener Allokationsanalysen an und bezieht diese auf die deutsche EZ. Einerseits werden Allokationsmuster vor dem Hintergrund vergangener Reformanstrengungen analysiert und Faktoren identifiziert, die Einfluss auf die Vergabe hatten. Andererseits werden die im Reformkonzept „BMZ 2030“ getroffenen strategischen Entscheidungen betrachtet, der Anpassungsbedarf vor dem Hintergrund bestehender Allokationsmuster eingeschätzt und beleuchtet, wie umfassend die Reformmaßnahmen im Vergleich zu vergangenen Initiativen einzuschätzen sind.

Gegenstand der Untersuchung ist die bilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit aus Haushaltsmitteln des BMZ. Nicht betrachtet werden das zivilgesellschaftliche, kommunale und wirtschaftliche Engagement (die „nichtstaatliche EZ“), Beiträge an internationale Organisationen (die „europäische und multilaterale EZ“) sowie deutsche ODA-Leistungen, die nicht der Verantwortung des BMZ unterliegen (beispielsweise

jene des Auswärtigen Amtes oder der Bundesländer).⁵ Leistungen anderer Geber werden bei ausgewählten Fragestellungen berücksichtigt, wie Analysen zur Geberkonzentration (vgl. Gehring et al., 2017). Durch die ausschließliche Betrachtung von Haushaltsmitteln bleiben ODA-anrechenbare Marktmittel in dieser Studie unberücksichtigt.

Die Beschränkung auf die bilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit aus BMZ-Haushaltsmitteln ermöglicht es, die Entscheidungsfindung und -durchsetzung des Bundesministeriums genau zu betrachten.

Unter den verschiedenen Allokationsentscheidungen im Politikfeld der EZ hat das BMZ bei der bilateralen staatlichen EZ aus Haushaltsmitteln den größten Einfluss. Schon bei der Verwendung der Haushaltsmittel zur Förderung zivilgesellschaftlicher, wirtschaftlicher und kommunaler Akteure, die ebenfalls der politischen Verantwortung des BMZ unterliegt, ist sein Einfluss deutlich kleiner. Das Reformkonzept „BMZ 2030“ erwähnt zwar die wichtige Rolle von Instrumenten der nichtstaatlichen Zusammenarbeit, betrifft jedoch primär die staatliche EZ. Kriterien der Länderauswahl gelten weder für nichtstaatliche Zusammenarbeit durch NGOs, Kirchen, politische Stiftungen und Entwicklungspartnerschaften mit der Wirtschaft noch für die europäische und multilaterale EZ (BMZ, 2019a; VENRO, 2020). Somit ist auch innerhalb des Verantwortungsbereichs des BMZ von unterschiedlichen Bedingungsfaktoren für die staatliche und die nichtstaatliche EZ auszugehen (Bohnet et al., 2018). Für eine Analyse der Frage, inwiefern sich Reformentscheidungen der EZ anschließend in Allokationsmustern niederschlagen, stellt die bilaterale staatliche EZ somit einen *most-likely case* (Eckstein, 1975) dar: Die Implementierung politischer Entscheidungen durch das BMZ erscheint für jene Haushaltsmittel am wahrscheinlichsten, die durch staatliche Durchführungsorganisationen (DOs) implementiert werden. Insofern eignet sich der Zuschnitt auf die bilaterale staatliche EZ aus Haushaltsmitteln in besonderem Maße für die vorliegende Fragestellung. Hiermit geht jedoch auch einher, dass einige Aspekte der EZ nur eingeschränkt betrachtet werden. So wird nichtstaatlicher EZ in Ausstiegsprozessen aus der bilateralen staatlichen Zusammenarbeit hohe Bedeutung zugesprochen (BMZ, 2019a; Lücking et al., 2021). Zudem kann nichtstaatliche Kooperation ein geeignetes Instrument in Ländern mit schweren Menschenrechtsverletzungen und schlechter Regierungsführung sowie in fragilen Kontexten sein (vgl. Bohnet, 2017; Dietrich, 2013; Wencker und Verspohl, 2019).⁶

Durch den Fokus auf die bilaterale deutsche staatliche EZ aus Haushaltsmitteln wird mit dieser Studie eine Forschungslücke gefüllt.

In vorliegenden Untersuchungen, in denen die deutsche EZ analysiert wird, werden meist deutlich breiter gefasste ODA-Leistungen (Carey, 2007a; Nunnenkamp und Thiele, 2006; Younas, 2008; Hoeffler und Outram, 2011; Dreher et al., 2015) behandelt. Nur wenige länger zurückliegende Studien betrachten spezifisch die bilaterale staatliche EZ des BMZ (Faust und Ziaja, 2012; Nunnenkamp und Öhler, 2011), während neuere Allokationsanalysen auf bestimmte Schwerpunkte oder Förderbereiche beschränkt sind (Brüntrup-Seidemann et al., 2021; Noltze und Rauschenbach, 2019; Polak et al., 2021).

In der Allokationsstudie wird die Zeit seit 2000 betrachtet, als die Bundesregierung beschloss, die Entwicklungszusammenarbeit geografisch und sektoral zu konzentrieren und hierfür zwischen verschiedenen Kategorien von Kooperationsländern unterschieden. Der Zeitraum 2000 bis 2020 ist hinreichend lang, um Erkenntnisse zur Entwicklung von Allokationsmustern entlang größerer Reformvorhaben zu erhalten, und kurz genug, um für aktuelle politische Prozesse relevant zu sein. Je nach Datenverfügbarkeit und Fragestellung werden teilweise auch kürzere Zeiträume betrachtet.

⁵ Ebenfalls nicht betrachtet werden zweckgebundene Beiträge an multilaterale Institutionen (*multi-bi-aid*). Diese sind durch ihre Zweckbindung vergleichsweise besser steuerbar als andere Formen multilateral allozierter Mittel. Eine ähnlich gute Steuerbarkeit besteht vermutlich hinsichtlich des sektoralen Fokus spezialisierter nichtstaatlicher und multilateraler Organisationen. Für die Überprüfung der vorliegenden Fragestellung eignet sich die gewählte Beschränkung im Sinne eines *most-likely case* (Eckstein, 1975) jedoch in besonderem Maße.

⁶ Das Reformkonzept „BMZ 2030“ spricht von „Instrumenten der nichtstaatlichen Zusammenarbeit“ (BMZ, 2019a, S. 56), „der Einzelplan 23 nutzt den Begriff „nichtstaatliche Entwicklungszusammenarbeit“ für die Förderung zivilgesellschaftlicher, wirtschaftlicher und kommunaler Akteure mit Haushaltsmitteln (BMF, 2020, S. 18). Bei nichtstaatlichem entwicklungspolitischen Engagement ist allgemeiner zudem zwischen Eigenmitteln der NGOs und staatlicher Finanzierung von NGOs im Rahmen kofinanzierter Projekte zu unterscheiden. Zuletzt kann bilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit auch über nichtstaatliche Träger in Partnerländern implementiert werden.

1.3 Forschungsfragen

In der Allokationsstudie werden zwei übergeordnete bewertende Fragen beantwortet, die jeweils durch mehrere Unterfragen spezifiziert werden. Die Fragen werden im Folgenden dargestellt, und anschließend wird ihr Bezug zu den OECD-DAC-Kriterien erläutert.

Forschungsfragen

I. Überblick über Allokationsmuster der deutschen staatlichen EZ seit 2000 und ihre Bedingungsfaktoren: Wie verteilt sich die deutsche staatliche EZ auf Länder und thematische Schwerpunkte?

Deskriptiver Überblick

1. Wie verteilt sich die deutsche staatliche EZ aus Haushaltsmitteln des BMZ?
2. Auf welche unterschiedlichen Formen, Länder und thematischen Schwerpunkte verteilt sie sich?

Geografische Konzentration

3. Inwiefern sind Zusagen auf den Kreis der designierten Kooperationsländer und unter Kooperationsländern konzentriert?

Thematische Konzentration

4. Inwieweit sind Zusagen bereits auf die in „BMZ 2030“ definierten Kernthemen und in Partnerländern auf thematische Schwerpunkte konzentriert? Wie hoch ist der Anpassungsbedarf, um die Allokation der Strategie „BMZ 2030“ konform auszurichten?

Bedingungsfaktoren

5. Welche Faktoren hängen mit der Höhe der Zusagen zusammen? Sind die Faktoren unterschiedlich je nach Form der bilateralen staatlichen EZ?

II. Inwiefern wurden Reformen der ODA-Allokation im Verantwortungsbereich des BMZ in der Vergangenheit umgesetzt?

6. In welchem Maße änderten sich Allokationsmuster im Anschluss an Reformentscheidungen hinsichtlich (a) der Konzentration auf weniger Partnerländer und (b) der sektoralen Konzentration?
7. Inwiefern haben sich die Bedingungsfaktoren für die Allokation deutscher EZ in der Vergangenheit verändert?

Kasten 1 Evaluierungskriterien und -standards

In Evaluierungen und evaluativen Studien des DEval orientiert sich die Bewertung von Aktivitäten der Entwicklungszusammenarbeit an den Evaluierungskriterien des Entwicklungsausschusses der OECD (2019): Relevanz, Kohärenz, Effektivität, Effizienz, entwicklungspolitische Wirksamkeit und Nachhaltigkeit. Da die Kriterien primär für Evaluierungen einzelner Entwicklungsmaßnahmen erarbeitet wurden, sind sie nur bedingt geeignet, um Allokationsmuster und -entscheidungen entwicklungspolitisch zu bewerten. Insofern werden hier lediglich Bezüge zu den Kriterien Relevanz und Kohärenz hergestellt.

Hinsichtlich des Kriteriums Relevanz wird in der Studie geprüft, inwiefern Allokationsmuster an formulierten politischen Absichten ausgerichtet sind und sich an sich verändernde Rahmenbedingungen in potenziellen Kooperationsländern anpassen. Zudem wird die Kohärenz der Allokationsmuster evaluiert. Mit Blick auf interne Kohärenz wird betrachtet, inwiefern Instrumente innerhalb der deutschen EZ komplementär und arbeitsteilig eingesetzt werden. Bezüglich der externen Kohärenz wird analysiert, wie sich Allokationsmuster der deutschen Entwicklungspolitik zu denen anderer Geber verhalten.

Die Beantwortung der Fragen berücksichtigt die DEval-Standards für Evaluierungen (DEval, 2018): (1) Nützlichkeit, (2) Evaluierbarkeit, (3) Fairness, Unabhängigkeit und Integrität, (4) Genauigkeit, Wissenschaftlichkeit und Nachvollziehbarkeit sowie (5) Vergleichbarkeit.

1.4 Berichtsstruktur

Kapitel 2 dient als thematischer Einstieg. Die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit wird als eine von mehreren Arten externer Mittelflüsse an Entwicklungsländer dargestellt, und die wichtigsten Akteure und Formen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit werden beschrieben. Die Datengrundlage und das methodische Vorgehen werden in **Kapitel 3** zusammengefasst. Im Anschluss werden die Forschungsfragen beantwortet. Im Fokus von **Kapitel 4** stehen die ersten beiden Forschungsfragen. Es wird ein deskriptiver Überblick über die bilaterale deutsche staatliche EZ aus Haushaltsmitteln gegeben. Dabei werden instrumentelle, geografische und thematische Verteilungsmuster betrachtet.

Die geografische und die thematische Konzentration der bilateralen deutschen staatlichen EZ werden in **Kapitel 5** dargestellt. Nach einer Diskussion der Argumente zu (potenziellen) Auswirkungen von Konzentration werden wesentliche politische Konzentrationsentscheidungen präsentiert und die Entwicklung der geografischen Konzentration diesbezüglich analysiert (Forschungsfragen 3 und 6). Am Ende des Kapitels erfolgt eine Analyse der thematischen Konzentration und ein Abgleich aktueller Allokationsmuster mit den in „BMZ 2030“ definierten Kernthemen (Forschungsfrage 4 und 6).

In **Kapitel 6** wird analysiert, welche Eigenschaften von Partnerländern mit höheren Zusagen einhergehen. In diesem Zusammenhang werden einerseits die Allokationsmuster über den gesamten Beobachtungszeitraum seit 2000 betrachtet (Forschungsfrage 5), und andererseits wird herausgearbeitet, inwiefern bestimmte Eigenschaften im Zeitverlauf an Bedeutung gewonnen haben (Forschungsfrage 7).

Abschließend werden in **Kapitel 7** Schlussfolgerungen aus den Befunden gezogen. Ergebnisse werden knapp zusammengefasst und mögliche Erklärungen diskutiert. Schließlich wird ein Ausblick mit besonderem Bezug zum Reformkonzept „BMZ 2030“ gegeben.

2. STRUKTUR DER DEUTSCHEN ENTWICKLUNGS- ZUSAMMENARBEIT

In diesem Kapitel wird zunächst eine Einführung in die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit geboten und diese von anderen entwicklungspolitisch relevanten Mittelströmen unterschieden (Abschnitt 2.1). Anschließend werden die wichtigsten EZ-Akteure vorgestellt und der Untersuchungsgegenstand auf die bilaterale staatliche EZ aus Haushaltsmitteln des BMZ eingegrenzt (Abschnitt 2.2). Es folgt eine knappe Einführung in unterschiedliche Formen der EZ (Abschnitt 2.3). Hier ist für das Verständnis der folgenden Analyse insbesondere die Differenzierung in instrumentelle und in thematische Allokation relevant. In Abschnitt 2.4 wird abschließend dargestellt, wie sich die bilaterale EZ im Bundeshaushalt abbildet.

2.1 Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit

In dieser Studie wird die Verteilung öffentlicher Entwicklungszusammenarbeit analysiert. Private EZ und nicht konzessionäre öffentliche oder private Mittelzuflüsse sind nicht Gegenstand dieser Untersuchung. Tabelle 1 stellt die Differenzierung unterschiedlicher Arten von Mittelströmen dar. Die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit ist gegenüber anderen Arten von Mittelströmen an Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen vergleichsweise gering. Auf je 100 Euro öffentlicher EZ für ein Land dieser Ländergruppe entfielen zwischen 2011 und 2019 durchschnittlich 278 Euro Rücküberweisungen und 416 Euro ausländische Direktinvestitionen.⁷

Die Definition öffentlicher Entwicklungszusammenarbeit durch den OECD DAC umfasst nicht ausschließlich Mittel, die unmittelbar der Förderung wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung von Entwicklungsländern dienen und somit eindeutig und unumstritten entwicklungspolitisch relevant sind. ODA-anrechenbar trotz eines Verbleibs in Deutschland sind beispielsweise ebenfalls Leistungen an Staatsangehörige aus Entwicklungsländern (beispielsweise kalkulatorische Studienplatzkosten oder die Versorgung von Flüchtlingen im ersten Jahr), entwicklungsländerspezifische Forschung, Ausgaben für entwicklungspolitische Bewusstseinsbildung sowie allgemeine Verwaltungskosten der EZ. So betragen im Jahr 2016 allein Ausgaben für Flüchtlinge im Inland über 20 Prozent der deutschen ODA.

⁷ Die Werte gelten für Länder mit niedrigen und mittleren Einkommen laut Klassifikation der Weltbank (*Lower Middle Income Countries*, LMICs/LMIC) (nicht inflationsbereinigte US-Dollar). Die Werte basieren auf den *World Development Indicators* der Weltbank. Die Daten zum Umfang von Rücküberweisungen entstammen modellbasierten Schätzungen.

Tabelle 1 Arten von Mittelflässen

konzessionär	öffentlich		Nicht konzessionär
	öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance, ODA) ODA sind Leistungen öffentlicher Stellen in Form von Zuschüssen, Waren oder Dienstleistungen, die mit dem hauptsächlichen Ziel der Förderung wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung von Entwicklungsländern erbracht werden und an Entwicklungsländer oder in Ausnahmefällen an Staatsangehörige von Entwicklungsländern oder an internationale Organisationen zugunsten von Entwicklungsländern vergeben werden (BMZ, 2021b). ⁸	sonstige öffentliche Mittel (Other Official Flows, OOF) öffentliche Mittel, die nicht die ODA-Kriterien erfüllen, zum Beispiel Leistungen, die nicht mit dem hauptsächlichen Ziel der Förderung wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung erbracht werden oder nicht hinreichend vergünstigt sind (wie die Bereitstellung von Militärausrüstung) ⁹	
	private Entwicklungszusammenarbeit private Leistungen, die die Kriterien der Entwicklungszusammenarbeit mit Ausnahme des öffentlichen Ursprungs erfüllen (wie Heimatüberweisungen oder von NGOs mit privaten Spenden finanzierte EZ)	private Mittelflässe grenzübergreifende private Investitionen wie ausländische Direktinvestitionen oder der Erwerb von Wertpapieren	
privat			

Quelle: DEval, eigene Darstellung

Durch die ausschließliche Betrachtung der bilateralen staatlichen EZ aus Haushaltsmitteln des BMZ werden in der vorliegenden Studie solche Mittel ausgeschlossen, die nicht für Entwicklungsprojekte in Kooperationsländern zur Verfügung stehen. Nicht betrachtet werden demnach *Aufwendungen für Flüchtlinge* aus Entwicklungsländern in Deutschland, Studienplatzkosten für Studierende aus solchen Ländern und Schuldenerlasse sowie Mittel, die keine Leistungstransfers dorthin darstellen (Bohnet et al., 2018). Dies betrifft auch Mittel für Forschung, Evaluierung und Qualifikation in der EZ (Haushaltskapitel 2305) und Ausgaben für das Bundesministerium (Kapitel 2311 und 2312).¹⁰

2.2 Akteure der deutschen öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit

Innerhalb der Bundesregierung ist hauptsächlich das BMZ für die Steuerung von bi- und multilateralen ODA-Leistungen zuständig. Eine maßgebliche Rolle bei der Umsetzung spielen die staatlichen Durchführungsorganisationen, insbesondere die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und die KfW. Diese Struktur spiegelt die instrumentelle Teilung des BMZ-Haushalts in Technische beziehungs-

⁸ Der Zuschussanteil hinreichend vergünstigter (das heißt „konzessionärer“) Darlehen, das sogenannte Zuschussäquivalent, ist ebenfalls als ODA anrechenbar. Die Liste der Entwicklungsländer und -gebiete wird vom OECD DAC festgelegt. Die Länderliste für das Berichtsjahr 2021 ist abrufbar unter: <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/dac-list.htm>.

⁹ Öffentlich geförderte, aber nicht hinreichend konzessionäre Exportkredite werden in der OECD-DAC-Statistik als eigene Kategorie geführt.

¹⁰ Gleichwohl werden durch den gewählten Zuschnitt auf die bilaterale staatliche EZ auch für Entwicklungsprojekte zur Verfügung stehende Leistungen ausgeklammert. Dies betrifft die nichtstaatliche und die multilaterale EZ sowie ODA-anrechenbare Haushaltsmittel

weise in Finanzielle EZ wider. Darüber hinaus finanziert Deutschland Entwicklungszusammenarbeit über politische Stiftungen und eine Vielzahl kirchlicher und anderer Nichtregierungsorganisationen und leistet Beiträge an multilaterale Organisationen.

Der Fokus der vorliegenden Studie liegt in weiten Teilen auf Leistungen, deren Erbringung der *mittelbaren Durchführungsverantwortung* des BMZ unterliegt, das heißt über die Beauftragung staatlicher DOs erfolgt. Dies umfasst Haushaltsmittel des BMZ, die durch staatliche DOs durchgeführt werden (siehe Kasten 2). Mittel unter der politischen Verantwortung, die nicht unter die mittelbare Durchführungsverantwortung fallen, werden somit nicht betrachtet. ODA-Leistungen anderer Geber werden zur Beantwortung einiger Fragen hinzugezogen.

Kasten 2 Verantwortlichkeit für deutsche ODA-Leistungen

Hinsichtlich der Verantwortlichkeiten für die Verteilung deutscher entwicklungspolitischer Leistungen lassen sich drei Ebenen unterscheiden. Der **politischen Steuerung der deutschen Bundesregierung** unterliegen:

- entwicklungspolitische Leistungen aus Haushaltsmitteln
- entwicklungspolitische Leistungen aus Marktmitteln, die durch eine Garantie des Bundes (Gewährleistungsrahmen) abgesichert sind; dies umfasst zusätzlich zu den BMZ-verantworteten ODA-anrechenbaren Marktmitteln auch ODA-anrechenbare Marktmittel, die beispielsweise unter der Verantwortung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz vergeben werden
- ODA-anrechenbare Schuldenerlasse

Innerhalb der Bundesregierung sind unterschiedliche Bundesministerien jeweils für Teilmengen der deutschen ODA-Leistungen politisch verantwortlich. Im betrachteten Zeitraum unterlag dabei der größte Teil der ODA der **politischen Verantwortung** des BMZ. Dies umfasst:

- ODA-Leistungen, die aus Haushaltsmitteln des BMZ (Einzelplan 23) finanziert werden, das heißt die bilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit, zivilgesellschaftliches, kommunales und wirtschaftliches Engagement sowie die multilaterale und supranationale EZ inklusive der thematischen Allokation im Rahmen der Sonderinitiativen (SI)
- ODA-anrechenbare Marktmittel, das heißt beispielsweise Entwicklungs- und Förderkredite der KfW sowie Beteiligungen aus Eigenmitteln der Deutschen Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG), die der Zustimmung des BMZ bedürfen¹¹
- ODA-anrechenbare Ausgaben auf dem Gebiet der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit aus Einzelplan 60 (Allgemeine Finanzverwaltung), das heißt ODA-anrechenbare Anteile des Beitrags zum EU-Haushalt
- ODA-anrechenbare Schuldenerlasse

Die der **politischen Verantwortung** des BMZ unterliegenden Mittel können weiter eingeschränkt werden auf Mittel, die der **mittelbaren Durchführungsverantwortung des Bundesministeriums** unterliegen, **für die also staatliche DOs beauftragt werden:**

- ODA-Leistungen der bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit

¹¹ Hierzu stellen Bohnet et al. (2018, S. 3) fest: „Die bisher der KfW zugerechneten ODA-Marktmittel sollten eindeutig als ODA-Mittel des BMZ klassifiziert werden, denn die Marktmittel-Zusagen können nur mit Zustimmung des BMZ gemacht werden.“ Zugleich gilt es zu beachten, dass die Allokation von Marktmitteln anderen Bedingungsfaktoren unterliegt als die Allokation von Haushaltsmitteln. So spielen beispielsweise die Schuldenfähigkeit oder die Kreditwürdigkeit von Partnerländern bei der Vergabe von Marktmitteln eine vergleichsweise größere Rolle.

Die durch das BMZ verantwortete Entwicklungszusammenarbeit orientiert sich an internationalen Vereinbarungen, die konkrete strategische Ausgestaltung wird in Strategiepapieren, beispielsweise Sektor- und Länderstrategien, dargelegt. Auf internationaler Ebene lassen sich drei Bezugspunkte für die deutsche EZ identifizieren:

- erstens die im Jahr 2015 verabschiedeten nachhaltigen Entwicklungsziele der Agenda 2030 mit ihren 17 Zielen und 169 Unterzielen,
- zweitens das im selben Jahr beschlossene Pariser Klimaabkommen und
- drittens – und von besonderer Relevanz für die Konzentrationsbemühungen der EZ – die im Rahmen der vier hochrangigen Foren zur Wirksamkeit der EZ in Rom (2003), Paris (2005), Accra (2008) und Busan (2011) beschlossene Agenda zur Steigerung der Effektivität der EZ. 2012 wurde zudem die Globale Partnerschaft für wirksame Entwicklungskooperation gegründet.

Diese Abkommen definieren den bi- und multilateralen Handlungsrahmen. Vor allem die Agenda 2030 ist zudem „Leitbild, Kompass und Ausgangspunkt“ (BMZ, 2019a, S. 19) für thematische Schwerpunkte. In „BMZ 2030“ werden somit die Prioritäten zur Erreichung der entwicklungspolitischen Ziele des BMZ dargelegt (BMZ, 2019a, S. 7).

2.3 Formen deutscher öffentlicher Entwicklungszusammenarbeit

Für das Verständnis unterschiedlicher Formen deutscher öffentlicher Entwicklungszusammenarbeit bietet sich eine mehrstufige Differenzierung nach Akteuren, Instrumenten und Themen an.

Akteure deutscher öffentlicher Entwicklungszusammenarbeit

Auf der ersten Ebene lässt sich bilaterale und multilaterale EZ unterscheiden, je nachdem, ob der Einsatz von ODA-Mitteln von einer nationalen oder einer internationalen Organisation verwaltet wird. Die bilaterale EZ kann weiter in das bilaterale staatliche Engagement einerseits und das zivilgesellschaftliche, kommunale und wirtschaftliche Engagement andererseits differenziert werden, je nachdem, ob die ODA-Mittel eigenverantwortlich von einer staatlichen oder einer nichtstaatlichen nationalen Einrichtung verwaltet werden.¹²

Im Partnerland können staatliche und nichtstaatliche Träger unterschieden werden. So kann beispielsweise bilaterale staatliche EZ entweder mit staatlichen Trägern (bilaterale staatliche EZ) oder, was empirisch selten vorkommt, mit zivilgesellschaftlichen Trägern im Partnerland (bilaterale staatlich-zivilgesellschaftliche EZ) erfolgen.¹³ Außerdem existiert die Zusammenarbeit mit Regionen (vgl. Bohnet, 2017), die die Internationale Zusammenarbeit mit Regionen (IZR) und die Finanzielle Zusammenarbeit mit Regionen (FZR) umfasst.¹⁴ Beide wurden im Beobachtungszeitraum nur an regionale Empfänger vergeben.

¹² Das zivilgesellschaftliche, kommunale und wirtschaftliche Engagement wird oftmals auch als „nichtstaatliche EZ“ bezeichnet. Diese Bezeichnung könnte jedoch insofern missverstanden werden, als sie die *staatliche* Förderung (1) entwicklungswichtiger Vorhaben der Kirchen und politischen Stiftungen, (2) bürgerschaftlichen und kommunalen Engagements sowie (3) der Entwicklungspartnerschaften mit Unternehmen bezeichnet. Bei der nichtstaatlichen EZ sind somit die Zuwendungen und Zuschüsse aus Haushaltsmitteln finanziert, werden jedoch von den Empfänger*innen eigenverantwortlich eingesetzt.

¹³ In der vorliegenden Studie wird die Differenzierung unterschiedlicher Träger nicht abgebildet. Stattdessen erfolgt eine Eingrenzung über Haushaltstitel für Zusagen aus Haushaltskapitel 2301 und über DOs für Zusagen aus Kapitel 2310 (siehe Abschnitt 3.1). Die bilaterale staatlich-zivilgesellschaftliche EZ für Zusagen aus Haushaltskapitel 2301 ist somit in der vorliegenden Studie inkludiert, auch wenn die Durchführung im Wesentlichen durch KfW und GIZ beziehungsweise Vorgängerorganisationen erfolgt(e). Für Mittel aus Haushaltskapitel 2310 ist die bilaterale staatlich-zivilgesellschaftliche EZ nicht inkludiert, da die Identifikation der bilateralen staatlichen EZ im Rahmen der thematischen Allokation über staatliche DOs als Indikator erfolgt.

¹⁴ Die IZR soll die Finanzierung entwicklungspolitisch prioritärer Maßnahmen ermöglichen, um globale nachhaltige Entwicklungsprozesse zu fördern: „Die Mittel erlauben neue und innovative Formate der Zusammenarbeit zur Bewältigung globaler Herausforderungen. Mit Hilfe eines Multi-Akteuransatzes sollen veränderungswillige Akteure aus Wirtschaft, Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Politik gefördert werden“ (Bohnet, 2017, S. 35). Die

Instrumente der bilateralen staatlichen EZ

Neben den involvierten Akteuren ist die Unterscheidung verschiedener Instrumente bedeutsam. Instrumente der öffentlichen bilateralen staatlichen Zusammenarbeit bezeichnen unterschiedliche Arten bereitgestellter Güter oder Leistungen. In der bilateralen staatlichen Zusammenarbeit lassen sich Instrumente der Technischen und der Finanziellen Zusammenarbeit unterscheiden.

In der FZ lassen sich rückzahlende Darlehen und nicht rückzahlende Zuschüsse unterscheiden. Darlehen können weiter über die Zusammensetzung der Finanzierung aus Markt- und/oder Haushaltsmitteln in Kredite, Bürgschaften, Beteiligungen, Förderkredite, Entwicklungskredite, FZ-Darlehen und Treuhandbeteiligungen differenziert werden. Zuschüsse, FZ-Darlehen (synonym „Standardkredite“) und Treuhandbeteiligungen werden ausschließlich durch Haushaltsmittel finanziert, Förderkredite der KfW sowie Kredite, Bürgschaften und Beteiligungen der DEG aus Marktmitteln. Entwicklungskredite setzen sich aus Markt- und Haushaltsmitteln zusammen.

Abbildung 3 Konzessionalität unterschiedlicher Instrumente Finanzieller Zusammenarbeit der bilateralen staatlichen EZ



Quelle: DEval, eigene Darstellung

Instrumente der FZ sind in unterschiedlichem Maße konzessionär, das heißt, sie bieten unterschiedlich stark vergünstigte Konditionen im Vergleich zu Marktkonditionen (Abbildung 3). Die am wenigsten entwickelten Länder oder regionale Zusammenschlüsse (mehrheitlich) so klassifizierter Länder erhalten Zuschüsse (BMZ, 2021c).¹⁵ Darlehen können zu Standardkonditionen (2 Prozent Zinssatz zu 30 Jahren Laufzeit bei zehn Freijahren) und international vereinbarten zinsgünstigen Konditionen der International Development Association (Internationale Vereinigung für Entwicklung, IDA) (0,75 Prozent bei 38 Jahren Laufzeit und sechs Freijahren) vergeben werden. IDA-Konditionen stehen gemeinhin Ländern zu, die von der Weltbank aufgrund ihres Pro-Kopf-Bruttonationaleinkommens als IDA-tauglich eingestuft werden.¹⁶ Jedoch kommt es auch hier zu Ausnahmen: Jordanien erhielt beispielsweise 2020 Darlehen zu IDA-Konditionen für Vorhaben mit besonderem Flüchtlingsbezug. Bei einigen Darlehen sind die Konditionen nicht pauschal festgelegt. So werden bei

FZR soll regionale Akteure und Ansätze in der Finanziellen Zusammenarbeit stärken, für die es keine völkerrechtlichen Partner gibt. „Der Titel ermöglicht es, durch den Einsatz von innovativen Instrumenten mit begrenztem Einsatz von Haushaltsmitteln Markt- und Drittmittel zu mobilisieren“ (Bohnet, 2017, S. 35). Zuschüsse zu länderübergreifenden Fonds sowie die Beteiligung an Entwicklungsgesellschaften länderübergreifender Ausrichtung sind denkbar.

¹⁵ Zuschüsse können unter bestimmten Umständen, beispielsweise bei Maßnahmen der Geschlechtergleichstellung, auch Ländern gewährt werden, die nicht zu den am wenigsten entwickelten Ländern zählen (siehe Teilziffer 51 in BMZ, 2021c).

¹⁶ Die aktuelle Liste anspruchsberechtigter Länder findet sich unter: <https://ida.worldbank.org/about/borrowing-countries>.

Entwicklungskrediten als zinsverbilligte Darlehen oder als integrierte Verbundfinanzierung individuelle Zinssätze festgelegt. Bei Verbundfinanzierungen hängen die Konditionen von der jeweiligen Tranche ab.¹⁷ Insofern bietet sich die Konzessionalität im Rahmen der vorliegenden Taxonomie nur bedingt als weiteres Unterscheidungskriterium an.

In der TZ können Instrumente zunächst nach der Art des bereitgestellten materiellen oder immateriellen Gutes in Sachgüter, Fachkräfte und Finanzierungen differenziert werden. Fachkräfte können weiterhin über die vertragliche Anstellung in Langzeitfachkräfte, Kurzeitfachkräfte, Entwicklungshelfer*innen und Integrierte Fachkräfte spezifiziert werden (vgl. Meyer et al., 2016). Finanzierungen umfassen zweckgebundene Zuschüsse an Organisationen, die mit diesen Geldern eigenständig Maßnahmen durchführen.

In der vorliegenden Studie werden nur stark konzessionäre Mittel betrachtet. Dies erfolgt über die abschließliche Untersuchung von BMZ-Haushaltsmitteln. Zuschüsse und FZ-Darlehen aus Haushaltsmitteln werden somit vollumfänglich berücksichtigt. Bei Instrumenten, die Markt- und Haushaltsmittel mischen, werden nur die meist zur Zinssenkung verwendeten Zuschüsse aus Haushaltsmitteln analysiert.¹⁸ Der Fokus auf konzessionäre Mittel geht somit mit einer Ungleichbehandlung von Entwicklungskrediten einerseits und FZ-Darlehen andererseits einher. Förderkredite als reine Marktmittelfinanzierungen werden nicht betrachtet.

Thematische Allokation im Rahmen der bilateralen staatlichen EZ

Über die instrumentelle Allokation der TZ und der FZ hinaus hat die thematische Allokation über die Haushaltstitel „Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur“ (KWI), „Internationaler Klima- und Umweltschutz“ (IKU) und die vier Sonderinitiativen an Bedeutung gewonnen. Die sogenannte Übergangshilfe, die aktuell unter dem Haushaltstitel „Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur“ bewirtschaftet wird, wurde im Jahr 2000 eingeführt und dient der Unterstützung in Konfliktsituationen, bei Naturkatastrophen oder Hungersnöten. Zudem werden Maßnahmen zum Aufbau von Widerstandsfähigkeit (Resilienz) gegen Krisensituationen ermöglicht (BMZ, 2021d).¹⁹ Der Internationale Klima- und Umweltschutz ist ein Haushaltstitel des BMZ für klima- und umweltbezogene Investitionen in Partnerländern und existiert seit 2011 (BMF, 2020).²⁰ Sonderinitiativen können über die bilaterale staatliche Zusammenarbeit mit Partnerländern und die nichtstaatliche und multilaterale EZ umgesetzt werden. Sie dienen der zeitlich begrenzten Förderung entwicklungspolitisch als besonders bedeutend erachteter Themen.

Unterschiede in Allokationsverfahren zwischen der instrumentellen und der thematischen Allokation

Die Allokation bilateraler staatlicher EZ erfolgt im ersten Schritt auf Ebene der Haushaltstitel in Form sowohl einer instrumentellen wie einer thematischen Allokation (siehe Tabelle 2). In der instrumentellen Allokation legen die Haushaltstitel die Arten bereitgestellter Güter oder Leistungen fest. Erst dann werden die

¹⁷ Einige Finanzierungsformen der Entwicklungskredite sind in Tranchen unterteilt. Bei der Mischfinanzierung und der Verbundfinanzierung werden Tranchen genutzt, um privates Kapital zu mobilisieren. Tranchen mit einem höheren Risiko werden bei Zahlungsausfällen zuerst genutzt (*first loss tranches*) und durch Haushaltsmittel getragen. Dadurch können private Investitionen in Tranchen mit geringerem Risiko (*senior tranches*) ermöglicht werden.

¹⁸ Eine präzisere Erfassung konzessionärer Mittel im Sinne einer Berechnung des Zuschussäquivalents wäre wünschenswert, ist aber mit den verfügbaren Daten aus MeMFIS nicht möglich.

¹⁹ Ab dem Haushaltsjahr 2005 existiert im Haushaltsplan des BMZ ein Haushaltstitel „Entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe“ (ENÜH) (BMF, 2005). Ab 2011/2012 übernimmt das Auswärtige Amt die Verantwortung für ENÜH und legt diese mit der dort bereits angesiedelten Humanitären Hilfe zusammen (Auswärtige Amt, 2011). Im Einzelplan des BMZ aus dem Jahr 2012 wird ENÜH noch als eigener Posten ausgewiesen, im Folgejahr dann durch die „Entwicklungsfördernde und strukturbildende Übergangshilfe“ (ESÜH) abgelöst (BMF, 2012, 2013). Ab dem Haushaltsjahr 2016 wird ESÜH wiederum durch den Titel „Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur“ (KWI) ersetzt (BMF, 2016). Unter diesem Titel wird seitdem die strukturbildende Übergangshilfe gebündelt. Hierzu wurde im Jahr 2020 eine neue Strategie vorgestellt, die die vorherige ESÜH-Strategie weiterentwickelt (BMZ, 2020b).

²⁰ Zuvor existierte das Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ (EKF), das 2010 per Gesetz eingerichtet wurde und die Finanzierung von Vorhaben verschiedener Ministerien ermöglichte (Bundesregierung, 2010). Im Wirtschaftsplan dieses Fonds ist ab 2010 auch der Titel „Internationaler Klima- und Umweltschutz“ (IKU) (18 12 687 01) angelegt (Bundesregierung, 2010). Ab dem Haushaltsjahr 2014 ist der IKU-Titel (23 10 687 01) in den Haushaltsplan des BMZ integriert (BMF, 2014).

Mittel geografisch und thematisch differenziert. In der thematischen Allokation hingegen fixieren die Haushaltstitel zunächst den thematischen Schwerpunkt der Mittelverwendung. Anschließend werden die Mittel über die drei akteurspezifischen Wege (bilaterale, multilaterale und nichtstaatliche EZ) sowie unterschiedliche Instrumente (darunter auch die Instrumente der TZ und FZ) geografisch verteilt.²¹ In dieser Studie werden ausschließlich die instrumentelle und die thematische Allokation der bilateralen staatlichen EZ aus Haushaltsmitteln (siehe auch Paulo et al., 2017) betrachtet.

Tabelle 2 Instrumentelle und thematische Allokation in der bilateralen staatlichen EZ

	instrumentelle Allokation	thematische Allokation
Haushaltstitel	Haushaltstitel für TZ, IZR, FZZ, FZD, FZR und FZ in Haushaltskapitel 2301	Haushaltstitel für IKU und SI in Haushaltskapitel 2310 und der KWI in Haushaltskapitel 2301
Kriterium zur Differenzierung der Haushaltstitel	Haushaltstitel sind instrumentell differenziert, d. h. nach der Art der bereitgestellten Güter oder Leistungen	Haushaltstitel sind thematisch differenziert

Anmerkung: Die Angaben zu Haushaltskapiteln spiegeln den Stand seit 2014 wider. In der Studie wird nur die thematische Allokation betrachtet, die über staatliche Durchführungsorganisationen umgesetzt wird.

Quelle: DEval, eigene Zusammenstellung

2.4 Die Struktur der bilateralen staatlichen EZ im Haushalt des BMZ

Die jährlich geplanten Ausgaben des BMZ wie auch die sogenannten Verpflichtungsermächtigungen, mit denen das Ministerium berechtigt wird, Finanzierungszusagen zu machen, durch die zukünftige Haushalte belastet werden, sind im Einzelplan 23 des Bundeshaushalts festgelegt. Übergeordnet gliedert sich der Programmhaushalt des BMZ im Wesentlichen in zwei Hauptbereiche, die bilaterale und die multilaterale Entwicklungszusammenarbeit (BMF, 2019). Der Hauptbereich der bilateralen EZ gliedert sich in die Fachkapitel „bilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit“ einerseits und „zivilgesellschaftliches, kommunales und wirtschaftliches Engagement“ andererseits.

Kapitel 2301 des Einzelplans 23 fasst somit Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen innerhalb der bilateralen staatlichen EZ zusammen. Gleichwohl sind ebenfalls Maßnahmen im Rahmen der unter Kapitel 2310 („Sonstige Bewilligungen“) gefassten vier Sonderinitiativen „Eine Welt ohne Hunger“ (SEWOH), „Fluchtursachen bekämpfen – Flüchtlinge (re-)integrieren“, „Stabilisierung und Entwicklung Nordafrika-Nahost“ und „Ausbildung und Beschäftigung“ sowie des IKU-Titels teilweise der bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit zuzurechnen.

Wie bereits ausgeführt, folgt die Verteilung der Mittel im Rahmen der bilateralen staatlichen EZ in diesem Sinne sowohl einer instrumentellen wie einer thematischen Allokationslogik. Die unter Kapitel 2310 gefassten Sonderinitiativen und die IKU entsprechen der thematischen Allokationslogik. Die instrumentelle Allokationslogik spiegelt sich in der Unterteilung des Kapitels 2301 in die Haushaltstitel der Finanziellen und der Technischen Zusammenarbeit wider. Dabei umfasst die FZ Darlehen (FZD), Zuschüsse (FZZ)²² und die FZ mit

²¹ Die instrumentelle Allokation basiert auf im Rahmen von Regierungskonsultationen und -verhandlungen geschlossenen völkerrechtlichen Übereinkünften mit Kooperationsländern. Die thematische Allokation hingegen kann auch ohne Einbezug des Partnerlandes erfolgen und bedarf keiner völkerrechtlichen Übereinkunft.

²² Seit 2014 werden FZD und FZZ in separaten Haushaltstiteln im Einzelplan 23 ausgewiesen. Bis einschließlich 2013 wurden FZD und FZZ unter einem Haushaltstitel zusammengefasst. Dennoch verzeichnet MeMFIS auch nach 2013 noch sehr geringe Zusagen unter dem „alten“ FZ-Titel. Zudem werden in MeMFIS ebenso bis 2013 Zusagen und Darlehen getrennt berichtet.

Regionen (FZR).²³ Die TZ umfasst die „TZ im engeren Sinne“, das heißt die TZ unter Haushaltstitel 23 01 896 03, und die IZR. Gleichzeitig findet sich aber auch der (thematische) KWI-Titel unter Kapitel 2301.

2.5 Fazit

In der vorliegenden Studie wird ein Ausschnitt entwicklungspolitisch relevanter Mittelflüsse untersucht: die bilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit aus Haushaltsmitteln des BMZ. Im Fokus der Analysen stehen somit Mittel, über deren Verwendung das BMZ im Rahmen des Ressortprinzips im weitgehend freien Ermessen entscheidet. Dies impliziert, dass Schlussfolgerungen aus den angestellten Analysen nicht notwendigerweise für die gesamte öffentliche deutsche EZ gelten. Vor allem sind keine Rückschlüsse auf die Gesamtheit von Mittelfläßen an Entwicklungsländer möglich, da weder nicht konzessionäre noch private Mittel betrachtet werden. Jedoch eignet sich der gewählte Untersuchungsgegenstand in besonderem Maße zur Gewinnung von Erkenntnissen über die Schnittstelle zwischen politischer Entscheidungsfindung und -durchsetzung im BMZ. Dies liegt darin begründet, dass die Gestaltungsmacht des BMZ im komplexen System der deutschen Entwicklungspolitik für Haushaltsmittel, die in seiner Ressortverantwortung liegen und durch staatliche DOs implementiert werden, am größten ist.

Innerhalb der bilateralen staatlichen EZ ist bezüglich der Verfahren der Entscheidungsfindung vor allem die Unterscheidung in die instrumentelle und die thematische Allokation wesentlich. Erstere umfasst die Allokation von Haushaltsmitteln der Haushaltstitel der Technischen und der Finanziellen Zusammenarbeit, Letztere die Allokation im Rahmen der Haushaltstitel der Sonderinitiativen (nebst „Internationalem Klima- und Umweltschutz“) und des Haushaltstitels „Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur“. Die instrumentelle Allokation identifiziert zunächst das Land, das Zusagen erhalten soll, und dann die Schwerpunkte der Zusammenarbeit, die thematische Zusammenarbeit geht den umgekehrten Weg. Da Verfahrensunterschiede verschiedene Allokationsmuster erwarten lassen, wird im Folgenden meist zwischen instrumenteller und thematischer Allokation differenziert.

²³ Nicht immer ist jedoch eine Übertragung der Terminologie direkt möglich. So werden beispielsweise Haushaltsmittel, die zur Zinssenkung bei Darlehen aus Marktmitteln eingesetzt werden, unter dem Haushaltstitel „Finanzielle Zusammenarbeit Zuschüsse“ vermerkt. In diesem Fall sind Haushaltsmittel des Finanzierungsinstruments „Entwicklungskredit“ im Einzelplan 23 unter den Zuschüssen subsumiert.

3. VORGEHENSWEISE

In diesem Kapitel wird die Vorgehensweise zur Beantwortung der Evaluierungsfragen beschrieben. In Abschnitt 3.1 geht es zunächst um die Daten zu entwicklungspolitischen Vorhaben, auf deren Grundlage die deskriptive (Kapitel 4) und folgende Analysen basieren. In Abschnitt 3.2 wird anschließend das Vorgehen zur Analyse der geografischen und der thematischen Konzentration (Kapitel 5) dargelegt. Abschließend wird in Abschnitt 3.3 die Methode zur Analyse der Bedingungsfaktoren präsentiert (Kapitel 6).

3.1 Daten zu entwicklungspolitischen Vorhaben

In der vorliegenden Studie werden Zusagen der bilateralen staatlichen EZ aus Haushaltsmitteln des BMZ betrachtet. Dabei wird insbesondere zwischen der instrumentellen und der thematischen Allokation differenziert. Einzelne Zusagen entwicklungspolitischer Leistungen lassen sich über zwei Eigenschaften als bilaterale staatliche EZ klassifizieren: den Haushaltstitel im Einzelplan 23 des Bundeshaushalts und die mit der Durchführung beauftragte Organisation. Alle Vorhaben, die aus Haushaltstiteln der TZ, FZ und KWI finanziert werden, lassen sich als bilaterale staatliche EZ kategorisieren. Zusätzlich ist jener Teil der Sonderinitiativen und des IKU-Titels, der über staatliche Durchführungsorganisationen umgesetzt wird, sinnvoll der bilateralen staatlichen EZ zuzuordnen. Vorhaben, die unter die thematische Allokationslogik fallen, werden also nur betrachtet, wenn sie über staatliche Durchführungsorganisationen umgesetzt werden. Die FZ- und TZ-Titel in Haushaltskapitel 2301 werden als instrumentelle Allokation klassifiziert, die KWI- (Kapitel 2301) sowie die IKU-Titel und die Sonderinitiativen (Kapitel 2310) als thematische (siehe Tabelle 3).²⁴

Tabelle 3 Analyzierte Haushaltstitel des Einzelplans 23

Haushaltstitel	Bezeichnung	Allokationslogik	Zeitraum
23 02 866 01	Bilaterale Finanzielle Zusammenarbeit	instrumentell	2000–2013
23 01 896 11	Bilaterale Finanzielle Zusammenarbeit Zuschüsse	instrumentell	2014–2020
23 01 866 11	Bilaterale Finanzielle Zusammenarbeit Darlehen	instrumentell	2014–2020
23 01 896 01	Finanzielle Zusammenarbeit mit Regionen	instrumentell	2009–2020
23 01 896 03	Bilaterale Technische Zusammenarbeit	instrumentell	2000–2020
23 01 896 06	Internationale Zusammenarbeit mit Regionen für nachhaltige Entwicklung	instrumentell	2010–2020
23 01 687 06	Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur	thematisch	2000–2020
23 10 687 01	Internationaler Klima- und Umweltschutz	thematisch	2011–2020
23 10 896 31	Sonderinitiative „Eine Welt ohne Hunger“ (SEWOH)	thematisch	2014–2020
23 10 896 32	Sonderinitiative „Fluchtursachen bekämpfen – Flüchtlinge (re-)integrieren“	thematisch	2014–2020
23 10 896 33	Sonderinitiative „Stabilisierung und Entwicklung Nordafrika-Nahost“	thematisch	2014–2020
23 10 896 34	Sonderinitiative „Ausbildung und Beschäftigung“	thematisch	2014–2020

Quelle: DEval, eigene Zusammenstellung auf Basis der Bundeshaushaltspläne (BMF, 2022)

²⁴ Die dem Einzelplan 23 zugrunde liegende Struktur eignet sich somit nur eingeschränkt für eine trennscharfe Kategorisierung unterschiedlicher Formen bilateraler staatlicher EZ (vgl. Bohnet, 2017, S. 4).

Als Datengrundlage eignen sich im Wesentlichen zwei Datenbanken: die speziell in ländervergleichenden Allokationsstudien häufig genutzte offizielle Berichterstattung an die OECD im *Creditor Reporting System* (CRS) und das modular erweiterbare Management-, Finanz- und Informationssystem (MeMFIS) des BMZ.

Für die Beantwortung der Evaluierungsfragen eignet sich MeMFIS aufgrund präziserer Daten und einer zeitigeren Erfassung von Zusagen besser. Erstens enthält MeMFIS Angaben zu Haushaltstiteln, die die Klassifikation in instrumentelle und in thematische Allokation ermöglichen. Dies erlaubt beispielsweise eine Analyse der Entwicklung thematischer Allokationen, die in CRS nicht gesondert klassifiziert werden (Paulo et al., 2017). Zweitens weist MeMFIS im Gegensatz zu CRS den Anteil der Haushaltsmittel präzise aus. Drittens hat MeMFIS gegenüber CRS den Vorteil, dass Zusagen früher erfasst werden, entwicklungspolitische Leistungen nämlich bereits zum Zeitpunkt der Zusage gegenüber einem Kooperationspartner in Regierungsverhandlungen oder durch offizielle Mitteilung. (In CRS geschieht dies erst, wenn die Auftragserteilung und die Durchführungsvereinbarungen in der TZ beziehungsweise die Finanzierungs- oder Darlehensverträge in der FZ abgeschlossen sind.) Dies ist insbesondere für die Analyse der Bedingungsfaktoren vorteilhaft, da Regierungsverhandlungen mit vergleichsweise kürzerem zeitlichem Abstand auf BMZ-interne Planungsprozesse wie die Rahmenplanung, die Länderplanungsverfahren und die Erstellung oder die Anpassung von Länderstrategien folgen. Bis zur Beauftragung können dann mehrere Jahre verstreichen, obwohl eine Zusage im oben definierten Sinne bereits erfolgt ist. Hieraus resultiert, dass MeMFIS Prozesse strategischer Planung und politischer Steuerung besser widerspiegelt als Daten der offiziellen Berichterstattung an die OECD. Zuletzt erschwert eine Änderung der deutschen Berichterstattung an CRS bezüglich der Implementierungspartner (*channel of delivery*) im Jahr 2015 die Klassifikation der Zeitreihenanalysen.²⁵

In der Studie werden Zusagen zwischen 2000 und 2020 in Abhängigkeit mehrerer Kriterien analysiert. Zentraler Untersuchungsgegenstand sind Zusagen aus Haushaltsmitteln unter Berücksichtigung von Reprogrammierungen. Diese sind in MeMFIS als nominale Beträge in Euro angegeben und werden für die meisten Analysen mit dem Referenzjahr 2015 preisbereinigt.²⁶ Darüber hinaus fließen folgende Informationen aus MeMFIS in die Analysen ein: Jahr der Zusage, Empfänger, Förderbereich, Haushaltstitel, Durchführungsorganisation und Schwerpunkt. Die regionale Einteilung wurde eigenständig vorgenommen. Der Status der Kooperationsländer wurde auf Basis von BMZ-Dokumenten nachvollzogen.

In Abwägung von Lesbarkeit und Präzision werden die Daten durch Klassifikation unterschiedlich stark aggregiert. Häufige Verwendung findet die Dreiteilung in (a) Finanzielle und Technische Zusammenarbeit (FZ/TZ), (b) Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur (KWI) und (c) Sonderinitiativen und Internationaler Klima- und Umweltschutz. Dieser Differenzierung liegt zunächst der Unterschied zwischen instrumenteller und thematischer Allokation zugrunde. Bei der thematischen Allokation wird jedoch der KWI-Titel gesondert ausgewiesen. Dieser ist zwar – wie die übrigen Titel der thematischen Allokation – thematisch definiert, bedarf keiner völkerrechtlichen Übereinkunft und kann über alle drei akteursspezifischen Wege durchgeführt werden. Jedoch unterliegt der Titel durch seine Ausrichtung als flexibles Instrument der Krisenbewältigung vermutlich einer anderen Allokationslogik. So können Vorhaben innerhalb kürzester Zeit umgesetzt werden, um auf Krisen, zumeist gewaltsame Konflikte, reagieren zu können. Es ist davon auszugehen, dass andere Vorhaben längerfristig geplant werden und der Einfluss auf die geografische Allokation weniger von kurzfristigen krisenhaften Entwicklungen beeinflusst wird.

²⁵ Im CRS zeigt die Auswertung der deutschen ODA-Mittel einen Bruch hinsichtlich der Angaben zu „Channel Reported Name“. Bis 2015 wurden dort GIZ und KfW mit vergleichbaren Anteilen erfasst. Ab 2016 hingegen taucht die KfW als Channel kaum noch auf, während der Anteil für die Werte „Central Government“ stark ansteigt.

²⁶ Für das Jahr 2020 lag zum Zeitpunkt der Analyse kein Deflationsfaktor vor. Er wurde daher anhand der Inflation von 2019 extrapoliert.

3.2 Methodisches Vorgehen zur Analyse der geografischen und der thematischen Konzentration

Zur Messung der Konzentration der Zusagen unter Ländern oder Themen wird neben der deskriptiven Darstellung der Theil-Index verwendet. Der Theil-Index ist ein Maß der Ungleichverteilung und berechnet im hier vorliegenden Fall die ungleiche Verteilung von Zusagen x_i über Länder beziehungsweise Themen i als

$$T_T = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N \frac{x_i}{\bar{x}} \ln \left(\frac{x_i}{\bar{x}} \right),$$

wobei N die Zahl der Länder beziehungsweise Themen bezeichnet und \bar{x} das arithmetische Mittel der Zusagen. Der Index nimmt bei Gleichverteilung das Minimum 0 an und bei maximaler Ungleichverteilung sein Maximum $\ln(N)$.

Der Theil-Index kann in zwei Komponenten zerlegt werden. Eine gruppenvergleichende Komponente erfasst die Konzentration als den Anteil der Länder ohne Mittelflüsse, eine gruppeninterne die Verteilung ausschließlich unter Mittelempfängern (für eine genaue Beschreibung sowie die Formeln siehe Bickenbach et al., 2019).

3.3 Methodisches Vorgehen zur Analyse der Bedingungsfaktoren

Die Analyse der Bedingungsfaktoren der bilateralen staatlichen EZ aus Haushaltsmitteln erfolgt mit Verfahren der multivariaten Statistik. Eine ausführliche Betrachtung des im Folgenden knapp skizzierten Vorgehens findet sich in den Abschnitten 9.3 bis 9.9 im Anhang.

Die Analyse der Bedingungsfaktoren untersucht Zusagen an 123 Länder zwischen 2000 und 2020. Ausgeschlossen werden Länder, die nach OECD-Definition nicht als Entwicklungsländer gelten oder weniger als 500.000 Einwohner haben. Letzteres liegt primär darin begründet, dass viele Informationen zu Bedingungsfaktoren fehlen (siehe Abschnitt 9.4 im Anhang).

Für die empirische Analyse werden mögliche Bedingungsfaktoren operationalisiert. Untersuchte Bedingungsfaktoren sind die Bedürftigkeit und die politisch-institutionelle Verfasstheit potenzieller Empfängerländer, die wirtschaftlichen und politischen Interessen Deutschlands, die Zusagen anderer Geber sowie die Pfadabhängigkeit. Zudem wird für mögliche Verzerrungen durch die Bevölkerungsgröße und die Distanz zu Deutschland kontrolliert.²⁷ Tabelle 4 listet die Indikatoren zur Messung der Bedingungsfaktoren auf (Abschnitt 9.5 im Anhang enthält eine ausführliche Diskussion aller Indikatoren und möglicher Alternativen).

Tabelle 4 Indikatoren und Datenquellen für Erklärungsfaktoren und Kontrollvariablen

Erklärungsmodell	Kurzform	Beschreibung	Datenquellen
Bedürftigkeit	BIP p. K.	Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt (PPP), Bruttoinlandsprodukt geteilt durch die Bevölkerung zur Jahresmitte in internationalen USD, logarithmiert	World Development Indicators (WDI), World Bank Data Bank (WB)
	Kindersterblichkeit*	Sterblichkeitsrate, Kinder unter fünf Jahren, Häufigkeit pro 1.000 Lebendgeburten pro Jahr	WDI, WB
	HDI*	Human Development Index (Index der menschlichen Entwicklung), umfasst die	United Nations Development Programme, Quality

²⁷ Da viele der Faktoren auch innerhalb von Staaten variieren, ist zukünftig eine stärker geografisch disaggregierende Betrachtung wünschenswert. Beispiele für Analysen räumlich disaggregierter Daten sind Wencker und Verspohl (2019) und Nawrotzki et al. (2022).

		Dimensionen Gesundheit, Bildung und Lebensqualität	of Government Data (QOG)
Verdienst	elektorale Demokratie	Index der elektoralen Demokratie, schwach bis stark (0–1)	Varieties of Democracy (V-DEM), QOG
	liberale Demokratie*	Index der liberalen Demokratie, schwach bis stark (0–1)	V-DEM, QOG
	Regierungshandeln	Effektivität des Regierungshandelns, von –2,5 (schwach) bis 2,5 (stark)	Worldwide Governance Indicators (WGI), WB
	Korruptionsniveau	Korruptionsniveau, von 0 (schwach) bis 100 (stark)	Bayesian Corruption Index, QOG
	Governance*	Governance-Index, Mittelwert aus: politischer Stabilität und Abwesenheit von Gewalt, Effektivität des Regierungshandelns, regulatorischer Qualität, Rechtsstaatlichkeit; jeweils von –2,5 (schwach) bis 2,5 (stark)	Eigene Erstellung, WGI, WB
	Korruptionskontrolle*	Korruptionskontrolle, von –2,5 (schwach) bis 2,5 (stark)	WGI, WB
Geberinteresse	Exporte	Exportvolumen (FOB) Deutschlands in Mio. USD pro Jahr, logarithmiert	UN Comtrade Database
	UN-Abstimmungsverhalten	Abstimmungsverhalten in der UN-Generalversammlung	United Nations General Assembly (UNGA) Voting Data, Harvard Dataverse
Koordination	Zusagen gesamt	bilaterale Zusagen aller OECD-DAC-Geberländer in konstanten 2015 USD, logarithmiert	CRS, OECD-DAC
Pfadabhängigkeit	Zusagen in vorheriger Periode	gesamte Zusagen in vorheriger Periode in EUR 2015 konstant, logarithmiert	MeMFIS, BMZ
Kontrollvariablen	Bevölkerung	Bevölkerungsgröße, alle Einwohner*innen unabhängig von rechtlichem Status und Staatsangehörigkeit, Schätzungen zur Jahresmitte, logarithmiert	WDI, WB
	Distanz zu Deutschland	Abstand zu Deutschland in km, logarithmiert	C-Shapes 2.0

Anmerkung: Mit Stern markierte Variablen werden für Robustheitstests verwendet. Quellen sind für V-DEM: Coppedge et al. (2022) und Pemstein et al. (2022); QOG: Teorell et al. (2021); WDI und WGI: World Bank (2022); UNGA: United Nations (2022a); C-Shapes: Schvitz et al. (2022); UN Comtrade: United Nations (2022b); Bayesian Corruption Index: Standaert (2015).

Quelle: DEval, eigene Zusammenstellung

Fehlende Daten werden imputiert. Hierbei wird die Annahme getroffen, dass die Wahrscheinlichkeit des Fehlens von Daten nicht von unbeobachteten Werten abhängt (siehe Abschnitt 9.6 im Anhang).

Der Zusammenhang zwischen Allokationen und Bedingungsfaktoren wird mit einer Regressionsanalyse getestet. Regressionsanalysen identifizieren quantitative Zusammenhänge zwischen Variablen und kontrollieren dabei für mögliche verzerrende Einflüsse anderer Variablen. Um von den in dieser multivariaten statistischen Analyse identifizierten (konditionalen) Zusammenhängen auf Beziehungen zwischen Ursache und Wirkung schließen zu können, müssen bestimmte kausale Annahmen getroffen werden. Diese Annahmen basieren einerseits auf einer systematischen Durchsicht der Forschungsliteratur (siehe Abschnitt 9.5 im Anhang), andererseits auf Maßen der Modellgüte (siehe Abschnitt 9.7 im Anhang).

Die Frage nach den Bedingungsfaktoren der Allokation betrifft einerseits die Wahrscheinlichkeit, dass ein Land deutsche ODA-Mittel erhält, und andererseits die Höhe der Zusagen unter Mittelempfängern. Diese Differenzierung wird mit einem zweistufigen Modell abgebildet (siehe Abschnitt 9.7 im Anhang). Die Selektionsstufe schätzt die Wahrscheinlichkeit, Zusagen in beliebiger Höhe zu erhalten, je nach Ausprägung der Erklärungsfaktoren. Die Allokationsstufe schätzt dann den Umfang der (logarithmierten) Zusagen für alle Länder, die Zusagen erhalten. Beide Stufen werden unabhängig voneinander geschätzt. Eine sinnvolle Interpretation der Allokationsstufe ist aufgrund der kleineren Grundgesamtheit nur in Zusammenhang mit der Selektionsstufe möglich: Die Selektionsstufe schätzt nur Zusammenhänge zwischen Erklärungsfaktoren und Zusagen *unter Mittelempfängenden*.

Dynamische Effekte werden durch die Inklusion einer verzögerten abhängigen Variable abgebildet. Im Falle von Allokationsentscheidungen erscheint es plausibel, dass vergangene heutige beeinflussen (siehe Abschnitt 9.7 im Anhang).

Zweistufige Modelle werden für vier Fünfjahresperioden von 2000 bis 2019 getrennt und für die vier Fünfjahresperioden gemeinsam geschätzt. Dabei werden die Zusagen der betrachteten Periode summiert und für die erklärenden Variablen jeweils Durchschnittswerte über die fünf Jahre berechnet.

In Anbetracht nur näherungsweise gemessener Erklärungsfaktoren und möglicher unbeobachteter konfundierender Faktoren bilden die Koeffizienten der Regressionsanalysen nicht notwendigerweise kausale Effekte ab. Eine deskriptive Interpretation hingegen ist immer zulässig. Diese beschreibt die durchschnittliche Wahrscheinlichkeit, Zusagen zu erhalten (Selektionsstufe), und die gewichtete durchschnittliche Zusagehöhe unter Mittelempfängenden (Allokationsstufe) für Werte der Erklärungsvariablen unter sonst gleichen Bedingungen bezüglich der anderen involvierten Variablen. Eine Interpretation der Form „je, desto“ ist somit mit höherer Wahrscheinlichkeit korrekt als eine Interpretation der Form „wenn, dann“.

Die Analyse der Bedingungsfaktoren der Auswahl bilateraler Partner wird mit einer multiplen Regression von Querschnittsdaten untersucht. Die Regression schätzt die Wahrscheinlichkeit eines Landes, bilateraler Partner zu sein, in Abhängigkeit der Werte der Bedingungsfaktoren im Jahr 2019.

4. ALLOKATION DER BILATERALEN DEUTSCHEN STAATLICHEN EZ

In diesem Kapitel wird ein Überblick über die unterschiedlichen Formen der bilateralen staatlichen Entwicklungszusammenarbeit aus Haushaltsmitteln des BMZ (Abschnitt 4.1) sowie die geografischen und die thematischen Schwerpunkte (Abschnitt 4.2 beziehungsweise 4.3) gegeben. Es zeigt sich, dass Zusagen und Bewilligungen zwischen 2000 und 2020 preisbereinigt um mehr als das Vierfache gestiegen sind. Dabei fließen die meisten Haushaltsmittel in die FZ, gefolgt von der TZ und der thematischen Allokation. Letztere gewann aber insbesondere seit Einführung der Sonderinitiativen zunehmend an Bedeutung.

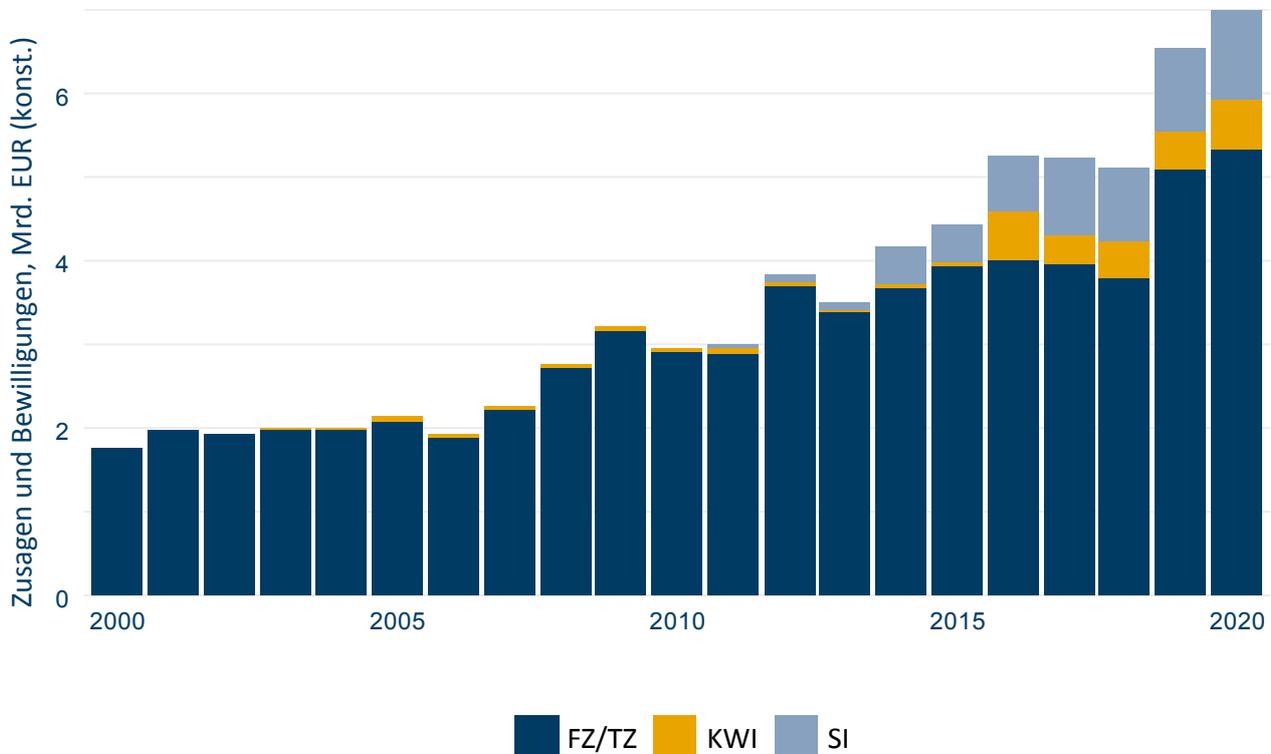
Die Analyse geografischer Muster zeigt, dass der Großteil der Leistungen an einzelne Partnerländer gegangen ist, die Bedeutung regionaler Empfänger jedoch wächst. Betrachtet man Weltregionen, erhielten Afrika und Asien die meisten Leistungen. Mittel aus Sonderinitiativen machten vor allem im Nahen und Mittleren Osten sowie in Europa und in Afrika einen bedeutenden Anteil aller Zusagen aus.

Thematisch erhielten die Förderbereiche „Energie“, „Staat und Zivilgesellschaft“ sowie „Wasser“ die höchsten Zusagen. Thematische Allokationen der KWI und der Sonderinitiativen machen vor allem in den Bereichen „Soziale Infrastruktur und Dienste“ und „Land- & Forstwirtschaft & Fischerei“ einen bedeutenden Teil der Zusagen aus.

4.1 Instrumentelle und thematische Allokation

Zusagen bilateraler deutscher staatlicher EZ aus Haushaltsmitteln haben sich zwischen 2000 und 2020 inflationsbereinigt mehr als vervierfacht. Ihr Umfang betrug 2020 insgesamt 7 Milliarden Euro (hier und im Folgenden preisbereinigt mit Bezugsjahr 2015). Insbesondere seit Einführung der IKU im Jahr 2011 und der Sonderinitiativen im Jahr 2014 ist ein starker Anstieg zu beobachten, auch bei den Mitteln der KWI (Abbildung 4). Thematische Allokationen machen mittlerweile ungefähr ein Viertel der bilateralen staatlichen EZ aus.

Abbildung 4 Bilaterale deutsche staatliche EZ aus Haushaltsmitteln, 2000–2020

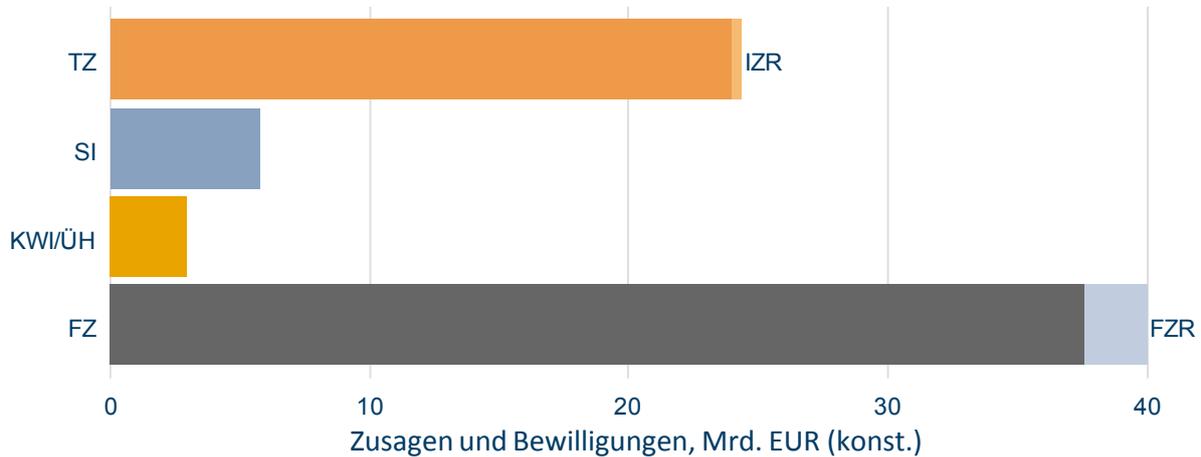


Anmerkung: Die Abbildung zeigt Zusagen und Bewilligungen der bilateralen staatlichen EZ aus Haushaltsmitteln des BMZ in Milliarden Euro (preisbereinigt) im Zeitverlauf. Die Balken sind jeweils differenziert in (a) die Finanzielle und Technische Zusammenarbeit, (b) den KWI-Titel und (c) die Sonderinitiativen.

Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Basis von MeMFIS

Die FZ ist das Instrument mit den höchsten Zusagen in der deutschen EZ, gefolgt von der TZ und der thematischen Allokation. Zwischen 2000 und 2020 fielen 55 Prozent der Zusagen aus Haushaltsmitteln unter die FZ (40 Milliarden Euro), ein Drittel (24 Milliarden Euro) unter die TZ und 12 Prozent wurden thematisch über KWI (3 Milliarden Euro), IKU und Sonderinitiativen (knapp 6 Milliarden Euro) zugesagt (vgl. Abbildung 5).

Abbildung 5 Zusagen nach Haushaltstiteln gesamt



Anmerkung: Die Abbildung zeigt Zusagen und Bewilligungen der bilateralen staatlichen EZ aus Haushaltsmitteln des BMZ in Milliarden Euro (preisbereinigt) über den Zeitraum 2000 bis 2020 differenziert nach Technischer Zusammenarbeit (TZ), der Internationalen Zusammenarbeit mit Regionen (IZR), der Finanziellen Zusammenarbeit (FZ), der Finanziellen Zusammenarbeit mit Regionen (FZR) des Titels Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur und Übergangshilfe (KWI/ÜH) und den Sonderinitiativen.

Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Basis von MeMFIS

Eine nach Haushaltstiteln differenzierte Betrachtung der instrumentellen EZ offenbart für die FZ zwei Trends: ein langfristiger Trend eines geringer werdenden Haushaltsmitteleinsatzes zur Finanzierung von Darlehen und ein vergleichsweise junger Trend zur Regionalisierung. Wie Abbildung 6 zeigt, betrug der Anteil an Haushaltsmitteln, mit denen FZ-Darlehen finanziert wurden, von allen Zusagen und Bewilligungen der bilateralen staatlichen EZ aus Haushaltsmitteln in den Jahren 2000 bis 2006 zwischen 15 und 25 Prozent, seit 2008 nur noch 10 Prozent oder weniger.²⁸ Die Regionalisierung zeigt sich insbesondere seit 2019. Zwar erfolgten erste Zusagen unter dem FZR-Haushaltstitel 2009. Diese betrug bis 2018 im Schnitt jedoch nur 5 Prozent der FZ. Im Jahr 2019 und 2020 folgte dann ein sprunghafter Anstieg auf 16 beziehungsweise 22 Prozent.

In der TZ lassen sich keine eindeutigen Trends identifizieren. Die Internationale Zusammenarbeit mit Regionen taucht 2012 das erste Mal auf und macht seitdem durchschnittlich 2,5 Prozent der Zusagen in TZ und IZR aus.²⁹

Die thematische Allokation über KWI, IKU und Sonderinitiativen gewinnt gegenüber der instrumentellen Allokation an Bedeutung. Hinter dieser Entwicklung steckt erstens die Einführung der IKU im Jahr 2011 und der Sonderinitiativen drei Jahre später. In den Jahren 2019 und 2020 wurden 15 Prozent aller Zusagen über IKU und Sonderinitiativen gemacht. Zweitens hat sich der KWI-Titel zwischen 2015 und 2016 vervielfacht.

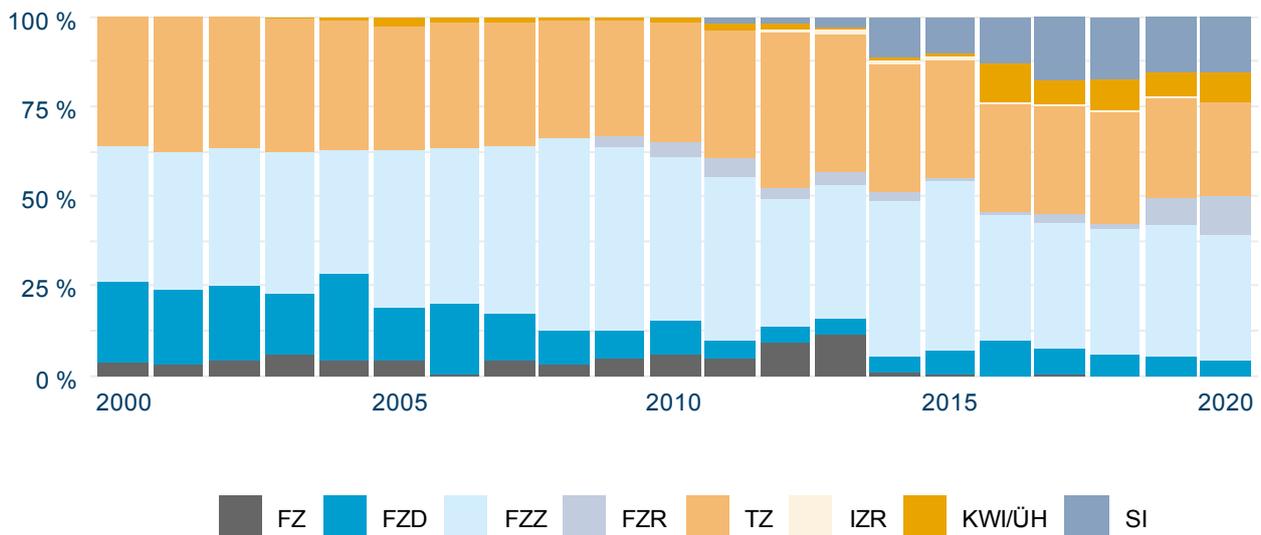
²⁸ Die exakte Entwicklung ist aufgrund der nicht vollständigen rückwirkenden Klassifikation des Titels FZ in FZD und FZZ nicht bestimmbar. Der Trend ist jedoch robust gegenüber dieser Unschärfe.

²⁹ Der IZR Titel wird nach Angaben des BMZ zurzeit ausgesteuert (Stand Oktober 2021). Es erfolgen keine Neuzusagen mehr.

Mittel aus KWI fallen bis 2015 kaum ins Gewicht, spielen jedoch – genauso wie die 2014 eingeführten Sonderinitiativen – insbesondere ab 2016 eine wachsende Rolle.³⁰

In der Gesamtschau zeigt sich somit, dass die thematische Allokation und die Finanzielle Zusammenarbeit mit Regionen in der jüngsten Vergangenheit einen wachsenden Anteil der bilateralen staatlichen EZ aus Haushaltstiteln ausmachen. In Anbetracht steigender absoluter Zusagen geht dies mit teilweise starken Zunahmen in absoluten Zahlen einher.³¹

Abbildung 6 Zusagen aus Haushaltsmitteln differenziert nach Haushaltstiteln in Prozent



Anmerkung: Die Abbildung zeigt die Zusammensetzung der bilateralen staatlichen EZ aus Haushaltsmitteln des BMZ differenziert nach Haushaltstiteln im Zeitverlauf. Die Balken sind jeweils nach Haushaltstitel differenziert. Die Finanzielle Zusammenarbeit wird seit 2014 in Zuschüsse (FZZ) und Darlehen (FZD) differenziert und der FZ-Titel vor 2014, wo möglich, rückwirkend differenziert.

Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Basis von MeMFIS

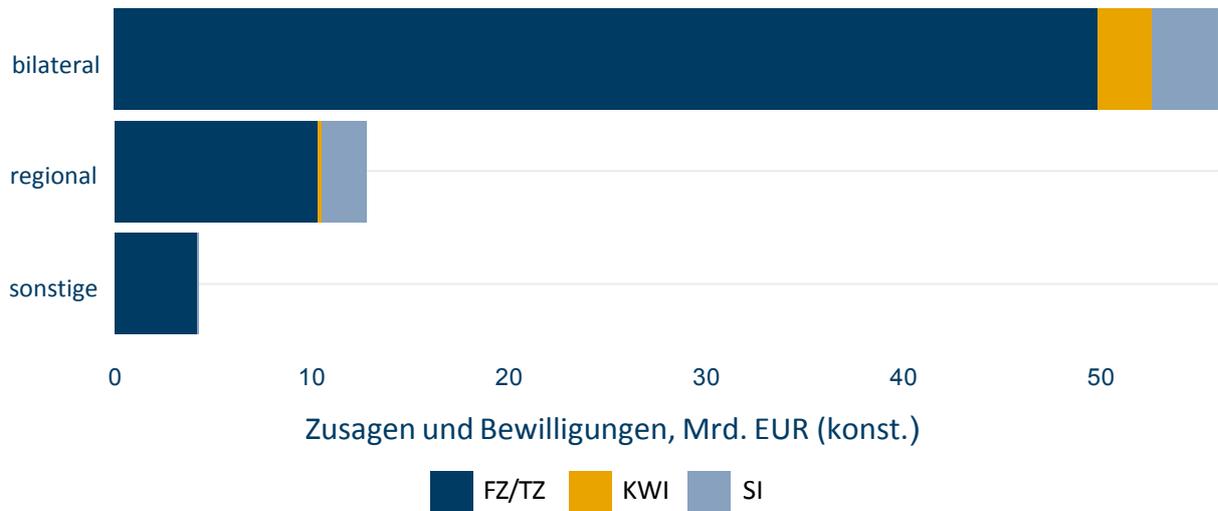
4.2 Geografische Verteilung deutscher EZ

Der Großteil bilateraler staatlicher Zusagen aus Haushaltsmitteln des BMZ wird an einzelne Partnerländer vergeben. Knapp ein Fünftel machten Zusagen (18 Prozent) an regionale Empfänger aus, 6 Prozent wurden sonstigen Mittelempfängern zugesagt (Abbildung 7). Darunter fallen Leistungen für Aus- und Fortbildung, Global- oder Sektorvorhaben oder auch Öffentlichkeits-, Informations- und Bildungsarbeit.³²

³⁰ Das Auswärtige Amt (AA) und das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) haben im November 2011 vereinbart, dass die Zuständigkeit für die gesamte Humanitäre Hilfe beim AA liegt und das BMZ die entwicklungsfördernde, strukturbildende Übergangshilfe verantwortet.

³¹ So nimmt beispielsweise der relative Anteil der TZ zwischen 2000 und 2020 tendenziell ab. Zugleich verdreifachen sich jedoch die absoluten Zusagen (von 630 Millionen Euro im Jahr 2000 auf 1,8 Milliarden Euro im Jahr 2020).

³² Die vollständige Liste der Mittelempfänger findet sich in Abschnitt 9.11 im Anhang.

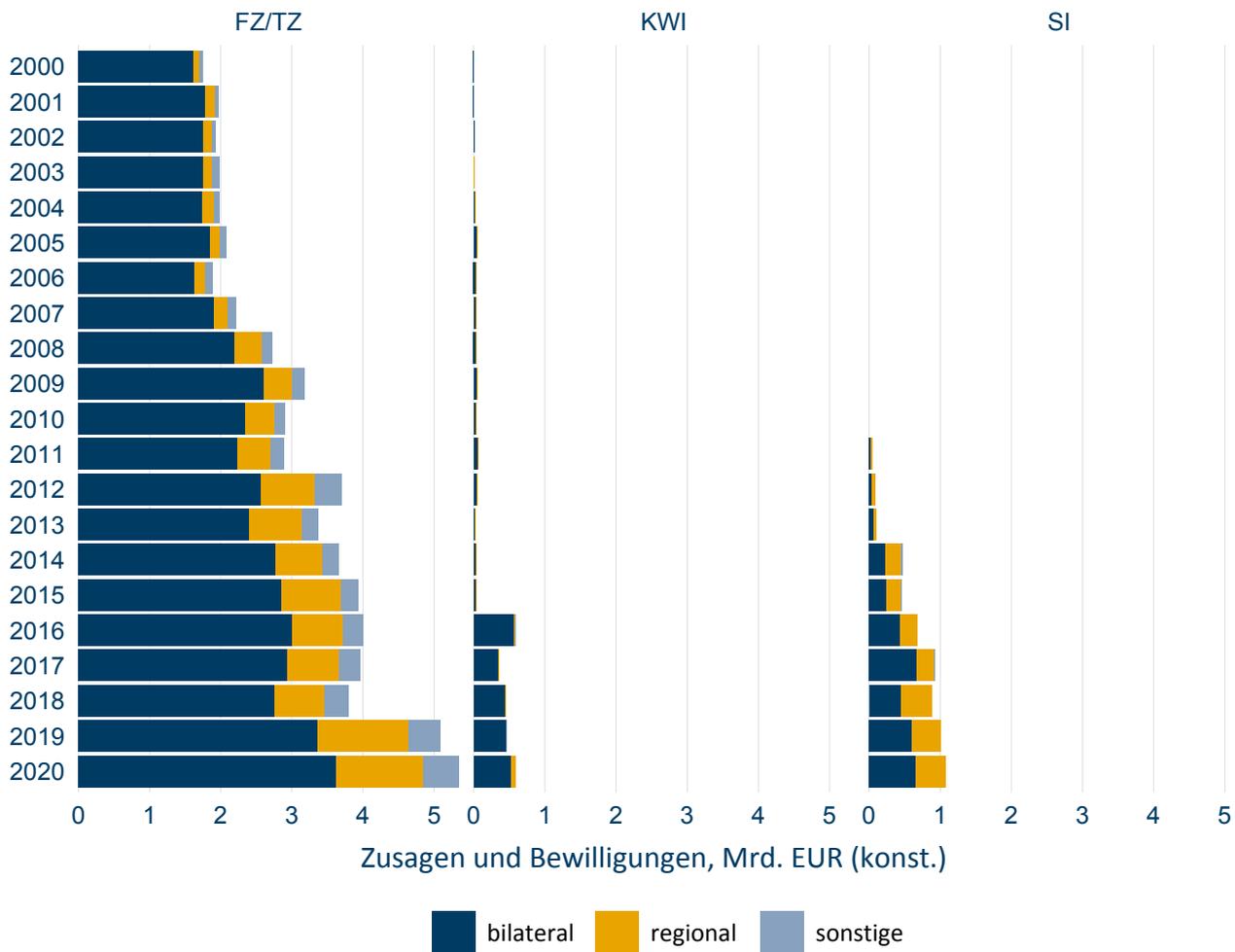
Abbildung 7 Zusagen nach Empfängertyp, 2000–2020

Anmerkung: Die Abbildung zeigt Zusagen und Bewilligungen der bilateralen staatlichen EZ aus Haushaltsmitteln des BMZ in Milliarden Euro (preisbereinigt) im Zeitraum 2000 bis 2020 differenziert nach bilateralen, regionalen und sonstigen Empfängern. Die Balken sind jeweils differenziert in (a) die Finanzielle und Technische Zusammenarbeit, (b) den KWI-Titel und (c) die Sonderinitiativen.

Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Basis von MeMFIS

Die Bedeutung regionaler und sonstiger Empfänger wächst seit 2000. Wurden bis 2002 über 90 Prozent aller Mittel bilateral vergeben, waren es 2020 nur noch etwa zwei Drittel. Vorhaben mit regionalem Empfänger machten im Jahr 2000 nur 5 Prozent aller Zusagen aus, 2020 etwa ein Viertel. Auch der Anteil sonstiger Mittelempfänger ist von 3 (2000–2002) auf über 6 Prozent seit 2016 angewachsen. Der Anteil an Zusagen und Bewilligungen an regionale Empfänger stieg dabei insbesondere in der instrumentellen Allokation (vgl. Abbildung 8). Zudem zeichnet sich die Allokation über die Sonderinitiativen nebst IKU generell durch einen vergleichsweise hohen Anteil regionaler Empfänger aus. In der instrumentellen Allokation wirkt sich der vor allem ab 2019 stark wachsende FZR-Titel aus, der ausschließlich an regionale Empfänger fließt. In der thematischen Allokation verzeichnet speziell die Sonderinitiative „Eine Welt ohne Hunger“ vergleichsweise hohe Zusagen an regionale Empfänger. Haushaltsmittel aus dem KWI-Titel hingegen werden fast ausschließlich an bilaterale Empfänger vergeben.

Abbildung 8 Zusagen nach Empfängertyp, differenzierte Darstellung, 2000–2020



Anmerkung: Die Abbildung zeigt Zusagen und Bewilligungen der bilateralen staatlichen EZ aus Haushaltsmitteln des BMZ in Milliarden Euro (preisbereinigt) im Zeitverlauf für (a) die Finanzielle und Technische Zusammenarbeit, (b) den KWI-Titel und (c) die Sonderinitiativen. Die Balken sind jeweils differenziert in bilaterale, regionale und sonstige Mittlempfänger.

Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Basis von MeMFIS

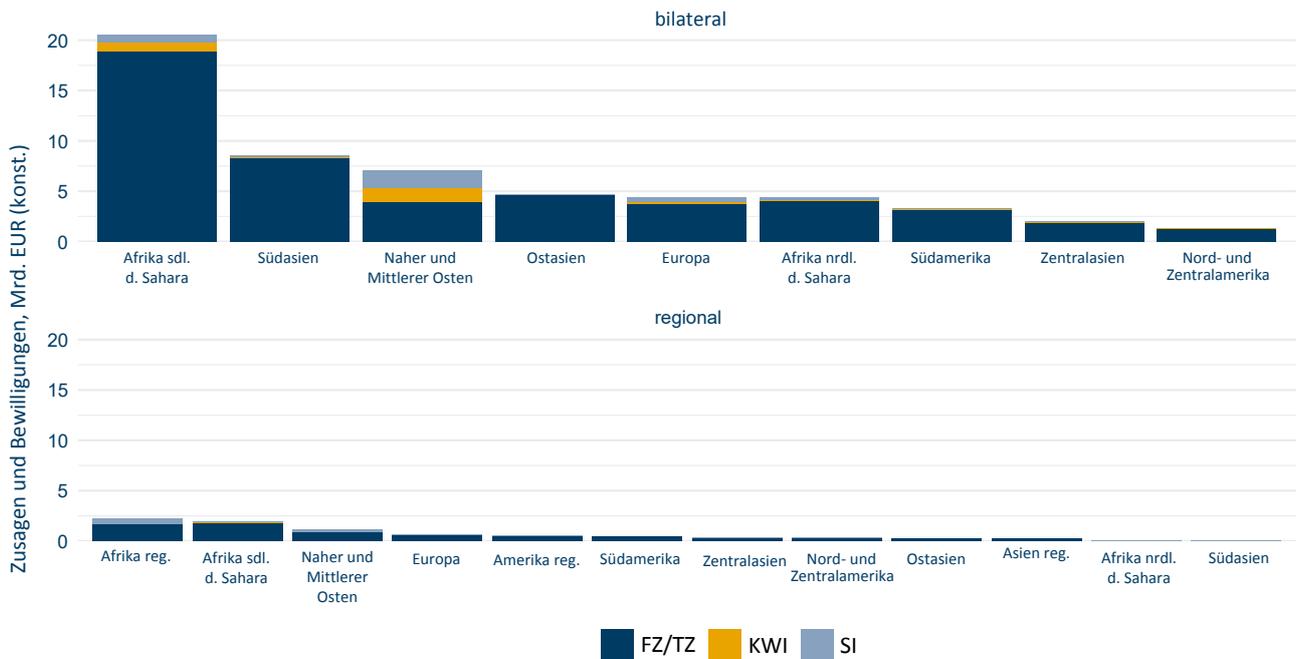
Das BMZ konzentriert seine Aktivitäten auf Afrika und Asien.³³ Wie Abbildung 9 zeigt, flossen insgesamt 40 Prozent (29 Milliarden Euro) der bilateralen und regionalen Zusagen im betrachteten Zeitraum nach Afrika.³⁴ Spezifischer gingen nach Afrika südlich der Sahara 31 Prozent, nach Afrika nördlich der Sahara 6 Prozent sowie 3 Prozent in regionale Vorhaben in Afrika. Nach Asien flossen 22 Prozent (16 Milliarden Euro) der Zusagen (12 Prozent Südasien, 7 Prozent Ostasien, 3 Prozent Zentralasien, weniger als 1 Prozent regionale Vorhaben), in den Nahen und Mittleren Osten 11 Prozent (8 Milliarden Euro), nach Europa 7 Prozent (5 Milliarden Euro) und nach Südamerika 5 Prozent (4 Milliarden Euro). Kaum aktiv ist das BMZ in Nord- und Zentralamerika (2 Prozent mit 1,7 Milliarden Euro).

³³ Bilaterale und regionale Maßnahmen werden zwölf verschiedenen Förderregionen zugeordnet: Afrika nördlich der Sahara, Afrika südlich der Sahara, Afrika regional, Südasien, Zentralasien, Ostasien, Asien regional, Naher und Mittlerer Osten, Europa, Südamerika, Nord- und Zentralamerika und Amerika regional. Die Zuordnung findet sich in Abschnitt 9.12 im Anhang.

³⁴ Afrika bildet eine Oberkategorie aus den Regionen Afrika südlich der Sahara, Afrika nördlich der Sahara sowie der Kategorie „Afrika regional“, die Vorhaben in beiden Subregionen umfasst. Für die Kontinente Asien und Amerika werden ebenfalls Oberkategorien gebildet.

Thematische Allokationen sind geografisch ungleich verteilt. Mittel aus Sonderinitiativen machten vor allem im Nahen und Mittleren Osten (24 Prozent mit 2 Milliarden Euro) sowie in Europa (9 Prozent mit 460 Millionen Euro) und in Afrika (6 Prozent mit 1,7 Milliarden Euro) einen bedeutenden Anteil aller Zusagen aus.³⁵ Im Nahen und Mittleren Osten (mit 17 Prozent) sowie in Afrika (mit 4 Prozent) war auch der Anteil der Mittel aus KWI signifikant. In Asien und in Amerika hingegen spielten KWI und Sonderinitiativen kaum eine Rolle.³⁶

Abbildung 9 Zusagen nach Förderregion, 2000–2020



Anmerkung: Die Abbildung zeigt Zusagen und Bewilligungen der bilateralen staatlichen EZ aus Haushaltsmitteln des BMZ in Milliarden Euro (preisbereinigt) im Zeitraum 2000 bis 2020 nach Förderregion. Das obere Diagramm zeigt die Verteilung für bilaterale Empfänger, das untere für regionale Empfänger. Die Balken sind differenziert in (a) die Finanzielle und Technische Zusammenarbeit, (b) den KWI-Titel und (c) die Sonderinitiativen.

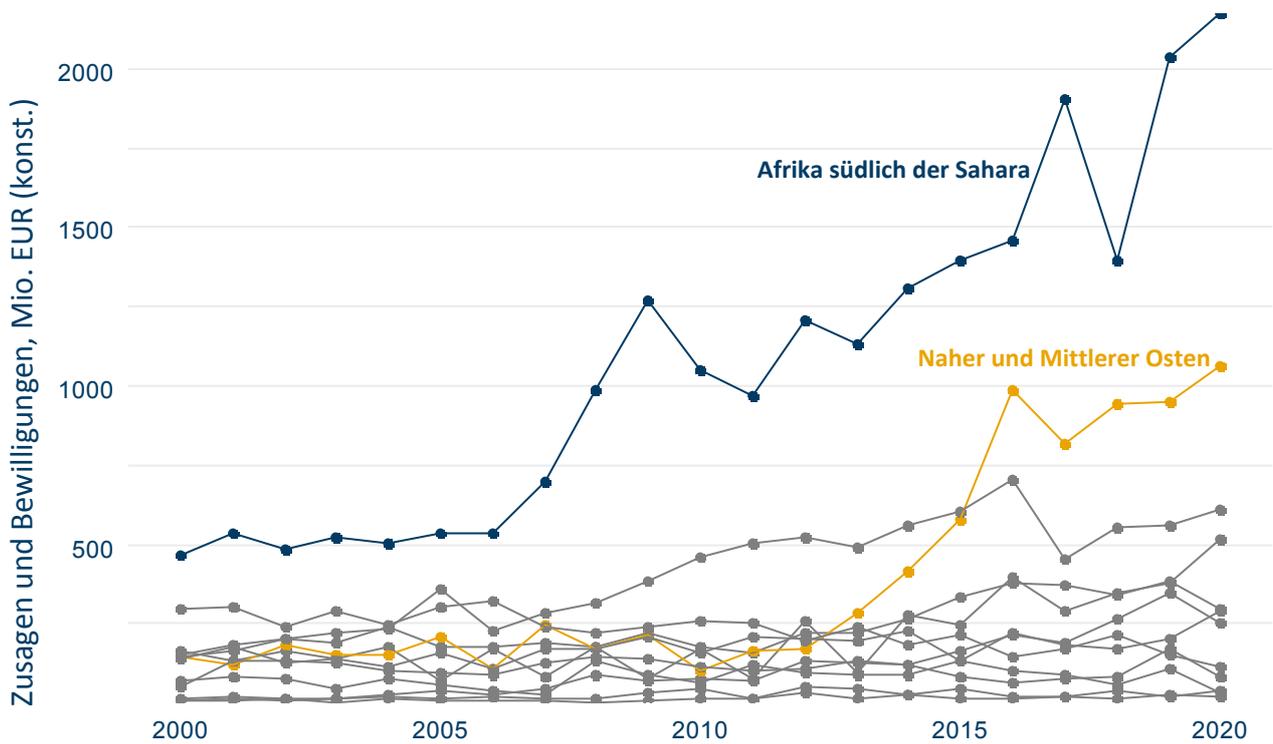
Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Basis von MeMFIS

Insbesondere Afrika südlich der Sahara sowie der Nahe und Mittlere Osten verzeichnen einen deutlichen Zuwachs. Wie Abbildung 10 zeigt, folgt Subsahara-Afrika seit 2007 einem kontinuierlichen Aufwärtstrend. Ein Großteil des Zuwachses der bilateralen staatlichen EZ aus Haushaltsmitteln ist somit auf zusätzliche Mittel in diese Region zurückzuführen. Der Fokus auf Länder des Nahen und Mittleren Ostens hingegen setzt erst 2013 ein und erreicht zwischen 2016 und 2020 ein Plateau.

³⁵ Hier werden die Oberkategorien betrachtet.

³⁶ Betrachtet man die geografische Verteilung einzelner Sonderinitiativen, zeigt sich, dass fast die Hälfte der Mittel aus IKU und Sonderinitiativen (2,6 Milliarden Euro, 46 Prozent) für die Initiative „Fluchtursachen bekämpfen – Flüchtlinge (re-)integrieren“ eingesetzt wurde. Davon flossen die meisten Mittel in den Nahen und Mittleren Osten (1,5 Milliarden Euro), gefolgt von Europa (448 Millionen Euro) und Afrika (366 Millionen Euro). Ein Drittel (1,9 Milliarden Euro) wurde für die Sonderinitiative „Eine Welt ohne Hunger“ eingesetzt. Dabei flossen 1,1 Milliarden Euro in Länder/Organisationen, die keiner Region zugeordnet sind, 762 Millionen Euro nach Afrika und 46 Millionen Euro nach Asien. Die anderen Initiativen und IKU umfassten deutlich weniger Mittel (317 Millionen Euro für IKU, 592 Millionen Euro für MENA und 284 Millionen Euro für Ausbildung und Beruf).

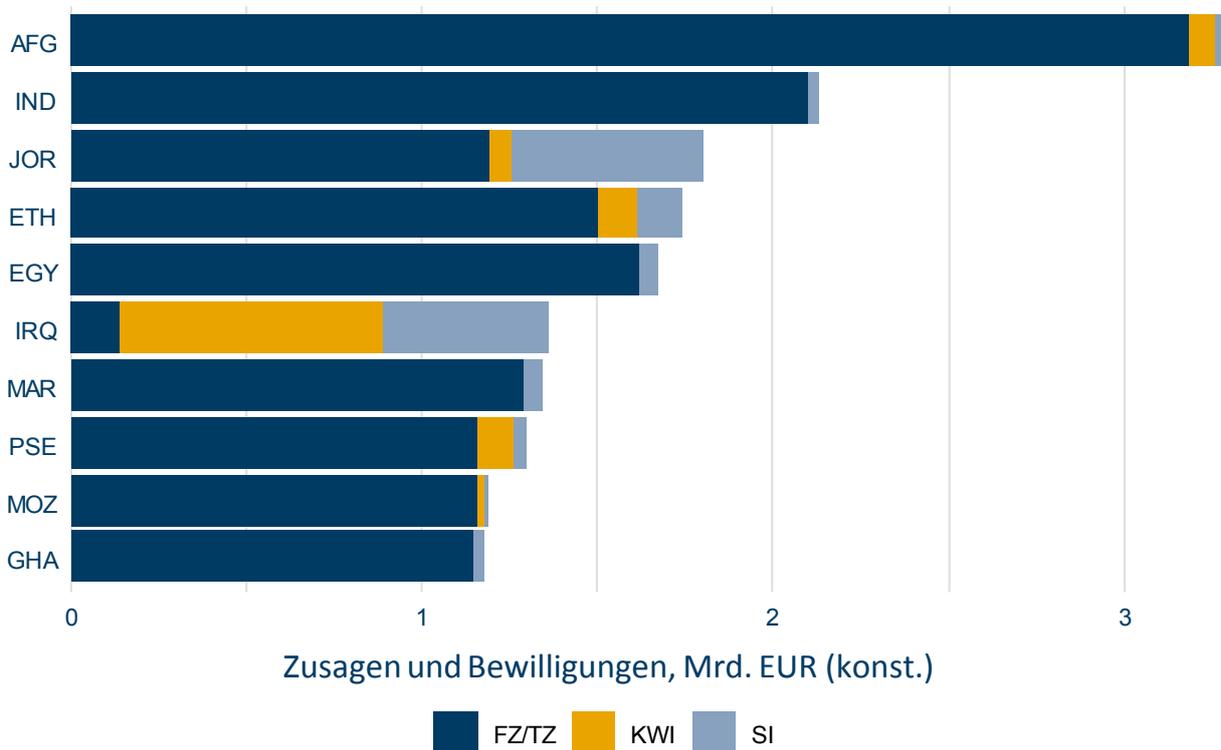
Abbildung 10 Regionen im Zeitverlauf



Anmerkung: Die Abbildung zeigt die Entwicklung der Zusagen und Bewilligungen der bilateralen staatlichen EZ aus Haushaltsmitteln des BMZ in Milliarden Euro (preisbereinigt) im Zeitraum 2000 bis 2020 nach Förderregion.

Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Basis von MeMFIS

Mit insgesamt 3,3 Milliarden Euro war Afghanistan im betrachteten Zeitraum der deutlich größte Empfänger, gefolgt von Indien mit 2,1 Milliarden Euro. Dies offenbart die Darstellung der nach Form differenzierten Zusagehöhe für die zehn größten Empfänger in Abbildung 11. Bei beiden spielten Mittel aus KWI und Sonderinitiativen kaum eine Rolle (3 beziehungsweise 1 Prozent der Zusagen aus thematischen Allokationen). Beim drittgrößten Empfänger, Jordanien, stammte indes etwa ein Drittel (606 Millionen Euro) der Zusagen (insgesamt 1,8 Milliarden Euro) aus KWI und Sonderinitiativen. Für den sechstgrößten Empfänger, Irak, stammte die Mehrheit aus KWI (55 Prozent) und Sonderinitiativen (35 Prozent).

Abbildung 11 Die zehn größten bilateralen Empfänger, 2000–2020

Anmerkung: Die Abbildung zeigt Zusagen und Bewilligungen der bilateralen staatlichen EZ aus Haushaltsmitteln des BMZ in Milliarden Euro (preisbereinigt) im Zeitraum 2000 bis 2020 für die zehn größten Empfänger Afghanistan, Indien, Jordanien, Äthiopien, Ägypten, Irak, Marokko, Palästinensische Gebiete, Mosambik und Ghana. Mittelflüsse, die über regionale oder sonstige Empfänger fließen, sind dabei nicht erfasst. Die Balken sind differenziert in (a) die Finanzielle und Technische Zusammenarbeit, (b) den KWI-Titel und (c) die Sonderinitiativen.

Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Basis von MeMFIS

4.3 Thematische Schwerpunkte deutscher Entwicklungszusammenarbeit

Die Analyse thematischer Schwerpunkte kann entlang zweier Dimensionen erfolgen: der unter den OECD-DAC-Gebnern abgestimmten Förderbereiche zur thematischen Differenzierung der EZ (Kasten 3) oder der politisch gesetzten BMZ-Schwerpunkte.³⁷ Für die deskriptive Darstellung dieses Kapitels eignet sich eine Darstellung nach Förderbereichen. Eine Betrachtung der BMZ-Schwerpunkte erfolgt in Abschnitt 5.4.

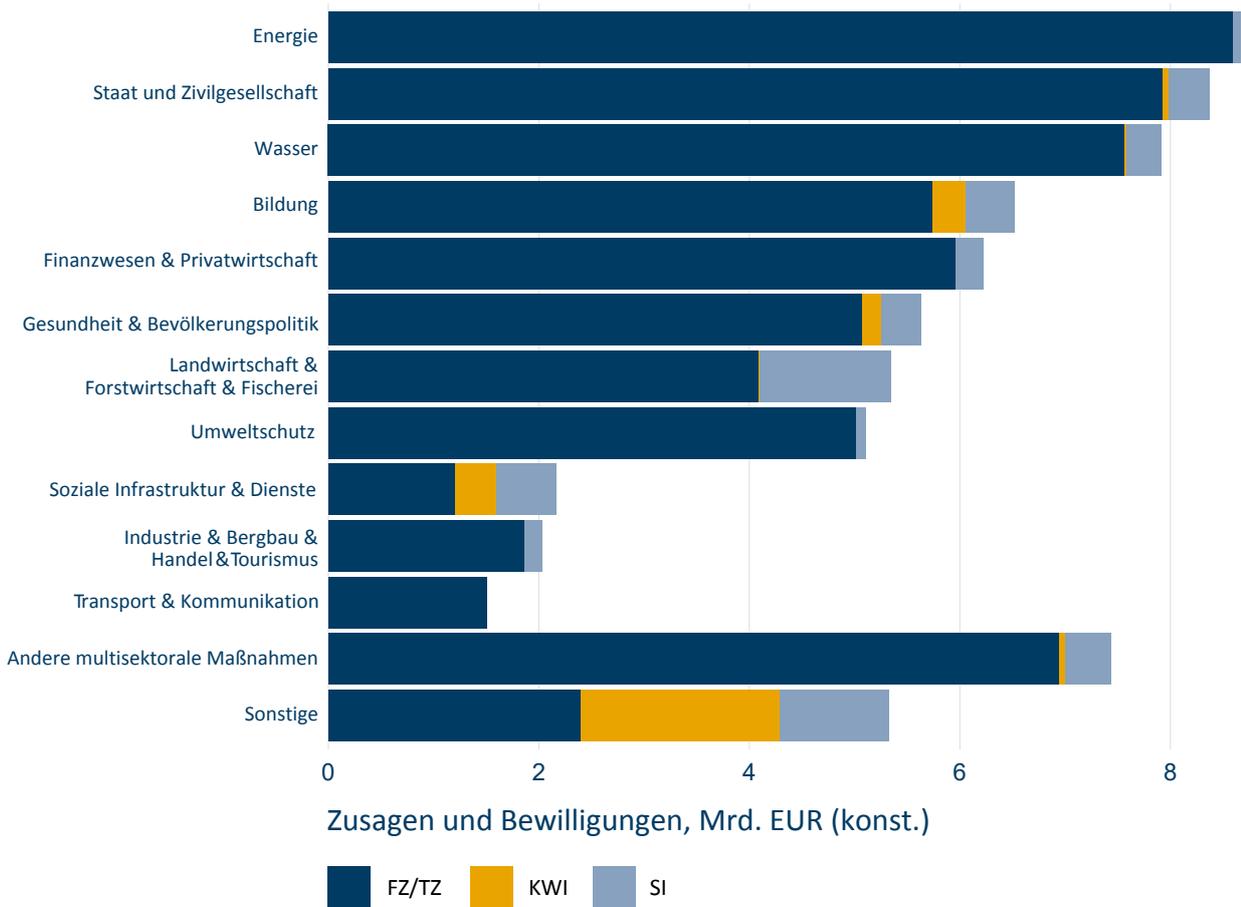
Kasten 3	Förderbereiche
	<ul style="list-style-type: none"> • Bildung • Energieerzeugung, -verteilung und -effizienz (im Folgenden: „Energie“) • Finanzwesen & privatwirtschaftliche und andere Dienste („Finanzwesen & Privatwirtschaft“) • Gesundheitswesen & Bevölkerungspolitik/-programme und reproduktive Gesundheit („Gesundheit & Bevölkerungspolitik“)

³⁷ Die Kategorien sind nicht eindeutig übertragbar. So entfallen beispielsweise 13 Prozent der Vorhaben des Themenschwerpunkts „Transport und Kommunikation“ nicht auf den Förderbereich „Transport & Kommunikation“.

- Industrie & Bodenschätze und Bergbau & Bauwesen & Handelspolitik und -regeln/handelsbezogene Anpassungsmaßnahmen & Tourismus („Industrie & Bergbau & Handel & Tourismus“)
- Landwirtschaft & Forstwirtschaft & Fischereiwesen („Land- & Forstwirtschaft & Fischerei“)
- Sonstige soziale Infrastruktur und Dienste („Soziale Infrastruktur und Dienste“)
- Staat und Zivilgesellschaft
- Transport und Lagerhaltung & Kommunikation („Transport & Kommunikation“)
- Umweltschutz allgemein („Umweltschutz“)
- Wasser und Abwasser/Abfallentsorgung („Wasser“)
- Andere multisektorale Maßnahmen
- Sonstige

Anmerkung: Ein „&“ verdeutlicht Förderbereiche, die für bessere Lesbarkeit durch den Autor aggregiert wurden. In Klammern wird jeweils die in Text und Abbildungen verwendete Kurzform genannt. Eine detaillierte Liste aller Förderbereichsschlüssel nebst Zuordnung zu Förderbereichen zeigt die Tabelle in Abschnitt 9.14 im Anhang.

Abbildung 12 Zusagen nach Förderbereichen, 2000–2020



Anmerkung: Die Abbildung zeigt Zusagen und Bewilligungen der bilateralen staatlichen EZ aus Haushaltsmitteln des BMZ in Milliarden Euro (preisbereinigt) im Zeitraum 2000 bis 2020 differenziert nach Förderbereich. Die Balken sind differenziert in (a) die Finanzielle und Technische Zusammenarbeit, (b) den KWI-Titel und (c) die Sonderinitiativen.

Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Basis von MeMFIS

Seit 2000 erhielten die Förderbereiche „Energie“ (8,7 Milliarden Euro, 12 Prozent) „Staat und Zivilgesellschaft“ (8,4 Milliarden Euro, 12 Prozent) sowie „Wasser“ (7,9 Milliarden Euro, 11 Prozent) die höchsten Zusagen. Die Bereiche „Transport & Kommunikation“ (1,5 Milliarden Euro, 2 Prozent), „Industrie & Bergbau & Handel & Tourismus“ (2 Milliarden Euro, 3 Prozent) sowie „Soziale Infrastruktur und Dienste“ (2,2 Milliarden Euro, 3 Prozent) hingegen erhielten vergleichsweise wenig Zusagen (Abbildung 12).³⁸

Inwiefern dieses thematische Profil besonders ist, zeigt ein Vergleich mit anderen Entwicklungspartnern der OECD.³⁹ Die vergleichsweise niedrigen Ausgaben in den Bereichen „Transport & Kommunikation“, „Gesundheit & Bevölkerungspolitik“ und „Soziale Infrastruktur und Dienste“ fallen auch im internationalen Vergleich auf. Dies gilt ebenso für die hohen Zusagen im Bereich „Energie“. Zudem werden im internationalen Vergleich vor allem die Bereiche „Finanzwesen & Privatwirtschaft“ und „Umweltschutz“ überdurchschnittlich stark gefördert.⁴⁰ Bezüglich der Unterstützung von „Staat und Zivilgesellschaft“ liegt Deutschland demgegenüber nah am internationalen Durchschnitt. Die hohen Ausgaben sind hier somit sektorspezifische. Einblick in die detailliertere Zusammensetzung der Zusagen in diesen Sektoren gibt Abschnitt 9.1 im Anhang.

Bei einer insgesamt recht stabilen thematischen Verteilung zeigen vor allem zwei Förderbereiche stetiges anteiliges Wachstum und drei Förderbereiche einen starken relativen Zugewinn in der jüngsten Vergangenheit. Wie Abbildung 13 zeigt, gewannen die Bereiche „Staat und Zivilgesellschaft“ sowie „Bildung“ ständig an Bedeutung. Ein starkes Wachstum 2019 und 2020 verzeichneten vor allem drei Bereiche: erstens der Förderbereich „Soziale Infrastruktur und Dienste“, hier insbesondere Zusagen unter den Förderbereichsschlüsseln (FBS) *Soziale Sicherung*, *Multisektorale Hilfe für soziale Grunddienste* und *Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten*;⁴¹ zweitens der Bereich „Industrie & Bergbau & Handel & Tourismus“, wobei der steile Aufwärtstrend auf die stark gewachsene Förderung der *Entwicklung von kleineren und mittleren Unternehmen* zurückzuführen ist; und drittens der FBS *Finanzintermediäre des formellen Sektors*, der 2020 am stärksten gefördert wurde und ebenfalls im Gesamtzeitraum mit insgesamt 3,4 Milliarden Euro (4,6 Prozent aller Zusagen) die höchsten Zusagen erhielt. Dieser FBS verursacht außerdem durch sein starkes Wachstum seit 2019 den Zuwachs des Förderbereichs „Finanzwesen & Privatwirtschaft“.

An Bedeutung verloren haben die Bereiche „Transport & Kommunikation“ und „Wasser“. Wurden 2000 noch etwa 8 Prozent aller Zusagen im Bereich „Transport & Kommunikation“ gemacht, fiel dieser Anteil nahezu konstant und liegt seit 2004 bei durchschnittlich 1,6 Prozent. Im Bereich „Wasser“ zeigt sich ein deutlicher Abwärtstrend: von durchschnittlich 17 Prozent aller Zusagen zwischen 2000 und 2004 auf durchschnittlich 8 Prozent seit 2016. Dabei ist jedoch zu beachten, dass der abnehmende Anteil an allen Zusagen und Bewilligungen nicht mit einem absoluten Rückgang einhergeht. Betrachtet man die Entwicklung der Zusagen und Bewilligungen (preisbereinigt), schrumpfte aufgrund der insgesamt steigenden Zusagen und Bewilligungen keiner der betrachteten Förderbereiche.

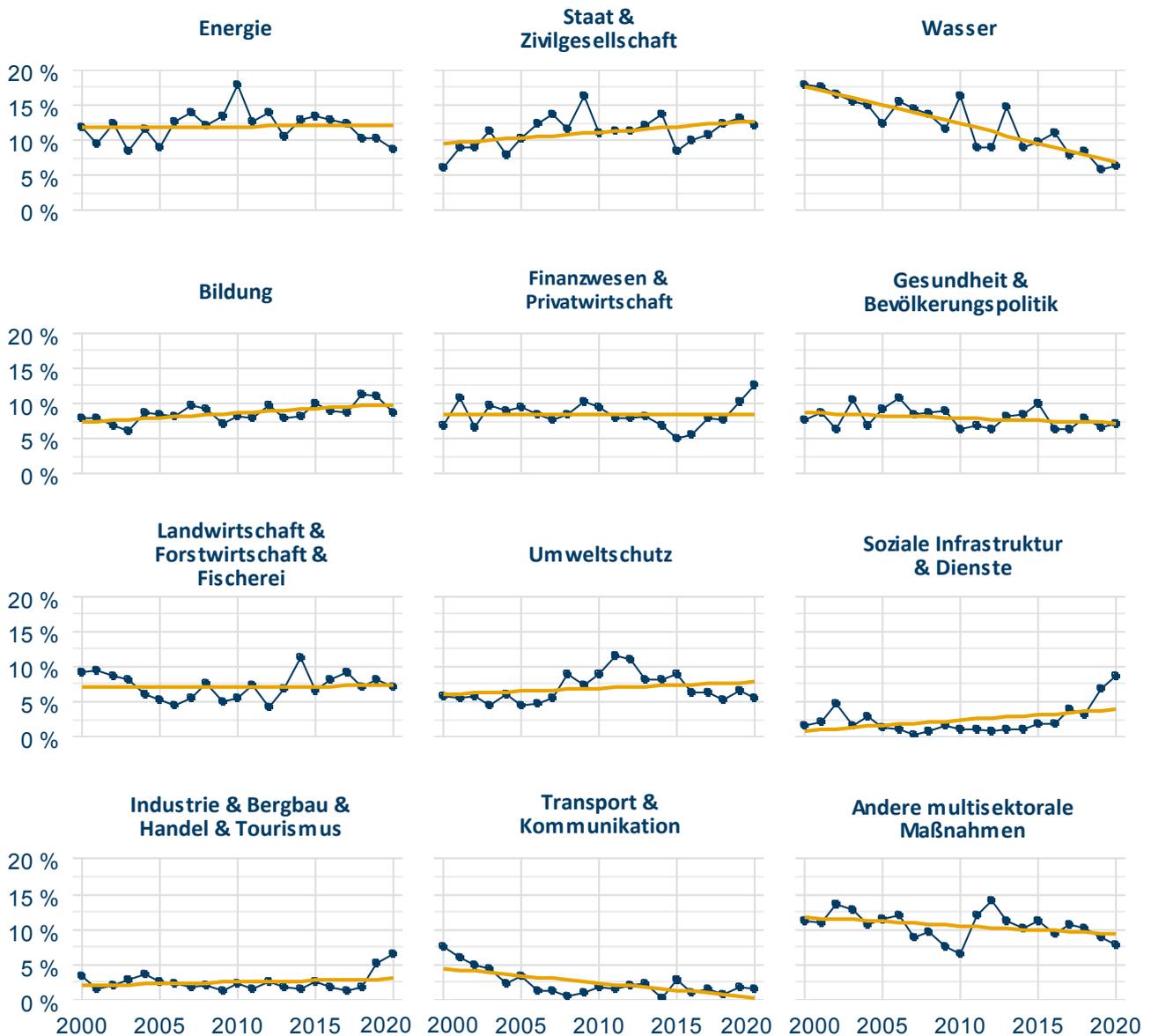
³⁸ Thematische Allokationen der KWI und der Sonderinitiativen machen insbesondere in den Bereichen „Soziale Infrastruktur und Dienste“ sowie „Land- & Forstwirtschaft & Fischerei“ einen bedeutenden Teil der Zusagen aus. Bei der Förderung von „Land- & Forstwirtschaft & Fischerei“ geht etwa ein Viertel der Zusagen auf Sonderinitiativen zurück. Im Bereich „Soziale Infrastruktur und Dienste“ stammen 18 Prozent der Zusagen aus KWI und 26 Prozent aus Sonderinitiativen. Der hohe Anteil des KWI-Titels im Bereich „Sonstige“ umfasst speziell die Finanzierung des kurzfristigen Wiederaufbaus und der Rehabilitation unmittelbar nach Notsituationen, die Nahrungsmittelhilfe und die materielle Nothilfe.

³⁹ Zu Zwecken des Vergleichs werden hier auch Ausgaben unter Verantwortung anderer Ressorts inkludiert. Der Vergleich beruht auf Zusagen im Rahmen der öffentlichen bilateralen EZ.

⁴⁰ Ebenfalls überdurchschnittlich sind die Zusagen im Förderbereich „Bildung“ (siehe Abbildung 36). Diese liegen jedoch nur 27 Prozent oberhalb des Durchschnitts aller OECD-DAC-Geberländer und 36 Prozent oberhalb der Top-5-Geberländer exklusive Deutschlands.

⁴¹ Diese FBS machten auch über den gesamten Beobachtungszeitraum durchschnittlich 82 Prozent der Zusagen des Förderbereichs „Soziale Infrastruktur und Dienste“ aus.

Abbildung 13 Zusagen nach Förderbereich und Jahr



Anmerkung: Die Abbildung zeigt den Anteil jährlicher Zusagen und Bewilligungen in aggregierten Förderbereichen. Die gelbe Linie zeigt den linearen Trend. Der Bereich „Andere multisektorale Maßnahmen“ umfasst Maßnahmen, die keinem Förderbereich eindeutig zugeordnet sind. Dies sind insbesondere multisektorale Hilfen (55 Prozent der Zusagen in diesem Bereich) sowie Maßnahmen der ländlichen (22 Prozent) und städtischen (20 Prozent) Entwicklung.

Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Basis von MeMFIS

4.4 Fazit

Die bilaterale deutsche staatliche EZ hat seit der Jahrtausendwende deutlich an Volumen gewonnen. Der Umfang der vom BMZ verantworteten Zusagen und Bewilligungen der bilateralen staatlichen EZ aus Haushaltsmitteln verzeichnet seit 2007 ein stetiges Wachstum und hat sich im Vergleich zum Jahr 2000 inflationsbereinigt mehr als vervierfacht. Dieses Wachstum ordnet sich in einen allgemeineren Bedeutungsgewinn der deutschen EZ ein. So erfüllte Deutschland 2019 und 2020 – wengleich unter Berücksichtigung eines hohen Anteils von *Aufwendungen für Flüchtlinge* aus Entwicklungsländern in Deutschland – das international vereinbarte Ziel, 0,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) in Entwicklungszusammenarbeit zu investieren.

Diese Entwicklung ging einher mit einem auch innerhalb der Bundesregierung wachsenden Anteil der vom BMZ verausgabten Mittel am Bundeshaushalt.⁴²

Durch einen Wandel politischer Entscheidungsprozesse bei der Allokation gewinnen thematische Schwerpunktsetzungen an Bedeutung für die Mittelzuteilung. Wenngleich die instrumentelle Allokation aus den Titeln der Finanziellen und der Technischen Zusammenarbeit weiterhin dominiert, wächst der Anteil der thematischen Allokation insbesondere seit Einführung der Sonderinitiativen. Thematische Allokationen werden zwar ebenfalls mit den Instrumenten der TZ und der FZ durchgeführt, zeichnen sich jedoch dadurch aus, dass zunächst der thematische Schwerpunkt festgelegt wird und erst anschließend Form (bilateral, multilateral oder nichtstaatlich), Partnerland oder -region und Instrument gewählt werden. Die prominente Stellung von Themen bei den Zielen für nachhaltige Entwicklung und den Kernthemen des Reformkonzepts „BMZ 2030“ lassen vermuten, dass thematische Allokationen auch zukünftig einen bedeutenden Stellenwert haben werden.⁴³

Der wachsende Anteil thematischer Allokationen ging mit einer Verschiebung des geografischen Fokus einher. Ein bedeutender Teil der Sonderinitiativen – hier insbesondere der SI „Flucht“ und der SI „Stabilisierung und Entwicklung Nordafrika-Nahost“ – sowie des KWI-Titels floss in Länder des Nahen und Mittleren Ostens, vor allem Irak und Jordanien. Der wachsende Anteil an Haushaltsmitteln für Vorhaben im Nahen und Mittleren Osten ist Ausdruck erklärter strategischer Prioritäten im Bereich der Fluchtursachenbekämpfung und der Unterstützung Flüchtlinge aufnehmender Länder, speziell der Nachbarländer Syriens. In Anbetracht des Anspruchs, Entwicklungszusammenarbeit strukturbildend und nachhaltig zu gestalten, ist ein längerfristiges Engagement in dieser Region wahrscheinlich (Roxin et al., 2021). Hinsichtlich sowohl der Zuwächse wie der absoluten Zahlen liegt der Schwerpunkt der bilateralen deutschen staatlichen EZ aus Haushaltsmitteln in Afrika südlich der Sahara. Strategisch flankiert wird dieser geografische Schwerpunkt seit 2017 mit dem „Marshallplan mit Afrika“ und der Initiative „Compact with Africa“. Bis auf Marokko und Tunesien sind zudem alle Reformpartner Staaten Afrikas südlich der Sahara.⁴⁴

Die bilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit wird zunehmend auf die Kooperation mit regionalen Akteuren ausgeweitet. Zwar wird weiterhin der größte Teil der EZ gegenüber einzelnen Ländern zugesagt. Immer häufiger arbeitet das BMZ jedoch gleichfalls mit regionalen Akteuren zusammen. Diese Kooperation stellt insofern einen Sonderfall der bilateralen staatlichen EZ dar, als sie nicht auf Basis zwischenstaatlicher völkerrechtlicher Verträge auf ein Partnerland begrenzt ist.

Die Regionalisierung der EZ geschieht vor dem Hintergrund wachsender weltweiter Verflechtungen und der sich daraus ergebenden Bedeutung gemeinschaftlichen kooperativen Handelns. Wenn nationale Entscheidungen sich zunehmend auch grenzüberschreitend auswirken, wie in der Pandemiebekämpfung oder der Prävention übertragbarer Krankheiten, kann die Zusammenarbeit mit regionalen Akteuren diese Netzwerke besser adressieren. Dies gilt insbesondere für die Schaffung und den Erhalt regionaler und globaler öffentlicher Güter, beispielsweise die Eindämmung des Klimawandels, die durch Nichtausschließbarkeit und Nicht-rivalität charakterisiert sind. Da Fragilität ebenso über Ländergrenzen hinweg diffundiert und die Stärkung regionaler Akteure zur Krisenprävention Teil der deutschen Strategie in fragilen Staaten ist (Wencker und Verspohl, 2019), erstaunt lediglich der geringe Anteil regionaler Empfänger am KWI-Titel.

⁴² Der Anteil der Ausgaben des BMZ am Gesamthaushalt wuchs zwischen 2013 und 2020 um 42 Prozent von 1,96 auf 2,78 Prozent (Ist-Werte auf Basis der Haushaltsrechnung des Bundes nach Angaben des Bundesministeriums der Finanzen).

⁴³ Einschränkung sei hier darauf verwiesen, dass ein Entschließungsantrag der damaligen Koalitionsfraktionen CDU/CSU und SPD die Zahl der Sonderinitiativen auf maximal fünf und die den Sonderinitiativen zur Verfügung gestellten Barmittel auf 10 Prozent der Gesamtausgaben des Einzelplans 23 beschränkte (Deutscher Bundestag, 2019).

⁴⁴ Dies sind seit 2017 Côte d'Ivoire und Ghana sowie seit 2019 Äthiopien und Senegal.

5. GEOGRAFISCHE UND THEMATISCHE KONZENTRATION

5.1 Entwicklungspolitische Relevanz thematischer und geografischer Konzentration

Das Streben nach stärkerer geografischer und thematischer Konzentration der Entwicklungszusammenarbeit ist ein Leitmotiv internationaler Reformbemühungen. Prominent fasst die „Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit“ (OECD, 2005) das Kernargument für eine stärkere Konzentration zusammen: Eine zu starke Fragmentierung der EZ in Form zu vieler Vorhaben durch zu viele Entwicklungspartner sei ineffizient.⁴⁵

Forderungen nach stärkerer Konzentration betreffen dabei alle Geber des OECD DAC. So finden Brown und Swiss (2013) in allen von ihnen analysierten DAC-Prüfberichten der Jahre 2001 bis 2010 für 23 DAC-Mitglieder explizite Empfehlungen zur Konzentration. Jüngere Prüfberichte, beispielsweise der USA (OECD, 2016) und Frankreichs (OECD, 2018), und Evaluierungen (Hagen, 2015; Slob et al., 2020) knüpfen an die Debatte an. Auch in den Prüfberichten für Deutschland wird eine mangelnde (OECD, 2010) oder abnehmende (OECD, 2015) geografische Konzentration der EZ trotz Reduktion der Anzahl der Partnerländer kritisiert. Die sektorale Konzentration hingegen wird positiver bewertet (OECD, 2015). Der DAC-Prüfbericht 2021 sieht Deutschland mit dem Reformkonzept „BMZ 2030“ in einer frühen Phase der Konzentration und Chancen in einer stärkeren Profilierung unterschiedlicher Typen von Kooperationspartnern bei einer gleichzeitig stärkeren Koordination unter diesen (OECD, 2021c).

Spätestens seit der Millenniumserklärung im Jahr 2000 (Generalversammlung der Vereinten Nationen, 2000) **strebt das BMZ ebenfalls eine geografische und thematische Fokussierung des deutschen EZ-Portfolios an.** Überlegungen hierzu bestehen schon deutlich länger (Klingebiel, 2018). Diese Bestrebungen halten bis heute an, wie die im Rahmen der Strategie „BMZ 2030“ in Aussicht gestellte geografische und thematische Fokussierung verdeutlicht (BMZ, 2020a).

Die Konzentrationsdebatte wird aus zwei Perspektiven geführt. Aus Sicht der Geberländer behandelt die Debatte die Frage nach der *Proliferation*, das heißt der Verteilung der Mittel zwischen potenziellen Empfängerländern und Förderbereichen. Aus Sicht der Empfängerländer ist der Grad der *Fragmentierung*, das heißt der Verteilung der Mittel und Vorhaben zwischen Geberländern, wesentlich. Proliferation und Fragmentierung sind offensichtlich verwandt, aber nicht identisch (Acharya et al., 2006). In eigener Verantwortung können Geberländer unmittelbar vor allem die Proliferation maßgeblich beeinflussen. Im Folgenden werden Proliferation und Fragmentierung unter dem Begriff *Konzentration* beziehungsweise *Dispersion* subsumiert (vgl. Hagen, 2015).

Die Konzentrationsdebatte fußt auf der Annahme, dass die Zahl der Entwicklungspartner und -vorhaben die Effektivität und insbesondere die Effizienz der EZ beeinflusst. Dies impliziert, dass in der EZ ein optimales Maß an Konzentration existiert, das den entwicklungspolitischen Nutzen maximiert. Dieses Optimum liegt vermutlich nicht in den Extremen: Weder eine Gleichverteilung der Mittel über alle Entwicklungspartner und Förderbereiche noch eine Konzentration auf ein einziges Partnerland oder einen einzigen Förderbereich erscheinen als sinnvolle Ziele für die Effizienzsteigerung der EZ. Selbiges gilt für die Fragmentierung aus Sicht der Partnerländer. Wenngleich das optimale Maß vermutlich nicht genau zu bestimmen ist, ergeben sich aus den im Folgenden dargestellten theoretischen Überlegungen und empirischen Befunden Anhaltspunkte.

Erst einmal erscheint die Annahme sinnvoll, dass mit der Zahl der Vorhaben und Entwicklungspartner beziehungsweise Partnerländer auch die Gesamtkosten für die Planung, Durchführung und Evaluierung steigen. Dies betrifft zunächst den durch den Aufbau von Expertise für die Planung und Durchführung, die Identifikation geeigneter Durchführungspartner, das Monitoring und die abschließende Evaluierung entstehenden Verwaltungsaufwand der Partnerländer (Acharya et al., 2006) und Entwicklungspartner (Anderson, 2012). Vor allem schwachen Verwaltungen in Partnerländern drohe die Überlastung (Roodman,

⁴⁵ In der Erklärung von Paris selbst wird der Begriff der Konzentration nicht explizit genannt, sondern aus der Perspektive der Partnerländer die Fragmentierung diskutiert.

2006). Außerdem erwachsen Transaktionskosten bei der Abstimmung zwischen Entwicklungspartnern zur Förderung der Kohärenz und Harmonisierung, auch wenn unterschiedliche Entwicklungspartner identische Fragestellungen getrennt voneinander untersuchen. Diese Transaktionskosten sind zwar nicht „verloren“, da ihre Investition die Wahrscheinlichkeit des Gelingens entwicklungspolitischer Vorhaben steigern kann. Es existiert jedoch ein bestimmtes Maß an Konzentration, bei dem Transaktionskosten besonders effizient genutzt werden können. Die gängige Kritik lautet, dass dieses Maß überschritten ist.

Ein zweiter Argumentationsstrang fundiert auf Anreizstrukturen, die sich aus dem Beziehungsgeflecht zwischen entwicklungspolitischen Akteuren ergeben. Demnach ist Entwicklungszusammenarbeit insbesondere bei hoher Fragmentierung von Problemen kollektiven Handelns betroffen. Entwicklungspolitische Wirkungen sind öffentliche Güter, sodass entwicklungspolitische Erfolge tendenziell allen Entwicklungspartnern nützen können. Bei steigender Anzahl an Entwicklungspartnern steigt die Attraktivität des Trittbrettfahrens (Steinwand, 2015). Ein verwandtes Argument ist jenes der Verantwortungsdiffusion. Demnach verringere Fragmentierung die Verantwortung für und auch die Möglichkeit der öffentlichkeitswirksamen Attribution von positiven Wirkungen auf übergeordneter Ebene, beispielsweise einer Verbesserung der Verwaltung. Mit steigender Gesamtzahl entwicklungspolitischer Akteure sinke daher der Anspruch an übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen, während zugleich stärker auf den vorzeigbaren und attribuierbaren Erfolg „eigener“ Vorhaben geschaut werde. Dies könne dann beispielsweise dazu führen, dass fähiges Personal für eigene Projekte abgeworben wird (Knack und Rahman, 2007).

Ein drittes Argument betrifft die Verhandlungsmacht der Partnerländer. Sie steige mit zunehmendem „Angebot“ von Entwicklungspartnern. Dies wiederum verringere Effizienz und Effektivität, da mangelnde Kontrolle durch Entwicklungspartner Korruption in Partnerländern erleichtere (Gibson et al., 2005).

In qualitativen Studien werden mögliche Nachteile hoher Fragmentierung beleuchtet. Kasten (2013) argumentiert anhand von Fallstudien in Ruanda und Sierra Leone, dass strukturelle und thematische Harmonisierung die Qualität der EZ steigern. Negative Auswirkungen der Fragmentierung, wie das Verhindern selbstbestimmter Entwicklung, ließen sich auf fehlende nationale *Ownership* und eine geringe *Governance* zurückführen. Im Gegensatz zu den Erwartungen der Pariser Reformen habe Harmonisierung jedoch kaum einen Einfluss auf Transaktionskosten der Empfängerländer. Stattdessen führe Harmonisierung in Geberländern, abhängig vom Empfängerland, teilweise zu Koordinationsproblemen und somit höheren Transaktionskosten. Diese würden aber gemeinhin als sinnvoller Mehraufwand betrachtet. Ähnlich argumentieren Furness und Vollmer (2013) anhand einer Fallstudie Südsudans. Gemeinsame EZ-Programmierung in der EU könne die Wirksamkeit und Stabilität der EZ steigern. Zugleich erhöhe die Koordination kurzfristig jedoch politische und technische Herausforderungen und berge somit Transaktionskosten. Leiderer (2015) zeigt anhand einer Fallstudie in Sambia, dass die durch die Pariser Reformen initiierte Abstimmung der EZ und Förderung der Eigenverantwortung der Empfängerländer zu messbaren Entwicklungserfolgen führt. Die zentrale Herausforderung liege darin, dass die Harmonisierung aufgrund von technischen und administrativen Problemen nicht ausreichend umgesetzt werde.

Die Evidenz bezüglich des Einflusses von Fragmentierung aus komparativen Studien mit hoher Fallzahl ist gemischt. In frühen ländervergleichenden Studien werden negative konditionale Zusammenhänge zwischen Fragmentierung einerseits und der Qualität der Verwaltung (Knack und Rahman, 2007) sowie Korruption (Djankov et al., 2009; Kangoye, 2013) in den Empfängerländern andererseits identifiziert. Knack und Smets (2013) zeigen, dass Lieferbindungen (*aid tying*) insbesondere dort ausgeprägt sind, wo Entwicklungszusammenarbeit fragmentiert ist; ein Anzeichen dafür, dass Eigeninteressen der Entwicklungspartner dort stärker zu Geltung kommen. Zudem scheint Fragmentierung entwicklungspolitische Wirkungen zu schmälern (Annen und Kosempel, 2009; Djankov et al., 2008; Kimura et al., 2012).

In jüngeren Studien werden diese Erkenntnisse in Zweifel gezogen. Einerseits wird in Untersuchungen mit sektoralem Fokus argumentiert, dass Fragmentierung in der Demokratiehilfe (Ziaja, 2020), im Gesundheitssektor (Han und Koenig-Archibugi, 2015) und unter der Bedingung einer leistungsstarken Verwaltung im Partnerland auch im Bildungssektor (Gehring et al., 2017) positive Effekte haben kann. In einer Analyse auf Ebene kambodschanischer Provinzen von Öhler (2017) wird allerdings kein Einfluss von Fragmentierung auf die Wirkung von EZ im Gesundheitssektor festgestellt. Außerdem erweisen sich Analysen wie jene von Knack

und Rahman (2007) nicht robust gegenüber alternativen Spezifikationen des statistischen Modells (Gehring et al., 2017).

Die Divergenz der Ergebnisse deutet darauf hin, dass den empirischen Mustern unterschiedliche Mechanismen zugrunde liegen oder die Wirkung von Fragmentierung konditional von anderen Eigenschaften der EZ abhängt. Eine mögliche Erklärung für die unterschiedlichen Ergebnisse präsentieren Child et al. (2021). Sie präzisieren den moderierenden Effekt von Fragmentierung in einer Analyse auf Ebene afghanischer Distrikte. Demnach mache ein hoher Grad der Fragmentierung mögliche positive entwicklungspolitische Effekte zunichte. Dies gelte jedoch nur, wenn der Umfang der EZ insgesamt hoch sei. Das ist eine Einschränkung, auf die auch Kimura et al. (2012) schon hingewiesen haben (vgl. Gehring et al., 2017). Bei moderaten Umfängen habe Fragmentierung gar positive Effekt. Carlitz und Ziaja (2021) weisen ebenfalls darauf hin, dass mehrere Faktoren den Einfluss von Fragmentierung bedingen. Zunächst zeigen sie in ihrer ländervergleichenden Analyse, dass Fragmentierung positiv mit der Effektivität des Regierungshandelns und negativ mit der Entwicklung der Kindersterblichkeit zusammenhängt (Ähnliches zeigen ebenso Han und Koenig-Archibugi, 2015). Insbesondere der positive Befund von Fragmentierung auf die Effektivität des Regierungshandelns erstaunt im Lichte der theoretisch erwarteten Probleme kollektiven Handelns. Umfrageergebnisse unter Staatsbediensteten erlauben dann die Interpretation, dass ergebnisorientierte Vorhaben im Gesundheitssektor eher von negativen Wirkungen der Fragmentierung betroffen sind als Vorhaben, die Verwaltungsprozesse unterstützen.

Resümierend kann somit festgehalten werden, dass der in multilateralen politischen Absichtserklärungen weitgehend widerspruchlos geforderten Fokussierung ein zumindest ambivalentes Bild in der empirischen Forschung gegenübersteht. Eine pauschale Verurteilung fragmentierter EZ als ineffizient scheint – einleuchtenden theoretischen Argumenten zum Trotz – mithin unangebracht. Die in den OECD-DAC-Peer-Reviews wiederholt formulierte und meist unbelegte Empfehlung, die EZ stärker zu fokussieren, fundiert somit nicht auf gesicherter empirischer Evidenz (Munro, 2005).

5.2 Politische Weichenstellungen und empirische Implikationen

Das Streben nach Konzentration der Entwicklungszusammenarbeit ist seit Langem Ziel deutscher Entwicklungszusammenarbeit. Überlegungen, die EZ stärker zu konzentrieren, bestehen mindestens seit 1970 (Klingebiel, 2018). In der vorliegenden Studie wird die Entwicklung seit 2000 betrachtet.

Seit 2000 lassen sich vier strategische Weichenstellungen auf höchster politischer Ebene identifizieren (siehe Abbildung 14).

1. **Im Mai 2000 beschloss die Bundesregierung, ihre Entwicklungszusammenarbeit geografisch und thematisch zu konzentrieren.** Dazu wurden neue Länderkategorien eingeführt – Schwerpunktpartnerländer, Partnerländer und potenzielle Kooperationsländer – und die Anzahl der Schwerpunkt- und Partnerländer von 118 auf 70 reduziert (Bundesregierung, 2001; Rodenberg, 2001).⁴⁶ Mit Schwerpunktpartnerländern war eine Zusammenarbeit zu drei thematischen Schwerpunkten und mit allen entwicklungspolitischen Instrumenten vorgesehen; in Partnerländern lag die angestrebte Konzentration bei einem Schwerpunkt (Bundesregierung, 2001). Potenzielle Kooperationsländer waren Länder, mit denen eine entwicklungspolitische Zusammenarbeit nicht möglich war, aber bei veränderten Rahmenbedingungen in Aussicht gestellt wurde (Bundesregierung, 2001). Letztere werden im Folgenden nicht weiter diskutiert.
2. **In Umsetzung des Koalitionsvertrags von 2005 wurde die Kategorisierung der Kooperationsländer 2008 erneut überarbeitet.** Nachdem die Anzahl der Kooperationsländer auf 83 gestiegen war, wurde erneut eine geografische Konzentration angestrebt und die Anzahl auf 79 verringert. Das BMZ unterschied seither zwischen 58 Ländern mit vollem staatlichem EZ-Programm und drei thematischen Schwerpunkten

⁴⁶ Timor-Leste wird 2001 explizit als Partnerland genannt (Drucksache 14/7638), ist jedoch erst seit 2002 unabhängig.

(A-Länder) und 21 Ländern mit thematisch beziehungsweise geografisch fokussierter Zusammenarbeit (B-Länder).⁴⁷

3. **Auf Basis des Koalitionsvertrags von 2009 wurde die deutsche Entwicklungszusammenarbeit in den Jahren 2011/2012 neu strukturiert.**⁴⁸ Im Januar 2012 wurde die Liste der A-Länder auf 50 reduziert, jene der B-Länder auf 29 erhöht (BMZ, 2013; Bundesregierung, 2012). Durch diese Refokussierung sollte – ähnlich wie in den vorhergegangenen Prozessen – die deutsche EZ wirksamer gemacht und besser mit anderen europäischen Gebern koordiniert werden. Außerdem wurde eine erhöhte politische Steuerungsfähigkeit durch personelle Umstrukturierungen der Auslandsvertretungen angestrebt (BMZ, 2013).
4. **Das im Juni 2020 präsentierte Reformkonzept „BMZ 2030“ stellt eine grundlegende Reformierung in Aussicht.** Interne Prozesse und Partnerschaftsmodelle wurden tiefgreifend verändert. Das BMZ unterscheidet zukünftig zwischen bilateralen Partnern, Globalen Partnern (GP) sowie Nexus- und Friedenspartnern (NFP). Konkret soll die Anzahl an Partnerländern mit direkter staatlicher Zusammenarbeit auf 60 reduziert und die elf thematischen Schwerpunkte durch fünf Kern- und zehn Initiativthemen ersetzt werden (BMZ, 2020a).

Abbildung 14 Strategische Weichenstellungen für die Allokation deutscher EZ



Quelle: DEval, eigene Darstellung

Um eine höhere Konzentration zu erreichen, verfügt das BMZ im Prozess politischer Entscheidungsfindung und -durchsetzung insbesondere über zwei Verfahren politischer Steuerung: die Bestimmung von Kooperationsländern und die Allokation von Zusagen.

Über die Reduktion der Kooperationsländer mit direkter staatlicher Zusammenarbeit kann die Konzentration gesteigert werden. Der Status als Kooperationsland stellt die Grundlage für die bilaterale staatliche Entwicklungszusammenarbeit dar. Mit Kooperationsländern werden im Rahmen von Regierungsverhandlungen Übereinkünfte über Entwicklungsmaßnahmen getroffen (für Details siehe BMZ, 2021c). Die Differenzierung unterschiedlicher Kategorien von Kooperationsländern entscheidet gemeinhin darüber, ob bis zu drei thematischen Schwerpunkten oder nur ein Schwerpunkt gefördert wird. Zudem sollten Zusagen an Kooperationsländer mit einem höheren Status vergleichsweise höher ausfallen. In Dokumenten des BMZ (Bundesregierung, 2001) und in der Begleitforschung (Faust und Ziaja, 2012; Rodenberg, 2001) wird dementsprechend ein enger Bezug zwischen der Konzentrationsabsicht und der Kategorisierung von Partnerländern gesehen. Insofern erscheint es plausibel, die Entwicklung der Partnerkategorien im Zeitverlauf als einen Indikator zur Messung der tatsächlichen Umsetzung der Konzentrationsabsicht zu betrachten. Daraus folgt die erste empirische Implikation:

⁴⁷ Die deutsche Bundesregierung erkennt Kosovo seit Februar 2008 als unabhängigen Staat an. Wenn Kosovo und Serbien als ein Land gezählt werden, sind es 57 A-Länder beziehungsweise 78 Kooperationsländer.

⁴⁸ Die Internationale Weiterbildung und Entwicklung gemeinnützige GmbH (InWEnt), der Deutsche Entwicklungsdienst (DED) und die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) fusionierten zur Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

***Empirische Implikation 1:** Die Umsetzung der bekundeten Absicht, die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit zu konzentrieren, sollte sich in einer Reduktion der Kooperationsländer niederschlagen.*

Die Allokation der Haushaltsmittel der bilateralen staatlichen EZ ist ein weiteres Instrument politischer Steuerung zur Konzentration der EZ. Die relative Verteilung der Zusagen zwischen Ländern und Sektoren erlaubt eine direkte Beeinflussung der geografischen und der sektoralen Konzentration. Der Zusagerahmen der Verpflichtungsermächtigungen für Haushaltsmittel der bilateralen staatlichen EZ wird in der BMZ-internen Rahmenplanung festgelegt und nach Ressortabstimmungen und der Übersendung an die DOs dem Bundestag zur Haushaltsberatung vorgelegt. Die Struktur des Haushalts räumt dem Parlament primär Mitsprache bei der Verteilung der Ressourcen auf Instrumente (und mit SI, KWI teilweise auf Themen) ein.⁴⁹ Die BMZ-interne Rahmenplanung hingegen definiert geografische, sektorale und instrumentelle Zielgrößen. Dies impliziert, dass das BMZ bei der Verteilung der bilateralen staatlichen EZ einen erheblichen Freiraum hat. Daraus folgt die zweite empirische Implikation:

***Empirische Implikation 2:** Die Umsetzung der bekundeten Absicht, die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit zu konzentrieren, sollte sich in einer stärkeren geografischen und sektoralen Konzentration der Zusagen niederschlagen.*

Ein Sonderfall betrifft die thematische Allokation. So betraf die Rahmenplanung im Untersuchungszeitraum nicht die Haushaltsmittel der thematischen Allokation, obwohl diese zum Teil unter die bilaterale staatliche EZ fallen. Diese Unterschiede im politischen Entscheidungsprozess motivieren die in Teilen der Studie differenzierte Untersuchung instrumenteller und thematischer Allokation. Mit dem Reformkonzept „BMZ 2030“ sollen die instrumentelle und die thematische Allokation durch die Einführung der sogenannten integrierten Planung und Allokation stärker verzahnt werden.

5.3 Geografische Konzentration

Im Folgenden werden die beiden empirischen Implikationen getestet. In Abschnitt 5.3.1 wird die Entwicklung der Kategorisierung von Kooperationsländern betrachtet, während in Abschnitt 5.3.2 die geografische Konzentration der Mittelzusagen untersucht wird. In Abschnitt 5.3.3 werden dann beide Betrachtungen in einer Analyse des Zusammenhangs zwischen der Kategorisierung von Kooperationsländern und der Allokation von Zusagen kombiniert. Abschnitt 5.3.4 widmet sich dann den Auswirkungen einer Veränderung des Kooperationsstatus auf Zusagen. In Abschnitt 5.3.5 wird schließlich ein Fokus auf die Gruppe der Kooperationsländer gelegt und die Mittelkonzentration unter diesen beurteilt.

⁴⁹ Der Einfluss des Bundestags auf die Bewirtschaftung der Haushaltstitel erfolgt über die Zweckbestimmung der Haushaltstitel, den betragsmäßigen Ansatz für das Haushaltsjahr, Verpflichtungsermächtigungen und ggf. ergänzende Haushaltsvermerke. Bedeutend ist hier insbesondere auch die in den Haushaltsvermerken des Einzelplans 23 für die Titel der TZ, FZ, IZR und FZR festgeschriebenen vertraulichen Erläuterungen. Diese werden dem Haushaltsausschuss für die parlamentarischen Beratungen des Einzelplans 23 vorgelegt. Zudem können Haushaltstitel mit einem Sperrvermerk versehen werden, so dass Ausgaben oder Verpflichtungen nur unter Voraussetzungen geleistet bzw. eingegangen werden können.

5.3.1 Kategorisierung von Partnerländern

Die Kategorisierung von Entwicklungsländern sowie die Zugehörigkeit einzelner Länder zu den jeweils geltenden Kategorien änderten sich seit 2001 wiederholt (BMZ, 2000, 2004, 2020a; Bohnet, 2017).⁵⁰ Um eine Betrachtung im Zeitverlauf zu ermöglichen, werden die Partnerkategorien wie folgt zusammengefasst (siehe Tabelle 5):

- **Kategorie A** umfasst die jeweils höchste Kategorie, das heißt Schwerpunktpartnerländer (2000–2005) und Kooperationsländer mit bilateralem Länderprogramm (2008–2019).
- **Kategorie B** umfasst die jeweils zweithöchste Kategorie, das heißt Partnerländer (2000–2005) und Kooperationsländer mit fokussierter geografischer oder thematischer Zusammenarbeit (2008–2019).
- **Kategorie AB** betrifft die Jahre 2006, 2007 und 2020. In den Jahren 2006 und 2007 wurde keine weitere Unterscheidung zwischen Schwerpunkt- und Kooperationsländern getroffen. Alle Länder, die zuvor in Kategorie A beziehungsweise B waren, fallen in den Jahren 2006 und 2007 in die Kategorie AB. Für das im Rahmen des Reformkonzepts „BMZ 2030“ eingeführte Partnerschaftsmodell lässt sich keine nach der angestrebten Anzahl geförderter Schwerpunkte geordnete Rangordnung der Partnerkategorien feststellen.
- **Kategorie C** ist eine Residualkategorie und umfasst die Länder des TRANSFORM-Programms (2005–2007).⁵¹

Seit 2020 unterscheidet das BMZ Bilaterale Partner, zu denen auch Reformpartner (RP) und Transformationspartner (TP) gehören sowie Globale Partner und Nexus- und Friedenspartner. In Abschnitt 9.13 im Anhang werden alle bilateralen Mittelempfänger und deren Kategorisierung über die Zeit aufgelistet.

Tabelle 5 Kategorien für Kooperationsländer der deutschen EZ

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
A	Schwerpunktpartnerländer					Partnerländer	Kooperationsländer mit bilateralem Länderprogramm														Bilaterale Partner, Nexus- und Friedenspartner, Globale Partner.
B	Partnerländer						Kooperationsländer mit fokussierter geografischer oder thematischer Zusammenarbeit														

Quelle: DEval, eigene Darstellung

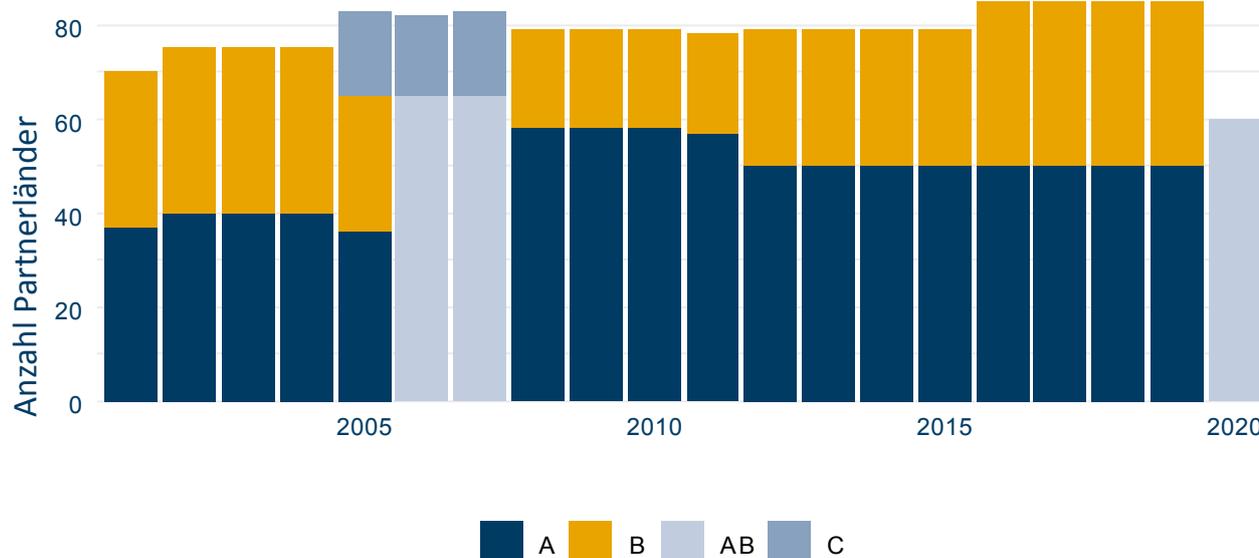
Eine Betrachtung der Partnerkategorien im Zeitverlauf offenbart eine zunächst zu- und dann abnehmende Fokussierung auf A-Länder. Wie Abbildung 15 zeigt, steigt ihre absolute Zahl und ihr relativer Anteil zunächst bis einschließlich 2010.⁵² In den Jahren 2006 und 2007 wurden Schwerpunkt- und Kooperationsländer zusammengelegt und als Partnerländer bezeichnet. Alle diese Partnerländer waren vorher Schwerpunkt- und Kooperationspartner. Ab 2012 sinkt die Anzahl der A-Länder auf 50, während zugleich die Anzahl der B-Länder auf 29 und ab 2016 dann auf 35 zunimmt.⁵³ Mit dem neuen Partnerschaftsmodell, das im Jahr 2020 eingeführt wurde, deutet sich eine Reduktion der Kooperationspartner an.

⁵⁰ Da für das Jahr 2000 keine Partnerkategorien angewandt wurden, werden im Folgenden die Zusagen für das Jahr 2000 nicht berücksichtigt.

⁵¹ Sich nicht wechselseitig ausschließende Kategorisierungen werden hier nicht berücksichtigt. Dies gilt insbesondere für die TRANSFORM-Länder in den Jahren 2001 bis 2004. Hier existierte das TRANSFORM-Programm zwar, zugehörige Länder wurden jedoch zugleich als Schwerpunktpartnerland oder Partnerland klassifiziert. Die sogenannten potenziellen Partnerländer (2001–2007) werden nicht zur Residualkategorie gezählt. Sie sind jedoch in Abschnitt 9.13 im Anhang verzeichnet.

⁵² 2011 sinkt die Anzahl der A-Länder auf 57, da China (VR) wegfällt (BMZ, 2011a).

⁵³ Die Steigerung 2016 ist auf die Einführung eines „Flexibilisierungsrahmens“ zur kurzfristigen Aufnahme politisch wichtiger Länder in Krisensituationen zurückzuführen.

Abbildung 15 Anzahl der Kooperationsländer der Kategorien A und B

Anmerkung: Die Abbildung zeigt die Entwicklung der Anzahl der Kooperationsländer der bilateralen deutschen staatlichen EZ. Die Balken sind nach Partnerkategorie differenziert. Kategorie A umfasst Schwerpunktpartnerländer (2000–2005), Kooperationsländer mit bilateralem Länderprogramm (2008–2019) und bilaterale Partner (2020). Kategorie B umfasst Partnerländer (2000–2005) und Kooperationsländer mit fokussierter geografischer oder thematischer Zusammenarbeit (2008–2019). 2006 und 2007 wurde nicht zwischen A- und B-Ländern unterschieden, sondern nur die Kategorie „Partnerländer“ ausgewiesen. Auch die unterschiedlichen Kategorien des Partnerschaftsmodells des Jahres 2020 lassen sich nicht in eine Rangfolge bringen. Kategorie C umfasst TRANSFORM-Länder (2005–2007).

Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Basis von MeMFIS

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass zwischen 2001 und 2019 die Absicht einer stärkeren Konzentration somit nicht zu einer deutlichen Reduktion der Partnerländer geführt hat. Von 2001 bis 2019 sind es nicht weniger, sondern mehr A-Länder geworden. Auch für die Gesamtzahl der Kooperationspartner zeigt sich kein Trend der Konzentration. So erfolgte beispielsweise auf die Reduktion der Anzahl der A-Länder 2011/2012 wenige Jahre später eine Erhöhung der Anzahl der B-Länder.

Für eine umfängliche Bewertung der geografischen Konzentration ist die reine Betrachtung der Kategorisierung von Partnerländern nicht hinreichend. Auf dieser Basis ist es unklar, inwiefern die Reformbemühungen tatsächlich zu einer stärkeren Konzentration der Mittelzusagen geführt haben. Deshalb werden im nächsten Abschnitt tatsächliche Zusagen untersucht.

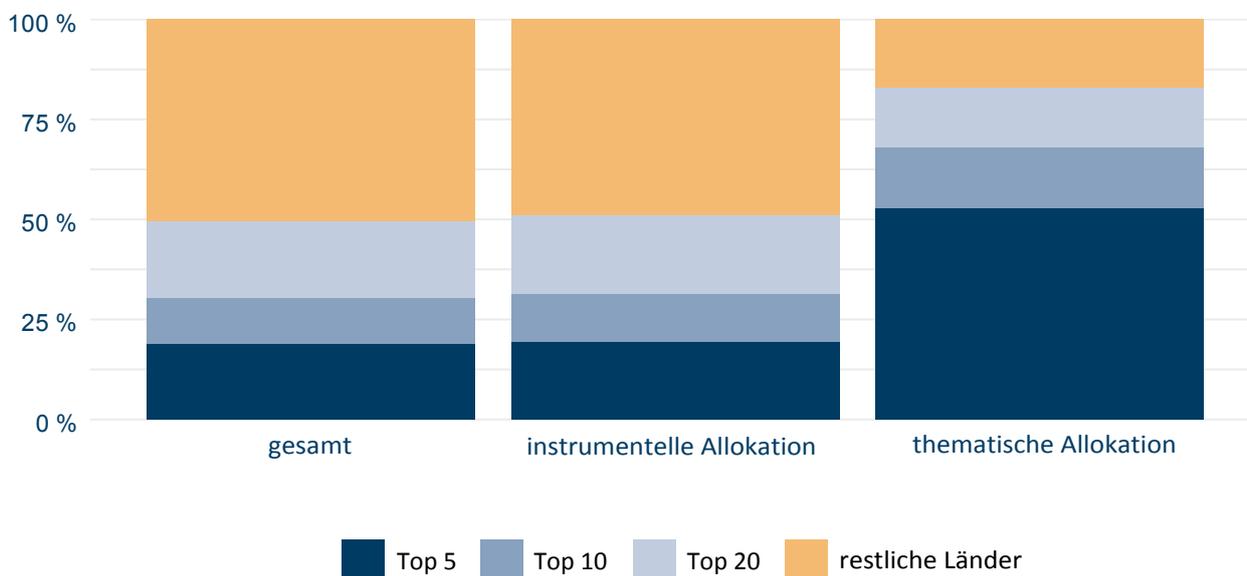
5.3.2 Geografische Konzentration der Mittelzusagen

Die Steuerung der Verteilung der Zusagen zwischen Ländern sowie Förderbereichen und Schwerpunkten – mittelbar über die Verpflichtungsermächtigungen und unmittelbar über direkte Zusagen – erlaubt es dem BMZ, die geografische und die thematische Konzentration zu beeinflussen. Im Folgenden wird die geografische Allokation der bilateralen staatlichen EZ aus Haushaltsmitteln von 2000 bis einschließlich 2020 analysiert. Insbesondere drei Maße sind relevant: die Anzahl der Länder, die Zusagen erhielten, in Relation zur Zahl potenzieller Kooperationspartner; die Konzentration der Zusagen auf Kooperationsländer; und die Verteilung der Zusagen unter den Kooperationsländern.

Zusagen der bilateralen staatlichen EZ aus Haushaltsmitteln sind unter einer Vielzahl von Ländern ungleich verteilt. Zwischen 2000 und 2020 erhielten 111 Länder Zusagen im Rahmen der bilateralen staatlichen EZ. Davon bekamen 73 zusätzlich Mittel aus KWI und Sonderinitiativen. Unter den Ländern, die Zusagen erhielten, sind die Mittel ungleich verteilt: São Tomé e Príncipe erhielt 103.000 Euro (für ein Projekt zur ländlichen Elektrifizierung im Jahr 2010), Afghanistan 3,3 Milliarden Euro. Etwa die Hälfte der Zusagen (27,5 Milliarden Euro) floss an 20 Länder (vgl. Abbildung 16), die andere Hälfte teilten sich 91 Länder (28,7 Milliarden Euro).

Allein Afghanistan, Indien, Jordanien, Äthiopien und Ägypten wurden 11 Milliarden Euro zugesagt. Mittel der thematischen Allokation sind noch konzentrierter. Hier bekamen allein die fünf größten Empfänger – Irak, Libanon, Jordanien, die Türkei und Äthiopien – 53 Prozent der Mittel, und die 20 größten Empfänger vereinten 83 Prozent der Mittel auf sich.

Abbildung 16 Geografische Konzentration nach Allokationsform



Anmerkung: Die Abbildung zeigt Zusagen und Bewilligungen der bilateralen staatlichen EZ aus Haushaltsmitteln des BMZ in Milliarden Euro (preisbereinigt) im Zeitraum 2000 bis 2020 für die fünf, zehn und 20 am meisten geförderten Länder. Die unterschiedlichen Balken stehen für die gesamte EZ, die instrumentelle Allokation (FZ/TZ) und die thematische Allokation (KWI und SI).

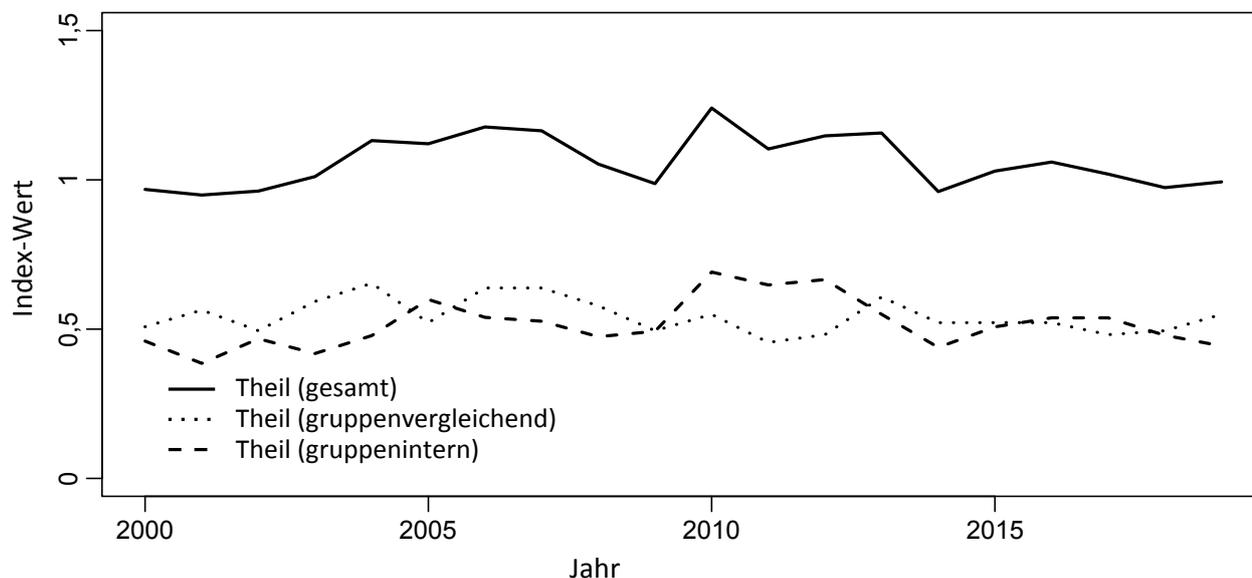
Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Basis von MeMFIS

Die Konzentration auf und unter Kooperationsländern lässt sich anhand des Theil-Index erfassen. Bei Gleichverteilung aller Mittel über alle potenziellen Kooperationspartner nähme der Theil-Index das Minimum 0 an. Würden einem einzigen Land alle Mittel zugesagt, erreichte der Theil-Index sein Maximum⁵⁴. Der Theil-Index kann in zwei Komponenten zerlegt werden. Eine gruppenvergleichende Komponente erfasst die Konzentration als den Anteil der Länder ohne Mittelflüsse, eine gruppeninterne die Verteilung ausschließlich unter Mittelempfängern. Je höher der Anteil der Länder, die keine Mittel erhalten, und je ungleicher Mittel unter Mittelempfängern verteilt sind, desto höher ist das Maß der Konzentration (für eine genaue Beschreibung sowie Formeln siehe Bickenbach et al., 2019).

Der aggregierte Theil-Index offenbart trotz Schwankungen keinen eindeutigen positiven oder negativen Trend. Weder die Relation der Länder mit und ohne Zusagen (die gruppenvergleichende Komponente) noch die Verteilung der Mittel unter Kooperationspartnern (die gruppeninterne Komponente) weist einen klaren Trend auf (Abbildung 1).

Bei genauerer Betrachtung zeigen sich zwei zeitversetzte gegenläufige Trends. Einerseits wuchs insbesondere in der Periode 2008 bis 2011 der Anteil der Länder, die Zusagen erhielten. Dies zeigt die Abnahme der gruppenvergleichenden Komponente des Theil-Index in dieser Periode. Seitdem lässt sich allenfalls eine leichte Trendumkehr feststellen. Andererseits zeigt sich zwischen 2010 und 2012 eine kurze Periode der Konzentration innerhalb der Mittelempfänger, wie der Anstieg der gruppeninternen Komponente des Theil-Index in dieser Zeit verdeutlicht.

⁵⁴ Das Maximum des Theil-Index ist der natürliche Logarithmus der Beobachtungseinheiten. Im vorliegenden Fall beträgt dieser Wert bei 157 potenziellen Partnerländern $\ln(157) = 5,06$.

Abbildung 17 Entwicklung der Konzentration auf und unter Partnerländern, 2000–2019

Anmerkung: Der Theil-Index (gesamt) ist ein aggregiertes Maß für die Konzentration der Zusagen zwischen Ländern (gruppenvergleichend) und der Konzentration unter Zusageempfängern (gruppenintern). Höhere Werte stehen für eine stärkere Konzentration. Wenn alle Länder gleich viele Zusagen erhalten, nimmt der Theil-Index den Wert 0 an.

Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Basis von MeMFIS

Zusammenfassend erweist sich das bereits identifizierte Muster der Verteilung – viele Kooperationspartner erhalten Zusagen sehr unterschiedlichen Umfangs – über die Zeit als stabil. Ähnlich wie bei der obigen Betrachtung der Entwicklung der Partnerkategorien im Zeitverlauf schlägt sich die vom BMZ angestrebte geografische Konzentration der EZ kaum nieder in Zusagen der bilateralen staatlichen EZ aus Haushaltsmitteln.

5.3.3 Konzentration auf designierte Kooperationsländer

Eine kombinierte Betrachtung der bis hierhin erfolgten Kategorisierung von Kooperationspartnern und der tatsächlichen Vergabepaxis ermöglicht es, diese besser zu verstehen. Betrachtet wird im Folgenden zunächst die Proliferation aus Geberperspektive, das heißt die Aufteilung der Zusagen unter den Kategorien der Kooperationspartner. Anschließend wird aus Empfängerperspektive die durchschnittliche Zusagehöhe für Länder einzelner Partnerkategorien analysiert.⁵⁵ Zu erwarten ist, dass ein höherer Status als Kooperationsland mit höheren Zusagen einhergeht. Im Zeitverlauf erscheint außerdem im Lichte der wachsenden Bedeutung thematischer Allokationen ein Wandel der Vergabepaxis wahrscheinlich, denn die Vergabe nach thematischen Schwerpunkten stellt nicht mehr die Auswahl der Partnerländer an erste Stelle (Klingebiel, 2018).

Die in Abbildung 18 dargestellte Geberperspektive der Entwicklung der Zusageanteile nach Partnerkategorien folgt – zunächst wenig überraschend – der Entwicklung der Anzahl der Länder in den jeweiligen Kategorien (vgl. Abbildung 15). Der größte Teil der bilateralen staatlichen EZ fließt an A-Länder (oberste Grafik in Abbildung 18). So erhielten zwischen 2001 und 2005 A-Länder, derer es zwischen 36 und 40 gab, etwa zwei Drittel der bilateralen staatlichen EZ. Die 29 bis 35 B-Länder bekamen 23 Prozent. Der relative und absolute Anstieg der A-Länder führte ab 2008 zu einer temporären Zunahme der Zusagen auf etwa 90 Prozent. Die 2011/2012 erfolgte Reduktion der Anzahl der A-Länder und die folgende Erhöhung der Anzahl der B-Länder

⁵⁵ Dies entspricht nicht einer Analyse der Fragmentierung im engeren Sinne, das heißt der Verteilung der Zusagen oder Vorhaben zwischen Geberländern. Hierfür müssten Zusagen aller Geberländer betrachtet werden.

spiegelt sich ebenfalls als Trendumkehr der Zusageverteilung wider. 2020 erhielten bilaterale Partner, Reformpartner und Transformationspartner zusammen 69 Prozent aller Zusagen, Globale Partner und Nexus- und Friedenspartner zusammen 25 Prozent.⁵⁶

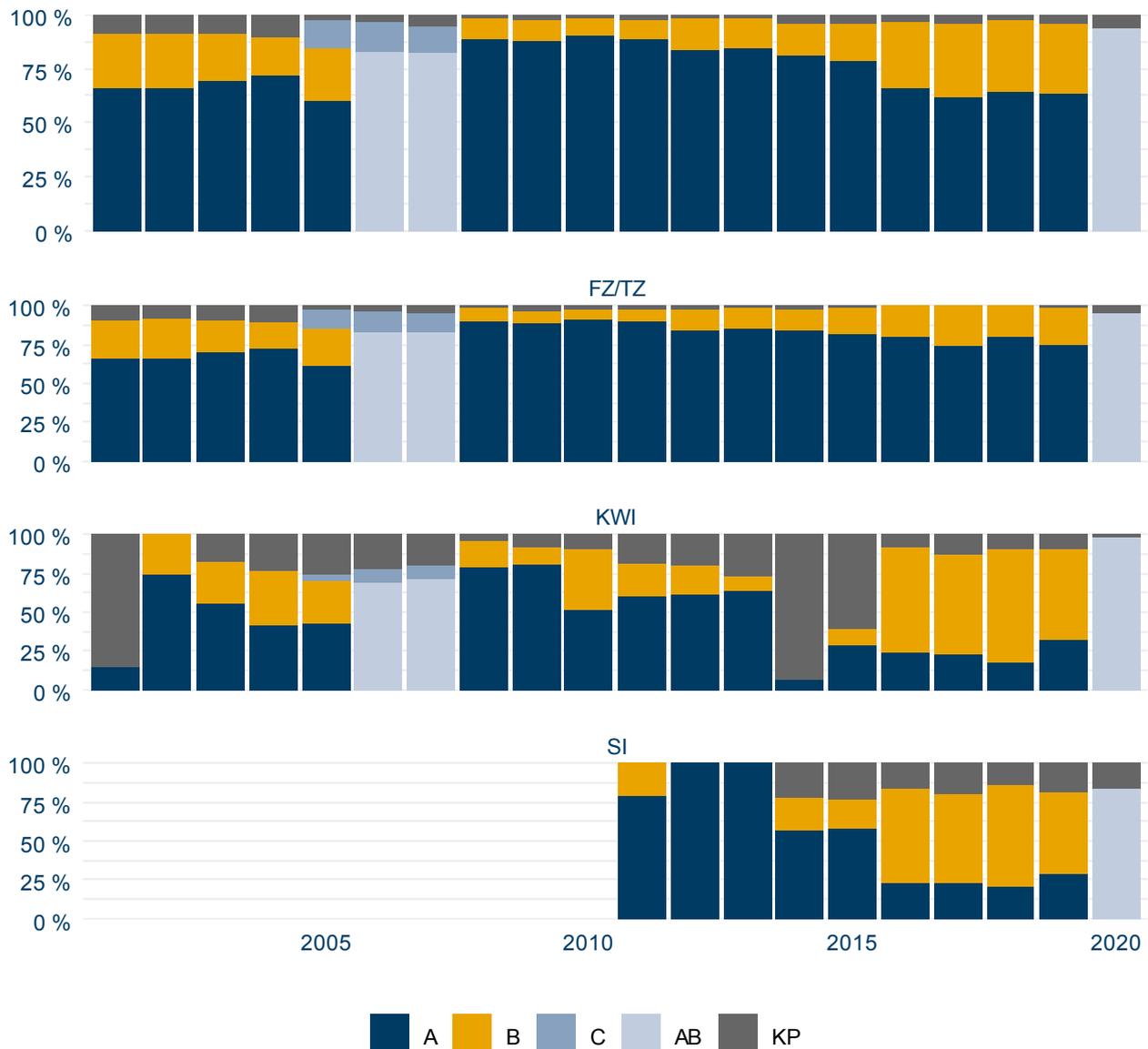
Eine Erklärung des relativen Bedeutungszuwachses der B-Länder liegt in einer starken Gewichtsverschiebung der thematischen Allokation ab 2016. Wie die unteren drei Grafiken in Abbildung 18 verdeutlichen, floss bis einschließlich 2015 weit weniger als die Hälfte der thematischen Zusagen an B-Länder. Danach ging der Großteil der Mittel aus den Titeln KWI sowie der Sonderinitiativen nebst IKU an B-Länder. In der instrumentellen Allokation aus den Titeln der TZ und der FZ ist dies merklich weniger ausgeprägt.

Von besonderer Bedeutung zum Verständnis der Konzentration sind Zusagen an Länder, die keiner Partnerkategorie angehören. Signifikante Zusagen an solche Länder widersprechen dem Grundgedanken der Kooperationspartner. Wie erwartet, sind Zusagen an diese Länder dann auch über den gesamten Zeitraum selten und im Schnitt gering.⁵⁷

⁵⁶ Hier ist einschränkend anzumerken, dass die Planung der Zusagen für das Jahr 2020 laut BMZ noch auf Basis der abgelösten Partnerkategorisierung erfolgte. Das neu eingeführte Partnerschaftsmodell wird erst ab 2021 voll wirksam.

⁵⁷ Ihr Anteil schwankt zumeist zwischen 2 und etwa 5 Prozent. Nur in der Periode zwischen 2001 und erreichte 2004 erreicht er 8 bis 10 Prozent. Ähnlich der Entwicklung bei B-Ländern entstammt seit 2014 die Mehrheit dieser Mittel aus der thematischen Allokation, vor allem den Sonderinitiativen. 2020 gewann dann die instrumentelle EZ wieder an Bedeutung und machte 60 Prozent der Zusagen an Länder ohne Partnerkategorie aus.

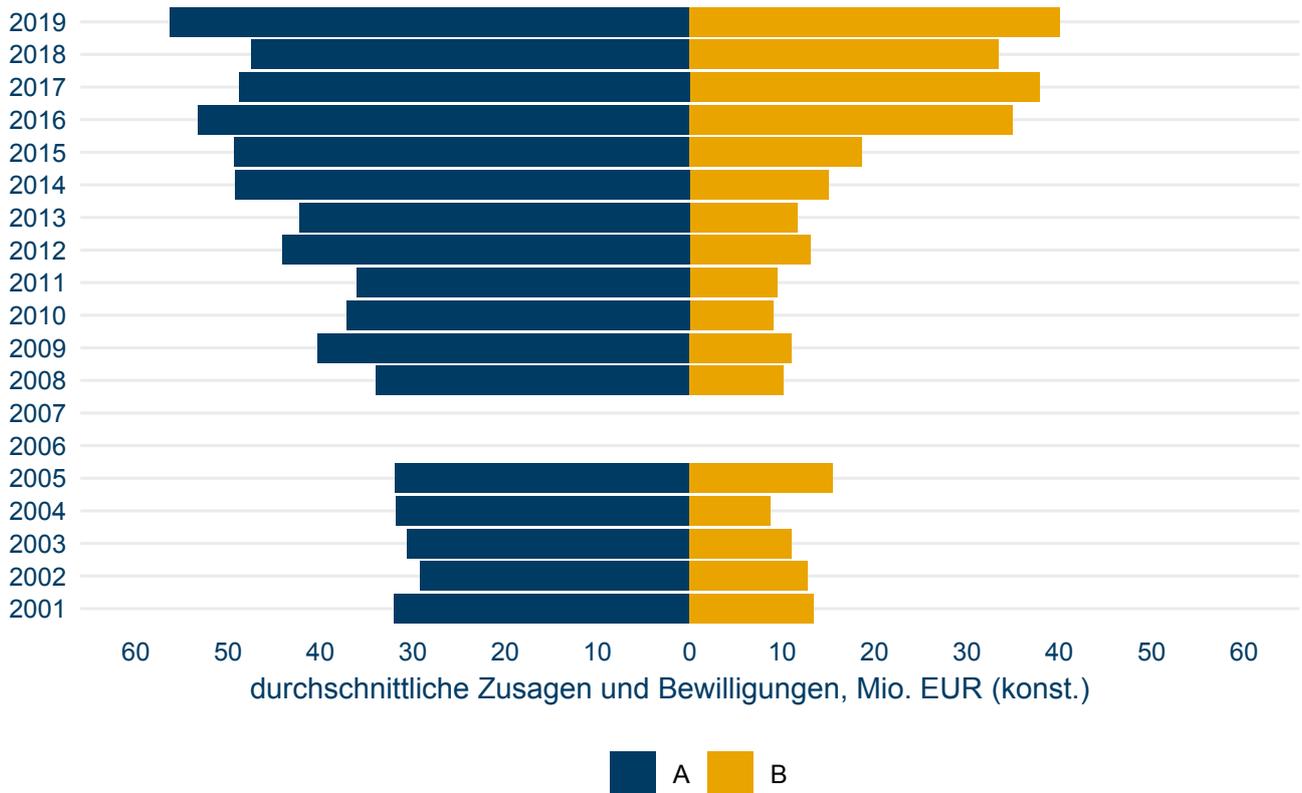
Abbildung 18 Zusagen nach Partnerkategorien in Prozent



Anmerkung: Die Abbildung zeigt die Zusammensetzung der bilateralen deutschen staatlichen EZ nach Partnerkategorien im Zeitverlauf für (a) alle Zusagen sowie getrennt nach (b) Finanzieller und Technischer Zusammenarbeit, (c) KWI-Titel und (d) Sonderinitiativen nebst IKU. Die Balken sind jeweils differenziert in die Partnerkategorien A, B, AB und C; „KP“ steht für Zusagen an Länder, die keiner Partnerkategorie angehören. Für Erläuterungen der Kategorien siehe Anmerkung in Abbildung 15.

Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Basis von MeMFIS

Wendet man sich der Empfängerperspektive zu, zeigt sich, dass der konkave Trend des relativen Zusageanteils der A-Länder nicht allein durch die vergleichbare Entwicklung ihres relativen Anteils an allen Kooperationsländern zu erklären ist. Anders formuliert: Der Anteil der Zusagen an B-Länder (Abbildung 18) steigt nicht nur deswegen, weil die Anzahl der B-Länder zunimmt (Abbildung 15), sondern auch, weil B-Länder im Durchschnitt ihren Anteil an den Gesamtzusagen erhöhen konnten. Dies offenbart die Entwicklung der durchschnittlichen jährlichen Zusagen für Länder der Partnerkategorien A und B in Abbildung 19. Insbesondere seit 2016 nehmen die durchschnittlichen Zusagen an B-Länder stark zu.

Abbildung 19 Durchschnittliche jährliche Zusagen nach Partnerkategorie

Anmerkung: Die Abbildung zeigt die Entwicklung der durchschnittlichen Zusagen und Bewilligungen für die A- und B-Länder von 2001 bis 2019. Von 2001 bis 2005 umfasst die Partnerkategorie A Schwerpunktpartnerländer und B Partnerländer. In den Jahren 2006 und 2007 wurde nicht zwischen Kategorie A und B differenziert. Für weitere Erläuterungen der Kategorien siehe Anmerkung in Abbildung 15.

Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Basis von MeMFIS

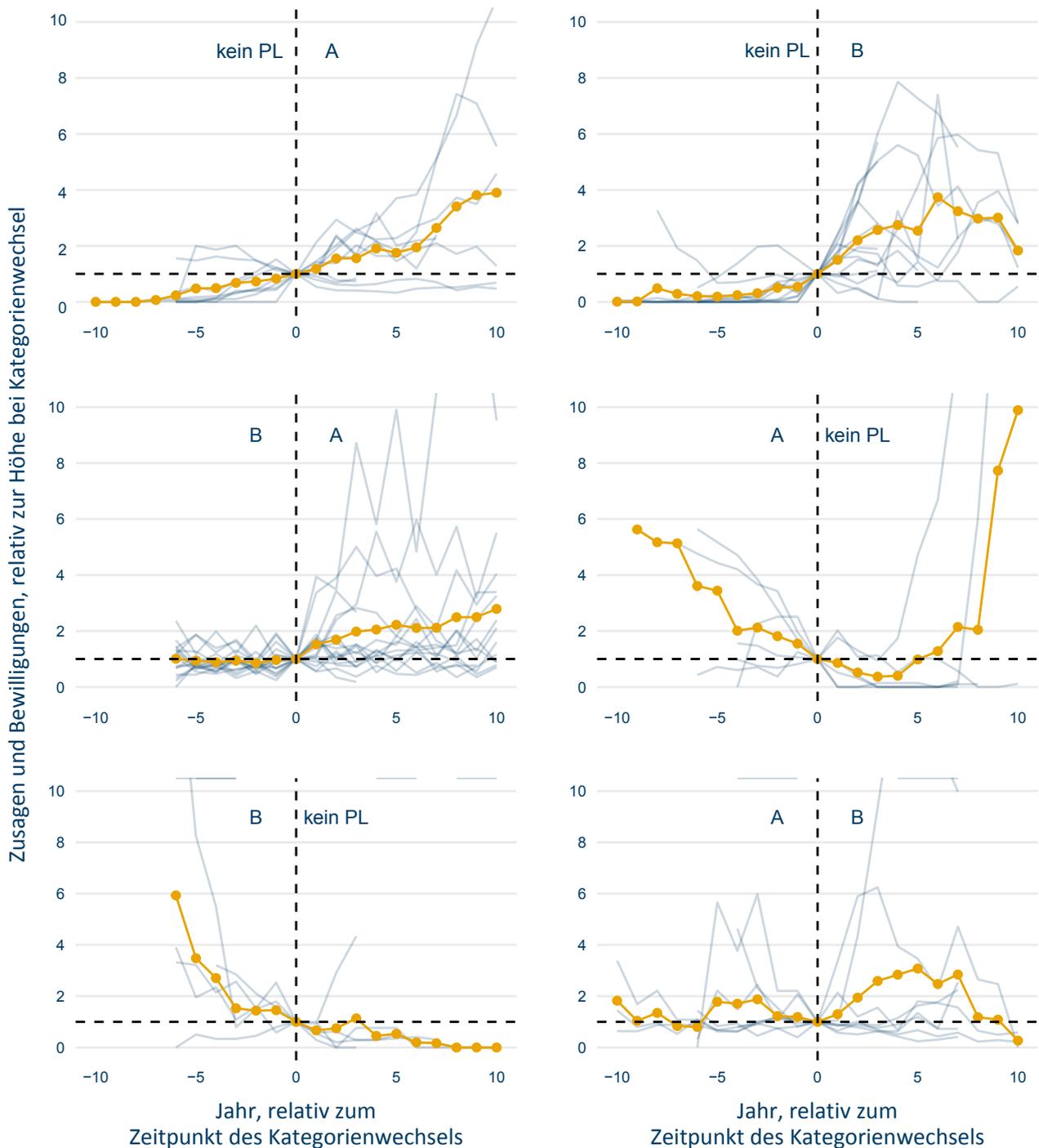
Als Zwischenfazit der kombinierten Betrachtung der Kategorisierung von Kooperationspartnern einerseits und der tatsächlichen Vergabepaxis andererseits lässt sich somit festhalten, dass die Steuerung der Konzentration über die Kategorisierung von Partnerländern vor allem in der instrumentellen Allokation wahrgenommen wird. Die thematische Allokation hingegen spielt relativ wie auch absolut in Ländern mit nachgeordnetem oder ohne Partnerstatus eine besondere Rolle.

5.3.4 Umsteuerung nach Änderung der Partnerkategorie

Für ein besseres Verständnis der steuernden Wirkung der Partnerkategorisierung wird im Folgenden die Veränderung der Zusagen bei Änderung des Partnerstatus betrachtet. Hierfür werden sechs Formen des Kategorienwechsels zwischen den Partnerkategorien A, B und keiner Partnerkategorie. Abbildung 20 zeigt die Entwicklung der Zusagen vor und nach dem Kategorienwechsel als Durchschnitt der gleitenden Mittelwerte.

Generell lässt sich festhalten, dass Kategorienwechsel deutlich häufiger mit einer Zunahme der Zusagen einhergehen als mit einem Rückgang. Hochstufungen der Partnerkategorie gehen mit höheren Mittelzusagen einher. Herabstufungen sind dementsprechend nicht immer auch mit einem Rückgang verbunden. Bei den Herabstufungen sinken die mittleren Zusagen nur dann dauerhaft, wenn Länder der Kategorie B ihren Status als Kooperationspartner verlieren. Herabstufungen aus der A- in die B-Kategorie hingegen führen gemeinhin nicht zu einem Rückgang der Zusagen. Wenn Länder der Kategorie A ihren Status als Kooperationspartner verlieren, führt dies nur kurzfristig zu einem Rückgang der Zusagen. Der darauf folgende Anstieg beruht jedoch auf wenigen Beobachtungen.

Abbildung 20 Umsteuerung nach Änderung der Partnerkategorie



Anmerkung: Die Abbildungen zeigen die Entwicklung der Zusagen und Bewilligungen der bilateralen staatlichen EZ vor und nach einem Wechsel der Partnerschaftskategorie. Die blauen Linien zeigen gleitende Mittelwerte für jeweils drei aufeinanderfolgende Jahre für die einzelnen Beobachtungen. Die orangene Linie bildet den Mittelwert aus den gleitenden Mittelwerten ab. Die Zusagen und Bewilligungen werden dabei zum Zeitpunkt des Kategorienwechsels (X-Achse = 0) auf 1 gesetzt. Die anderen Werte sind jeweils in Relation zum Wert zum Zeitpunkt des Kategorienwechsels zu verstehen (ein Wert von 2 steht beispielsweise für eine Verdoppelung). Für die Jahre 2006 und 2007, in denen nicht zwischen Kategorie A und B differenziert wurde, wurden die Kategorisierung von 2005 übernommen. „A“ und „B“ stehen für die Partnerkategorien, „kein PL“ für „kein Partnerland“. Für eine bessere Lesbarkeit wird nicht die gesamte Y-Achse dargestellt. Die betrachtete Periode ist auf die zehn Jahre vor und nach Kategorienwechsel beschränkt.

Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Basis von MeMFIS

Diese Analyse offenbart, dass die Steuerungswirkung der Partnerkategorien auf die Zusagehöhe durch Hochstufungen deutlich stärker ausgeprägt ist als bei Herabstufungen. Dies ist eine mögliche Erklärung dafür, dass die vom BMZ angestrebte geografische Konzentration der EZ sich kaum niederschlägt. Die mit den Reformen 2008 und 2012 einhergehende sukzessive Reduktion der A-Länder führte, wenn überhaupt, nur zu moderaten Rückgängen der Zusagen. Zugleich stieg jedoch die Anzahl der B-Länder. Unabhängig davon, ob diese B-Länder ehemalig A-Länder waren oder keiner Partnerkategorie angehörten, stiegen die Zusagen nach dem Kategorienwechsel durchschnittlich an.

Zusammenfassend lassen sich insbesondere drei Befunde festhalten: Erstens ist die bilaterale staatliche EZ auf Kooperationsländer konzentriert. A-Länder erhalten den größten Teil der Zusagen und im Schnitt höhere Zusagen pro Jahr. Zweitens verlieren A-Länder vor allem durch vergleichsweise hohe thematische Allokationen an B-Länder in den letzten Jahren an Bedeutung. Drittens schlagen sich speziell Herabstufungen in dem hier beobachteten Zeitraum kaum in einem Rückgang der Zusagen nieder.

5.3.5 Konzentration unter Kooperationsländern

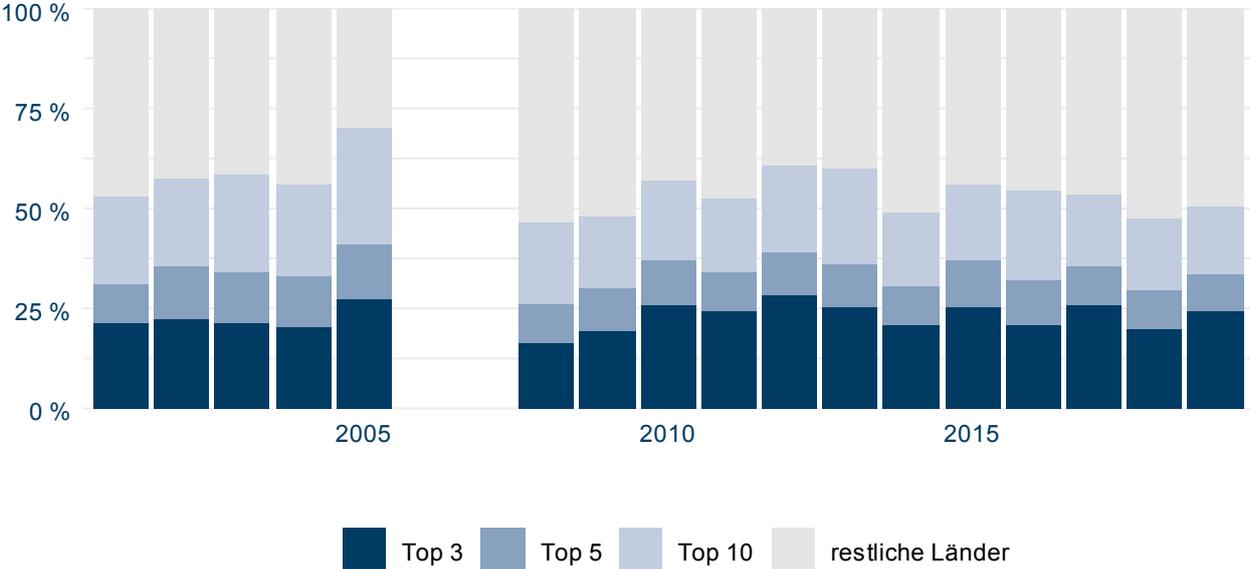
In diesem Abschnitt werden die Entwicklungen hinter der gruppeninternen Komponente des Theil-Index im Detail diskutiert. Hier ist zunächst festzuhalten, dass sich die bilaterale staatliche EZ ebenso innerhalb der Partnerkategorien auf wenige Länder konzentriert (vgl. Abbildung 21), die zudem überproportional hohe Zusagen erhalten. Bei A-Ländern wurde durchschnittlich knapp ein Viertel (23 Prozent) der Mittel den jeweils drei größten Empfängern zugesagt, ein Drittel (34 Prozent) den größten fünf und über die Hälfte (55 Prozent) den größten zehn.⁵⁸ Innerhalb der B-Länder ist der relative Anteil der größten Zusageempfänger noch größer als bei A-Ländern, was allerdings auch der geringeren Anzahl der B-Länder geschuldet ist (die größten drei, fünf und zehn Empfänger erhielten durchschnittlich 43, 59 und 84 Prozent der Zusagen). In den Jahren 2008 bis 2011 umfasste die B-Kategorie 21 Länder, von denen die größten zehn durchschnittlich 93 Prozent erhielten. Die Jahre 2006 und 2007, in der nicht zwischen A- und B-Ländern unterschieden wurde, gleichen der A-Kategorie und sind hier nicht dargestellt (22 Prozent an die drei größten, knapp ein Drittel an die fünf größten und 54 Prozent an die zehn größten Empfänger).

Diese Darstellung stützt die Interpretation, dass die bilaterale staatliche EZ innerhalb der einzelnen Partnerkategorien auf wenige Empfänger konzentriert ist, jedoch zugleich Zusagen sehr geringer Höhe an viele Länder gemacht werden. Die größten zehn Empfänger innerhalb der Partnerkategorien erhalten zumeist mindestens die Hälfte der Zusagen einer Partnerkategorie.

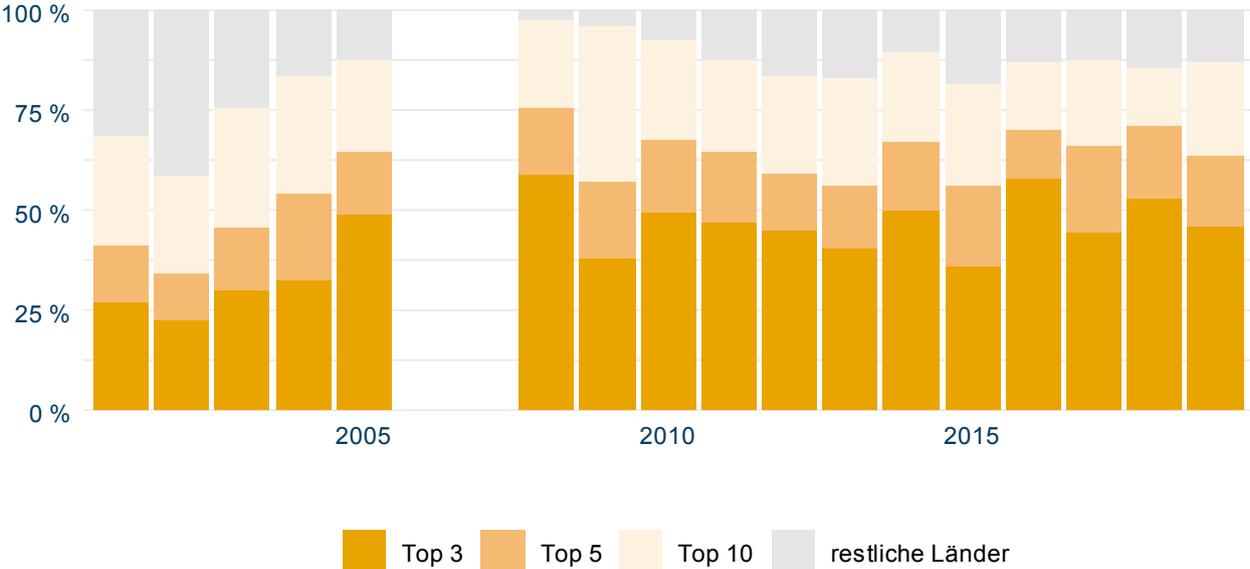
⁵⁸ 2005 flossen sogar 70 Prozent der Mittel an nur zehn Länder – allerdings gab es in diesem Jahr nur 36 A-Länder.

Abbildung 21 Konzentration innerhalb der Partnerkategorien

A. A-Länder



B. B-Länder



Anmerkung: Die Abbildung zeigt die Verteilung der bilateralen staatlichen EZ für die drei, fünf und zehn größten Empfänger im Zeitverlauf für (a) Länder der Partnerkategorie A und (b) Länder der Partnerkategorie B. In den Jahren 2006 und 2007 wurde nicht zwischen Kategorie A und B differenziert. Für weitere Erläuterungen der Kategorien siehe Anmerkung in Abbildung 15.

Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Basis von MeMFIS

5.4 Thematische Konzentration deutscher EZ im Zeitverlauf

Im Folgenden wird die empirische Implikation der sektoralen Konzentration betrachtet. In Abschnitt 5.4.1 wird die Allokation der Haushaltsmittel aus den Haushaltstiteln der FZ und der TZ auf die vom BMZ gesetzten Schwerpunkte beleuchtet. Hier wird untersucht, inwiefern eine länderbezogene thematische Konzentration über die Schwerpunktsetzung erfolgt. In Abschnitt 5.4.2 wird anschließend für alle Haushaltsmittel der bilateralen staatlichen EZ die thematische Konzentration über alle Kooperationspartner hinweg anhand des Theil-Index zur Verteilung der Zusagen unter Förderbereichen analysiert.

5.4.1 Konzentration auf thematische Schwerpunkte in Partnerländern

Die Einteilung in A- und B-Länder impliziert eine unterschiedliche Anzahl an Schwerpunkten der Zusammenarbeit. Das BMZ unterscheidet spätestens seit 2007 die in Kasten 4 genannten elf thematischen Schwerpunkte.⁵⁹

Kasten 4	Schwerpunkte der Zusammenarbeit
	<ul style="list-style-type: none"> • Bildung • Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung • Energie • Friedensentwicklung und Krisenprävention (im Folgenden: „Frieden“) • Gesundheit, Familienplanung, HIV/AIDS („Gesundheit“) • Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung („Wirtschaft“) • Regionale Konzentration im Rahmen integrierter Ansätze ländlicher oder städtischer Entwicklung („Regionale Konzentration“) • Sicherung der Ernährung, Landwirtschaft („Landwirtschaft“) • Transport und Kommunikation • Trinkwasser, Wassermanagement, Abwasser/Abfallentsorgung („Wasser“) • Umweltpolitik, Schutz und nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen („Umwelt“)

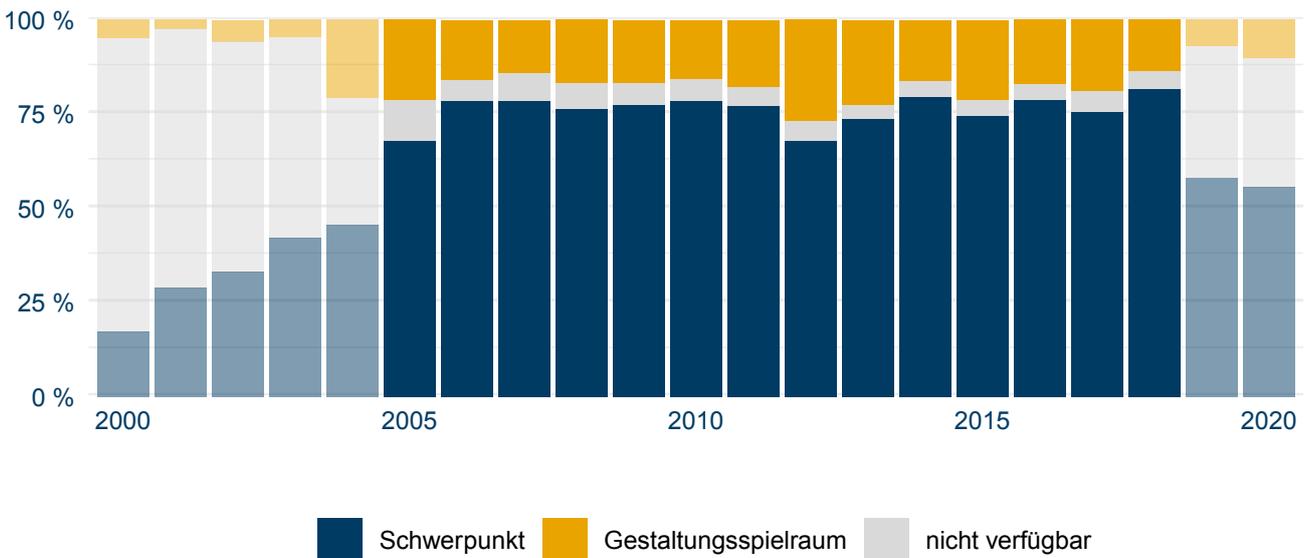
Die der Analyse zugrunde liegenden MeMFIS-Daten erlauben nur eine eingeschränkte Auswertung der Entwicklung der Schwerpunkte. Wie Abbildung 22 zeigt, sind insbesondere bis einschließlich 2004 und ab 2016 die Schwerpunkte für viele Vorhaben „nicht verfügbar“. Dies gilt für alle Vorhaben der thematischen Allokation und für durchschnittlich etwa ein Viertel der Vorhaben der instrumentellen Allokation. Die folgende Analyse konzentriert sich daher auf den Zeitraum von 2005 bis 2015 und gilt nur für die Allokation der FZ und der TZ-Haushaltstitel. Auf genaue Prozentangaben wird aufgrund der unvollständigen Informationen ebenfalls verzichtet. Stattdessen werden Mindestangaben oder Trends angegeben, die gegenüber den fehlenden Daten robust sind. Zudem gibt die Verteilung über Schwerpunkte keinen vollständigen Einblick in die Bandbreite thematischer Förderung, da Zusagen außerhalb vereinbarter Schwerpunkte möglich sind. Die thematische Konzentration auf Sektoren wird deshalb in Abschnitt 5.4.2 anhand der Förderbereiche nachvollzogen. Die hier erfolgende Analyse der Schwerpunkte erlaubt im Wesentlichen zwei Arten von Rückschlüssen: einerseits, inwieweit Zusagen der bilateralen staatlichen EZ aus Haushaltstiteln der FZ und der TZ inner- oder

⁵⁹ Die frühesten dem DEval vorliegenden Daten nennen die Schwerpunkte des Jahres 2001. Hier gibt es zehn Schwerpunkte. Der Schwerpunkt „Friedensentwicklung und Krisenprävention“ existiert noch nicht. Zudem existiert der Schwerpunkt „Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung“ noch nicht, stattdessen aber „Wirtschaftsreform und Aufbau der Marktwirtschaft“. Spätestens seit 2004/2005 (dazwischen liegen keine Daten vor) existiert der Schwerpunkt „Friedensentwicklung und Krisenprävention“. Gleichzeitig fehlt zu diesem Zeitpunkt der Schwerpunkt „Regionale Konzentration“. Die Aufteilung seit 2007 (bis einschließlich 2019) lässt sich durchgängig in Kasten 4 nachvollziehen. Einzig der Schwerpunkt „Regionale Konzentration“ verändert seine Benennung geringfügig von 2012 auf 2013. Neben der ländlichen wird nun auch explizit die städtische Entwicklung miteinbezogen (BMZ, 2004, 2011b; Bundesregierung, 2001).

außerhalb von Schwerpunkten erfolgen; und andererseits, wie viele Schwerpunkte innerhalb der vereinbarten Schwerpunkte gefördert werden.

Einen Hinweis hinsichtlich des Ausmaßes der thematischen Konzentration bieten Zusagen im Gestaltungsspielraum, das heißt außerhalb vereinbarter Schwerpunkte. Bemühungen des BMZ, seine Arbeit thematisch stärker zu fokussieren, also Zusagen zunehmend auf vereinbarte Schwerpunkte zu konzentrieren (BMZ, 2020a), sollten einen Rückgang der Zusagen im Gestaltungsspielraum erwarten lassen. Wie Abbildung 22 zeigt, ist dies nicht feststellbar. Mindestens zwei Drittel und durchschnittlich mindestens drei Viertel der Zusagen fließen in thematische Schwerpunkte. Zusagen im Gestaltungsspielraum lagen demgegenüber zwischen 2004 und 2018 bei mindestens 14 Prozent und durchschnittlich bei mindestens 18 Prozent.⁶⁰

Abbildung 22 Anteil der Zusagen instrumenteller EZ im Gestaltungsspielraum



Anmerkung: Die Abbildung zeigt die Zusammensetzung der bilateralen staatlichen EZ aus Haushaltsmitteln des BMZ für Haushaltstitel der Finanziellen und Technischen Zusammenarbeit. Die Angaben zu Schwerpunkten der thematischen Allokation sind in MeMFIS durchgehend „nicht verfügbar“ und hier nicht dargestellt. Die Balken sind jeweils differenziert nach Zusagen und Bewilligungen, die inner- und außerhalb vereinbarter Schwerpunkte fließen. In MeMFIS fehlende Angaben für die instrumentelle Allokation sind als „nicht verfügbar“ dargestellt. Jahre, in denen mehr als 11 Prozent der Angaben nicht verfügbar sind, werden transparent dargestellt.

Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Basis von MeMFIS

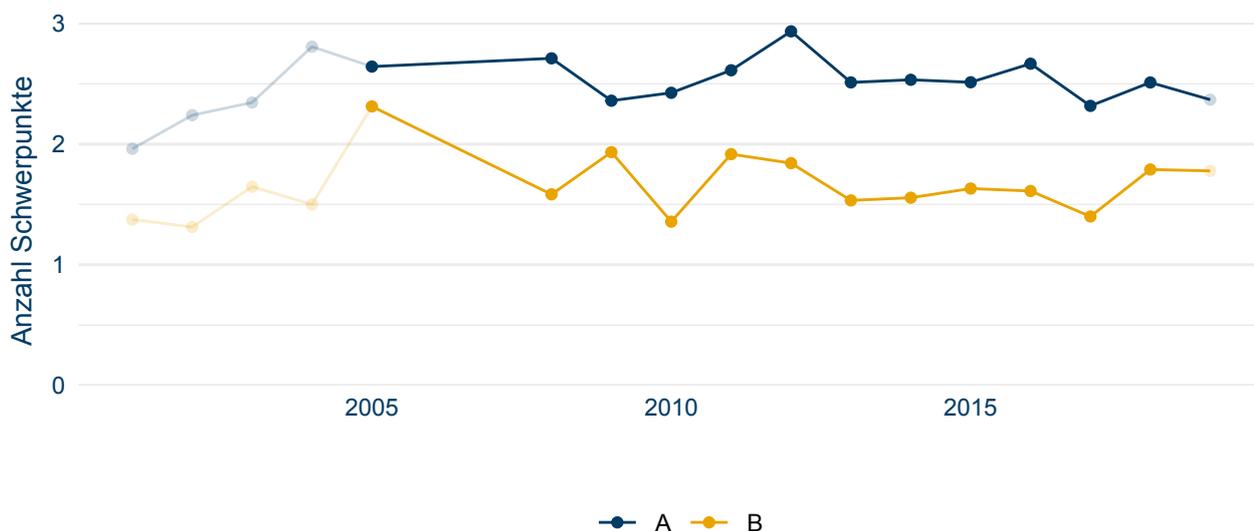
Es erscheint plausibel, dass thematische Konzentration auch bedeutet, mit demselben Partnerland im selben Jahr nicht in vielen unterschiedlichen Bereichen zusammenzuarbeiten. Als weiteres Maß für die Konzentration eignet sich daher die Anzahl unterschiedlicher Schwerpunkte, die in einzelnen Jahren gleichzeitig gefördert werden. Gemeinhin wird mit Ländern der Kategorien A und B eine Zusammenarbeit in drei beziehungsweise einem geförderten Schwerpunkt angestrebt. Hieraus lässt sich zwar nicht ableiten, dass Kooperationspartner in jedem Jahr Zusagen in jedem der Schwerpunkte erhalten sollten. Die angestrebte Anzahl der Schwerpunkte sollten jedoch Höchstgrenzen darstellen.

Empirisch lässt sich kein Trend bezüglich durchschnittlich geförderter Schwerpunkte erkennen. Abbildung 23 zeigt für Länder unterschiedlicher Partnerkategorien, die Zusagen in einem Jahr erhalten, die durchschnittlich

⁶⁰ Dies sind Mindestangaben, da ein Teil der nicht verfügbaren Daten vermutlich ebenfalls in die jeweiligen Kategorien fällt. So ist der nach 2018 erkennbare Rückgang der Zusagen im Gestaltungsspielraum vermutlich durch die Zunahme des Anteils „nicht verfügbarer“ Schwerpunkte bedingt. Die Bedeutung des Gestaltungsspielraums variiert zwischen Ländern und über die Zeit stark. So werden in einigen Ländern in einigen Jahren nur Zusagen im Gestaltungsspielraum gemacht. Viel häufiger jedoch werden Zusagen nur in vereinbarten Schwerpunkten getroffen und keine Zusagen fallen in den Gestaltungsspielraum.

liche Anzahl geförderter Schwerpunkte. Zusagen im Gestaltungsspielraum werden dabei nicht berücksichtigt.⁶¹ Ein A-Land, das 2005 und zwischen 2008 und 2018 Zusagen erhielt, wurde demnach durchschnittlich in 2,6, ein B-Land in 1,7 sowie AB-Länder in den Jahren 2006 und 2007 in 2,5 Schwerpunkten unterstützt.⁶² Die angestrebte Anzahl für A-Länder werden somit nicht überschritten, B-Länder hingegen erhalten jährlich durchschnittlich in mehr als einem Schwerpunkt Zusagen.

Abbildung 23 Durchschnittliche Anzahl geförderter Schwerpunkte pro Jahr nach Partnerkategorie



Anmerkung: Die Abbildung zeigt die Entwicklung der Anzahl geförderter Schwerpunkte für die Partnerkategorien A und B. 2006 und 2007 wurde nicht zwischen A- und B-Ländern differenziert.

Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Basis von MeMFIS

Zusammenfassend offenbart die Analyse der Allokation von Haushaltsmitteln aus den Haushaltstiteln der FZ und der TZ keine Hinweise auf stärkere thematische Konzentration. Es zeigt sich weder ein Rückgang der Zusagen im Gestaltungsspielraum noch eine Abnahme durchschnittlich in einem Jahr geförderter Schwerpunkte.

5.4.2 Konzentration auf Förderbereiche

Die Konzentration auf und unter Förderbereichen lässt sich analog zur Betrachtung der Kooperationsländer anhand des Theil-Index erfassen. Für die Analyse werden die Förderbereichsschlüssel⁶³ analysiert. Bei Gleichverteilung aller Mittel auf alle Förderbereiche nähme der Theil-Index das Minimum 0 an. Flößen alle Zusagen in einen einzigen Förderbereich, erreichte der Theil-Index sein Maximum. Die gruppenvergleichende Komponente erfasst die Konzentration als den Anteil der Förderbereiche ohne Mittelflüsse, die gruppeninterne die Verteilung ausschließlich unter geförderten Förderbereichen (für die Berechnung siehe Abschnitt 3.2). Abbildung 24 stellt die Entwicklung des Theil-Index und seiner Komponenten dar.⁶⁴

⁶¹ Länder, die keine Zusagen in einem Jahr erhalten, werden in diesem Jahr ebenfalls nicht berücksichtigt. Bei einigen Projekten ist zudem kein Schwerpunkt ausgewiesen („nicht verfügbar“). Diese werden aus der Analyse ausgeschlossen. Dies gilt für alle Vorhaben der thematischen Allokation sowie für 5,7 Prozent der instrumentellen Allokation zwischen 2005 und 2018. Vor 2005 und nach 2019 ist der Anteil höher, sodass die Daten hier nicht interpretiert werden.

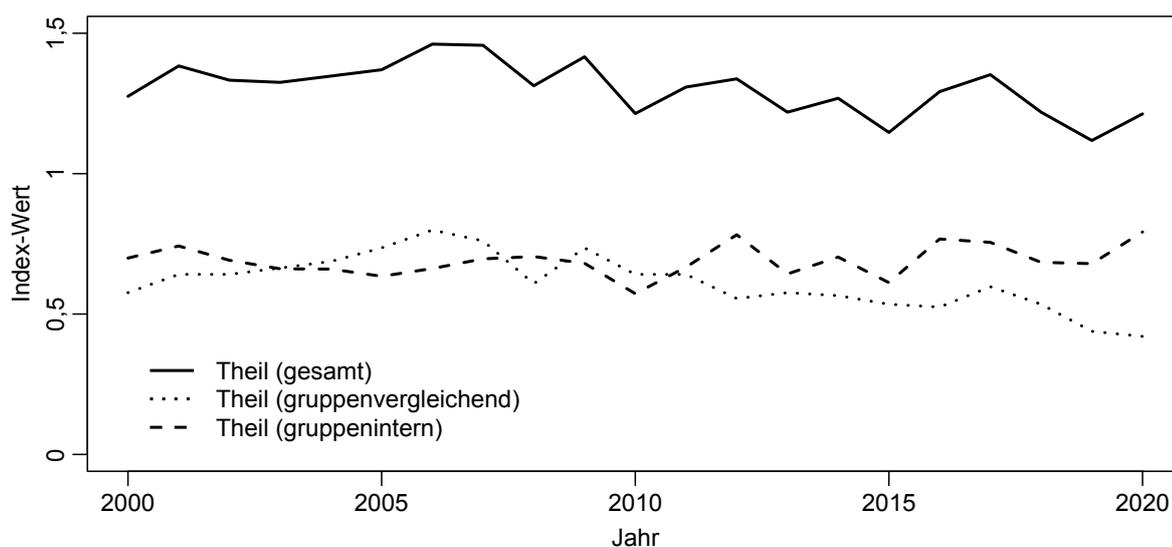
⁶² So erhielt beispielsweise Afghanistan zwischen 2012 und 2017 Zusagen in fünf verschiedenen Schwerpunkten. In Sri Lanka 2005 und Tunesien 2019 (zu diesen Zeitpunkten beides B-Länder) sowie Serbien 2005 (ohne Partnerkategorie) wurden sogar sechs verschiedene Schwerpunkte gefördert.

⁶³ Die Liste der Förderbereichsschlüssel findet sich in Abschnitt 9.14 im Anhang.

⁶⁴ Für circa 2 Prozent der Vorhaben ist kein Förderbereichsschlüssel verfügbar. Diese werden aus der Analyse ausgeschlossen.

Der Theil-Index schwankt, offenbart jedoch keinen eindeutigen positiven oder negativen Trend. Eine zunehmende thematische Konzentration der bilateralen staatlichen EZ aus Haushaltsmitteln schlieÙe sich in einem steigenden Theil-Index nieder. Tatsächlich deutet der aggregierte Theil-Index – bei jährlichen Schwankungen – eine Dispersion an. Wie die Betrachtung der beiden Komponenten offenbart, liegt dies darin begründet, dass zunehmend mehr Sektoren gefördert werden. Zugleich nimmt die Ungleichverteilung der Zusagehöhe unter Förderbereichen etwas zu. Eine Betrachtung der Rohdaten für aggregierte Förderbereiche offenbart weder auffällige sektorspezifische Trends noch tiefgreifende Änderungen des thematischen Profils.

Abbildung 24 Entwicklung der Konzentration auf Förderbereiche, 2000–2020



Anmerkung: Der Theil-Index (gesamt) ist ein aggregiertes Maß für die Konzentration der Zusagen zwischen Förderbereichen (gruppenvergleichend) und unter geförderten Förderbereichen (gruppenintern). Höhere Werte stehen für eine stärkere Konzentration. Wenn alle Förderbereiche gleich viele Zusagen erhalten, nimmt der Theil-Index den Wert 0 an.

Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Basis von MeMFIS

Zusammenfassend ergeben sich somit auch aus der Analyse der Verteilung von Zusagen der bilateralen staatlichen EZ unter Förderbereichen keine Hinweise auf eine thematische Konzentration der EZ. Die Befunde ähneln somit jenen der Analyse der geografischen Konzentration: Die bilaterale deutsche staatliche EZ aus Haushaltsmitteln fördert viele Förderbereiche in sehr unterschiedlichem Umfang, wobei sich die Muster der Verteilung über die Zeit als relativ stabil erweisen.

5.5 Implikationen des Reformkonzepts „BMZ 2030“ für die geografische und die thematische Konzentration

Nach der Analyse der Entwicklung der geografischen und der thematischen Allokation zwischen 2000 und 2020 wird in diesem Abschnitt ein Blick in die Zukunft geworfen. Da für die Jahre nach der Einführung von „BMZ 2030“ noch keine Allokationsdaten vorliegen, werden entwicklungspolitische Entscheidungen auf Basis von Dokumentenanalysen dargestellt. So kann beispielsweise die Verteilung vereinbarter Schwerpunkte nachvollzogen werden.⁶⁵

⁶⁵ Die Auswertung beruht auf BMZ-internen Dokumenten (BMZ, 2019b, 2021e). In bilateralen Partnerschaften werden alle entwicklungspolitischen Instrumente eingesetzt, um gemeinsame Entwicklungsziele zu erreichen. Bilaterale Partnerschaften werden ferner in „klassische“ bilaterale Partnerschaften, Reformpartnerschaften und Transformationspartnerschaften differenziert (BMZ, 2020a).

5.5.1 Kategorisierung und Zuordnung von Kooperationsländern mit „BMZ 2030“

Bis zur Umsetzung des Reformprozesses „BMZ 2030“ existierten seit 2008 zwei Partnerkategorien der bilateralen staatlichen EZ, die sich vor allem hinsichtlich der Anzahl geförderter Schwerpunkte unterscheiden. „Kooperationsländer mit bilateralem Länderprogramm“ (Kategorie A) wurden in der Regel in drei von elf möglichen thematischen Schwerpunkten (BMZ, 2011b) gefördert, „Kooperationsländer mit fokussierter geografischer oder thematischer Zusammenarbeit“ (Kategorie B) hingegen in einem Schwerpunkt.

Das Reformkonzept „BMZ 2030“ führt neue Partnerkategorien ein. Die Zahl der Kooperationsländer wurde auf 60 verkleinert, wobei mit Ländern, die keine Kooperationsländer sind, weiterhin im Rahmen der nicht-staatlichen oder multilateralen EZ zusammengearbeitet werden kann. Für das Ausscheiden nennt das BMZ drei Gründe: mangelnde Bereitschaft, beschlossene Reformen umzusetzen; positive Entwicklung; und die bessere Vernetzung und Absprache mit anderen Gebern, sodass Länder, bei denen das BMZ vergleichsweise wenig EZ leistet, ausscheiden (BMZ, 2020a). Die neuen Partnerkategorien lassen sich anhand der thematischen Ausrichtung, dem Entwicklungsstand der Partnerländer und der Art der Finanzierung der jeweiligen Maßnahmen unterscheiden (siehe Kasten 5).

Kasten 5 Partnerkategorien des Reformkonzepts „BMZ 2030“

In **bilateralen Partnerschaften** werden alle entwicklungspolitischen Instrumente eingesetzt, um gemeinsame Entwicklungsziele zu erreichen. Bilaterale Partnerschaften werden ferner in „klassische“ bilaterale, Reform- und Transformationspartnerschaften differenziert.

Reformpartnerschaften sollen mit Ländern außerhalb Europas geschlossen werden und der stärkeren Unterstützung bei politischen, gesellschaftlichen und sozialen Reformen durch die sogenannte Reformfinanzierung dienen. Hier sind laut BMZ insbesondere gute Regierungsführung, die Einhaltung von Menschenrechten und der Kampf gegen Korruption von Bedeutung. Zusagen und Weiterführung der Partnerschaft sollen an Erfolge des Partnerlandes bei Reformbemühungen geknüpft werden.

Transformationspartnerschaften hingegen sollen mit Staaten in der EU-Nachbarschaft geschlossen werden. Das erklärte Ziel ist die Unterstützung politischer und ökonomischer Transformation (BMZ, 2020a; Bundesregierung, 2020a).

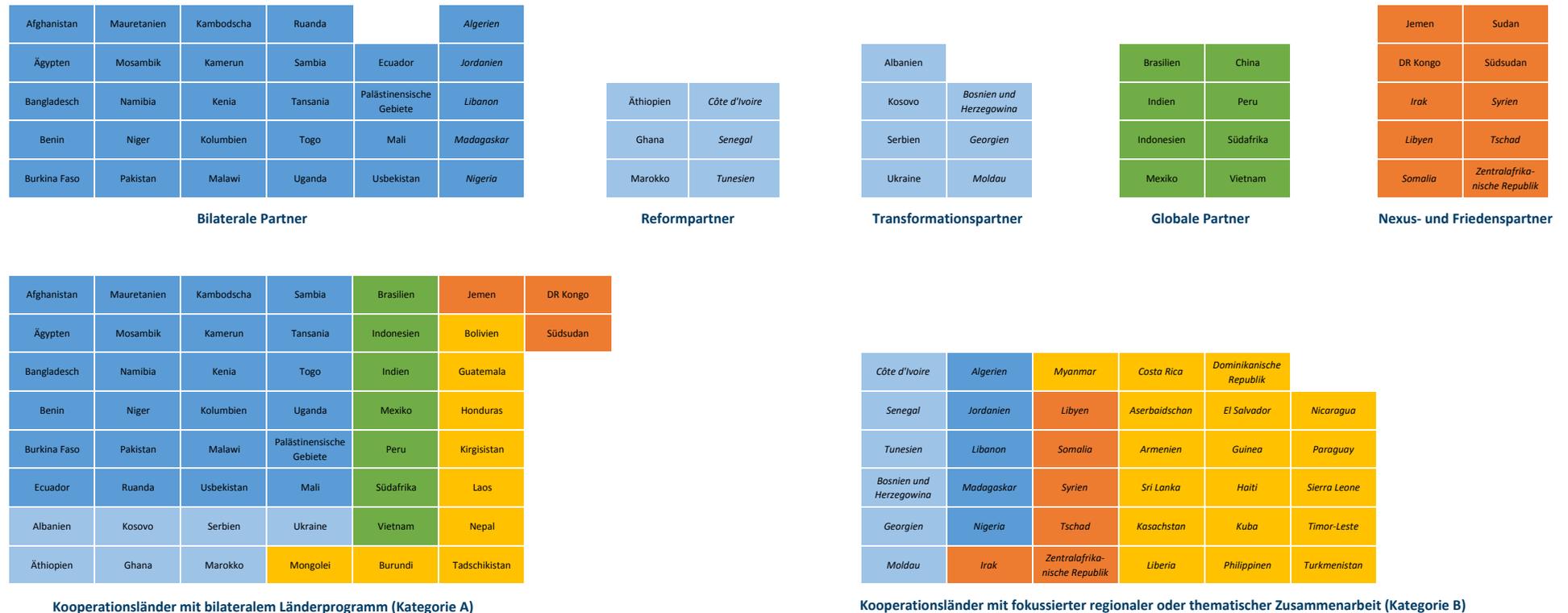
Globale Partnerschaften sollen mit bereits weiterentwickelten Staaten geschlossen werden. Erklärter Fokus der Partnerschaft ist die strategische Zusammenarbeit zu Zukunftsfragen und zum Schutz globaler Güter, insbesondere Umwelt- und Klimaschutz. Die Finanzierung soll vor allem über Kredite und gehebelte Marktmitel stattfinden.

Die dritte Oberkategorie bilden **Nexus- und Friedenspartnerschaften**. Erklärtes Ziel ist es hier, Menschen in Krisen- und Flüchtlingsregionen zu unterstützen und an den Ursachen für die Krisen zu arbeiten. Zur Finanzierung sollen vor allem Instrumente wie die Sonderinitiative „Flucht“ eingesetzt werden. Dazu kommt die Unterstützung durch internationale Hilfsorganisationen (BMZ, 2020a; Bundesregierung, 2020a).

Abbildung 25 stellt die Neuaufteilung für alle Kooperationspartner grafisch dar (BMZ, 2020a; Bundesregierung, 2020a).

Mit „BMZ 2030“ gehen deutliche Änderungen einher. Dies wird in Abbildung 25 deutlich, in der die im Zuge des Reformkonzepts erfolgte Neuzuteilung der Partnerkategorien dargestellt ist. Die 24 „klassischen“ bilateralen Partner sind zwar zum Großteil ehemalige A-Länder, jedoch sind auch fünf frühere B-Länder darunter. Die Reform- und die Transformationspartner setzen sich ebenfalls aus einstmaligen A- und B-Ländern zusammen. Globale Partner sind dagegen ausschließlich vorherige A-Länder mit Ausnahme der VR China, die neu hinzukommt. Nexus- und Friedenspartner sind durchweg ehemalige B-Länder mit Ausnahme Sudans, das neu aufgenommen wurde. Eine tiefere Analyse der Bedingungsfaktoren zur Auswahl der Partnerkategorien erfolgt in Abschnitt 6.2

Abbildung 25 Neuzuteilung der Kooperationsländer, Stand April 2022



Anmerkung: Die Abbildung zeigt die Neuzuteilung einzelner Länder nach Partnerkategorie. Unten findet sich die Einteilung der ehemaligen Kategorien A und B, oben die Neuzuteilung in Bilaterale Partnerschaften mit Unterkategorien (blau), Globale Partnerschaften (grün) und Nexus- und Friedenspartnerschaften (orange). Gelb dargestellt sind die Staaten, die zukünftig keiner Partnerkategorie mehr angehören sollen. Der Gründe hierfür sind eine positive Entwicklung beziehungsweise geringe Bedürftigkeit (die Mongolei, Costa Rica, Armenien, Kasachstan, Aserbaidschan, Sri Lanka), ein Mangel an Reformbereitschaft (Burundi, Myanmar) oder ein zu geringes Fördervolumen im Verhältnis zu anderen Gebern (Bolivien, Guatemala, Honduras, Kirgisistan, Laos, Nepal, Tadschikistan, Dominikanische Republik, El Salvador, Guinea, Haiti, Kuba, Liberia, Nicaragua, Paraguay, Philippinen, Sierra Leone, Timor-Leste, Turkmenistan). B-Länder sind zudem kursiv, um die ehemalige Kategorisierung für die Länder in den neuen Kategorien nachvollziehen zu können. Neu hinzu kommt China als Globaler Partner und Sudan als Nexus- und Friedenspartner. Togo wird in dieser Darstellung noch als Bilateraler Partner im engeren Sinne geführt, ist jedoch seit Mai 2021 Reformpartner. Quelle: eigene Darstellung nach BMZ (2020a, 2022b) und Bundesregierung (2020a).

Quelle: DEval, eigene Darstellung

5.5.2 Thematische Schwerpunkte nach „BMZ 2030“

Das Reformkonzept „BMZ 2030“ ersetzt die elf thematischen Schwerpunkte durch fünf Kern- und zehn Initiativthemen. Künftig sollen EZ-Maßnahmen im Planungsstadium einem oder mehreren Kern- und/oder Initiativthemen zugeordnet werden.⁶⁶ Jede EZ-Maßnahme soll grundsätzlich mindestens einem Kernthema zugeteilt werden, jedoch sind gleichfalls zwei (bilaterale Maßnahmen, Regionalvorhaben) oder drei (Global- und Sektorvorhaben) möglich. Auch Maßnahmen im Gestaltungsspielraum werden in der Regel einem konkreten Aktionsfeld oder Kernthema zugewiesen. Die Zurechnung von EZ-Maßnahmen zu Initiativthemen erfolgt unabhängig von Kernthemen.

Kasten 6 Kern- und Initiativthemen in „BMZ 2030“

Kernthemen

- Frieden und gesellschaftlicher Zusammenhalt (im Folgenden: „Frieden“)
- Eine Welt ohne Hunger („Hungerbekämpfung“)
- Ausbildung und nachhaltiges Wachstum und gute Jobs („Ausbildung“)
- Verantwortung für unseren Planeten – Klima und Energie („Klima und Energie“)
- Schutz unserer Lebensgrundlagen – Umwelt und natürliche Ressourcen („Umweltschutz“)

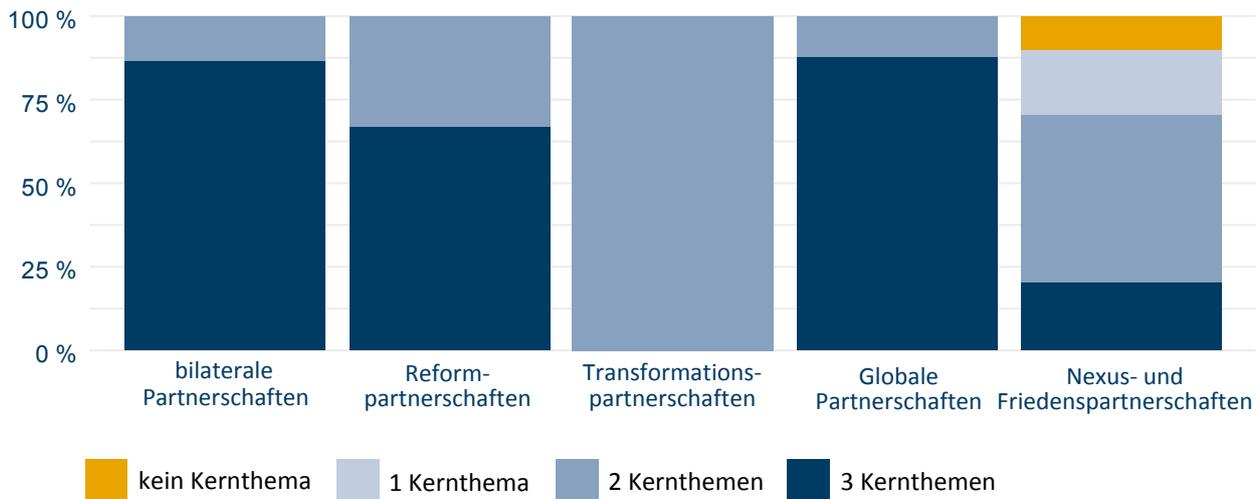
Initiativthemen

- Marshallplan mit Afrika
- Gesundheit, Pandemiebekämpfung und One Health
- Nachhaltige Lieferketten und Grüner Knopf
- Bevölkerungsentwicklung und Familienplanung
- Digitalzentren und Digitalisierung
- Perspektive Heimat
- Allianz für Entwicklung und Klima
- Grüne Bürgerenergie
- Grüner Wasserstoff und Folgeprodukte
- Medienfreiheit, Kreativwirtschaft, Sport für Entwicklung

Die Anzahl der Kernthemen, in denen mit Ländern unterschiedlicher Partnerkategorien eine Zusammenarbeit geplant ist, verdeutlicht die jeweilige thematische Bandbreite. Wie Abbildung 26 zeigt, soll mit der großen Mehrheit der bilateralen und der Globalen Partner in drei Kernthemen zusammengearbeitet werden. Reformpartner werden mehrheitlich in drei, manche auch nur in zwei Kernthemen unterstützt. Im Falle von Nexus- und Friedenspartnern sind es zwischen null und drei, wobei Tschad als einziger NFP keine Förderung im Bereich der Kernthemen erhält.⁶⁷ Transformationspartner bekommen ausnahmslos Unterstützung in zwei Kernthemen.

⁶⁶ Den Kernthemen sind dabei zudem Aktionsfelder zugeordnet. Eine EZ-Maßnahme kann nur Aktionsfelder aus dem dazugehörigen Kernthema bearbeiten.

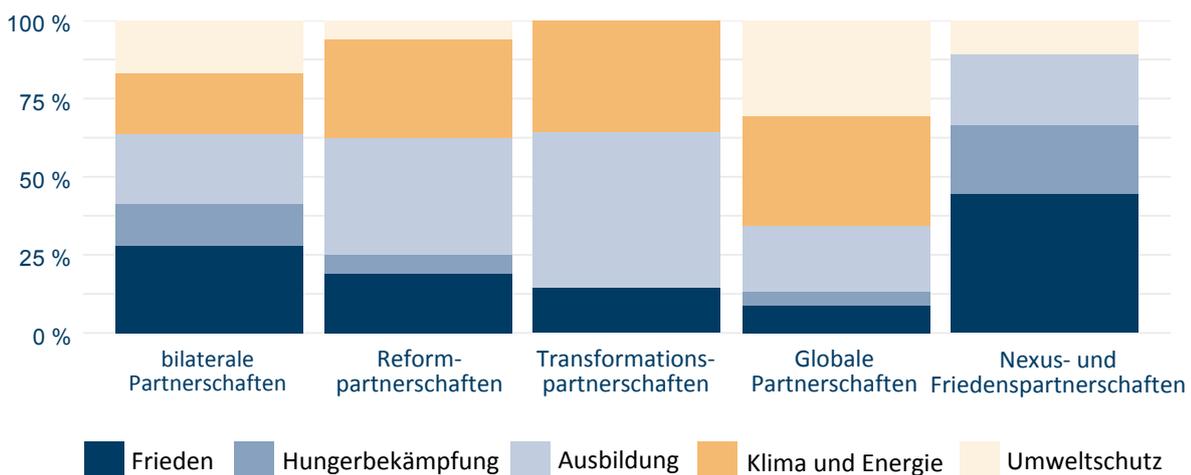
⁶⁷ Die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit mit Tschad ist seit 2008 ausgesetzt. Eine Zusammenarbeit über Sonderinitiativen und den KWI-Titel ist dennoch vorgesehen. Zudem erfolgt eine Kooperation mit regionalen Empfängern. Im Jahr 2021 wurde außerdem die bilaterale staatliche Zusammenarbeit mit Afghanistan und Sudan ausgesetzt. Im Falle von Afghanistan wird jedoch weiterhin mit zivilgesellschaftlichen und kommunalen Akteuren kooperiert.

Abbildung 26 Anzahl der Kernthemen pro Partnerkategorie

Anmerkung: Die Abbildung zeigt die Anzahl geförderter Kernthemen für die im Reformkonzept „BMZ 2030“ definierten Partnerkategorien. Stand: Januar 2021

Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Basis von BMZ (2021e)

Die Zusammenarbeit verfolgt zudem je nach Partnerkategorie einen unterschiedlichen thematischen Fokus. Wie Abbildung 27 zeigt, werden in bilateralen Partnerschaften alle Kernthemen relativ gleichmäßig abgedeckt.⁶⁸ Globale Partnerschaften werden besonders in den Kernthemen „Klima und Energie“ sowie „Umweltschutz“ gefördert. Bei den Reform- und den Transformationspartnern stellen „Ausbildung“ sowie „Klima und Energie“ mehr als die Hälfte der unterstützten Kernthemen. „Umweltschutz“ und „Hungerbekämpfung“ fehlen demgegenüber bei Transformationspartnern gänzlich.

Abbildung 27 Aufteilung der Kernthemen auf Partnerkategorien

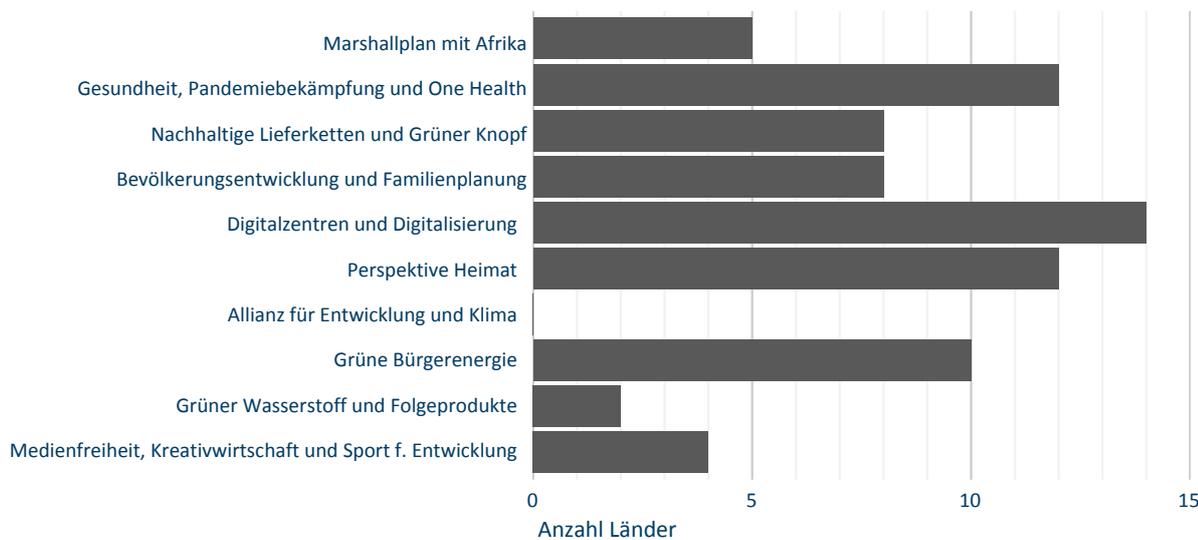
Anmerkung: Die Abbildung zeigt die Verteilung geförderter Kernthemen für die im Reformkonzept „BMZ 2030“ definierten Partnerkategorien. Stand: Januar 2021

Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Basis von BMZ (2021e)

⁶⁸ Die Auswertung beruht auf BMZ-internen Dokumenten (BMZ, 2021e). In die Betrachtung der Kernthemen fließen dabei nur die fünf Kernthemen ein. Die zugehörigen Aktionsfelder und der Gestaltungsspielraum werden hier ausgeklammert.

Initiativthemen werden in unterschiedlichen Partnerländern – anknüpfend an ein oder mehrere Kernthemen oder an den Gestaltungsspielraum – bearbeitet.⁶⁹ Am häufigsten sind dies „Digitalzentren und Digitalisierung“, „Perspektive Heimat“ und „Nachhaltige Lieferketten und Grüner Knopf“, gefolgt von „Marshallplan mit Afrika“ und „Grüne Bürgerenergie“. Die Themen „Bevölkerungsentwicklung und Familienplanung“ und „Allianz für Entwicklung und Klima“ werden hingegen nicht bearbeitet. Im Gestaltungsraum werden vor allem die Themen „Gesundheit, Pandemiebekämpfung und One Health“ sowie „Bevölkerungsentwicklung und Familienplanung“ bearbeitet.⁷⁰ Einzig „Allianz für Entwicklung und Klima“ wird aktuell weder im Gestaltungsspielraum noch anknüpfend an ein Kernthema im Rahmen der bilateralen staatlichen Zusammenarbeit bearbeitet. Dies liegt daran, dass die Zuständigkeit dafür bei der Stiftung Allianz für Entwicklung und Klima liegt und die Mittel für Projekte von nichtstaatlichen Akteuren stammen (BMZ, 2021f).

Abbildung 28 Anzahl der Länder, in denen bestimmte Initiativthemen gefördert werden

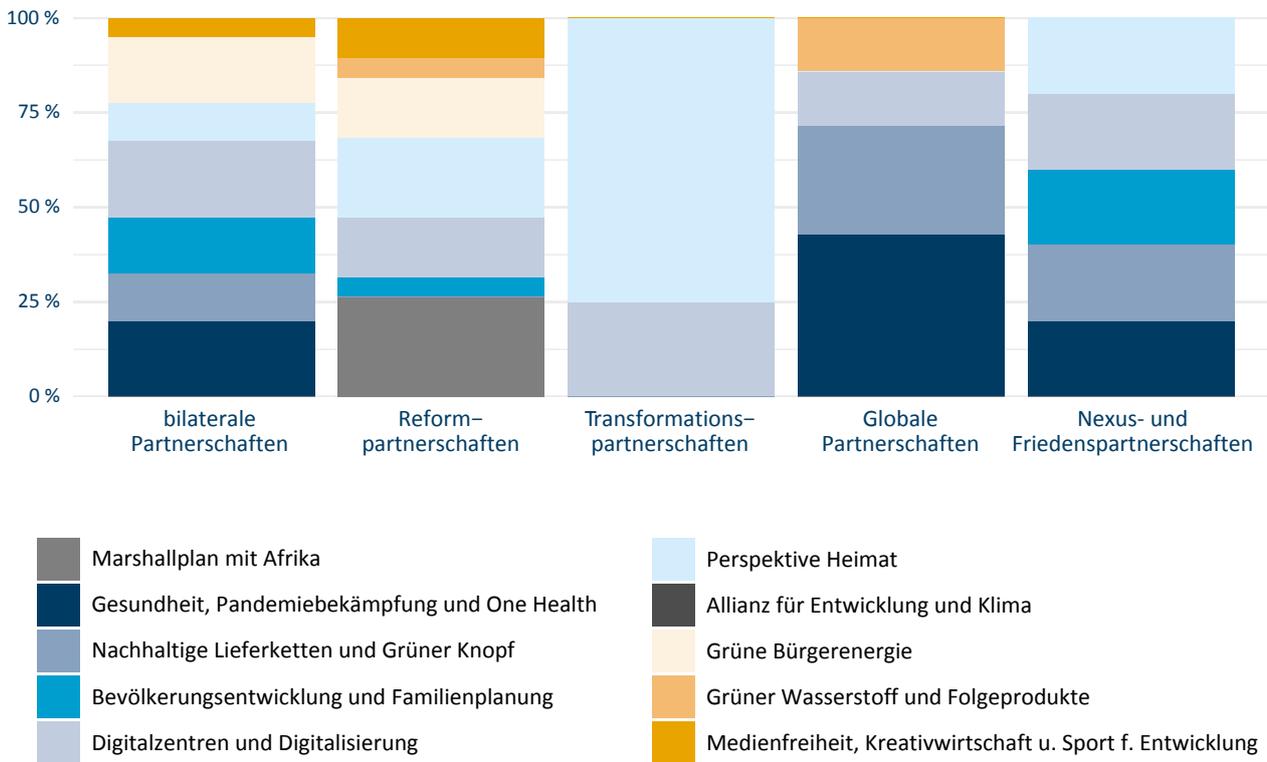


Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Basis von BMZ (2021e)

Die Verteilung der Initiativthemen auf die einzelnen Partnerkategorien ist ebenso sehr divers. Bilaterale Partner und Reformpartner kooperieren insgesamt am häufigsten in Initiativthemen angeknüpft an ein Kernthema. Die thematische Aufteilung ist in diesen Partnerkategorien am stärksten diversifiziert (siehe Abbildung 29). Bilaterale Partner bearbeiten insgesamt fünf unterschiedliche Initiativthemen, und die Verteilung ist dabei relativ gleich gewichtet. Reformpartner bearbeiten gleichfalls insgesamt fünf unterschiedliche Themen, wobei ein Schwerpunkt auf dem Thema „Marshallplan mit Afrika“ liegt. Transformationspartner bearbeiten ausschließlich das Thema „Digitalzentren und Digitalisierung“. Globale Partner fokussieren relativ gleichgewichtet drei Initiativthemen: „Nachhaltige Lieferketten und Grüner Knopf“, „Gesundheit, Pandemiebekämpfung und One Health“ sowie „Grüner Wasserstoff und Folgeprodukte“. Nexus- und Friedenspartner weisen eine Fokussierung auf zwei Initiativthemen – „Perspektive Heimat“ und „Nachhaltige Lieferketten und Grüner Knopf“ – auf.

⁶⁹ Dabei erhält etwa ein Drittel der Partnerländer Unterstützung in einem oder mehreren Initiativthemen, 13 davon in einem, sieben in zwei und zwei in vier. Die Staaten mit vier Initiativthemen sind Ghana als Globaler Partner und Senegal als Reformpartner. Auch die Anzahl der Staaten, die ein Initiativthema anknüpfend an ein Kernthema bearbeiten, unterscheidet sich sehr stark.

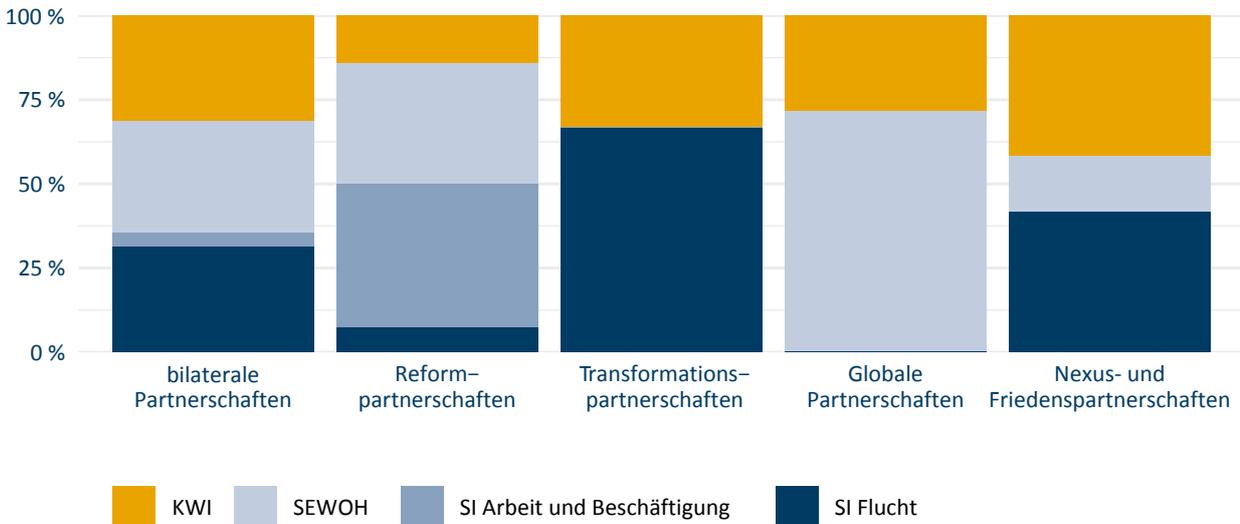
⁷⁰ Die Auswertung beruht auf BMZ-internen Dokumenten (BMZ, 2021e). In die Betrachtung der Initiativthemen fließen im Gegensatz zu den Kernthemen sowohl die an ein Kernthema anknüpfenden als auch die im Gestaltungsspielraum bearbeiteten Themen ein.

Abbildung 29 Aufteilung der Initiativthemen auf Partnerkategorien

Anmerkung: Die Abbildung zeigt die Verteilung geförderter Initiativthemen für die im Reformkonzept „BMZ 2030“ definierten Partnerkategorien. Stand: Januar 2021

Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Basis von BMZ (2021e)

Zusätzlich zu den Kern- und den Initiativthemen unterstützt das BMZ bestimmte Staaten weiterhin durch Sonderinitiativen und KWI. Ebenso wie bei Kern- und Initiativthemen zeigt sich ein starker Fokus auf bilaterale Partner. So erhalten 80 Prozent der Partnerländer Unterstützung in mindestens einer Sonderinitiative oder im Bereich der KWI. Der Fokus liegt auf den Sonderinitiativen „Eine Welt ohne Hunger“ und „Flucht“ sowie im Bereich der KWI (siehe Abbildung 30). Alle Reformpartner sowie Nexus- und Friedenspartner erhalten Mittel aus den unterschiedlichen Sonderinitiativen und KWI. Äthiopien wird als einziger Reformpartner in allen vier Feldern unterstützt. Bei den Reformpartnerschaften liegt der Fokus vor allem auf den Sonderinitiativen „Eine Welt ohne Hunger“ und „Ausbildung und Beschäftigung“, während bei den Nexus- und Friedenspartnerschaften ausschließlich Mittel aus den Sonderinitiativen „Flucht“ und „Ausbildung und Beschäftigung“ fließen. Nur etwa ein Viertel der Transformationspartner erhält Mittel aus der Sonderinitiative „Flucht“ und KWI. Im Bereich der Globalen Partner werden zwei Drittel der Staaten insbesondere über die Sonderinitiative „Eine Welt ohne Hunger“ unterstützt.

Abbildung 30 Aufteilung der Sonderinitiativen und KWI auf Partnerkategorien

Anmerkung: Die Abbildung zeigt die Verteilung geförderter Sonderinitiativen und KWI für die im Reformkonzept „BMZ 2030“ definierten Partnerkategorien. Stand: Januar 2021

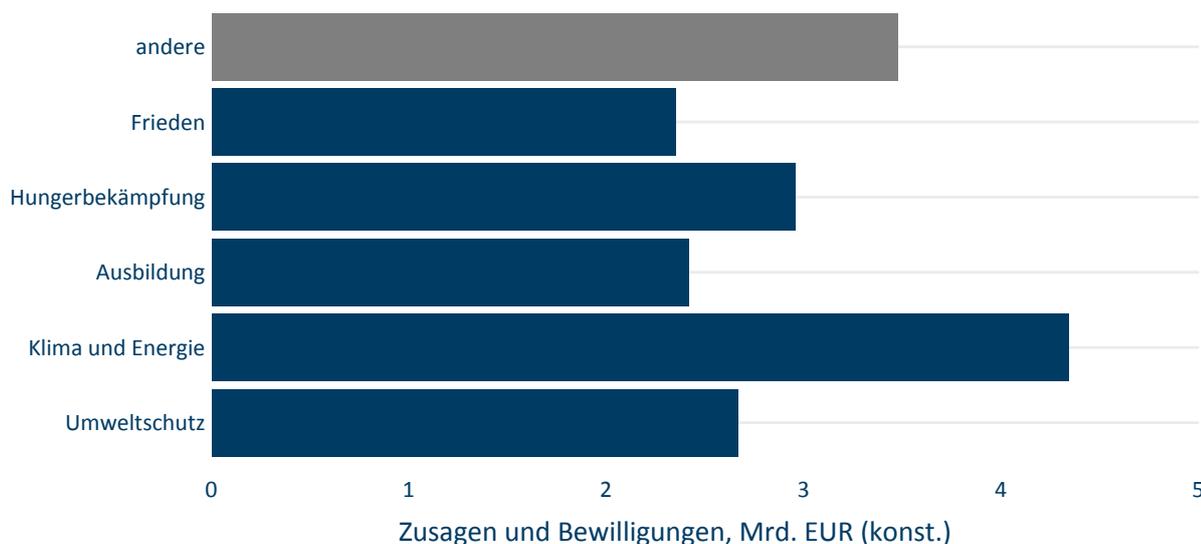
Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Basis von BMZ (2021e)

5.5.3 Ausblick: Inwieweit sind ODA-Leistungen bereits auf die in „BMZ 2030“ definierten Schwerpunktthemen konzentriert?

Laut Reformkonzept „BMZ 2030“ soll sich die bilaterale staatliche Zusammenarbeit mit bilateralen Partnern auf fünf Kernthemen konzentrieren (BMZ, 2020a). Um abzuschätzen, inwiefern dies bereits der Fall ist, werden die Förderbereichsschlüssel den Kernthemen zugeordnet.⁷¹ Mithilfe der thematischen Zuordnung wird der EZ-Anteil berechnet, der in den Jahren 2018 bis einschließlich 2020 diesen fünf Kernthemen gewidmet war.

Vier Fünftel der Zusagen in diesen drei Jahren flossen bereits in die definierten Kernthemen (Abbildung 31). Insgesamt wurden von 2018 bis 2020 Zusagen in Höhe von 14,7 Milliarden Euro in Förderbereichen gemacht, die den fünf „BMZ 2030“-Kernthemen zugeordnet werden können. Dies entspricht 81 Prozent der gesamten Zusagen. Das Kernthema „Klima und Energie“ erhielt die meisten Zusagen (4,3 Milliarden Euro). Darauf folgten „Hungerbekämpfung“ (3 Milliarden Euro) und „Umweltschutz“ (2,7 Milliarden Euro). Vergleichsweise geringere Zusagen bekamen die Kernthemen „Ausbildung“ (2,4 Milliarden Euro) und „Frieden“ (2,3 Milliarden Euro). Der Anteil der Zusagen, der in die definierten Kernthemen floss, war 2020 mit 73 Prozent gegenüber den Jahren 2018 und 2019 mit zusammen 85 Prozent vergleichsweise gering. Im Jahr 2020 erfolgten insbesondere in den Förderbereichen Finanzwesen & Privatwirtschaft, Staat und Zivilgesellschaft sowie Soziale Infrastruktur & Dienste vergleichsweise hohe Zusagen, die nicht den fünf „BMZ 2030“-Kernthemen zugeordnet werden können.

⁷¹ Da Förderbereichsschlüssel mehreren Schwerpunkten zugeordnet sind, kann diese Einordnung nicht über die Schwerpunkte erfolgen. So gibt es beispielsweise Maßnahmen im Förderbereich „Democratic participation and civil society“ in den Schwerpunkten „Bildung“, „Demokratie“, „Frieden“, „Wirtschaft“, „Ernährung/Landwirtschaft“ und „Umwelt“. Eine Darstellung der Methodik zur Verknüpfung von Kernthemen mit Förderbereichsschlüsseln findet sich in Abschnitt 9.3 im Anhang. Bei einem kleinen Anteil der Eintragungen in MeMFIS (3,3 Prozent) fehlen die Angaben zum Förderbereichsschlüssel. Diese wurden für die Analyse entfernt.

Abbildung 31 Zusagen nach Kernthemen des Reformkonzepts „BMZ 2030“, 2018–2020

Anmerkung: Die Abbildung zeigt Zusagen und Bewilligungen der bilateralen staatlichen EZ aus Haushaltsmitteln des BMZ in Milliarden Euro (preisbereinigt) im Zeitraum 2018 bis 2020 in Förderbereichen, die den im Reformkonzept „BMZ 2030“ vorgestellten Kernthemen zugeordnet werden können. Zusagen, die keinem Kernthema zugeordnet werden können, sind in der Kategorie „andere“ zusammengefasst. Stand: Januar 2021

Quelle: DEval, eigene Darstellung auf Basis von BMZ (2021e)

5.6 Fazit

Das Streben der deutschen Entwicklungspolitik nach geografischer und thematischer Konzentration hat sich im Betrachtungszeitraum nicht in der Allokation bilateraler staatlicher EZ aus Haushaltsmitteln niedergeschlagen. Die Befunde beziehen sich auf zwei bedeutende Instrumente politischer Steuerung, die dem BMZ zur Umsetzung der politischen Absichtsbekundung zur Verfügung stehen: die Bestimmung von Kooperationsländern mit direkter staatlicher Zusammenarbeit und die Allokation von Zusagen aus Haushaltsmitteln. Über den Gesamtzeitraum lässt sich weder eine Abnahme der Anzahl der A-Länder noch der Gesamtzahl der Kooperationspartner feststellen. Auch in den Zusagen schlägt sich die angestrebte geografische Konzentration der bilateralen staatlichen EZ aus Haushaltsmitteln des BZM nicht nieder. Das generelle Verteilungsmuster – viele Kooperationspartner erhalten Zusagen sehr unterschiedlichen Umfangs – erweist sich im Untersuchungszeitraum als weitgehend stabil. Dennoch zeigen sich im Detail Veränderungen.

Das relative Gewicht der A-Länder schwindet durch proportional stärker steigende Zusagen an B-Länder. A-Länder verzeichnen zwar absolut gesehen wachsende durchschnittliche jährliche Zusagen, Zusagen für B-Länder nehmen jedoch im Vergleich stärker zu. Der relative Bedeutungsverlust der A-Länder wird durch steigende Zusageanteile regionaler Empfänger verstärkt (siehe Kapitel 4).

Bei näherer Betrachtung finden sich Anzeichen, dass insbesondere die an Bedeutung gewinnende Vergabe nach thematischen Schwerpunkten Konzentrationsbemühungen nicht zuträglich ist. So werden vergleichsweise viele Haushaltsmittel der thematischen Allokation Ländern mit nachgeordnetem oder ohne Partnerstatus zugesagt. Dies spiegelt das Primat thematischer Schwerpunkte der thematischen Allokation wider. Die steuernde Wirkung des Kooperationsstatus scheint hier schwächer ausgeprägt als in der instrumentellen Allokation.

Ausstiegsprozesse aus der bilateralen staatlichen EZ erweisen sich als träge. Herabstufungen des Status von Kooperationsländern gehen – zumindest kurzfristig – selten mit einem Rückgang der Zusagen einher, teilweise steigen sie sogar. Dies ist im Lichte potenzieller negativer Auswirkungen eines plötzlichen Wegfalls der Unterstützung erwartbar: Das Erreichen entwicklungspolitischer Ziele wird gefährdet und partnerschaftliche

Beziehungen können Schaden nehmen (Lücking et al., 2021). Zugleich liegt in der Ungleichzeitigkeit der Wirkung von Hoch- und Herabstufungen eine besondere Herausforderung für Konzentrationsprozesse in der Entwicklungspolitik.

Auch bezüglich entwicklungspolitischer Inhalte zeichnet sich keine Konzentration der EZ ab. Der konstante Anteil der Zusagen im Gestaltungsspielraum deutet darauf hin, dass keine stärkere Fokussierung auf vereinbarte Schwerpunkte erfolgte. Es lässt sich zudem weder feststellen, dass Partnerländer durchschnittlich in weniger Schwerpunkten gefördert wurden, noch zeichnet sich eine Konzentration auf weniger Förderbereiche ab noch ist eine stärkere Ungleichverteilung der Zusagen unter Förderbereichen zu konstatieren. In jedem Jahr zwischen 2000 und 2020 wurden in allen aggregierten Förderbereichen Zusagen der bilateralen staatlichen EZ aus Haushaltsmitteln gemacht. Sie war somit im Untersuchungszeitraum geografisch und thematisch breit aufgestellt.

Durch die Reduktion der Gesamtzahl der Partnerländer mit „BMZ 2030“ werden Prozesse der Aussteuerung und Geberkoordinierung relevanter. Mit einer signifikanten Anzahl ehemaliger Kooperationspartner soll die bilaterale staatliche – nicht jedoch die nichtstaatliche und multilaterale – Entwicklungszusammenarbeit beendet werden. Prozesse der Aussteuerung gewinnen dabei an Bedeutung, um potenzielle negative Folgen für Zielgruppen, aber ebenso Reputationsverlust zu vermeiden. Dasselbe gilt für die Geberkoordinierung, beispielsweise im Rahmen der gemeinsamen Programmplanung (*Joint Programming*) der EU (Ertl, 2021; Lücking et al., 2021).

Die deutlichere Profilierung im neuen Partnerschaftsmodell könnte einer spezifischen Form der Konzentration förderlich sein. Das neue Partnerschaftsmodell führt mehr sowie stärker zugeschnittene Kategorien der Kooperation ein. Ein Beispiel sind die Globalen Partner. Hier zeigt die Analyse der Aufteilung von Kernthemen eine vergleichsweise starke thematische Ungleichverteilung zugunsten der Themen „Klima und Energie“ sowie „Umweltschutz“. Im Fokus stehen somit globale öffentliche Güter, deren Förderung weltweit Nutzen zugunsten aller sozioökonomischen Gruppen über Generationen hinweg entfaltet. Während die Zusammenarbeit mit „klassischen“ bilateralen Partnerschaften weiterhin breit angelegt ist, zeichnen sich die Nexus- und Friedenspartnerschaften sowie die Reform- und die Transformationspartnerschaften ebenfalls durch eine stärkere Ungleichverteilung aus. Durch das in Aussicht gestellte stärkere Verweben von Partnerstatus und thematischem Fokus deutet sich somit eine spezifische Form der Konzentration an: auf *bestimmte* Themen in *bestimmten* Ländern, ohne dass notwendigerweise die geografische oder die thematische Allokation im Allgemeinen zunimmt. Trotz der mit fünf Kernthemen, zehn Initiativthemen und sechs Qualitätsmerkmalen weiterhin breiten thematischen Ausrichtung wäre somit eine Konzentration innerhalb der Partnerkategorien möglich.⁷² Es erscheint sinnvoll, die Implementierung von „BMZ 2030“ unter diesem Gesichtspunkt der Konzentration zukünftig zu evaluieren.

⁷² Qualitätsmerkmale beschreiben Themen, die bei allen entwicklungspolitischen Maßnahmen berücksichtigt werden sollen (BMZ, 2020a). Die Qualitätsmerkmale sind: (1) Menschenrechte, Geschlechtergleichstellung und Inklusion, (2) Armutsbekämpfung und Reduzierung der Ungleichheit, (3) Umwelt- und Klimaprüfung, (4) Digitalisierung („Digital als Standard“), (5) Anti-Korruption und Integrität, (6) Konfliktsensibilität („Do no harm“).

6. BEDINGUNGSFAKTOREN ENTWICKLUNGSPOLITISCHER ZUSAMMENARBEIT

Über die Betrachtung von Konzentration hinaus wird in der Studie den Bedingungsfaktoren für beobachtete Allokationsmuster nachgegangen. Im Fokus dieses Kapitels steht nun die Frage, welche Eigenschaften von Partnerländern mit Zusagen der bilateralen staatlichen EZ aus Haushaltsmitteln zusammenhängen.

Die vorliegende Studie bietet keine reine Aktualisierung bestehender Erkenntnisse, da im Gegensatz zu den meisten Allokationsstudien, die alle Formen der Entwicklungszusammenarbeit betrachten, der Fokus auf der bilateralen staatlichen EZ liegt. Bestehende Untersuchungen lassen erwarten, dass der Einfluss von Bedingungsfaktoren für verschiedene Formen von EZ unterschiedlich ausfällt. Dies legt erstens der Befund nahe, dass die Art der EZ, beispielsweise bilaterale staatliche oder nichtstaatliche EZ, gezielt ausgewählt wird (Dietrich, 2013, 2016; Winters und Martinez, 2015; Bermeo, 2018). Zweitens zeigt sich in empirischen Studien, dass Bedingungsfaktoren von ODA-Leistungen zwischen Instrumenten differieren (Nunnenkamp und Öhler, 2011). Drittens – und zuletzt – können Bedingungsfaktoren auch je nach Sektor variieren, wie Dietrich (2011) in ihrer Analyse des Gesundheitssektors zeigt. Darüber hinaus werden mit der vorliegenden Untersuchung existierende Studien aktualisiert, die sich spezifisch der Allokation der deutschen EZ widmen.

Zudem ist davon auszugehen, dass sich entwicklungspolitische Zielsetzungen über die Zeit ändern. Einschneidende Ereignisse, wie das Ende des Kalten Krieges (Fleck und Kilby, 2010) oder die Unterzeichnung des Pariser Abkommens (Bickenbach et al., 2019), haben vermutlich Einfluss auf die relative Bedeutung bestimmter Eigenschaften von Partnerländern. Schließlich zeigt sich in empirischen Analysen, dass beispielsweise der Anteil an ODA-Leistungen, die abhängig von der Regierungsführung potenzieller Kooperationsländer gezahlt werden, schwankt (Annen und Knack, 2019). In den Perioden zwischen einschneidenden Ereignissen scheint Entwicklungszusammenarbeit hingegen stark pfadabhängig zu sein (Faust und Ziaja, 2012; Sraieb, 2015). Durch eine Unterteilung des Untersuchungszeitraums in vier Fünfjahresperioden werden im Folgenden auch Veränderungen in Allokationsmustern betrachtet.

Die Analyse beruht auf den geschätzten konditionalen Zusammenhängen einer Regressionsanalyse. Die Ergebnisse sind tabellarisch in Abschnitt 9.10 im Anhang dargestellt. Besser interpretierbar sind jedoch die im Haupttext enthaltenen grafischen Darstellungen der geschätzten Zusammenhänge.

6.1 Bedingungsfaktoren entwicklungspolitischer Zusammenarbeit: Bedürftigkeit, Regierungsführung und Eigeninteressen

In der Forschung haben sich Bedürftigkeit, die politisch-institutionelle Verfasstheit und Eigeninteressen als Erklärungsfaktoren von Allokationsmustern etabliert. Zurückgehend auf McKinlay und Little (1979) wurde zunächst zwischen Interessen der Entwicklungspartner und der Bedürftigkeit von Kooperationsländern unterschieden. Eine einflussreiche Studie von Burnside und Dollar (2000) führte zudem die Regierungsführung von Kooperationsländern im Sinne guter makroökonomischer Politiken als analytische Kategorie ein.⁷³ Diese drei Erklärungsmuster stellen den Ausgangspunkt für die Studie dar.⁷⁴

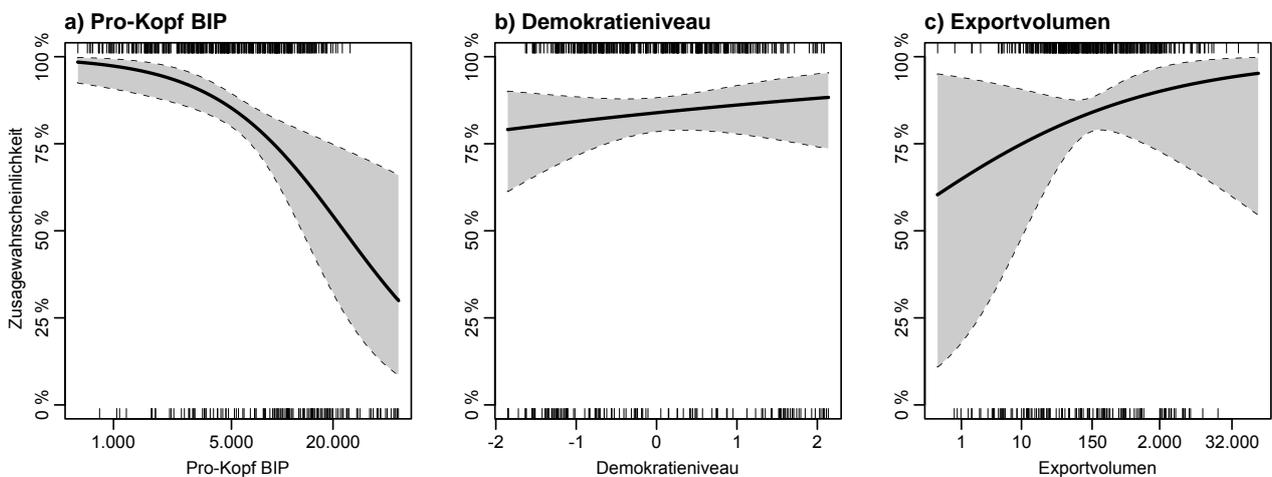
Um Fehlschlüssen aufgrund des Einflusses von Störfaktoren vorzubeugen, wird der Einfluss von Faktoren kontrolliert, die die Erklärungsfaktoren und die Höhe der Zusagen beeinflussen könnten. Dies betrifft einerseits die Bevölkerungsgröße. Zumeist findet sich ein signifikanter positiver Zusammenhang zwischen Bevölkerungsgröße und Allokation (Clist, 2011; Dreher et al., 2015; Faust und Ziaja, 2012; Hoeffler und Outram,

⁷³ Die Darstellung des Forschungsstandes basiert auf einer systematischen Literaturrecherche.

⁷⁴ Einschränkung ist anzumerken, dass Entwicklungsorientierung, Eigeninteresse und Leistung von Kooperationsländern nicht notwendigerweise alternative Erklärungsansätze darstellen. So argumentiert Bermeo (2017), dass angesichts einer immer engeren internationalen Verzahnung entwickelte Länder zunehmend mit negativen Spill-over-Effekten konfrontiert werden. EZ strebe demnach die Vermeidung dieser Spill-over-Effekte durch Entwicklung der Kooperationsländer an. Nichtsdestotrotz orientiert sich die folgende Darstellung an den drei Haupterklärungsfaktoren, um die Anschlussfähigkeit an den Großteil der Literatur zu wahren.

2011; Nunnenkamp und Öhler, 2011). Dieser könnte Ausdruck von Bedürfnisorientierung sein, da Ressourcenbedarf und Bevölkerungsgröße vermutlich korrelieren,⁷⁵ aber ebenso darauf hindeuten, dass politische Interessen nur eine geringe Rolle spielen, da sich kleine (und arme) Länder besonders dafür eignen, politische Konzessionen durch Mittelzusagen zu erwirken (de Mesquita und Smith, 2009). Entgegen dieser Argumentation könnte der Befund jedoch gleichfalls wirtschaftliches Interesse an einer größeren potenziellen Abnehmerschaft deutscher Exporte ausdrücken (Faust und Ziaja, 2012). Insgesamt erscheint die Bevölkerungsgröße deshalb nur bedingt geeignet zu sein, um Rückschlüsse auf spezifische Einflussfaktoren zu erkennen. Aus diesen Gründen wird die Variable lediglich zur Kontrolle verwendet. Andererseits wird die Distanz der Empfängerländer zu Deutschland kontrolliert. Das hat den theoretischen Hintergrund, dass näher gelegene Länder in der (auch öffentlichen) Wahrnehmung eine wichtigere Rolle spielen und daher mehr Mittel erhalten (Bermeo, 2017).

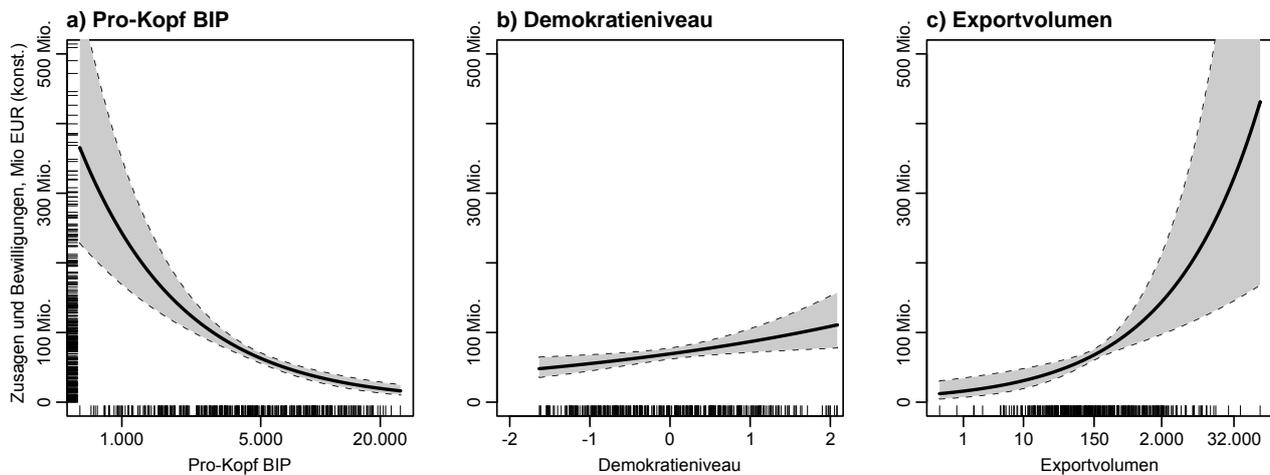
Abbildung 32 Bedingungsfaktoren für die Selektion von Partnerländern



Anmerkung: Die Abbildungen zeigen die auf Basis des statistischen Modells geschätzte Wahrscheinlichkeit, Zusagen zu erhalten, in Abhängigkeit der jeweils genannten Variable. Vorhergesagt werden jeweils Punktschätzer, die durch die schwarze Linie verbunden sind, nebst dem als graue Fläche dargestellten 95-Prozent-Konfidenzintervall für 100 über den gesamten Wertebereich der jeweils betrachteten Variable gleichverteilte Werte. Tatsächlich beobachtete Zusagen werden als Striche am unteren (für Länder, die keine Zusage erhalten) und oberen (für Länder, die Zusagen erhalten) Ende der Abbildung dargestellt. Für die Werte der jeweils nicht dargestellten Variablen wird der Mittelwert angenommen. Die Achsen für Pro-Kopf BIP und Exportvolumen sind logarithmisch skaliert.

Quelle: DEval, eigene Darstellung

⁷⁵ Zugleich erhalten bevölkerungsärmere Länder vergleichsweise höhere ODA-Leistungen pro-Kopf (Henderson, 1971), ein sogenannter *small-country bias* (Nunnenkamp und Öhler, 2011).

Abbildung 33 Ergebnisse zur Allokation in Partnerländern

Anmerkung: Die Abbildungen zeigen die auf Basis des statistischen Modells geschätzte Höhe der Zusagen und Bewilligungen in Abhängigkeit der jeweils genannten Variable. Vorhergesagt werden jeweils Punktschätzer, die durch die schwarze Linie verbunden sind, nebst dem als graue Fläche dargestellten 95-Prozent-Konfidenzintervall für 100 über den gesamten Wertebereich der jeweils betrachteten Variable gleichverteilte Werte. Tatsächlich beobachtete Werte der jeweils genannten Variable werden als Striche am unteren Ende der Abbildung dargestellt. Tatsächlich beobachtete Zusagen und Bewilligungen werden in der linken Abbildung am linken Rand angezeigt. Für die Werte der jeweils nicht dargestellten Variablen wird der Mittelwert angenommen. Die Achsen für Pro-Kopf BIP und Exportvolumen sind logarithmisch skaliert. Für eine bessere Lesbarkeit wird nicht der gesamte Wertebereich der Y-Achse dargestellt. Quelle: DEval, eigene Darstellung

6.1.1 Bedürftigkeit

Argument und Forschungsstand

Dem übergeordneten Prinzip „Niemanden zurücklassen“ folgend, ist eine der bekundeten Leitideen der deutschen EZ, „benachteiligte und diskriminierte Bevölkerungsgruppen sowie die Ärmsten der Armen in den Mittelpunkt“ (BMZ, 2017) zu rücken. Insofern sollten insbesondere sozioökonomisch wenig entwickelte Länder und arme Bevölkerungsgruppen Zuwendungen erhalten. Dann entspräche Entwicklungszusammenarbeit auch ihrem als Wesenskern definierten hauptsächlichen Ziel: der Förderung wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung von Entwicklungsländern (OECD, 2021a).

In der Gesamtschau bestätigt die empirische Forschung die Erwartung, dass die Bedürftigkeit bei Allokationsentscheidungen eine wichtige Rolle spielt. In den meisten Studien wird ein enger Zusammenhang zwischen der ökonomischen Situation des Partnerlandes und entwicklungspolitischen Leistungen identifiziert.⁷⁶ Jedoch ist mangelnde wirtschaftliche Entwicklung nicht notwendigerweise der bedeutendste Erklärungsfaktor (vgl. zum Beispiel Alesina und Dollar, 2000; Berthélemy, 2006a).

Bezogen auf Deutschland herrscht weitestgehend Konsens hinsichtlich der Feststellung, dass Bedürftigkeit ein bedeutender Faktor bei der Selektion von Kooperationsländern und der Mittelallokation ist (Betzold, 2015; Dreher et al., 2015; Hoeffler und Outram, 2011). In einem Vergleich der sechs größten Geber identifiziert Younas (2008) Deutschland und (eingeschränkt) das Vereinigte Königreich gar als einzige Akteure, deren

⁷⁶ So wird in zahlreichen Studien ein statistisch signifikanter Zusammenhang zwischen dem BIP pro Kopf und dem Umfang von ODA-Leistungen festgestellt (Acht et al., 2014; Berthélemy, 2006a; Clist, 2011; Dreher et al., 2015; Dreher und Fuchs, 2015; Fuchs und Vadlamannati, 2013; Han et al., 2020; Harmáček et al., 2018; In'airat, 2014a; Miller et al., 2013; Nunnenkamp und Öhler, 2011; Opršal et al., 2016; Sraieb, 2015; Stepping, 2016). Darüber hinaus werden seltener auch die Kindersterblichkeit unter fünf Jahren (Han et al., 2020; Nunnenkamp und Öhler, 2011; Younas, 2008) oder der Human Development Index (Nunnenkamp und Öhler, 2011; Stepping, 2012a) als Maß für die Bedürftigkeit verwendet.

Umfang von ODA-Leistungen bedeutend mit einer sich verschlechternden ökonomischen Lage im Kooperationsland korreliert. Allerdings – und das relativiert die Aussagen – erhalten sehr arme Länder nicht mehr ODA von Deutschland als arme Länder, während diese hingegen deutlich mehr bekommen als reiche Länder, wie Faust und Ziaja (2012) zeigen. Auch Nunnenkamp und Öhler (2011) beschreiben die Allokation des BMZ als armutsorientiert, sehen aber gleichzeitig einen Fokus der gesamten deutschen ODA auf Länder mittleren Einkommens (*Middle Income Countries*, MICs), beispielsweise beim Schuldenerlass. Ebenfalls diesem Muster entspricht der Befund, dass die Mehrheit der Kooperationsländer den MICs zugeordnet werden kann (Baydag et al., 2018; OECD, 2010, 2015). In diesem Sinne wird im jüngsten DAC-Prüfbericht (OECD, 2021b) festgestellt, dass nur zwei der 20 größten Empfänger deutscher EZ zu den am wenigsten entwickelten Ländern gehören. Zudem stelle „BMZ 2030“ eine Verringerung der LDCs unter bilateralen Partnern in Aussicht.

Analyseergebnis

Die hier erfolgte Analyse zeigt, dass Zusagen der bilateralen staatlichen EZ aus Haushaltsmitteln armutsorientiert erfolgen. Mit einem verringerten Pro-Kopf-Einkommen gehen einerseits mit höherer Wahrscheinlichkeit Zusagen einher und andererseits durchschnittlich höhere Zusagen unter Zusageempfängern.⁷⁷ Eine Verringerung des Pro-Kopf-Einkommens um 10 Prozent – unter Annahme ansonsten gleicher Bedingungen – erhöht die Chance, Zusagen in der Folgeperiode zu erhalten, um durchschnittlich 13 Prozent.⁷⁸ Analog liegen Zusagen unter Mittelempfängern durchschnittlich 9 Prozent höher.

Die periodenspezifischen Modelle deuten auf eine abnehmende Bedeutung der Armutsorientierung in der thematischen Allokation hin. Zwar zeigt sich über den Gesamtzeitraum sowohl für die instrumentelle als auch für die thematische Allokation ein robuster Zusammenhang zwischen Bedürftigkeit einerseits sowie der Höhe und Wahrscheinlichkeit von Zusagen andererseits. In der Periode 2015–2020 hingegen ist der Zusammenhang zumindest deutlich schwächer ausgeprägt. Eine Ursache hierfür ist die vergleichsweise geringere Armutsorientierung der thematischen Allokation in dieser Periode, in der die Sonderinitiativen einen substanziellen Teil der thematischen Allokation ausmachten.⁷⁹ Länder mit vergleichsweise hohen Zusagen in dieser Zeit und einem vergleichsweise hohen Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt waren die Türkei, Libanon, die Ukraine, Tunesien, Ägypten, Irak und Jordanien.⁸⁰

Zusammenfassend deuten diese konditionalen (das heißt für Einflüsse anderer möglicher Bedingungsfaktoren kontrollierenden) Zusammenhänge darauf hin, dass Bedürftigkeit unter den untersuchten Faktoren an Bedeutung verliert. Dennoch gilt für die instrumentelle und die thematische Allokation in jeweils jeder betrachteten Periode, dass bedürftigere Länder mit höherer Wahrscheinlichkeit Zusagen erhalten und diese durchschnittlich höher sind.

6.1.2 Staatliche Kapazität, politisch-institutionelle Verfasstheit und gute Regierungsführung

Die empirische Forschung findet deutliche Hinweise dafür, dass die Kapazität und die politisch-institutionelle Verfasstheit von Kooperationsländern den Erfolg von Entwicklungszusammenarbeit beeinflussen. Ausgangspunkt der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit der politisch-institutionellen Verfasstheit ist

⁷⁷ Dieser Befund ist robust bei Inklusion der alternativen Indikatoren für Bedürftigkeit (Kindersterblichkeit und *Human Development Index*) und zeigt sich auch in gesonderten Modellen für die thematische und die instrumentelle Allokation.

⁷⁸ Allgemein gilt für die Interpretation geschätzter Koeffizienten logarithmierter Variablen, dass sich das Chancenverhältnis (die *Odds Ratio*, OR) berechnet als $OR = e^{\beta \log(k)} = k^{\beta}$, wobei β den Wert des Koeffizienten bezeichnet und k den jeweiligen Faktor (beispielsweise 1,01 für einen Zuwachs um 1 Prozent). Die hier beschriebene Verringerung des BIP p. K. um 10 Prozent entspricht beispielsweise einer Zunahme der Chance um 13 Prozent ($\beta = -1,14$, $k = 0,9$ und $OR = e^{-1,14 \log(0,9)} = 0,9^{-1,14} = 1,13$).

⁷⁹ Die Regressionsanalysen für die thematische Allokation der Periode 2015 bis 2020 zeigen in der Selektionsstufe einen vergleichsweise schwachen negativen nicht signifikanten konditionalen Zusammenhang. Die Ergebnisse der Allokationsstufe deuten auf keinen konditionalen Zusammenhang hin.

⁸⁰ Irak, Libanon, Jordanien und die Türkei zählten zudem (neben Äthiopien) zu den fünf größten Empfängern thematischer Allokation zwischen 2000 und 2020. Seit Einführung der Sonderinitiativen 2014 stammte der Großteil der Zusagen aus den Titeln der KWI/ÜH (insbesondere Irak und Libanon) und der SI „Flucht“ (vor allem Jordanien, die Türkei, Irak und Libanon).

ein zunächst überraschender Befund in Überblicksstudien: Es findet sich keine Evidenz für einen Zusammenhang zwischen Entwicklungszusammenarbeit und Wachstum (Doucouliagos und Paldam, 2009, 2011, 2013; Faust und Leiderer, 2008; Mekasha und Tarp, 2013, 2019).

Bei genauerer Betrachtung zeigt sich, dass Erfolge von EZ – zumeist gemessen anhand von wirtschaftlichem Wachstum oder Projekterfolgsquoten aus Evaluierungen – bedeutend von der politischen Verfasstheit sowie der Regierungstätigkeit in Kooperationsländern abhängen. Demnach seien gute makroökonomische Politiken (Burnside und Dollar, 2004, 2000; Easterly et al., 2004; Ram, 2004), ein hohes Demokratieniveau sowie politische und bürgerliche Freiheitsrechte (Svensson, 1999; siehe auch Lührmann et al., 2017), politische Stabilität (Chauvet und Guillaumont, 2004), Rechtsstaatlichkeit (Dollar und Levin, 2005) und gute Regierungsführung (Burnside und Dollar, 2004) Eigenschaften von Kooperationsländern, die den Erfolg von Entwicklungspolitik positiv beeinflussen.

Selbst wenn die Robustheit der Ergebnisse umstritten ist (Easterly et al., 2004; Rajan und Subramanian, 2008; Roodman, 2007), gibt es Hinweise, dass gezielte Allokation auf der Grundlage politisch-institutioneller Charakteristika der Kooperationsländer den Erfolg von Entwicklungspolitik steigern könnte. DEval-Evaluierungen kommen gleichfalls zu dem Schluss, dass Vorhaben in Ländern mit höherer staatlicher Kapazität durchschnittlich als erfolgreicher (Wencker und Verspohl, 2019) und nachhaltiger (Noltze et al., 2018) bewertet werden.

Zudem wird in jüngeren Studien auf die Gefahr hingewiesen, dass Entwicklungszusammenarbeit autoritäre Regime stärken (Bader und Faust, 2014; Kono und Montinola, 2009; Morrison, 2009) und Klientelismus fördern (Hodler und Raschky, 2014) könnte.⁸¹ Zuletzt haben Younas (2008), Alesina und Dollar (2000), Clist (2011), Hoeffler und Outram (2011) sowie Zanger (2000) hervorgehoben, dass Demokratieförderung für Entwicklungspartner ein Wert an sich sein kann. In der Gesamtschau hat die Forschung somit zahlreiche Hinweise für eine positive Wirkung der politisch-institutionellen Verfasstheit von Kooperationsländern auf den Erfolg von EZ identifiziert.

Vor dem Hintergrund dieser Befunde ist es wenig verwunderlich, dass demokratischere, besser regierte und weniger korrupte Länder mehr ODA erhalten. Dies gilt im Allgemeinen (vgl. zum Beispiel Alesina und Dollar, 2000; Clist, 2011; Hoeffler und Outram, 2011) und für spezifische Geldflüsse wie die Klimaanpassungshilfe (Betzold und Weiler, 2018; Weiler et al., 2018). Entwicklungspartner scheinen Regierungsführung in Kooperationsländern somit zunehmend bei Allokationsentscheidungen zu berücksichtigen (für einen Überblick siehe Dietrich und Winters, 2021). Vergleichende Studien offenbaren jedoch zugleich deutliche Unterschiede in der Selektivität zwischen Gebern (Easterly und Pfutze, 2008; Schudel, 2008).

Studien zur Vergabepaxis von Deutschland finden ebenfalls, dass „gut“ regierte und demokratischere Länder bevorzugt werden (Hoeffler und Outram 2011; Nunnenkamp und Öhler 2011). Im Einklang mit diesen Befunden hebt der Index für *Donor Performance* des Center for Global Development (Zentrum für globale

⁸¹ Auch Bürger*innen der Geberländer sehen in Korruption ein Hindernis für wirksame EZ (Bauhr et al., 2013; Bauhr und Charron, 2018; Prediger und Sattelberger, 2018) und zeigen breite Unterstützung für Konditionalität (Bodenstein und Faust, 2017). Neuere Untersuchungen, in denen Entwicklungsgelder mit Vermögen auf Offshore-Konten in Verbindung gebracht werden (Andersen et al., 2020), könnten diese Unterstützung für Konditionalität weiter verstärken.

Entwicklung) hervor, dass ein vergleichsweise großer Teil deutscher ODA-Mittel „gut“ regierten Länder zugutekomme. Die Ergebnisse variieren jedoch etwas je nach genutztem Indikator⁸² und betrachtetem Zeitraum⁸³.

Analyseergebnis

Im Sinne einer guten Abgrenzbarkeit zwischen Einflüssen der Herrschaftsform einerseits und der Regierungsführung andererseits werden in der vorliegenden Analyse vergleichsweise eng definierte Konzepte verwendet. Demokratie bezeichnet hier demnach die elektorale Komponente von Demokratien im Sinne der von Dahl (1971) vorgeschlagenen konstitutiven Dimensionen der freien Partizipation und des öffentlichen Wettbewerbs auf Grundlage von Wahlen.⁸⁴ Die hier verwendete Konzeption guter Regierungsführung wird verstanden als die Fähigkeit zur Setzung und Durchsetzung von Regeln sowie zur Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen unabhängig davon, ob es sich um ein demokratisches Regime handelt (Fukuyama, 2013). Zudem wird der Grad politischer Korruption betrachtet.

Die hier erfolgte Analyse steht hinsichtlich der Herrschaftsform im Einklang mit den Befunden der Forschung: Ein steigendes Demokratieniveau geht, ceteris paribus, mit steigenden Zusagen einher.⁸⁵ Dies gilt ebenfalls für die Wahrscheinlichkeit, Zusagen zu erhalten, jedoch ist der Zusammenhang hier nicht mit hinreichender Sicherheit bestimmbar.

Für die Regierungsführung und die politische Korruption hingegen zeigen sich keine eindeutigen Zusammenhänge. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass Verbesserungen der Regierungsführung mit geringerer Zusagewahrscheinlichkeit von Mitteln der thematischen Allokation in Folgeperioden in Verbindung stehen.⁸⁶ Ein derartiger Konnex lässt sich aber weder für die Allokations- noch für die Selektionsstufe bezogen auf alle betrachteten Mittel mit hinreichender Sicherheit identifizieren. Für einen systematischen Zusammenhang zwischen politischer Korruption und Allokationsentscheidungen finden sich keine Hinweise.

6.1.3 Außenpolitische und außenwirtschaftliche Interessen

Argument und Forschungsstand

Auch Eigeninteressen der Geberländer können die Verteilung entwicklungspolitischer Mittel beeinflussen. Aus theoretischer Sicht ist dieser Faktor einflussreich, da Geber so der Entwicklungszusammenarbeit gewidmete Steuermittel für außenpolitische und außenwirtschaftliche Interessen einsetzen können (Alesina und

⁸² Faust und Ziaja (2012) finden einen starken positiven Zusammenhang zwischen dem Voice-and-Accountability-Indikator und der Selektionsentscheidung und einen schwachen Zusammenhang zwischen selbigen und der Höhe der allokierten Mittel. Dreher et al. (2015) finden einen schwachen positiven Zusammenhang zwischen dem *Freedom House Index* und den deutschen ODA-Zusagen ausschließlich dann, wenn sie die politische Gesinnung der Entscheidungstragenden in die Regression miteinbeziehen. Ein ähnliches Ergebnis zeigt die Arbeit von Hoeffler und Outram (2011), die den Polity-IV-Datensatz als Indikator für die demokratischen Institutionen benutzen. In der gleichen Arbeit zeigt sich zudem ein deutlich stärkerer negativer Zusammenhang zwischen den realen Pro-Kopf-Entwicklungshilfen und Menschenrechtsverbrechen in Form eines Index des US State Department und von Amnesty International. Younas (2008) findet dagegen keine signifikante Korrelation der Pro-Kopf-Entwicklungshilfen mit den durch Freedom House definierten politischen Rechten und bürgerlichen Freiheiten (eigene Berechnung).

⁸³ Hoeffler und Outram (2011): 1980–2004; Dreher et al. (2015): 1973–2010; Faust und Ziaja (2012): 1992–2008; Younas (2008): 1991–2003.

⁸⁴ Institutionelle Kernmerkmale sind nach Dahl (1971, S. 3): „1. Freedom to form and join organizations, 2. Freedom of expression, 3. Right to vote, 4. Eligibility for public office, 5. Right of political leaders to compete for support and for votes, 6. Alternative sources of information, 7. Free and fair elections, 8. Institutions for making government policies depend on votes and other expressions of preference“. Das hier verwendete Messkonzept von VDEM bezieht sich direkt auf die Definition Dahls.

⁸⁵ Ein Zuwachs des Index elektoraler Demokratie um eine Standardabweichung (0,22) geht unter Annahme sonst gleicher Bedingungen in der Folgeperiode mit einer geschätzten durchschnittlichen Steigerung der Zusagen um 23 Prozent einher (die Standardabweichung multipliziert mit dem Koeffizienten der nicht skalierten oder transformierten Variable 1,03 ergibt 0,23). Eine positive oder negative Veränderung des Demokratieniveaus um mindestens eine Standardabweichung wird im Datensatz in 13 Fällen beobachtet. Ein Beispiel sind die Demokratisierungstendenzen in Liberia in der zweiten Hälfte der 2000er-Jahre nach Beendigung des Bürgerkriegs.

⁸⁶ Beispiele für Länder mit vergleichsweise hoher Effektivität des Regierungshandelns und keinen Zusagen aus thematischen Allokationen sind Chile und Malaysia. Beispiele für Länder mit vergleichsweise schlechter Effektivität des Regierungshandelns und Zusagen aus thematischen Allokationen (vorwiegend des KWI/ÜH-Titels und der SI „Flucht“) sind Südsudan, Somalia und Jemen.

Dollar, 2000; Dreher et al., 2015; Hoeffler und Outram, 2011; Knack und Rahman, 2007; Minoiu und Reddy, 2010).

Entsprechend der theoretischen Erwartung wird in der empirischen Forschung ein signifikanter positiver Zusammenhang zwischen Indikatoren zur Messung des Eigeninteresses der Entwicklungspartner und dem Umfang der Entwicklungszusammenarbeit identifiziert (Alesina und Dollar, 2000; Berthélemy, 2006a). In einigen Studien werden sogar stärkere Zusammenhänge mit Eigeninteressen als mit der Bedürftigkeit eines Landes festgestellt. So legen die Ergebnisse von Alesina und Dollar (2000) nahe, dass die Eigenschaft, eine ehemalige Kolonie zu sein und in der UN-Generalversammlung das Abstimmungsverhalten eines Geberlandes zu spiegeln, bedeutenden Einfluss auf Allokationsentscheidungen hat. Handelsbeziehungen und das Vorkommen natürlicher Ressourcen spielen ebenfalls eine wesentliche Rolle (Berthélemy, 2006a; Dreher et al., 2010; Jones und Tarp, 2016)

Für Deutschland sind die Befunde heterogener. Zwischen ODA-Leistungen und dem Wahlverhalten in der UN-Generalversammlung finden Dreher et al. (2015) einen positiven, Hoeffler und Outram (2011) keinen signifikanten und Faust und Ziaja (2012) einen negativen Zusammenhang. Relative Einigkeit herrscht indessen mit Blick auf eine schwache, jedoch statistisch signifikante Korrelation zwischen wirtschaftlichen Faktoren, wie dem Handel zwischen Deutschland und Empfängerländern, und Allokation (Martínez-Zarzoso et al., 2009, 2016; Clist, 2011; Dreher et al., 2015; Hoeffler und Outram, 2011; Younas, 2008). Trotz des Befundes, dass Deutschland Bedürftigkeit stärker berücksichtigt als andere Geberländer, werden Handelspartner mit ODA belohnt (Hoeffler und Outram, 2011; Zanger, 2000), und zwar unabhängig von der politischen Ausrichtung der Bundesregierung (Dreher et al., 2015).

Im internationalen Vergleich stuft Berthélemy (2006b, S. 191) Deutschland als „moderat eigennützig“ ein. Ein Hinweis auf geostrategische Bedingungsfaktoren liefert auch der Befund, dass näher an Deutschland liegende Länder mehr ODA-Leistungen erhalten (Clist, 2011; Faust und Ziaja, 2012). So diffundieren negative Auswirkungen schlechter Regierungsführung und geringer wirtschaftlicher Entwicklung vermutlich insbesondere in die nähere geografische Umgebung, sodass Entwicklungszusammenarbeit mit näher liegenden Ländern hier vorbeugend wirken kann (Bermeo, 2017).

Analyseergebnis

In der Allokation der Zusagen zeigt sich ein positiver Zusammenhang mit dem Exportvolumen. Eine Erhöhung des Exportvolumens um 10 Prozent unter Annahme ansonsten gleicher Bedingungen geht mit durchschnittlich 3 Prozent höheren Zusagen in der Folgeperiode einher.⁸⁷ Eine Untersuchung von Dreher et al. (2015) identifiziert mit einem etwas anderen methodischen Ansatz einen Zusammenhang sehr ähnlicher Größenordnung. Für die Wahrscheinlichkeit, Zusagen zu erhalten, lässt sich ein solcher Bezug nur für die instrumentelle Allokation periodenübergreifend mit hinreichender Sicherheit feststellen.⁸⁸

Die Ergebnisse zum UN-Wahlverhalten sind weniger eindeutig. Für die Selektionsstufe lässt sich kein Zusammenhang mit hinreichender Sicherheit feststellen. In der Allokationsstufe zeigt sich unerwartet ein negativer Zusammenhang. Es ergeben sich somit keine eindeutigen Hinweise auf eine Verbindung zwischen (geo-)politischen Interessen und der Allokation.

Zuletzt finden sich Hinweise, dass näher an Deutschland liegende Länder unter ansonsten gleichen Bedingungen vergleichsweise höhere Zusagen erhalten. Besonders stark ausgeprägt ist der Zusammenhang für

⁸⁷ Dieser Befund zeigt sich auch in den Modellen für die thematische und die instrumentelle Allokation sowie in einem statischen Modell ohne Einbezug einer verzögerten abhängigen Variable. Der geschätzte Standardfehler für den Koeffizienten der Variable Exporte ist aufgrund von Multikollinearität aufgebläht (Varianz-Inflations-Faktor 7,5). Der Befund bleibt jedoch bestehen, wenn der Varianz-Inflations-Faktor durch Exklusion anderer Erklärungsvariablen verringert wird.

⁸⁸ Eine Erhöhung des Exportvolumens unter Annahme ansonsten gleicher Bedingungen um 10 Prozent geht mit einer Erhöhung der Chance, Zusagen zu erhalten, um 2 Prozent einher.

thematische Allokationen für die Periode seit 2015. Dies illustriert auch die nach Zusagen gewichtete durchschnittliche Entfernung von Zusageempfängern.⁸⁹ So legt ein im Rahmen der instrumentellen Allokation zugesagter Euro im Durchschnitt knapp 4.800 Kilometer zu seinem Empfänger zurück; in der thematischen Allokation sind es hingegen nur gut 3.200. Während sich die nach Zusagen gewichtete durchschnittliche Entfernung der instrumentellen Allokation im Beobachtungszeitraum lediglich um circa 300 Kilometer verkürzt hat, sind es in der thematischen rund 2.500. Diese einfachen Berechnungen stützen das Ergebnis der analytischen Statistik. Die Ergebnisse der Regression verweisen zudem auf einen ähnlichen negativen Zusammenhang zwischen Entfernung und der Wahrscheinlichkeit, Zusagen zu erhalten. Dieser kann jedoch nicht hinreichend sicher bestimmt werden.

6.1.4 Geberkonzentration

Argument und Forschungsstand

Neben den drei klassischen Erklärungsansätzen, die auf Eigenschaften der Partnerländer fundieren, ist auch eine Koordination unter Gebern zu erwarten. Eine Intention hinter der Forderung nach mehr Konzentration der EZ ist, dass sich Geber absprechen und ihre Zusammenarbeit mit jeweils unterschiedlichen Ländern vertiefen. In der empirischen Literatur wird allerdings häufig sogenanntes *aid herding* beobachtet, das heißt eine Konzentration auf dieselben Empfängerländer (Davies und Klasen, 2013). Eine mögliche Erklärung dafür ist die Konkurrenz um Exportmärkte (Fuchs et al., 2015). Um ODA-Konzentration beziehungsweise -Herding feststellen zu können, wird die Höhe der Zusagen anderer Geber berechnet.⁹⁰ Mit den oben erfolgten Analysen der Zusagen nach Partnerkategorien kann darüber hinaus nachvollzogen werden, inwiefern sich Deutschlands öffentliche EZ-Mittel auf die ausgewählten Länder konzentrieren.

Analyseergebnis

Für Deutschland zeigt sich zunächst, dass der Partnerstatus insbesondere für die instrumentelle Allokation eine hohe Bedeutung hat. Dies belegen die Befunde aus Abschnitt 5.3.3. Dort wurde festgestellt, dass der größte Teil der bilateralen staatlichen EZ an A-Länder fließt. Mit dem Aufkommen der Sonderinitiativen zeigte sich ab 2016 hingegen ein Bedeutungszuwachs der B-Länder, die einen Großteil der thematischen Allokation seit diesem Jahr erhalten. Die Kategorisierung von Partnerländern ist somit vor allem in der instrumentellen Allokation handlungsleitend. Die thematische Allokation spielt relativ wie auch absolut in Ländern mit nachgeordnetem oder ohne Partnerstatus eine besondere Rolle.

Mit Blick auf die Koordination zeigen sich deutliche Hinweise, dass Zusagen der Geber korrelieren. Die Selektions- und Allokationsentscheidungen Deutschlands hängen mit den Entscheidungen anderer Geber zusammen. Eine Erhöhung der Zusagen anderer Geber um 10 Prozent geht, *ceteris paribus*, mit einer Erhöhung der Chance, Zusagen zu erhalten, um durchschnittlich 2,8 Prozent sowie mit einer Erhöhung der Zusagen unter Mittelempfängern um 2,1 Prozent einher. Der Zusammenhang ist dabei insbesondere seit 2015 ausgeprägt. In Ländern, denen Deutschland (höhere) Zusagen macht, sind somit mit höherer Wahrscheinlichkeit auch andere Geber aktiv.

6.1.5 Pfadabhängigkeit

Argument und Forschungsstand

Untersuchungen, die ODA-Leistungen unterschiedlicher Regierungen beleuchten, stellen eine vergleichsweise hohe Stabilität der deutschen Allokationsmuster fest (Bodenstein und Kemmerling, 2015). Das wird

⁸⁹ Hierfür werden die jeweils zugesagten Beträge mit der Entfernung der jeweiligen Empfängerländer multipliziert, diese „Euro-Kilometer“ aufsummiert durch den Gesamtbetrag dividiert.

⁹⁰ Diese basieren zwar auf einer anderen Datenbasis und erfolgen somit vermutlich zeitverzögert. Allerdings sollte sich dies aufgrund der Verzögerung der Variable in der Analyse und der Betrachtung von Fünfjahresperioden nicht gravierend auswirken.

einerseits mit außenpolitischer Kontinuität entsprechend dem Rollenkonzept Deutschlands als Zivilmacht (Maull, 1989) begründet. Dieses Verständnis erklärt demnach ebenfalls den Fokus auf Armutsbekämpfung, Demokratieförderung und multilaterale EZ (Bodenstein und Kemmerling, 2015; Faust und Ziaja, 2012). Andererseits wird die Fragmentierung des deutschen Systems und das damit einhergehende Fehlen eines eindeutigen Entscheidungszentrums als Erklärung für Pfadabhängigkeit gesehen (Bodenstein und Kemmerling, 2015; Faust und Ziaja, 2012; Nunnenkamp und Öhler, 2011). Selbstverständlich besteht weiterhin Spielraum für politische Steuerung. So finden Dreher et al. (2015) beispielsweise, dass SPD-geführte Regierungen/Ministerien vergleichsweise weniger Mittel für Entwicklungspolitik ausgeben.

Analyseergebnis

Die Analyse der vorliegenden Daten zeigt, dass Zusagen pfadabhängig sind. Die Allokationsmuster einer Vorperiode sind durch die damals ursächlichen, auch nicht im statistischen Modell dieser Analyse enthaltenen Faktoren geprägt. Über die Zeit lässt sich nun eine gewisse Persistenz der Muster erkennen, die nicht durch beobachtete Variablen der gegenwärtigen Periode erklärt werden kann. Hierfür gibt es mehrere mögliche Gründe. So könnten gegenwärtige Zusageentscheidungen mit beobachteten Ländercharakteristika vergangener Perioden zusammenhängen, beispielsweise dem Demokratieniveau. Möglich wäre es aber ebenso, dass unbeobachtete Faktoren wie das Streben nach langfristiger Zusammenarbeit oder Eigeninteressen der DOs (Faust und Ziaja 2012) dazu führen, dass bereits gemachte Zusagen wahrscheinlich mit zukünftigen einhergehen.

6.1.6 Kombination erklärender Faktoren und weitere mögliche Faktoren

Selbst wenn die Allokationsforschung primär um die drei dargestellten Ansätze gruppiert ist, werden sehr wohl ergänzende Erklärungsmuster diskutiert. In einigen Studien werden die Eigenschaften der Entwicklungspartner präzisiert, beispielsweise die politische Ausrichtung des Parlaments (Dreher et al., 2015), die Beziehungen zwischen Ausgaben im In- und Ausland (Halimanjaya und Papyrakis, 2015) oder der EZ-Erfahrungs- und -Wissensstand von Minister*innen (Fuchs und Richert, 2015). Peterson und Skovgard (2019) betrachten indes die Organisation der Regierung unterschiedlicher Geberländer, während wieder andere Autor*innen mögliche Rivalitäten zwischen Gebern in den Blick nehmen und denkbare Crowding-out-Effekte diskutieren (Davies und Klasen, 2019; Fuchs et al., 2015; Stepping, 2012a, 2012b). Insbesondere im Bereich der Klimafinanzierung gewinnen zudem globale öffentliche Güter an Bedeutung. Deren Förderung entfaltet globalen Nutzen, so dass nicht notwendigerweise die jeweilige Bedürftigkeit, sondern die Effizienz der Maßnahmen hinsichtlich global entfalteter Wirkungen bedeutend ist (Bagchi et al., 2016). Zuletzt spielen zudem vermutlich makroökonomische Faktoren der Entwicklungspartner eine bedeutende Rolle bei der Entscheidung über ODA-Leistungen.

In der Gesamtschau zeigt sich eine hohe Kohärenz in den Erklärungsansätzen und ein Rückgriff auf zumeist sehr ähnliche Indikatoren. Dies ist auch darin begründet, dass die generelle Verteilung der Ressourcen zur Entwicklungszusammenarbeit nicht allein durch eine der Kategorien erklärt werden kann.

6.2 Bedingungsfaktoren zur Auswahl bilateraler Partner

Einen Ausblick ermöglicht die Analyse der Eigenschaften von Entwicklungs- und Schwellenländern, die mit einer erhöhten Wahrscheinlichkeit einhergehen, in unterschiedlichen Kategorien der sogenannten Länderliste genannt zu werden. Hierfür wird die Wahrscheinlichkeit untersucht, als Partnerland, Reformpartner oder Transformationspartner klassifiziert zu werden, und zwar abhängig von den Werten der Erklärungsvariablen von 2019.⁹¹ Diese Ergebnisse können mit den bereits dargelegten Befunden verglichen werden, wobei jedoch zu bedenken ist, dass die Wahl von Partnerkategorien nicht gleichbedeutend mit der Wahrscheinlichkeit tatsächlicher Zusagen ist.

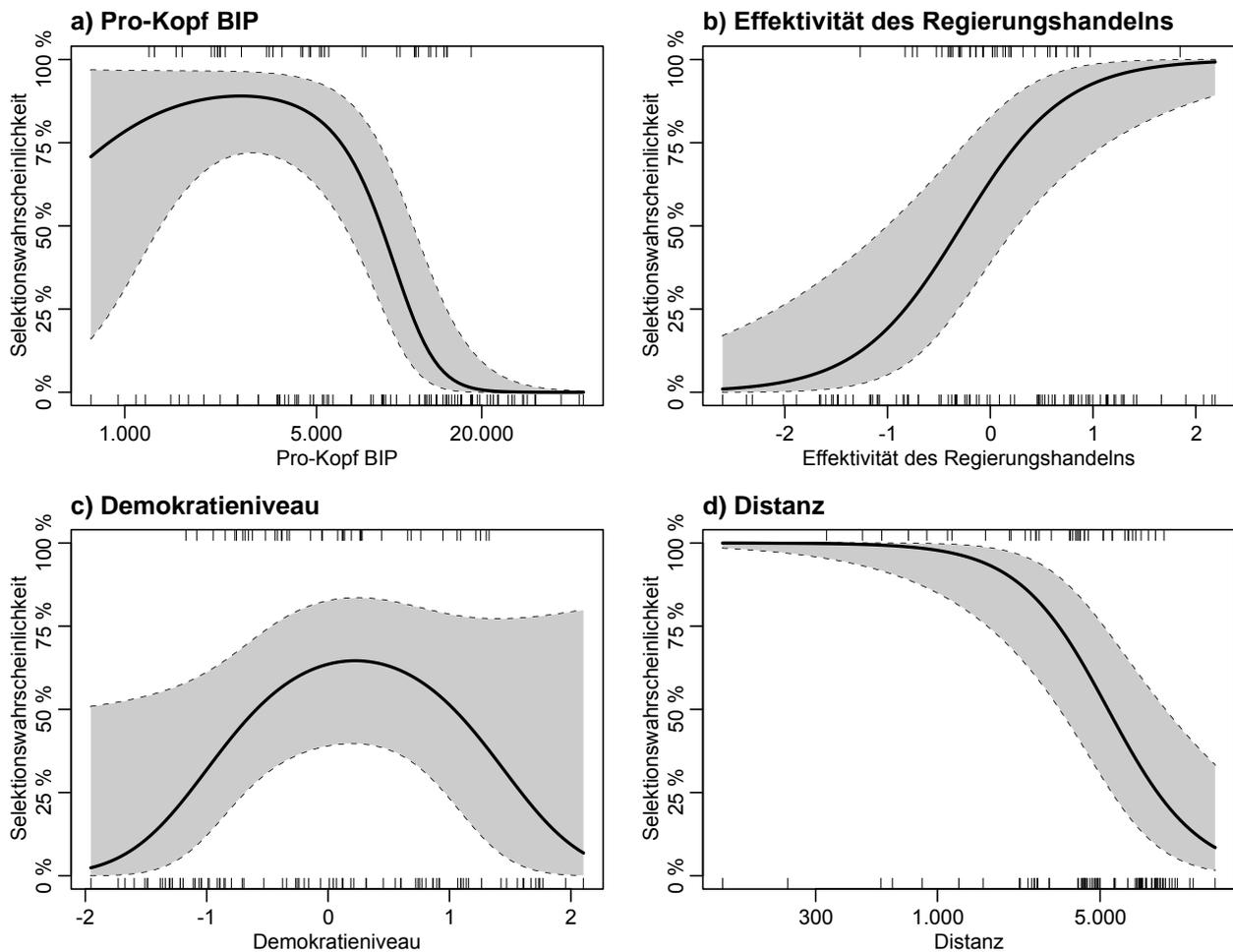
⁹¹ Hier wird nicht zwischen diesen Partnerkategorien differenziert, sondern die Wahrscheinlichkeit berechnet, in einer dieser Kategorien zu sein.

Die Analyse ergibt, dass bedürftigere, gut regierte und näher an Deutschland gelegene Länder mit höherer Wahrscheinlichkeit den Status „bilateraler Partner“ erhalten. Außerdem zeigt sich, dass sehr undemokratische und sehr demokratische Länder eher seltener ein Partnerland sind. Die Stärke und die Art des Zusammenhangs verdeutlicht Abbildung 34. In ihr zeigt sich die anhand des statistischen Modells geschätzte Wahrscheinlichkeit, bilateraler Partner zu sein für jene Variablen, deren Zusammenhang mit der Selektion hinreichend sicher bestimmt werden kann. Einflüsse politischer Korruption oder des Eigeninteresses, gemessen an Exporten und am UN-Abstimmungsverhalten, lassen sich nicht erkennen und sind daher nicht dargestellt.

Es deutet sich der – die eingeschränkte Vergleichbarkeit berücksichtigende – vorsichtige Schluss an, dass gute Regierungsführung zukünftig an Bedeutung gewinnen könnte. Für die Jahre 2000 bis 2020 fanden sich in der vorangegangenen Analyse keine Hinweise auf einen positiven Zusammenhang zwischen guter Regierungsführung und der Selektion oder Allokation im Rahmen der bilateralen staatlichen EZ. Besser regierte Länder finden sich jedoch, ceteris paribus, mit höherer Wahrscheinlichkeit auf der Liste der bilateralen Partner.

Nicht lineare Zusammenhänge zeigen sich beim Einfluss des Demokratieniveaus und bei der Armutsorientierung. Die Wahrscheinlichkeit der Kategorisierung als bilateraler Partner nimmt unter sonst gleichen Umständen mit zunehmend demokratischerer Herrschaft zunächst zu. Deutschland scheint besonders autoritäre Staaten somit zu sanktionieren. Zugleich sind jedoch besonders demokratische Staaten seltener bilateraler Partner. Anders geartet ist der nicht lineare Zusammenhang bei der Armutsorientierung. Länder mit besonders geringem oder mittlerem kaufkraftbereinigtem Pro-Kopf-Einkommen haben unter Annahme sonst gleicher Bedingungen zunächst ähnlich hohe Chancen, als bilateraler Partner kategorisiert zu werden. Erst bei höheren Werten nimmt die Wahrscheinlichkeit stark ab. Dieser bereits von Faust und Ziaja (2012) identifizierte Zusammenhang scheint sich somit fortzuschreiben.

Abbildung 34 Bedingungsfaktoren für die Selektion bilateraler Partner



Anmerkung: Die Abbildungen zeigen die auf Basis des statistischen Modells geschätzte Wahrscheinlichkeit, bilateraler Partner zu sein, in Abhängigkeit der jeweils genannten Variable. Vorhergesagt werden jeweils Punktschätzer, die durch die schwarze Linie verbunden sind, nebst dem als graue Fläche dargestellten 95-Prozent-Konfidenzintervall für 100 über den gesamten Wertebereich der jeweils betrachteten Variable gleichverteilte Werte. Tatsächlich beobachtete Werte werden als Striche am unteren (für Länder, die nicht bilateraler Partner sind) und oberen (für bilaterale Partner) Ende der Abbildung dargestellt. Für die Werte der jeweils nicht dargestellten Variablen wird der Mittelwert angenommen. Die Skalen für das Pro-Kopf-BIP und die Distanz sind logarithmiert.

Quelle: DEval, eigene Darstellung

6.3 Fazit

In der Gesamtschau stützen die Ergebnisse die Interpretation, dass das BMZ sich im Betrachtungszeitraum bei der Allokation von Haushaltsmitteln an der Bedürftigkeit, Herrschaftsform und geografischen Nähe der Partnerländer, den außenwirtschaftlichen Interessen Deutschlands sowie den Zusagen anderer Geber orientiert hat. Außerdem erweisen sich Zusagen als pfadabhängig. Bezüglich der Regierungsführung und der politischen Korruption hingegen zeigen sich keine eindeutigen Zusammenhänge. Mit Blick auf die politischen Interessen ergibt sich – analog zu den unklaren Befunden der Forschung – ein inkonsistentes Bild.

Durch die hohe Pfadabhängigkeit der deutschen EZ bleiben Allokationsmuster seit 2000 im Großen und Ganzen stabil. Mögliche Erklärungen für den Einfluss früherer Zusagen liegen in der verzögerten Wirkung früherer Eigenschaften der Partnerländer, den Eigeninteressen der DOs oder dem Wunsch nach einem langfristigen Engagement. Gleichfalls könnte der Zusammenhang der deutschen Allokation mit den Zusagen anderer Geber zur Stabilität der Zuteilungsmuster beitragen.

Der Bedeutungsgewinn der thematischen Allokation geht im Betrachtungszeitraum einher mit einer abnehmenden Relevanz der Armutsorientierung und einem wachsenden Stellenwert der Nähe zu Deutschland. Diese Befunde sprechen dafür, dass die thematische Allokation anderen Bedingungsfaktoren unterliegt als die instrumentelle.

Mit Blick in die Zukunft zeichnet sich ein Bedeutungsgewinn guter Regierungsführung für die Allokation bilateraler deutscher EZ ab. Zwar kann die tatsächliche Auswahl von Zusageempfängern noch nicht betrachtet werden, gute Regierungsführung eines Landes macht es jedoch wahrscheinlicher, zugleich bilateraler Partner der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zu sein. Armutsorientierung und geografische Nähe sind weiterhin bedeutsam. Bezüglich der Herrschaftsform oder außenwirtschaftlicher beziehungsweise politischer Interessen lassen sich für die Selektion bilateraler Partner keine Zusammenhänge mit hinreichender Sicherheit nachweisen.

7. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND IMPLIKATIONEN

Mit dieser Studie wird entwicklungspolitischen Entscheidungsakteuren und der Öffentlichkeit belastbare Evidenz zu Allokationsmustern der bilateralen deutschen staatlichen EZ aus Haushaltsmitteln zur Verfügung gestellt. Die Befunde betreffen die Periode zwischen 2000 und 2020. Diesbezüglich werden in der Studie geografische und thematische Schwerpunkte betrachtet: die geografische und die thematische Konzentration sowie Bedingungsfaktoren.

In diesem Kapitel werden Schlussfolgerungen aus den Befunden gezogen. Der Fokus liegt auf den zwei übergeordneten Fragestellungen dieser Studie: Inwiefern wurden Reformen der Allokation in der Vergangenheit umgesetzt? Und wie hoch ist der Anpassungsbedarf, um die Allokation von ODA-Leistungen konform zum aktuellen Reformkonzept des BMZ auszurichten? Entsprechend werden im Folgenden jeweils die zentralen Befunde knapp zusammengefasst, mögliche Erklärungen diskutiert und potenzielle Anpassungsbedarfe mit Blick auf die jüngste Reformstrategie des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung erörtert.

Geografische Konzentration

Die internationale und die deutsche Entwicklungspolitik streben seit Langem eine Konzentration der Entwicklungszusammenarbeit an. Die Praxis der Geber, ihre für die EZ bereitgestellten Mittel nicht arbeitsteilig zu bündeln, sondern jeweils auf eine Vielzahl von Partnerländern und Schwerpunkten zu verteilen, gilt seit jeher als wenig effektiv und effizient. Forderungen nach stärkerer Konzentration betreffen dabei alle Entwicklungspartner des OECD DAC. In Deutschland mündete dies seit 2000 in vier Beschlüsse auf höchster politischer Ebene, die die deutsche EZ stärker zu konzentrieren. Die im Rahmen des Reformkonzepts „BMZ 2030“ angestrebte geografische und thematische Konzentration ist somit nur die jüngste Initiative einer seit Langem in der deutschen EZ bestehenden Orientierung.

Die Ergebnisse dieser Studie zeigen jedoch, dass die bisherigen Bestrebungen weder in einer deutlichen Reduktion der Länder mit direkter staatlicher Zusammenarbeit noch in einer signifikanten geografischen Konzentration der Zusagen mündeten. Im Gegenteil: Trotz strategischer Umsteuerungsbemühungen erweisen sich die Allokationsmuster seit 2000 als weitgehend stabil, eine Konzentration der Mittel hat nicht stattgefunden.

Diese Implementierungslücke hat eine Ursache darin, dass das BMZ das Instrument der Kategorisierung von Kooperationsländern in der Vergangenheit nicht konsequent für die Konzentration seiner Mittel genutzt hat. Als Grundsatzfrage der bilateralen staatlichen EZ steht die Anzahl der Kooperationsländer in einem engen Zusammenhang mit der Konzentration entwicklungspolitischer Leistungen. Mit 29 bilateralen Partnern, sechs Reformpartnern, sieben Transformationspartnern, acht Globalen Partnern und zehn Nexus- und Friedenspartnern lag die Zahl der Kooperationsländer im Jahr 2020 wieder auf ähnlichem Niveau wie zu Beginn der 2000er-Jahre (60 gegenüber 69), wenngleich in differenzierterer Kategorisierung. Reformen in den Jahren 2008 und 2012 hatten die zwischenzeitlich angestiegene Anzahl der damals sogenannten A-Länder zwar reduziert. Jedoch wurde die Anzahl der B-Länder jeweils erhöht. Mit Blick auf die vergangenen 20 Jahre ist die Aufnahme zusätzlicher Partnerländer nicht unwahrscheinlich. Im Jahr 2021 kam bereits Sierra Leone als 61. bilateraler Partner hinzu.⁹²

Auch eine stärkere Ungleichverteilung der Zusagen unter potentiellen Partnerländern ist zwischen 2000 und 2020 nicht zu beobachten. Konkret könnte über den in der BMZ-internen Rahmenplanung festgelegten Zusagerahmen der Verpflichtungsermächtigungen für Haushaltsmittel der bilateralen staatlichen EZ, der nach Ressortabstimmungen und der Übersendung an die DOs dem Bundestag zur Haushaltsberatung vorgelegt wird, die Konzentration der EZ direkt beeinflusst werden. Zwar erhielten wenige Länder überproportional hohe Zusagen. Die politischen Absichtsbekundungen einer stärkeren Fokussierung der EZ haben sich bislang jedoch nicht in einem Trend zunehmender Konzentration der bilateralen staatlichen EZ unter politischer Verantwortung des BMZ niedergeschlagen.

⁹² Togo ist zudem seit 2021 Reformpartner und nicht ein „klassischer“ bilateraler Partner.

Eine mögliche Erklärung für die Implementierungslücke ist Pfadabhängigkeit. Die Analyse der Bedingungsfaktoren der Allokation bilateraler staatlicher EZ seit 2000 offenbart den Zusammenhang vergangener und gegenwärtiger Entscheidungen: Die Wahrscheinlichkeit und die Höhe von Zusagen korrelieren stark über die Zeit. Eine plausible Erklärung liegt darin, dass politische Entscheidungen zu selbstverstärkenden Prozessen führen. Die Schaffung von Länderreferaten, der Aufbau von Länderexpertise, die Entsendung von WZ-Referent*innen und die Einrichtung von Büros der staatlichen Durchführungsorganisationen vor Ort sind zunächst kostenintensiv. Geschaffene Strukturen arbeiten dann jedoch zunehmend effizient, sodass eine Umsteuerung zu hohen Transaktionskosten führen kann. Zudem birgt die Abkehr von etablierten Allokationsmustern auch immer die Gefahr, die eingespielte Koordination mit anderen Gebern zu gefährden. Die mögliche Enttäuschung geschaffener Erwartungen in Partnerländern und das drohende Zunichtemachen entwicklungspolitischer Erfolge können ebenfalls die Pfadabhängigkeit begünstigen. Kurzum, das Durchbrechen pfadabhängiger Muster ist nicht einfach und stößt vermutlich auf Widerstände der involvierten Akteure. Die jeweils auf Konzentrationsbemühungen folgenden Gegenbewegungen in Form einer Ausweitung der Zahl der Kooperationsländer sind vermutlich ein Anzeichen hierfür. Das zeigt zugleich aber auch, dass Pfadabhängigkeit nicht zu Stillstand führt. Der inkrementelle Wandel pfadabhängiger Systeme ist jedoch langwierig.

Eine weitere mögliche Erklärung für die Implementierungslücke liegt im weitgehenden Primat der instrumentellen Differenzierung der bilateralen deutschen staatlichen EZ: Die Verteilung der Mittel erfolgt in den gegenwärtigen Entscheidungsprozessen primär auf die Instrumente Technische und Finanzielle Zusammenarbeit und erst in zweiter Linie auf die Partnerländer. Für die bilaterale staatliche EZ ist der Einzelplan 23 des Bundeshaushalts maßgeblicher Rahmen. Er legt die Mittelverteilung nach Haushaltstiteln nebst Zweckbestimmung fest. Die TZ-/FZ-Leitlinien schreiben anschließend Verfahren für die Allokation der entsprechenden Titel vor. Zielgrößen für die TZ und die FZ sowie die übergeordnete instrumentelle Teilung in staatliche, nichtstaatliche und multilaterale EZ sind somit im Haushaltsplan angelegt. Wesentliches politisches Steuerungsinstrument ist hiernach die Rahmenplanung des BMZ, in der die Kategorisierung der Partnerländer erfolgt und die geografische Mittelverteilung in Form von Länderquoten festgelegt wird. Die geplante geografische Aufteilung wird erst im Anschluss daran dem Parlament zur Haushaltsberatung vorgelegt. Mit Ausnahme der im Folgenden diskutierten thematischen Allokation der Mittel aus Sonderinitiativen (Haushaltskapitel 2310) ist somit die instrumentelle Teilung in FZ und TZ Ausgangspunkt der Mittelverteilung. Geografische Verteilungsmuster und somit auch die geografische Konzentration spielen dabei nur eine nachgeordnete Rolle. Zielgrößen für TZ, FZ, FZR und IZR stehen dann hingegen bereits fest.

Ein thematisches Primat, wie es die Allokation der Mittel unter den Haushaltstiteln der KWI, SI und IKU charakterisiert, scheint den Bemühungen nach geografischer Konzentration ebenfalls nicht zuträglich zu sein. Zwar ist die bilaterale staatliche EZ aus Haushaltsmitteln insgesamt primär auf designierte Partnerländer konzentriert, insbesondere zwei Charakteristika der thematischen Allokation liefen den Konzentrationsbestrebungen jedoch zuwider: Erstens zeigt sich in der jüngeren Vergangenheit ein wachsender, fast ausschließlich auf die Sonderinitiativen zurückzuführender Trend der Allokation an regionale Empfänger. Zweitens fließen Mittel der thematischen Allokation vor allem seit 2016 in vergleichsweise hohem Umfang an Länder nachgeordneter Kooperationskategorien, sogenannte B-Länder, oder Länder ohne Kooperationsstatus. Die Steuerung der Konzentration über die Kategorisierung von Partnerländern wurde somit insbesondere in der instrumentellen Allokation wahrgenommen.

Die Flexibilität thematischer Allokation schien also mit einer Verletzung des selbstaufgelegten Prinzips der geografischen Konzentration einherzugehen. Ermöglicht wurden die spezifischen Allokationsmuster der thematischen Allokation durch unterschiedliche Entscheidungsverfahren: Haushaltsmittel der Sonderinitiativen fallen nicht unter die oben genannten TZ-/FZ-Leitlinien, wie sie für die instrumentelle Allokation gelten. Um eine größere Flexibilität zur Bearbeitung thematischer länderübergreifender Herausforderungen zu ermöglichen, steht bei der thematischen Allokation die thematische Bündelung entwicklungspolitischer Leistungen, nicht die Vergabe auf Basis von Länderquoten im Zentrum. Die größere Flexibilität scheint jedoch zugleich zu einer breiteren Verteilung der Mittel zwischen potenziellen Partnerländern zu führen. Zwischen Flexibilität und geografischer Konzentration bestand mithin über die letzten beiden Jahrzehnte ein Spannungsfeld.

Ähnlich wie in der geografischen Betrachtung lässt sich im untersuchten Zeitraum auch bezüglich entwicklungspolitischer Inhalte keine Konzentration der EZ erkennen. Weder eine Konzentration auf weniger Förderbereiche noch eine stärkere Ungleichverteilung der Mittel zwischen ihnen ist im Zeitraum von 2000 bis 2020 feststellbar. Genauso wenig ist eine Reduktion der durchschnittlich in einem Jahr in den jeweiligen Empfängerländern geförderten Schwerpunkte erkennbar. Zudem blieben Zusagen außerhalb vereinbarter Schwerpunkte, im sogenannten Gestaltungsspielraum, stabil. Die Steuerung der thematischen Konzentration über die nach Partnerkategorie jeweils unterschiedliche Anzahl vereinbarter Schwerpunkte schien vergleichsweise gut zu funktionieren. Länder der höchsten Partnerkategorie, die sogenannten A-Länder, erhielten durchschnittlich jährlich in mehr Schwerpunkten Zusagen als B-Länder. Insofern bestünde ein mögliches Instrument zur Umsetzung der thematischen Konzentration darin, entweder geförderte Schwerpunkte in A-Ländern oder die Anzahl dieser Länder selbst zu reduzieren. Die 2012 umgesetzte Reduktion dieser Kategorie fiel jedoch vergleichsweise gering aus und entfaltete vermutlich auch durch den erneuten Zuwachs der B-Länder 2016 nur eingeschränkte Wirkung. Mit dem Reformkonzept „BMZ 2030“ scheint das BMZ aber einen anderen Weg einzuschlagen.

Das im Jahr 2020 präsentierte Reformkonzept „BMZ 2030“ stellt mit der Reduktion der Zahl bilateraler staatlicher Kooperationsländer von 85 auf 60 einen vergleichsweise starken Einschnitt in Aussicht, der – sollte er so umgesetzt werden – angesichts der Erfahrungen seit 2000 besondere entwicklungspolitische Herausforderungen birgt. Insofern die bilaterale staatliche Zusammenarbeit mit einem bedeutenden Teil der Partnerländer beendet werden sollte, gewinnen Ausstiegsprozesse an Bedeutung. Sie sind das Scharnier zwischen den politischen Steuerungselementen der Kategorisierung von Kooperationsländern einerseits und der Verteilung von Zusagen unter Partnerländern andererseits. Ausstiegsprozesse unterliegen besonderen entwicklungspolitischen Herausforderungen (Lücking et al., 2021), da ihre unzureichende Planung negative Folgen für betroffene Länder, Sektoren und Instrumente haben kann. Das vorzeitige Beenden der EZ kann Reputationsschäden für die deutsche EZ und die breiteren Außenbeziehungen Deutschlands nach sich ziehen. Insofern ist mit Blick auf die zukünftige Entwicklung erwartbar, dass die Herabstufung der Partnerkategorie erst verzögert in einer signifikanten Reduktion von Zusagen mündet. Insofern jedoch beide Steuerungselemente des BMZ kongruent angewendet werden, kann dies in einem stetigen Trend zunehmender Konzentration münden. In jedem Fall erscheint somit eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Umsetzung von Ausstiegsprozessen ratsam, zumal die vergangenen Jahre deren Grenzen gezeigt haben.

Die divergierenden Trends der instrumentellen und der thematischen Allokation deuten auf den Anpassungsbedarf hin, der im Rahmen der Umsetzung des BMZ-Reformkonzepts zu leisten ist. Hier strebt das vorgeschlagene Modell politischer Steuerung – die integrierte Planung und Allokation – an, geografische und thematische Planungsansätze enger zu verzahnen und alle plan- und steuerbaren Mittel der bilateralen EZ gemeinsam in einer einheitlichen Planung zu berücksichtigen. Eine Herausforderung besteht darin, die potenziellen Vorteile der thematischen Allokation, wie Flexibilität und instrumentenübergreifende thematische Fokussierung, mit dem Potenzial der iPA, beispielsweise einer stärkeren Orientierung an den Bedarfen der Partner, zu verknüpfen.

Das jüngst überarbeitete Partnerschaftsmodell des BMZ stellt eine partnerspezifische Profilbildung in Aussicht. Dies ist nicht gänzlich neu, denn schon früher gab es beispielsweise das sogenannte TRANSFORM-Programm. Mit „BMZ 2030“ ist die thematische Profilierung der Partnerkategorien jedoch ein leitendes Prinzip. Dies spiegelt sich auch in deutlich prägnanteren thematischen Profilen der deutschen EZ mit den Partnerländern der jeweiligen Kategorien wider. Aus Partnerperspektive geht hiermit vermutlich eine geringere Flexibilität einher, insofern thematisch definierte Partnerkategorien thematische Leitplanken darstellen. Einer Fokussierung im Sinne einer Konzentration auf bestimmte Themen in bestimmten Ländern ist diese engere Verknüpfung von Themen und Partnerkategorien aber vermutlich zuträglich. Gleichwohl ginge mit einer solchen spezifischen Konzentration nicht notwendigerweise eine geografische oder eine thematische Konzentration der EZ einher.

Die Konzentration auf die im Reformkonzept ursprünglich angestrebten fünf Kernthemen geht vor dem Hintergrund der jüngsten Allokationsmuster mit einem moderaten Anpassungsbedarf einher. In der jüngs-

ten Vergangenheit (2018–2020) flossen bereits vier Fünftel der Zusagen in die definierten Kernthemen. Insofern verspricht „BMZ 2030“ keinen fundamentalen Einschnitt in der thematischen Ausrichtung, sondern lässt eine Fortschreibung der vergleichsweise stabilen Verteilungsmuster der vergangenen Jahre erwarten.

Bedingungsfaktoren für die Allokation deutscher staatlicher Entwicklungszusammenarbeit

Im Unterschied zu den skizzierten substanziellen Herausforderungen im Hinblick auf die thematischen und die geografischen Konzentrationsbemühungen der letzten beiden Dekaden ergeben sich in der Analyse zu Bedingungsfaktoren der geografischen Verteilung positivere Befunde. Die Analyse der Bedingungsfaktoren bestätigt die Entwicklungsorientierung deutscher EZ für die Allokation, das heißt hier Zusagen, aus Haushaltsmitteln. Die Bedürftigkeit eines Landes – dies gilt für die Messung anhand des Pro-Kopf-Einkommens, der Kindersterblichkeit oder des Index der menschlichen Entwicklung – hing substanziell und signifikant mit der Verteilung staatlicher EZ-Ressourcen zusammen. Zudem spielte die politische Verfasstheit eine wesentliche Rolle. Demokratischere Staaten erhielten mehr deutsche EZ. Ebenso von Bedeutung scheinen schließlich außenwirtschaftliche Interessen und die geografische Nähe gewesen zu sein.

Insgesamt bekamen Länder mit geringerem Pro-Kopf-Einkommen, demokratischere Länder, Länder mit höheren Importen aus Deutschland sowie näher gelegene Länder mit substanziell höherer Wahrscheinlichkeit Zusagen sowie vergleichsweise höhere Zusagen aus der bilateralen staatlichen EZ. Die Bedingungsfaktoren der thematischen Allokation folgten etwas anderen Mustern als die instrumentelle Zuteilung. Insbesondere der Zusammenhang zwischen geografischer Nähe und thematischen Allokationen war stark ausgeprägt.

Darüber hinaus waren Allokationsentscheidungen pfadabhängig und korrelierten mit Zuteilungsentschlüssen anderer Geber. Mögliche Gründe für die vergleichsweise hohe Stabilität der Allokationsmuster liegen vermutlich in den oben bereits diskutierten selbstverstärkenden Prozessen. Auch hierunter teilweise subsumentierbare Eigeninteressen der DOs oder der Wunsch nach einem langfristigen Engagement sind plausible Erklärungen. Der verzögerte Einfluss früherer Eigenschaften der Partnerländer ist mutmaßlich eher ein Effekt dieser Mechanismen als ihre Ursache.

Selbst wenn Allokationsmuster bisher eine hohe Stabilität aufgewiesen haben, zeichnet sich mit Blick auf die Zukunft ein Wandel der Bedingungsfaktoren ab. Die jüngste Anpassung der Länderliste sieht vor, dass einige der am wenigsten entwickelten Länder nicht mehr Partner der direkten staatlichen EZ sein werden. Hierzu passt, dass Länder mit geringem oder mittlerem Pro-Kopf-Einkommen unter Annahme sonst gleicher Bedingungen ähnlich hohe Chancen haben, als bilateraler Partner kategorisiert zu werden. Erst höhere Einkommen innerhalb der Gruppe der Entwicklungsländer machen eine Aufnahme als bilateraler Partner sehr unwahrscheinlich. Dies zeigt, dass das Prinzip, die Ärmsten der Armen in den Mittelpunkt der Entwicklungspolitik zu stellen, zumindest nicht alleinige Handlungsmaxime ist. Dennoch war und ist Bedürftigkeit ein wesentliches Auszeichnungsmerkmal bilateraler Partner.

Darüber hinaus scheint die Bedeutung der geografischen Nähe zu wachsen. Dies könnte das Interesse Deutschlands widerspiegeln, durch Entwicklungszusammenarbeit grenzübergreifenden negativen Auswirkungen geringer Entwicklung, beispielsweise Flucht, vorzubeugen. Ebenfalls könnten näher gelegene Länder in der (auch öffentlichen) Wahrnehmung eine bedeutendere Rolle spielen und daher mehr Mittel erhalten. Hinsichtlich der Regierungsführung deutet sich der vorsichtige Schluss an, dass gute Regierungsführung zukünftig weiter an Bedeutung gewinnen wird. Dies entspricht den politischen Bestrebungen. So stellt „BMZ 2030“ – wie zuvor vor allem in den 2000er-Jahren – gute Regierungsführung als Voraussetzung und Ziel erfolgreicher Entwicklungspolitik dar und stärkt somit diese Thematik strategisch.

Ein geberübergreifender Trend zu einer stärkeren Berücksichtigung politisch-institutioneller Charakteristika von Partnerländern wird ebenfalls in der vergleichenden entwicklungspolitischen Forschung identifiziert. Deren Ergebnisse lassen zudem vermuten, dass sich dadurch die Effektivität der Entwicklungspolitik steigern lässt. Mechanismen sind hier die Vorbeugung der unbeabsichtigten Stärkung autoritärer Regime und der nicht intendierten Förderung von Klientelismus und Patronage aufgrund der Fungibilität von EZ-Geldern. Gleichmaßen steht dieser Trend im Einklang mit der öffentlichen Meinung in Geberländern im Allgemeinen und in der deutschen EZ im Besonderen: Korruption wird weithin als Hindernis der und Gegenargument für

Entwicklungszusammenarbeit gesehen, politische Konditionalität hingegen unterstützt und Demokratieförderung befürwortet. Zugleich zeichnet sich damit jedoch auch ein Zielkonflikt ab. Wenn das Reformkonzept „BMZ 2030“ die politisch-institutionelle Verfasstheit von Partnerländern stärker berücksichtigt, ist dies im Einzelfall schwierig mit dem Prinzip vereinbar, die Ärmsten der Armen in den Mittelpunkt der Entwicklungspolitik zu stellen, denn schlechte Regierungsführung geht oftmals mit Bedürftigkeit einher.

Für die Zukunft zeichnen sich schwierige politische Abwägungen ab. Die Umsetzung der Konzentrationsabsicht erfordert es, die Zusammenarbeit mit Partnerländern (in einzelnen Sektoren) zu beenden. Allein dies ist – insbesondere vor dem Hintergrund der Implementierungslücke in der Vergangenheit – ein mit großen Herausforderungen verbundener Schritt. In den hier untersuchten 20 Jahren gab es nach jeder Konzentration kurz darauf eine Gegenbewegung. Der Zielsetzung einer „neuen Qualität der Entwicklungszusammenarbeit“, wie sie das Reformkonzept „BMZ 2030“ in Aussicht stellt, stehen die hohe Pfadabhängigkeit und die im Großen und Ganzen recht stabilen Allokationsmuster in der Zeit seit 2000 entgegen.

8. LITERATUR

- Acharya, A. et al. (2006)**, „Proliferation and Fragmentation. Transaction Costs and the Value of Aid“, *Journal of Development Studies*, Vol. 42, Nr. 1, S. 1–21.
- Achen, C. (2000)**, „Why Lagged Dependent Variables Can Suppress the Explanatory Power of Other Independent Variables“, Vortrag gehalten auf der Annual Meeting of the Political Methodology Section of the American Political Science Review, University of California.
- Acht, M. et al. (2014)**, „Corrupt governments receive less bilateral aid: Governance and the delivery of foreign aid through non-government actors“, *Kiel Working Paper*, Nr. 1901, Kiel Institute for the World Economy (IfW), Kiel.
- Agentur für Wirtschaft & Entwicklung (2021)**, *Der Entwicklungsinvestitionsfonds. Erreichtes und Ausblick*, Berlin.
- Alesina, A. und D. Dollar (2000)**, „Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?“, *Journal of Economic Growth*, Vol. 5, Nr. 1, S. 33–63.
- Alesina, A. und B. Weder (2002)**, „Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid?“, *The American Economic Review*, Vol. 92, Nr. 4, S. 1126–1137.
- Allison, P. D. (2009)**, *Fixed effects regression models, Quantitative Applications in the Social Sciences*, SAGE, Los Angeles, CA.
- Andersen, J. J. et al. (2020)**, „Elite Capture of Foreign Aid: Evidence from Offshore Bank Accounts“, *Policy Research Working Paper*, Nr. 9150, World Bank, Washington, D. C.
- Anderson, E. (2012)**, „Aid Fragmentation and Donor Transaction Costs“, *Economics Letters*, Vol. 117, Nr. 3, S. 799–802.
- Annen, K. und S. Knack (2019)**, „Better Policies from Policy-Selective Aid?“, *Policy Research Working Paper*, Nr. 8889, World Bank, Washington, D. C.
- Annen, K. und S. Kosempel (2009)**, „Foreign Aid, Donor Fragmentation, and Economic Growth“, *The B.E. Journal of Macroeconomics*, Vol. 9, Nr. 1, S. 1–33.
- Auswärtiges Amt (2011)**, „Auswärtiges Amt und Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung erhöhen Effizienz und intensivieren Zusammenarbeit“, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/111111-aa-bmz/247800> (zugegriffen 09.02.2022).
- Bagchi, C. et al. (2016)**, „Donor accountability reconsidered: aid allocation in the age of global public goods.“ *CIS Working Paper*, Nr. 87, University of Zurich.
- Bader, J. und J. Faust (2014)**, „Foreign Aid, Democratization, and Autocratic Survival“, *International Studies Review*, Vol. 16, Nr. 4, S. 575–595.
- Bailey, M. A. et al. (2016)**, „Estimating Dynamic State Preferences from United Nations Voting Data“, *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 61, Nr. 2, S. 430–456.
- Baltagi, B. H. (2021)**, *Econometrics*, Springer, Cham, 6. Aufl.

- Bauhr, M. und N. Charron (2018)**, „Why support International redistribution? Corruption and public support for aid in the eurozone“, *European Union Politics*, Vol. 19, Nr. 2, S. 233–254.
- Bauhr, M. et al. (2013)**, „Does Corruption Cause Aid Fatigue? Public Opinion and the Aid-Corruption Paradox“, *International Studies Quarterly*, Vol. 57, Nr. 3, S. 568–579.
- Baydag, R. M. et al. (2018)**, „Shaping the patterns of aid allocation: a comparative analysis of seven bilateral donors and the European Union“, *Discussion Paper*, Nr. 22, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn.
- Bermeo, S. B. (2017)**, „Aid Allocation and Targeted Development in an Increasingly Connected World“, *International Organization*, Vol. 71, Nr. 4, S. 735–766.
- Bermeo, S. B. (2018)**, *Targeted development: industrialized country strategy in a globalizing world*, Oxford University Press, New York.
- Berthélemy, J.-C. (2006a)**, „Bilateral Donors’ Interest vs. Recipients’ Development Motives in Aid Allocation: Do All Donors Behave the Same?“, *Review of Development Economics*, Vol. 10, Nr. 2, S. 179–194.
- Berthélemy, J.-C. (2006b)**, „Aid Allocation: comparing donors’ behaviours“, *Swedish Economic Policy Review*, Vol. 13, Nr. 2, S. 1–23.
- Betzold, C. (2015)**, „Vulnerabilität, Demokratie, politische Interessen?“, *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, Vol. 22, Nr. 1, S. 71–98.
- Betzold, C. und F. Weiler (2018)**, *Development Aid and Adaptation to Climate Change in Developing Countries*, Palgrave Macmillan, Cham.
- Bickenbach, F. et al. (2019)**, „Is foreign aid concentrated increasingly on needy and deserving recipient countries? An analysis of Theil indices, 1995–2015“, *World Development*, Vol. 115, S. 1–16.
- BMF (2005)**, „Bundeshaushaltsplan 2005. Einzelplan 23. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung“, Bundesministerium der Finanzen, Berlin/Bonn.
- BMF (2012)**, „Bundeshaushaltsplan 2012. Einzelplan 23. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung“, Bundesministerium der Finanzen, Berlin/Bonn.
- BMF (2013)**, „Bundeshaushaltsplan 2013. Einzelplan 23. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung“, Bundesministerium der Finanzen, Berlin/Bonn.
- BMF (2014)**, „Bundeshaushaltsplan 2014. Einzelplan 23. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung“, Bundesministerium der Finanzen, Berlin/Bonn.
- BMF (2016)**, „Bundeshaushaltsplan 2016. Einzelplan 23. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung“, Bundesministerium der Finanzen, Berlin/Bonn.
- BMF (2019)**, „Bundeshaushaltsplan 2019. Einzelplan 23. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung“, Bundesministerium der Finanzen, Berlin/Bonn.

- BMF (2020)**, „Bundeshaushaltsplan 2020. Einzelplan 23. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung“, Bundesministerium der Finanzen, Berlin/Bonn.
- BMF (2022)**, „Bundeshaushalt 2019. Einzelplan 23“, <https://www.bundeshaushalt.de/#/2019/soll/ausgaben/einzelplan/23.html> (zugegriffen 30.03.2022).
- BMZ (2000)**, „Langfristige Wirkungen deutscher Entwicklungszusammenarbeit und ihre Erfolgsbedingungen. Eine Ex-Post-Evaluierung von 32 abgeschlossenen Projekten“, BMZ Spezial, Nr. 19, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Berlin/Bonn, S. de.
- BMZ (2004)**, „Medienhandbuch Entwicklungspolitik 2004/2005“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Berlin/Bonn.
- BMZ (2011a)**, „Deutsche Entwicklungspolitik in Asien. Ein strategischer Rahmen“, BMZ-Strategiepapier, Nr. 10, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Berlin/Bonn.
- BMZ (2011b)**, „11 Schwerpunkte der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung [Referat 210], Berlin/Bonn.
- BMZ (2013)**, „14. Entwicklungspolitische Bericht der Bundesregierung. Weißbuch zur Entwicklungspolitik – Kurzfassung“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Berlin/Bonn.
- BMZ (2017)**, „Der Zukunftsvertrag für die Welt. Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Berlin/Bonn.
- BMZ (2019a)**, „Abschlussbericht BMZ 2030. Gemeinsam weiter Zukunft denken“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Berlin/Bonn.
- BMZ (2019b)**, „Schwerpunkte in der bilateralen EZ: Sektorale Verteilung“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung [Referat 100], Berlin/Bonn.
- BMZ (2020a)**, „Reformkonzept „BMZ 2030“. Umdenken – Umsteuern“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Berlin/Bonn.
- BMZ (2020b)**, „Strategie der strukturbildenden Übergangshilfe. Krisen bewältigen, Resilienz stärken, Perspektiven schaffen“, Strategiepapier, Nr. 2, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Berlin/Bonn.
- BMZ (2021a)**, „Gemeinsam weiter Zukunft denken. BMZ 2030. Ergebnisbericht“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Berlin/Bonn.
- BMZ (2021b)**, „Leitfaden ‚Was ist Official Development Assistance (ODA)?‘“, <https://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen-fakten/oda-zahlen/hintergrund/leitfaden-oda-19206> (zugegriffen 16.03.2022).
- BMZ (2021c)**, „Leitlinien für die bilaterale Finanzielle und Technische Zusammenarbeit mit Kooperationspartnern der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“, BMZ Konzepte, Nr. 165, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Berlin/Bonn.

- BMZ (2021d)**, „Handreichung zur Jahresplanung 2022 für die Förderung privater Träger aus dem BMZ-Titel Krisenbewältigung und Wiederaufbau, Infrastruktur (KWI). Kapitel 2301, Titel 687 06“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Berlin/Bonn.
- BMZ (2021e)**, „Themensetzung in den Partnerländern“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung [Referat GS10], Berlin/Bonn.
- BMZ (2021f)**, „Handbuch der bilateralen EZ. Verfahrensinformation NR. VI 088. Datenerfassung der Kernthemen, Aktionsfelder und Initiativthemen (Themenliste)“, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Berlin/Bonn.
- BMZ (2022a)**, „Zahlen und Fakten der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“, <https://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen-fakten> (zugegriffen 16.03.2022).
- BMZ (2022b)**, „Togo. Große Herausforderungen – ehrgeizige Ziele“, <https://www.bmz.de/de/laender/togo> (zugegriffen 10.03.2022).
- Bodenstein, T. und J. Faust (2017)**, „Who Cares? European Public Opinion on Foreign Aid and Political Conditionality: Public Opinion on Foreign Aid and Political Conditionality“, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 55, Nr. 5, S. 955–973.
- Bodenstein, T. und A. Kemmerling (2015)**, „A Paradox of Redistribution in International Aid? The Determinants of Poverty-Oriented Development Assistance“, *World Development*, Vol. 76, S. 359–369.
- Bohnet, M. (2017)**, „Politische Ökonomie der deutschen Entwicklungszusammenarbeit: Bestimmungsgründe, Akteure und Allokationsmuster“, *Discussion Paper*, Nr. 20, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn.
- Bohnet, M. et al. (2018)**, „Die Struktur der deutschen öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit: Hintergründe, Trends und Implikationen für das BMZ und andere Bundesressorts“, *Discussion Paper*, Nr. 05, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn.
- Brown, S. und L. Swiss (2013)**, „The Hollow Ring of Donor Commitment: Country Concentration and the Decoupling of Aid-Effectiveness Norms from Donor Practice“, *Development Policy Review*, Vol. 31, Nr. 6, S. 737–755.
- Brüntrup-Seidemann, S. et al. (2021)**, „Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter in Post-Konflikt-Kontexten“, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Bundesregierung (2001)**, „Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Peter Weiß (Emmendingen), Klaus-Jürgen Hedrich, Dr. Norbert Blüm, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 14/7399. Schwerpunktsetzung in der Entwicklungszusammenarbeit“, Drucksache, Nr. 14/7638, Deutscher Bundestag, Berlin.
- Bundesregierung (2010)**, „Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ (EKFG)“, *Bundesgesetzblatt*, Nr. 62, Bundesregierung, Bonn.
- Bundesregierung (2012)**, „Jahresbericht der Bundesregierung 2011/2012 – Deutschland gestalten – menschlich und erfolgreich“, Bundesregierung, Berlin.

- Bundesregierung (2020a)**, „Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Uwe Keritz, Ottmar von Holtz, Claudia Roth (Augsburg), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/19764. Umsetzung und Auswirkung der Strukturreform ‚BMZ 2030‘ besonders im Hinblick auf die Themen und Länderliste der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“, *Drucksache*, Nr. 19/20436, Deutscher Bundestag, Berlin.
- Bundesregierung (2020b)**, „Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Eva-Maria Schreiber, Sylvia Gabelmann, Andrej Hunko, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE – Die Umsetzung des ‚Leave no one behind‘-Prinzips der Agenda 2030 in der Entwicklungszusammenarbeit der Bundesregierung“, *Drucksache*, Nr. 19/15708, Berlin.
- Burnside, C. und D. Dollar (2000)**, „Aid, Policies, and Growth“, *American Economic Review*, Vol. 90, Nr. 4, S. 847–868.
- Burnside, C. und D. Dollar (2004)**, „Aid, Policies, and Growth: Revisiting the Evidence“, *World Bank Policy Research Working Paper*, Nr. 3251, World Bank, Washington, D. C., S. 4.
- Carey, R. (2007a)**, „Partnership General Budget Support in Mozambique“, *Journal of International Development Cooperation*, Vol. 2, Nr. 1, S. 28–39.
- Carey, S. C. (2007b)**, „European Aid: Human Rights Versus Bureaucratic Inertia?“, *Journal of Peace Research*, Vol. 44, Nr. 4, S. 447–464.
- Carlitz, R. und Ziaja, S. (2021)**, „Dissecting aid fragmentation: development goals and levels of analysis“, *Discussion Paper*, Nr. 17, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn.
- Chauvet, L. und P. Guillaumont (2004)**, „Aid and Growth Revisited: Policy, Economic Vulnerability, and Political Instability“, *Toward Pro-Poor Policies. Aid, Institutions, and Globalization*, gehalten auf der 5th Annual World Bank Conference on Development Economics – Europe. „Economic Integration and Social Responsibility“, World Bank/Oxford University Press, Paris, S. 95–109.
- Child, T. et al. (2021)**, „Aid Fragmentation and Corruption“, *Working Paper*, Nr. 69, Becker Friedman Institute, Chicago, IL.
- Clist, P. (2011)**, „25 Years of Aid Allocation Practice: Whither Selectivity?“, *World Development*, Vol. 39, Nr. 10, S. 1724–1734.
- Coppedge, M. et al. (2022)**, „V-Dem [Country-Year/Country-Date] Dataset v12“, Varieties of Democracy (V-Dem) Project.
- Couharde, C. et al. (2020)**, „The role of oil in the allocation of foreign aid: The case of the G7 donors“, *Journal of Comparative Economics*, Vol. 48, Nr. 2, S. 363–383.
- Dahl, R. A. (1971)**, *Polyarchy. Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven, CT, 5. Aufl.
- Davies, R. B. und S. Klasen (2013)**, „Of Donor Coordination, Free-Riding, Darlings, and Orphans: The Dependence of Bilateral Aid on Other Bilateral Giving“, *CESifo Working Paper*, Nr. 4177, Ludwig-Maximilians University’s Center for Economic Studies and the Ifo Institute, München.

- Davies, R. B. und S. Klasen (2019)**, „Darlings and Orphans: Interactions across Donors in International Aid“, *The Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 121, Nr. 1, S. 243–277.
- De Boef, S. und L. Keele (2008)**, „Taking Time Seriously“, *American Journal of Political Science*, Vol. 52, Nr. 1, S. 184–200.
- De Mesquita, B. B. und A. Smith (2009)**, „A Political Economy of Aid“, *International Organization*, Vol. 63, Nr. 2, S. 309–340.
- Deutscher Bundestag (2019)**, „Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksachen 19/11800, 19/11802 – Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2020 (Haushaltsgesetz 2020) und zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksachen 19/13800, 19/13802 – Ergänzung des Entwurfs eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2020“, *Drucksache*, Nr. 19/13926, Deutscher Bundestag.
- DEval (2018)**, „Methoden und Standards 2018. Standards für Evaluierungen des DEval“, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Dietrich, S. (2011)**, „The Politics of Public Health Aid: Why Corrupt Governments Have Incentives to Implement Aid Effectively“, *World Development*, Vol. 39, Nr. 1, S. 55–63.
- Dietrich, S. (2013)**, „Bypass or Engage? Explaining Donor Delivery Tactics in Foreign Aid Allocation“, *International Studies Quarterly*, Vol. 57, Nr. 4, S. 698–712.
- Dietrich, S. (2016)**, „Donor Political Economies and the Pursuit of Aid Effectiveness“, *International Organization*, Vol. 70, Nr. 1, S. 65–102.
- Dietrich, S. und M. S. Winters (2021)**, „Foreign Aid and Quality of Government“, in Bågenholm, A., M. Bauhr, M. Grimes und B. Rothstein (Hrsg.), *The Oxford Handbook of the Quality of Government*, Oxford Handbooks, Oxford University Press.
- Djankov, S. et al. (2008)**, „The curse of aid“, *Journal of Economic Growth*, Vol. 13, Nr. 3, S. 169–194.
- Djankov, S. et al. (2009)**, „Aid with multiple personalities“, *Journal of Comparative Economics*, Vol. 37, Nr. 2, S. 217–229.
- Dollar, D. und V. Levin (2005)**, „Sowing and Reaping: Institutional Quality and Project Outcomes in Developing Countries“, *Policy Research Working Papers*, Nr. 3524, World Bank, Washington, D. C.
- Doucouliafos, H. und M. Paldam (2009)**, „The Aid Effectiveness Literature: The Sad Results of 40 Years of Research“, *Journal of Economic Surveys*, Vol. 23, Nr. 3, S. 433–461.
- Doucouliafos, H. und M. Paldam (2011)**, „The ineffectiveness of development aid on growth: An update“, *European Journal of Political Economy*, Vol. 27, Nr. 2, S. 399–404.
- Doucouliafos, H. und M. Paldam (2013)**, „The Robust Result in Meta-analysis of Aid Effectiveness: A Response to Mekasha and Tarp“, *The Journal of Development Studies*, Vol. 49, Nr. 4, S. 584–587.

- Dreher, A. und A. Fuchs (2015)**, „Rogue aid? An empirical analysis of China’s aid allocation“, *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d’économique*, Vol. 48, Nr. 3, S. 988–1023.
- Dreher, A. et al. (2010)**, „Are ‚New‘ Donors Different? Comparing the Allocation of Bilateral Aid Between nonDAC and DAC Donor Countries“, *Kiel Working Paper*, Nr. 1601, Kiel Institute for the World Economy (IfW), Kiel.
- Dreher, A. et al. (2015)**, „The Allocation of German Aid: Self-interest and Government Ideology“, *Economics & Politics*, Vol. 27, Nr. 1, S. 160–184.
- Easterly, W. et al. (2004)**, „Aid, Policies, and Growth: Comment“, *The American Economic Review*, Vol. 94, Nr. 3, S. 774–780.
- Easterly, W. und T. Pfutze (2008)**, „Where Does the Money Go? Best and Worst Practices in Foreign Aid“, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 22, Nr. 2, S. 29–52.
- Eckstein, H. (1975)**, „Case study and theory in political science“, in Greenstein, F. und N. W. Polsby (Hrsg.), *Handbook of Political Science. Political Science: Scope and Theory*, Addison-Wesley, London, S. 79–137.
- Ertl, V. (2021)**, „Die ‚BMZ 2030‘- Reform. Baustein für eine strategische Wirksamkeit der deutschen Entwicklungszusammenarbeit?“, *Neue Ansätze der Entwicklungszusammenarbeit*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin.
- Faust, J. (2012)**, „Ist die Erde eine Scheibe oder ein Würfel? Politische Konditionalität, Entwicklungshilfe und Demokratie“, *Analysen und Stellungnahmen*, Nr. 2, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn.
- Faust, J. und S. Leiderer (2008)**, „Zur Effektivität und politischen Ökonomie der Entwicklungszusammenarbeit“, *Politische Vierteljahresschrift*, Vol. 49, Nr. 1, S. 129–152.
- Faust, J. und S. Ziaja (2012)**, „German aid allocation and partner country selection: Development-orientation, self-interests and path dependency“, *Discussion Paper*, Nr. 7, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn.
- Feeny, S. et al. (2019)**, „Donor motives, public preferences and the allocation of UK foreign aid: a discrete choice experiment approach“, *Review of World Economics*, Vol. 155, Nr. 3, S. 511–537.
- Fink, G. und S. Redaelli (2011)**, „Determinants of International Emergency Aid—Humanitarian Need Only?“, *World Development*, Vol. 39, Nr. 5, S. 741–757.
- Fleck, R. K. und C. Kilby (2010)**, „Changing aid regimes? U.S. foreign aid from the Cold War to the War on Terror“, *Journal of Development Economics*, Vol. 91, Nr. 2, S. 185–197.
- Fuchs, A. et al. (2015)**, „Why Donors of Foreign Aid Do Not Coordinate: The Role of Competition for Export Markets and Political Support“, *The World Economy*, Vol. 38, Nr. 2, S. 255–285.
- Fuchs, A. und K. Richert (2015)**, „Do Development Minister Characteristics Affect Aid Giving?“, *Discussion Paper Series*, Nr. 604, University of Heidelberg Department of Economics, Heidelberg.

- Fuchs, A. und K. C. Vadlamannati (2013)**, „The Needy Donor: An Empirical Analysis of India’s Aid Motives“, *World Development*, Vol. 44, S. 110–128.
- Fukuyama, F. (2013)**, „What is Governance?“, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 26, Nr. 3, S. 347–368.
- Furness, Dr. M. und F. Vollmer (2013)**, „EU Joint Programming: Lehren aus dem Südsudan“, *Analysen und Stellungnahmen*, Nr. 10, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn.
- Gehring, K. et al. (2017)**, „Aid Fragmentation and Effectiveness: What do We Really Know?“, *World Development*, Vol. 99, S. 320–334.
- Generalversammlung der Vereinten Nationen (2000)**, „Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen“, Resolution der Generalversammlung, Nr. 55/2, Vereinte Nationen, New York.
- Gibson, C. C. et al. (2005)**, *The Samaritan’s Dilemma: The Political Economy of Development Aid*, Oxford University Press, Oxford, doi:10.1093/0199278857.001.0001.
- Girod, D. (2018)**, „The Political Economy of Aid Conditionality“, *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, Oxford University Press, Oxford.
- Goodman, J. (2011)**, „Taking Another Look at Multilateral Aid Flows: Reconsidering the Dynamics of the U.S.’s Strategic Use of Development Aid“, Honor Thesis, Duke University, Durham, NC.
- Hagen, R. J. (2015)**, „Concentration difficulties? An analysis of Swedish aid proliferation“, Rapport, Nr. 3, Expertgruppen för biståndsanalys (EBA), Stockholm.
- Halimanjaya, A. und E. Papyrakis (2015)**, „Donor characteristics and the allocation of aid to climate mitigation finance“, *Climate Change Economics*, Vol. 6, Nr. 3, S. 1–25.
- Han, A. (2015)**, „Do countries with more business-friendly environments receive more aid?“, Master Thesis, KDI School of Public Policy and Management, Sejong.
- Han, A. et al. (2020)**, „Do economic institutions count in giving aid? Comparative observations on aid allocation between the U.S. and other Development Assistance Committee members“, *The Social Science Journal*, S. 1–21.
- Han, L. und M. Koenig-Archibugi (2015)**, „Aid Fragmentation or Aid Pluralism? The Effect of Multiple Donors on Child Survival in Developing Countries, 1990–2010“, *World Development*, Vol. 76, S. 344–358.
- Harmáček, J. et al. (2018)**, „Motives of territorial allocation of Japanese development aid: self-interest, altruism or merit?“, *Development, Environment and Foresight*, Vol. 3, Nr. 2, S. 72–91.
- Heckmann, J. J. (1981)**, „Heterogeneity and State Dependence“, in Rosen, S. (Hrsg.), *Studies in Labor Markets*, University of Chicago Press, Chicago, IL, S. 91–140.
- Henderson, P. D. (1971)**, „The Distribution of Official Development Assistance Commitments by Recipient Countries and by Sources“, *Bulletin of the Oxford University Institute of Economics & Statistics*, Vol. 33, Nr. 1, S. 1–20.

- Hernandez, D. und K. C. Vadlamannati (2016)**, *Politics of Religious Motivated Lending: The Case of the Islamic Development Bank*, Heidelberg/Trondheim.
- Hodler, R. und P. A. Raschky (2014)**, „Regional favoritism“, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 129, Nr. 2, S. 995–1033.
- Hoeffler, A. und V. Outram (2011)**, „Need, Merit, or Self-Interest—What Determines the Allocation of Aid?“, *Review of Development Economics*, Vol. 15, Nr. 2, S. 237–250.
- Humphreys, B. (2010)**, *Dealing With Zeros in Economic Data*. https://www.researchgate.net/profile/Brad-Humphreys-2/publication/265222409_Dealing_With_Zeros_in_Economic_Data/links/559bf7c208ae898ed650b296/Dealing-With-Zeros-in-Economic-Data.pdf (zugegriffen 06.09.2021).
- In'airat, M. (2014a)**, „Foreign Aid Effectiveness-Public Opinion Approach“, *Journal of Economics and Sustainable Development*, Vol. 5, Nr. 27, S. 1–6.
- In'airat, M. (2014b)**, „Aid allocation, selectivity, and the quality of governance“, *Journal of Economics, Finance and Administrative Science*, Vol. 19, Nr. 36, S. 63–68.
- Jones, S. und F. Tarp (2016)**, „Does foreign aid harm political institutions?“, *Journal of Development Economics*, Vol. 118, S. 266–281.
- Kangoye, T. (2013)**, „Does Aid Unpredictability Weaken Governance? Evidence from Developing Countries: Does Aid Unpredictability Weaken Governance?“, *The Developing Economies*, Vol. 51, Nr. 2, S. 121–144.
- Kasten, T. (2013)**, „Akteursvielfalt und Fragmentierung der EZ“, in Kasten, T. (Hrsg.), *Entwicklungszusammenarbeit und Peacebuilding – Mehr Wirkung durch Harmonisierung? Geberabstimmung und Friedenskonsolidierung in Ruanda und Sierra Leone*, Nomos, Baden-Baden, S. 57–61.
- Keele, L. und N. J. Kelly (2006)**, „Dynamic Models for Dynamic Theories: The Ins and Outs of Lagged Dependent Variables“, *Political Analysis*, Vol. 14, Nr. 2, S. 186–205.
- KfW Entwicklungsbank (2021)**, „Finanzielle Zusammenarbeit mit China – Q&A. China – ein wichtiger ‚Globaler Partner‘ des BMZ“, Frankfurt am Main.
- Khabbaz, S. und J. Kyriakidis (2020)**, „What factors motivate foreign aid allocation? A comparison of the aid allocation patterns of multilateral and bilateral donors“, Bachelor Thesis, University of Gothenburg School of Business, Economics and Law, Göteborg.
- Kimura, H. et al. (2012)**, „Aid Proliferation and Economic Growth: A Cross-country Analysis“, *World Development*, Vol. 40, Nr. 1, S. 1–10.
- Klingebiel, S. (2018)**, „Weniger ist mehr! Warum das BMZ die Zahl der Partnerländer reduzieren will“, *Die aktuelle Kolumne*, Deutsches Institut der Entwicklungspolitik (DIE), Bonn.
- Knack, S. und A. Rahman (2007)**, „Donor Fragmentation and Bureaucratic Quality in Aid Recipients“, *Journal of Development Economics*, Vol. 83, Nr. 1, S. 176–197.

- Knack, S. und L. Smets (2013)**, „Aid Tying and Donor Fragmentation“, *World Development*, Vol. 44, Nr. C, S. 63–76.
- Kono, D. Y. und G. R. Montinola (2009)**, „Does Foreign Aid Support Autocrats, Democrats, or Both?“, *The Journal of Politics*, Vol. 71, Nr. 2, S. 704–718.
- Kropko, J. und R. Kubinec (2020)**, „Interpretation and identification of within-unit and cross-sectional variation in panel data models“, *PLoS ONE*, Vol. 15, Nr. 4, S. 1–22.
- Leiderer, S. (2015)**, „Donor Coordination for Effective Government Policies?“, *Journal of International Development*, Vol. 27, Nr. 8, S. 1422–1445.
- Lücking, K. et al. (2021)**, *Exit-Prozesse in der Entwicklungszusammenarbeit*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Lührmann, A. et al. (2017)**, „The Effectiveness of Democracy Aid to Different Regime Types and Democracy Sectors“, *Working Paper*, Nr. 40, The Varieties of Democracy Institute, Göteborg.
- Manning, W. et al. (1987)**, „Monte Carlo evidence on the choice between sample selection and two-part models“, *Journal of Econometrics*, Vol. 35, Nr. 1, S. 59–82.
- Martínez-Zarzoso, I. et al. (2009)**, „Does German Development Aid Promote German Exports?“, *German Economic Review*, Vol. 10, Nr. 3, S. 317–338.
- Martínez-Zarzoso, I. et al. (2016)**, „Does German Development Aid Boost German Exports and German Employment? A Sector-Level Analysis“, *Journal of Economics and Statistics*, Vol. 236, Nr. 1, S. 71–94.
- Mauß, H. W. (1989)**, „Germany and Japan: The New Civilian Powers“, *Foreign Affairs*, Vol. 69, S. 91–106.
- McKinley, R. D. und R. Little (1979)**, „The US Aid Relationship: A Test of the Recipient Need and the Donor Interest Models“, *Political Studies*, Vol. 27, Nr. 2, S. 236–250.
- Mekasha, T. J. und F. Tarp (2013)**, „Aid and Growth: What Meta-Analysis Reveals“, *The Journal of Development Studies*, Vol. 49, Nr. 4, S. 564–583.
- Mekasha, T. J. und F. Tarp (2019)**, „A Meta-Analysis of Aid Effectiveness: Revisiting the Evidence“, *Politics and Governance*, Vol. 7, Nr. 2, S. 5–28.
- Meyer, L. et al. (2016)**, *Integration der Instrumente der Technischen Zusammenarbeit*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Miller, D. C. (2014)**, „Explaining Global Patterns of International Aid for Linked Biodiversity Conservation and Development“, *World Development*, Vol. 59, S. 341–359.
- Miller, D. C. et al. (2013)**, „Biodiversity, Governance, and the Allocation of International Aid for Conservation“, *Conservation Letters*, Vol. 6, Nr. 1, S. 12–20.
- Minoiu, C. und S. G. Reddy (2010)**, „Development aid and economic growth: A positive long-run relation“, *The Quarterly Review of Economics and Finance*, Vol. 50, Nr. 1, S. 27–39.

- Morrison, K. M. (2009)**, „Oil, Nontax Revenue, and the Redistributive Foundations of Regime Stability“, *International Organization*, Vol. 63, Nr. 1, S. 107–138.
- Munro, L. T. (2005)**, „Focus-Pocus? Thinking Critically about Whether Aid Organizations Should Do Fewer Things in Fewer Countries“, *Development and Change*, Vol. 36, Nr. 3, S. 425–447.
- Nawrotzki, R. et al. (2022)**, „Strategic Allocation of Development Projects in Post-Conflict Regions: A Gender Perspective for Colombia“, *Sustainability*, Vol. 14, Nr. 4, 2304.
- Neumayer, E. (2003)**, „Do Human Rights Matter in Bilateral Aid Allocation? A Quantitative Analysis of 21 Donor Countries“, *Social Science Quarterly*, Vol. 84, Nr. 3, S. 650–666.
- Nielsen, R. A. (2014)**, „Rewarding Human Rights? Selective Aid Sanctions against Repressive States“, *International Studies Quarterly*, Vol. 57, Nr. 4, S. 791–803.
- Nilsson, J. (2018)**, „European Aid for Trade: Need, merit or self-interest?“, Master Thesis, Swedish University of Agricultural Sciences, Uppsala.
- Noltze, M. et al. (2018)**, *Nachhaltigkeit in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit – Evaluierungssynthese*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Noltze, M. und M. Rauschenbach (2019)**, „Evaluierung von Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel. Portfolio- und Allokationsanalyse“, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Nunnenkamp, P. und H. Öhler (2011)**, „Aid Allocation through Various Official and Private Channels: Need, Merit, and Self-Interest as Motives of German Donors“, *World Development*, Vol. 39, Nr. 3, S. 308–323.
- Nunnenkamp, P. und R. Thiele (2006)**, „Targeting Aid to the Needy and Deserving: Nothing But Promises?“, *The World Economy*, Vol. 29, Nr. 9, S. 1177–1201.
- OECD (2005)**, „Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. Eigenverantwortung, Harmonisierung, Partnerausrichtung, Ergebnisorientierung sowie gegenseitige Rechenschaftspflicht“, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.
- OECD (2010)**, „Deutschland. Entwicklungsausschuss (DAC). Peer Review 2010“, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.
- OECD (2015)**, „DAC-Prüfbericht über die Entwicklungszusammenarbeit. Deutschland 2015“, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.
- OECD (2016)**, „OECD Development Co-operation Peer Reviews: United States 2016“, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.
- OECD (2018)**, „OECD Development Co-operation Peer Reviews: France 2018“, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.
- OECD (2019)**, „Better Criteria for Better Evaluation. Revised Evaluation Criteria Definitions and Principles for Use“, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Paris.

- OECD (2021a)**, „Official Development Assistance (ODA). What is ODA?“, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.
- OECD (2021b)**, „DAC-Prüfbericht über die Entwicklungszusammenarbeit: Deutschland 2021 (Kurzfassung): Wichtigste Ergebnisse und Empfehlungen“, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.
- OECD (2021c)**, „OECD Development Co-operation Peer Reviews: Germany 2021“, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris.
- OECD (2022)**, „Purpose Codes: sector classification“, www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance-standards/purposecodessectorclassification.htm (zugegriffen 15.10.2020).
- Öhler, H. (2017)**, „A micro-level analysis of the effects of aid fragmentation and aid alignment“, *Discussion Paper*, Nr. 7, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn.
- Opršal, Z. et al. (2020)**, „Polish and Czech foreign aid: a ‚mélange‘ of geopolitical and developmental objectives“, *Journal of International Relations and Development*, Vol. 24, S. 279–305.
- Opršal, Z. et al. (2016)**, „The Allocation of Czech Foreign Aid in Sub-Saharan Africa: The Influence of Historical Relationships“, *International Journal of Economic Policy in Emerging Economies*, Vol. 9, Nr. 4, S. 325–343.
- Paulo, S. et al. (2017a)**, „Thematische Allokation von Entwicklungszusammenarbeit: Wo liegen die Vor- und die Nachteile?“, *Analysen und Stellungnahmen*, Nr. 14, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn.
- Pearl, J. (2009)**, *Causality*, Cambridge University Press, New York.
- Pemstein, D. et al. (2022)** „The V-Dem Measurement Model: Latent Variable Analysis for Cross-National and Corss-Temporal Expert-Coded Data“, *V-Dem Working Paper*, Nr. 21, University of Gothenburg, Varieties of Democracy Institute, Göteborg.
- Peterson, L. und J. Skovgaard (2019)**, „Bureaucratic politics and the allocation of climate finance“, *World Development*, Vol. 117, S. 72–97.
- Polak, J. T. et al. (2021)**, *Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik – Teil 1: Das Menschenrechtskonzept und seine Umsetzung*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Prediger, D. S. und D. J. Sattelberger (2018)**, „Was wissen wir über den Zusammenhang zwischen Korruption und Entwicklung bzw. Entwicklungshilfe?“, *KfW Development Research Entwicklungspolitik Kompakt*, Nr. 4, KfW, Frankfurt am Main.
- Rajan, R. G. und A. Subramanian (2008)**, „Aid and Growth: What Does the Cross-Country Evidence Really Show?“, *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 90, Nr. 4, S. 643–665.

- Ram, R. (2004)**, „Recipient country's ‚policies‘ and the effect of foreign aid on economic growth in developing countries: additional evidence“, *Journal of International Development*, Vol. 16, Nr. 2, S. 201–211.
- RDocumentation (2022)**, „Cshapes (version 2.0) distlist: Compute distance lists on the CShapes dataset“, <https://www.rdocumentation.org/packages/cshapes/versions/2.0/topics/distlist> (zugegriffen 27.01.2022).
- Rodenberg, B. (2001)**, „Von Sektorpapieren zum ganzheitlichen Ansatz deutscher EZ? Zur Berücksichtigung der Querschnittsthemen Partizipation – Armut – Gender in den Schwerpunktstrategiepapieren des BMZ“, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn.
- Roodman, D. (2006)**, „An Index of Donor Performance“, *Working Paper*, Nr. 67, Center for Global Development, Washington, D. C.
- Roodman, D. (2007)**, „The Anarchy of Numbers: Aid, Development, and Cross-Country Empirics“, *The World Bank Economic Review*, Vol. 21, Nr. 2, S. 255–277.
- Roxin, H. et al. (2021)**, *Die Wirksamkeit deutscher Entwicklungszusammenarbeit bei Konfliktbedingten Fluchtkrisen. Die Beschäftigungsoffensive Nahost*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.
- Saunders, N. (2017)**, „Being vulnerable; it's attractive to a point. An exploration of the major determinants of climate change adaptation finance allocation“, Master Thesis, University of Gothenburg School of Business, Economics and Law, Göteborg.
- Saunders, N. (2019)**, „Climate change adaptation finance: are the most vulnerable nations prioritised?“, *SEI working paper*, Stockholm Environment Institute (SEI), Stockholm.
- Schudel, C. J. W. (2008)**, „Corruption and Bilateral Aid: A Dyadic Approach“, *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 52, Nr. 4, S. 507–526.
- Schvitz, G. et al. (2022)**, „Mapping the International System, 1886–2017“, *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 66, Nr. 1, S. 144–161.
- Semrau, F. O. und R. Thiele (2017)**, „Brazil's Development Cooperation: Following in China's and India's Footsteps?“, *Journal of International Development*, Vol. 29, Nr. 3, S. 287–307.
- Slob, A. et al. (2020)**, „Evaluation of Norway's Aid Concentration“, Report, Nr. 4, Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD), Oslo.
- Sraieb, M. M. (2015)**, „An Empirical Model for U.S. Foreign Aid Allocation“, *ECARES working paper*, Nr. 48, Université libre de Bruxelles, Brüssel.
- Standaert, S. (2015)**, „Divining the Level of Corruption: a Bayesian State Space Approach“, *Journal of Comparative Economics*, Vol. 43, Nr. 3, S. 782–803.
- Steinwand, M. C. (2015)**, „Compete or Coordinate? Aid Fragmentation and Lead Donorship“, *International Organization*, Vol. 69, Nr. 2, S. 443–472.

- Stekhoven, D. J. und P. Bühlmann (2012)**, „MissForest—non-parametric missing value imputation for mixed-type data“, *Bioinformatics*, Vol. 28, Nr. 1, S. 112–118.
- Stepping, K. M. K. (2012a)**, „The determinants of selection and allocation decisions for health assistance: Which role do health indicators play?“, *MAGKS Joint Discussion Paper Series in Economics*, Nr. 31, Faculty of Business Administration and Economics University of Marburg, Marburg.
- Stepping, K. M. K. (2012b)**, „*The Donor-Intermediary Interaction and the Decision-Making Process of Intermediaries for Development Assistance for Health*“, Doctoral Thesis, Philipps-Universität Marburg, Marburg.
- Stepping, K. M. K. (2012c)**, „Do poor health conditions lead to higher allocation of development assistance?“, *MAGKS Joint Discussion Paper Series in Economics*, Nr. 30, Faculty of Business Administration and Economics University of Marburg, Marburg.
- Stepping, K. M. K. (2016)**, „Do Health Conditions Determine the Flow of External Health Resources? Evidence from Panel Data“, *The European Journal of Development Research*, Vol. 28, Nr. 2, S. 270–293.
- Stubbs, T. H. et al. (2016)**, „Catalyzing Aid? The IMF and Donor Behavior in Aid Allocation“, *World Development*, Vol. 78, S. 511–528.
- Svensson, J. (1999)**, „Aid, Growth and Democracy“, *Economics & Politics*, Vol. 11, Nr. 3, S. 275–297.
- Teorell, J. et al. (2021)**, *The Quality of Government Standard Dataset. Version Jan21*, University of Gothenburg: The Quality of Government Institute, Gothenburg.
- Trinn, C. und T. Wencker (2021)**, „Integrating the Quantitative Research on the Onset and Incidence of Violent Intrastate Conflicts“, *International Studies Review*, Vol. 23, Nr. 1, S. 115–139.
- United Nations (2022a)**, „Voting Data“, *United Nations Digital Library*, <https://digitallibrary.un.org/search?cc=Voting+Data&ln=en&c=Voting+Data> (zugegriffen 31.03.2022).
- United Nations (2022b)**, „UN Comtrade Database“, <https://comtrade.un.org/> (zugegriffen 31.03.2022).
- Van Dijk, M. (2011)**, „What Factors Determine the Allocation of Aid to Agriculture?“, 2011 International Congress, August 30-September 2, 2011, Zurich, Switzerland, European Association of Agricultural Economists, S. 1-10.
- VENRO (2020)**, „Der Reformprozess 2030“, Stellungnahme, Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen e. V., Berlin.
- Weiler, F. et al. (2018)**, „Vulnerability, good governance, or donor interests? The allocation of aid for climate change adaptation“, *World Development*, Vol. 104, S. 65–77.
- Weiler, F. und F. A. Sanubi (2019)**, „Development and Climate Aid to Africa: Comparing Aid Allocation Models for Different Aid Flows“, *Africa Spectrum*, Vol. 54, Nr. 3, S. 244–267.
- Wencker, T. und I. Verspohl (2019)**, *German Development Cooperation in Fragile Contexts*, Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit (DEval), Bonn.

- Wilkins, A. S. (2018)**, „To Lag or Not to Lag? Re-Evaluating the Use of Lagged Dependent Variables in Regression Analysis“, *Political Science Research and Methods*, Vol. 6, Nr. 2, S. 393–411.
- Winters, M. S. und G. Martinez (2015)**, „The Role of Governance in Determining Foreign Aid Flow Composition“, *World Development*, Vol. 66, S. 516–531.
- World Bank (2022)**, „World Development Indicators (WDI)“, <https://data-bank.worldbank.org/source/world-development-indicators/preview/on#advancedDownloadOptions> (zugegriffen 31.03.2022).
- Yoo, E. (2021)**, „Chinese Development Finance and its Determinants: Does Global Governance Matter?“, *Development Policy Review*, Vol. 39, S. 471–492.
- Younas, J. (2008)**, „Motivation for bilateral aid allocation: Altruism or trade benefits“, *European Journal of Political Economy*, Vol. 24, Nr. 3, S. 661–674.
- Yule, G. U. (1912)**, „On the Methods of Measuring Association Between Two Attributes“, *Journal of the Royal Statistical Society*, Vol. 75, Nr. 6, S. 579–652.
- Zanger, S. C. (2000)**, „Good Governance and European Aid. The Impact of Political Conditionality“, *European Union Politics*, Vol. 1, Nr. 3, S. 293–317.
- Ziaja, S. (2020)**, „More donors, more democracy“, *The Journal of Politics*, Vol. 82, Nr. 2, S. 433–447.

9. ANHANG

9.1 Detaillierte Beschreibung ausgewählter Förderbereiche

Im folgenden Abschnitt werden der Begriff „multisektorale Hilfe“ sowie ausgewählte Förderbereiche näher beschrieben. Die Förderbereiche „Energie“, „Umweltschutz“, „Gesundheit & Bevölkerungspolitik“ sowie „Transport & Kommunikation“ werden aufgrund des in Relation zu den anderen OECD-DAC-Staaten hohen beziehungsweise niedrigen Fördervolumens ausführlich dargestellt. Die Förderbereiche „Industrie & Bergbau & Handel & Tourismus“, „Finanzwesen & Privatwirtschaft“ sowie „Soziale Infrastruktur und Dienste“ werden aufgrund der auffälligen Dominanz eines Förderbereichsschlüssels und des starken Anstiegs des Fördervolumens genauer betrachtet.

Förderbereichsschlüssel werden kursiv dargestellt und Förderbereiche in Anführungsstrichen. Für den Vergleich mit den Top 5 der OECD-DAC-Staaten inklusive Deutschlands (Frankreich, Japan, Südkorea, Vereinigtes Königreich, Vereinigte Staaten) bildet die CRS-Datenbank der OECD die Datengrundlage. Für die nähere Betrachtung der Förderbereiche und FBS wird die MeMFIS-Datenbank genutzt.

9.1.1 Entwicklung einzelner Förderbereichsschlüssel innerhalb der Förderbereiche

Multisektorale Hilfe

Der viertgrößte aggregierte Förderbereich „Andere multisektorale Maßnahmen“ beinhaltet Themen wie die städtische und ländliche Entwicklung, nicht landwirtschaftliche alternative Entwicklung, die Reduzierung von Katastrophenrisiken, Ernährungssicherung, Lebensmittelsicherheit und -qualität, sektorübergreifende Aus- und Fortbildung sowie Forschungs- und Wissenschaftseinrichtungen. Dazu zählt außerdem der FBS *Multisektorale Hilfe*, der Vorhaben umfasst, die sich keinem Förderbereich schwerpunktmäßig zuordnen lassen. Den Schwerpunkt bilden jedoch Studien- und Fachkräftefonds. Daneben gibt es noch den FBS *Multisektorale Hilfe für soziale Grunddienste*, der in den Förderbereich „Soziale Infrastruktur und Dienste“ fällt (siehe unten). Die Mittel im Förderbereich „Andere multisektorale Maßnahmen“ entstammen dabei jeweils etwa zur Hälfte aus dem Haushaltstitel der Finanziellen und der Technischen Zusammenarbeit. Hauptsächlich werden die beiden Förderregionen Asien (33,2 Prozent) und Afrika (24,5 Prozent) unterstützt, weitere 24,1 Prozent sind keiner Förderregion zugeordnet.

Energie

Im Vergleich zu anderen DAC-Mitgliedern, hier insbesondere den fünf größten Gebern neben Deutschland, nimmt der Förderbereich „Energie“ in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit einen vergleichsweise großen Anteil an den Gesamtmittelflüssen ein. Deutschland investiert hier 15,0 Prozent seiner Mittel, wohingegen der Durchschnitt der OECD-DAC-Staaten nur etwa 8,3 Prozent und die Top 5 8,0 Prozent investieren. Innerhalb dieses Sektors entfällt ein überwiegender Teil auf die Förderung der Gewinnung von Energie aus erneuerbaren Ressourcen, vor allem den FBS *Energieerzeugung, erneuerbare Quellen – verschiedene Technologien* (30,9 Prozent durchschnittlich über den Zeitraum von 2000 bis 2020).

Größter Mittelempfänger ist die Förderregion Afrika mit etwa der Hälfte der Gesamtmittel (46,6 Prozent). Im gesamten Förderbereich „Energie“ entfallen auf die Förderregion Afrika 40,1 Prozent der Mittel und auf Asien 32,9 Prozent. Ein Großteil der Mittel wird über den Haushaltstitel der Finanziellen Zusammenarbeit bereitgestellt (81,7 Prozent). Thematisch liegt ein Schwerpunkt auf der Förderung erneuerbarer Energien (wie etwa Geothermie, Windkraft, Wasserkraft und Solarenergie sowie Energieeffizienz) in verschiedenen afrikanischen Staaten. Darüber hinaus zielen die Projekte auf den besseren Ausbau von zentraler, aber auch dezentraler Energieinfrastruktur ab. Eine weitere Komponente bildet schließlich die Beratung in der Entwicklung der Infrastruktur und der Energiepolitik.

Umweltschutz

Im Vergleich zu den anderen OECD-DAC-Mitgliedern, insbesondere auch den fünf größten Gebern neben Deutschland, nimmt der Förderbereich „Umweltschutz“ in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit einen größeren Anteil an den Gesamtmittelflüssen ein. Deutschland investiert hier 4,3 Prozent seiner Mittel,

wohingegen der Durchschnitt der OECD-DAC-Staaten nur etwa 2,8 Prozent und die Top 5 sogar nur 2,5 Prozent investieren. Der Förderbereich „Umweltschutz“ wird über den Zeitraum von 2000 bis 2020 mit etwa 5,1 Milliarden Euro gefördert.

Insgesamt lässt sich ein relativ stetiger Anstieg der Zusagen beobachten mit einer Verdopplung von 2007 auf 2008. In diesem Zeitraum wuchs einerseits die Zahl an Projekten stark und die Zusagen für die Förderregion Lateinamerika und Karibik verdreifachten sich. Gleichzeitig verdoppelten sich auch die Zusagen für die Förderregion Afrika. Schwerpunkte sind über den gesamten Zeitraum die FBS *Biodiversität* sowie *Umweltpolitik und -verwaltung* mit einem durchschnittlichen Anteil von 92,7 Prozent der Zusagen. Die größten Förderregionen sind dabei Afrika (32,7 Prozent) sowie Lateinamerika und Karibik (31,8 Prozent). Mehr als die Hälfte der Zusagen (55,6 Prozent) stammt aus dem Haushaltstitel der Finanziellen Zusammenarbeit. Thematisch liegen die Schwerpunkte vor allem im Erhalt von Biodiversität und der Förderung und Schaffung von Schutzgebieten und der Anpassung an sich verändernde klimatische Bedingungen.

Gesundheit & Bevölkerungspolitik

Der Umfang deutscher Mittel, die in den Förderbereich „Gesundheit & Bevölkerungspolitik“ fließen, ist im Vergleich zu anderen OECD-DAC-Staaten und auch den Top-5-Gebern exklusive Deutschlands gering. Deutschland investiert hier nur 3,8 Prozent der Mittel, wohingegen der Durchschnitt der OECD-DAC-Staaten bei 8,8 Prozent liegt. Die fünf größten Geber investieren 11,5 Prozent. Deutschland investiert also etwa ein Drittel der durchschnittlichen Zusagen der Top 5. Dabei sticht kein einzelner FBS besonders heraus. Über den gesamten Beobachtungszeitraum von 2000 bis 2020 entfällt jeweils etwa der gleiche Anteil auf die FBS *Bekämpfung von Infektionskrankheiten* (15,8 Prozent), *Gesundheitspolitik und Verwaltung des Gesundheitswesens* (17,9 Prozent) und *Förderung reproduktiver Gesundheit* (14,9 Prozent). Von 2000 bis 2008 war außerdem der FBS *Bekämpfung von sexuell übertragbaren Krankheiten einschließlich HIV/AIDS* mit 34,1 Prozent sehr wichtig. Größter Förderempfänger ist auch hier die Region Afrika mit etwa 53,5 Prozent der Gesamtmittel.

Wie im Förderbereich „Energie“ entstammen hier ebenso die Mittel zum großen Teil aus dem Haushaltstitel der Finanziellen Zusammenarbeit (64,7 Prozent). In den FBS *Bekämpfung von Infektionskrankheiten* fallen vor allem Programme zur Bekämpfung von Kinderlähmung sowie von Tropenkrankheiten, die Unterstützung von Impfprogrammen der Ostafrikanischen Gemeinschaft und HIV/AIDS-Bekämpfung und Prävention in einzelnen afrikanischen Staaten. Im FBS *Gesundheitspolitik und Verwaltung des Gesundheitswesens* fließen die Gelder vor allem in die Unterstützung zum Auf- und Ausbau des Gesundheitssektors und verschiedener Gesundheitsprogramme, unter anderem gegen Müttersterblichkeit. Teilweise liegt der Fokus gleichfalls auf dem dezentralen Ausbau des Gesundheitssektors auch in ländlichen Regionen. Die Mittel für den FBS *Förderung reproduktiver Gesundheit* fließen in Programme zur Förderung der reproduktiven Gesundheit, der Prävention von HIV/AIDS und den Bereich der Familienplanung.

Transport & Kommunikation

Im Vergleich zu den anderen OECD-DAC-Mitgliedern, insbesondere auch den fünf größten Gebern neben Deutschland, nimmt der Förderbereich „Transport & Kommunikation“ in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit einen nur sehr kleinen Anteil an den Gesamtmittelflüssen ein. Deutschland investiert hier nur 2,9 Prozent seiner Mittel, wohingegen der Durchschnitt der OECD-DAC-Staaten 11,9 Prozent und die Top 5 sogar im Durchschnitt 17,8 Prozent investieren. Der Förderbereich „Transport & Kommunikation“ wird über den Zeitraum von 2000 bis 2020 mit etwa 1,5 Milliarden Euro gefördert. Dabei zeigt sich kein einheitliches Bild und die Höhe der Zusagen schwankt über den Beobachtungszeitraum, jedoch lässt sich insgesamt ein Abwärtstrend erkennen. In diesem Zeitraum wuchs einerseits die Zahl an Projekten stark und die Zusagen für die Förderregion Lateinamerika und Karibik verdreifachten sich. Gleichzeitig verdoppelten sich auch die Zusagen für die Förderregion Afrika.

Schwerpunkte sind über den gesamten Zeitraum die FBS *Straßenverkehrswesen*, *Schienenverkehrswesen* sowie *Verkehrspolitik und -verwaltung* mit einem durchschnittlichen Anteil von 82,4 Prozent der Zusagen. 2009

erhielt der FBS *Straßenverkehrswesen* sogar 100 Prozent der Zusagen. Größte Förderempfänger sind die Regionen Asien (50,5 Prozent) und Afrika (31,8 Prozent). Ein großer Teil der Zusagen (79,6 Prozent) stammt aus dem Haushaltstitel der Finanziellen Zusammenarbeit. Die thematischen Schwerpunkte sind dabei der Aufbau und der Unterhalt von Infrastruktur (vor allem Straßen) und die Unterstützung nachhaltiger Mobilitätskonzepte.

Industrie & Bergbau & Handel & Tourismus

Wie bereits im Abschnitt 4.3 angesprochen, lässt sich im Bereich „Industrie & Bergbau & Handel & Tourismus“ ein deutlicher Aufwärtstrend erkennen. Dieser ist in den Jahren 2019 und 2020 mehrheitlich auf den FBS *Entwicklung von kleineren und mittleren Unternehmen* zurückzuführen. Dieser machte 2019 einen Anteil von 71,2 Prozent und 2020 sogar von 82,4 Prozent an den Gesamtzusagen in diesem Bereich aus. Zwischen 2007 und 2018 hatte dieser Förderbereichsschlüssel relativ dazu einen wesentlich geringeren Anteil. Zwischen 2000 und 2007 machte er hingegen einen Anteil von durchschnittlich 57,7 Prozent aus. Afrika hatte 2019 und 2020 mit je 22,8 Prozent den größten Anteil an den Zusagen in diesem FBS. 63,2 Prozent der Zusagen sind jedoch keiner Förderregion zugeordnet. Der überwiegende Teil der Zusagen für den FBS *Entwicklung von kleineren und mittleren Unternehmen* stammt dabei mit 69,6 Prozent aus dem Haushaltstitel der Finanziellen Zusammenarbeit. Ein Großteil dieser Mittel fließt in die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft, genauer gesagt in die DEG Global Impact Investment Facility und die Investmentfonds AfricaGrow und Africa Connect II.

Der starke Anstieg der Mittel im FBS *Entwicklung von kleineren und mittleren Unternehmen* lässt sich generell auf einen starken Anstieg der Zahl an Projekten von 2018 auf 2019 zurückführen. Zu nennen ist hier die Neueinrichtung des Entwicklungsinvestitionsfonds 2019, der maßgeblich die beiden vom BMZ finanzierten Bausteine AfricaGrow (DEG; direkte Förderung afrikanischer Unternehmen) und Africa Connect I und II (KfW; Förderung der Investitionen durch kleine und mittelgroße Investitionen in Afrika) enthält (Agentur für Wirtschaft & Entwicklung, 2021; Bundesregierung, 2020b). Dieser Entwicklungsfonds ist Teil des Marshallplans mit Afrika. 2019 ist auch die Neueinrichtung der DEG Global Impact Investment Facility hinzugekommen. Ein weiterer wichtiger Posten ist die Fazilität „Investition in Beschäftigung“, die der Förderregion Afrika zugeordnet ist. 2020 ist außerdem der European Africa Fund (EAF) hinzugekommen.

Finanzwesen & Privatwirtschaft

Der Förderbereich „Finanzwesen & Privatwirtschaft“ wuchs von 2018 auf 2019 um 42,2 Prozent, von 2019 auf 2020 erneut um ein Viertel. Dieser Anstieg ist zu einem großen Teil auf den FBS *Finanzintermediäre des formellen Sektors* zurückzuführen. Dieser macht über den gesamten Beobachtungszeitraum (2000–2020) etwa 53,7 Prozent der Gesamtzusagen dieses Förderbereichs aus. Von 2018 auf 2019 stiegen die Zusagen für den FBS um 47,2 Prozent und von 2019 auf 2020 ist ein weiterer Anstieg um 42,5 Prozent zu beobachten. Im Zeitraum 2019 und 2020 entfielen auf die Förderregion Afrika etwa 46,5 Prozent der Zusagen aus dem FBS *Finanzintermediäre des formellen Sektors*. Weitere 37,2 Prozent sind keiner speziellen Förderregion zugeordnet. 96,6 Prozent der Zusagen stammen aus dem Haushaltstitel der Finanziellen Zusammenarbeit.

Der starke Anstieg der Mittel lässt sich in diesem Fall ähnlich wie im Förderbereich „Industrie & Bergbau & Handel & Tourismus“ auf einen Anstieg der Zahl an Projekten zurückführen. Gleichzeitig erhalten einzelne Projekte, wie etwa „MENA – Regionalfonds für KKMU“ in ihren Phasen 2019 und 2020, deutlich höhere Beträge als im Jahr 2018. Insgesamt treten Vorhaben, die im Bezug zur Förderung von KMUs und KKMUs (Kleinst-, kleinen und mittelständischen Unternehmen) stehen, vermehrt auf. Dies passt in das Bild einer stärkeren Förderung von KMUs und KKMUs, das auch durch die Neueinrichtung einzelner Mechanismen im FBS *Entwicklung von kleineren und mittleren Unternehmen* gezeichnet wird.

Soziale Infrastruktur und Dienste

Auch im Förderbereich „Soziale Infrastruktur und Dienste“ ist zwischen 2018 und 2019 ein Anstieg der Zusagen um 63,1 Prozent festzustellen. Zwischen 2019 und 2020 erfolgte ein weiterer Anstieg um 27,5 Prozent. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass die Zusagen für die FBS *Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten* (um 55,2 Prozent) und *Multisektorale Hilfe für soziale Grunddienste* (um 85,3 Prozent) von 2018 auf

2019 stark anstiegen. 2020 gilt dies vor allem für den FBS *Soziale Sicherung* (86,8 Prozent). Als größte Förderregionen treten dabei Asien und Afrika auf. Im gesamten Förderbereich erhält Asien mit 48,0 Prozent der Zusagen mehr Mittel als Afrika mit etwa 35,6 Prozent, betrachtet man die Jahre 2019 und 2020 zusammen.

Auf die einzelnen FBS aufgeteilt verschiebt sich dieses Bild etwas. So erhält die Förderregion Asien im FBS *Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten* mit etwa 66 Prozent der Mittel den weitaus größten Teil der Zusagen. In den anderen beiden FBS *Multisektorale Hilfe für soziale Grunddienste* und *Soziale Sicherung* überwiegt jedoch der Anteil für die Förderregion Afrika. Der weitaus größte Anteil der Zusagen entstammt dabei mit etwa 71,9 Prozent über den gesamten Förderbereich aus dem Haushaltstitel der SI und KWI. Einzig im FBS *Soziale Sicherung* hat auch der Haushaltstitel der Finanziellen Zusammenarbeit mit etwa 48,3 Prozent der Zusagen einen verhältnismäßig großen Anteil.

Der starke Anstieg der Mittel lässt sich auch in diesem Förderbereich unter anderem auf eine Verdopplung der Zahl von Projekten im Zeitraum von 2018 bis 2020 zurückführen. Viele der neu hinzugekommenen Projekte weisen einen direkten oder indirekten Bezug zu Flüchtlingsthematiken auf. Unter anderem wird die Finanzierung der Beschäftigungsoffensive Nahost intensiviert und auf weitere Länder ausgeweitet. Insgesamt haben die Staaten Irak, Jemen, Jordanien, Libanon, die Palästinensischen Gebiete, Syrien und der Nahe und Mittlere Osten (nur Entwicklungsländer) einen Anteil von 47,1 Prozent der Zusagen 2019 und 40 Prozent 2020. Allein die Zusagen für Irak wurden von 2018 bis 2019 vervierfacht. Auch 2020 bildeten die vorher benannten Länder den Schwerpunkt der Zusagen und die Beschäftigungsoffensive Nahost zusammen mit anderen Programmen zur Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung den Schwerpunkt. Zusätzlich werden auch Programme zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie finanziert.

9.1.2 Betrachtung einzelner Förderbereichsschlüssel (FBS)

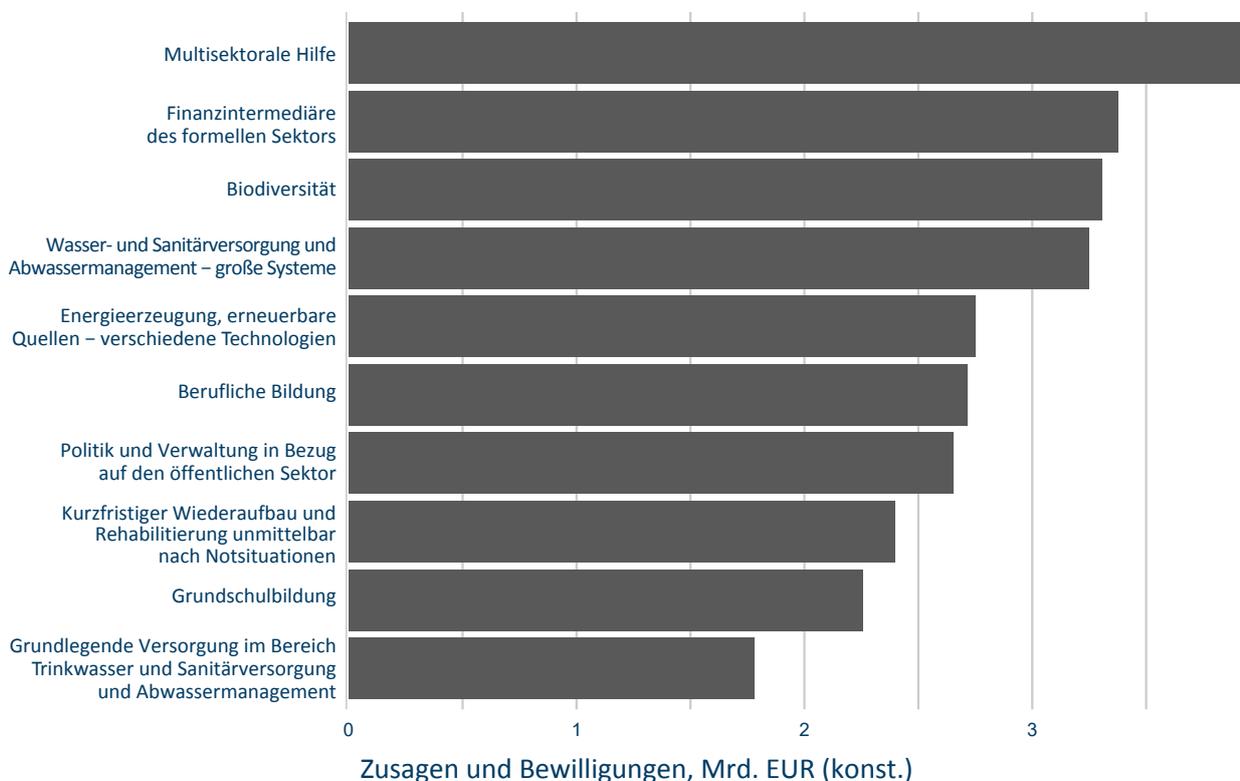
Eine Betrachtung einzelner FBS über alle Kategorien hinweg offenbart, dass einige FBS im Gesamtzeitraum konstant hohe Zusagen erhielten und andere nur in einzelnen Jahren mit wenigen Mitteln gefördert wurden. An einige FBS gingen nur sehr wenige Zusagen in einzelnen Jahren (siehe Abbildung 35). So flossen in den FBS *Energieforschung* für eine regionale Maßnahme im Jahr 2020 insgesamt nur 130.000 Euro. Auch im FBS *Öl und Gas (vorgelagert)* gab es nur eine einzige Maßnahme in Ecuador aus dem Jahre 2018 im Wert von 960.000 Euro. Gleichfalls wurde die *Abfederung der sozialen Folgen von HIV/AIDS* allein durch eine Maßnahme in Simbabwe im Jahre 2008 mit 1,1 Millionen Euro gefördert. Andere FBS mit nur einzelnen Maßnahmen sind *Dienstleistungen im Bereich Tierproduktion/Veterinärwesen* (eine Maßnahme in Äthiopien, knapp 1,5 Millionen Euro), *Forstliche Aus- und Fortbildung* (eine Maßnahme in Vietnam mit knapp 1,9 Millionen Euro)⁹³ sowie *Luftverkehrswesen* (eine Maßnahme in Usbekistan mit 1,9 Millionen Euro).

Einige FBS erhielten jährlich hohe Zusagen (vgl. Abbildung 35). *Multisektorale Hilfe* war jedes Jahr unter den zehn am meisten geförderten Bereichen und erhielt als insgesamt viertgrößter FBS Zusagen in Höhe von 3,9 Milliarden Euro (5,4 Prozent aller Zusagen).

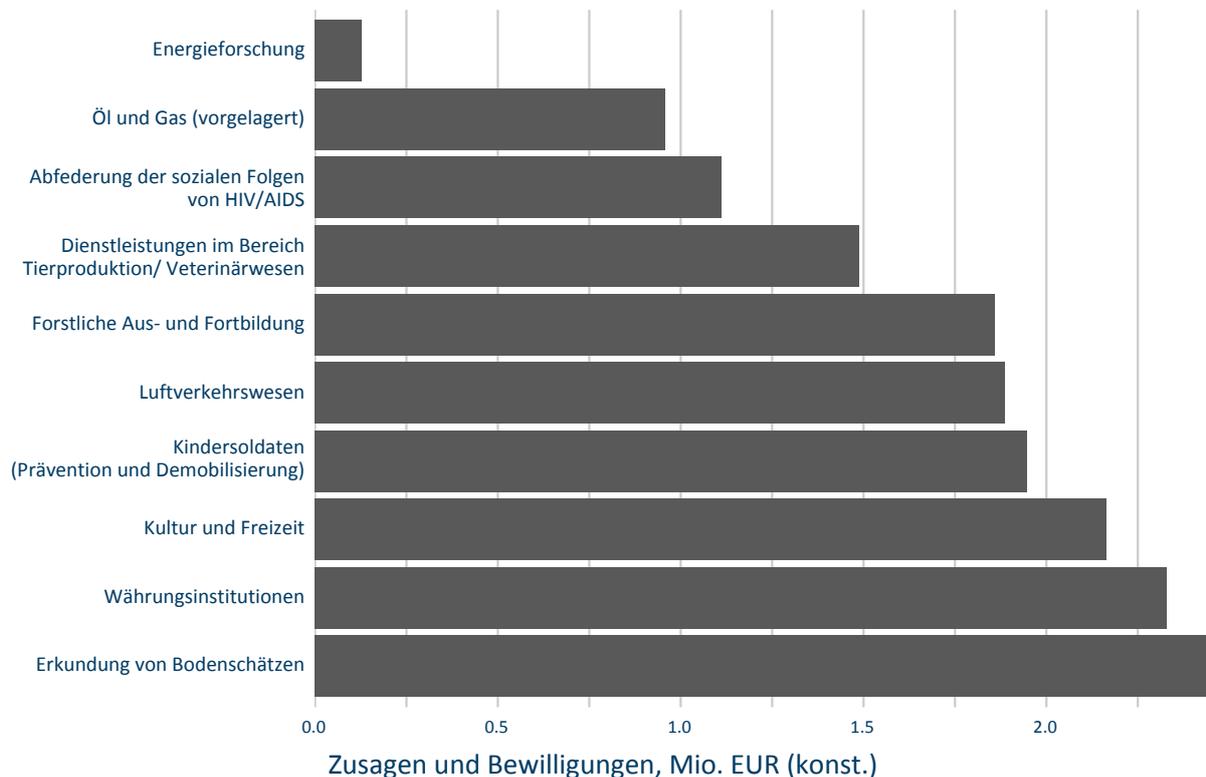
⁹³ Dazu kommt ein Projekt in Thailand mit einer Zusage von 1,2 Millionen Euro, jedoch 0 Euro bei Zusagen inkl. Reprogrammierungen.

Abbildung 35 Zehn Förderbereiche mit höchsten und niedrigsten Zusagen und Bewilligungen

A. Die zehn Förderbereiche mit den höchsten Zusagen und Bewilligungen



B. Die zehn Förderbereiche mit den geringsten Zusagen und Bewilligungen



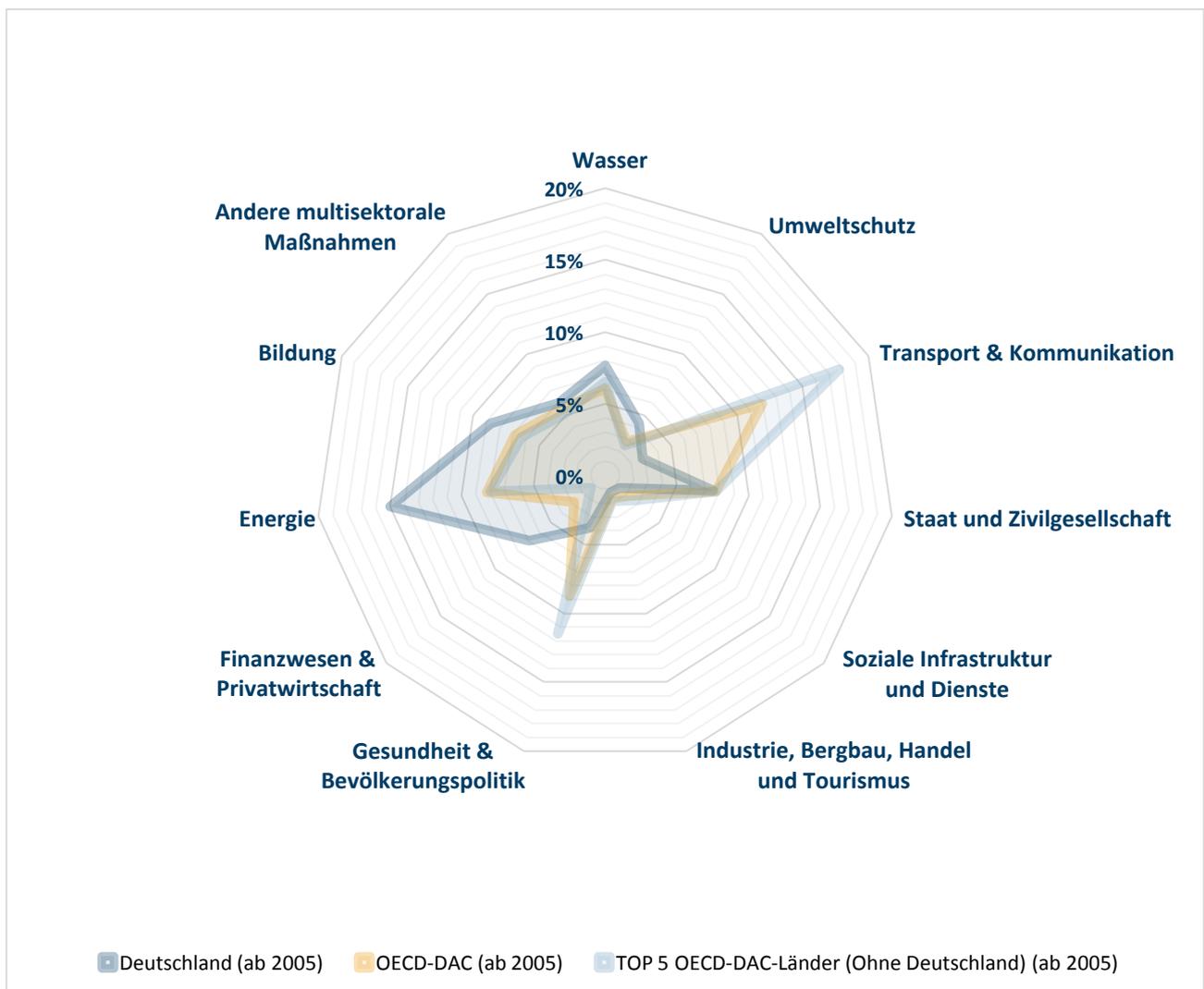
Quelle: eigene Darstellung auf Basis von MeMFIS

9.1.3 Vergleich der thematischen Schwerpunkte unterschiedlicher Geber

Abbildung 36 stellt die Verteilung der Mittel der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit dar, wie sie von den Staaten im Rahmen des CRS an die OECD gemeldet werden (Stand: 2. Februar 2022). Als Geberländer berücksichtigt werden ausschließlich OECD-DAC-Staaten. Dabei werden die Schwerpunkte Deutschlands in Relation zu den Top-5-Gebern außer Deutschland und allen OECD-DAC-Geberländern dargestellt. In die Betrachtung fließen die Jahre 2005 bis 2019 ein, da für diese eine einheitliche Datengrundlage vorliegt.

Im Unterschied zu anderen Darstellungen und Auswertungen des Berichts fließen in die Betrachtung für Deutschland nicht nur die Mittel ein, die das BMZ verausgabt hat, sondern jegliche Zusagen, die vom öffentlichen Sektor im Rahmen der ODA an Entwicklungsländer gemacht wurden. Im Falle von Deutschland bedeutet dies neben den Zusagen des BMZ vor allem auch die des Auswärtigen Amtes.

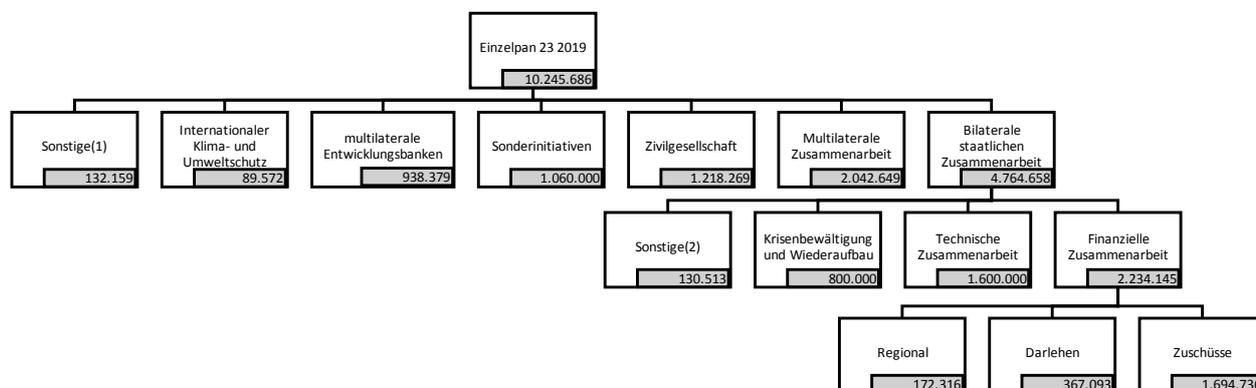
Abbildung 36 Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit der OECD-DAC-Geberländer nach Förderbereich



Anmerkung: Die Abbildung zeigt die Verteilung öffentlicher Entwicklungszusammenarbeit für Deutschland, alle OECD-DAC-Geber sowie die fünf größten OECD-DAC-Geber ohne Deutschland (Frankreich, Japan, Südkorea, Vereinigtes Königreich, Vereinigte Staaten) auf Basis der OECD-DAC-CRS-Datenbank. Die Berechnungen basieren auf den Zusagen (Commitments) öffentlicher Institutionen (Channel: Public Sector Institutions).

9.2 Ausgaben des BMZ

Abbildung 37 Ausgaben des BMZ im Jahr 2019



Anmerkung: alle Ausgaben in Tausend Euro. Sonstiges (1) umfasst Ausgaben für Maßnahmen und Projekte des Beauftragten der Bundeskanzlerin für die Deutsch-Griechische Versammlung, Bundesministerium, Forschung, Evaluierung und Qualifizierung in der Entwicklungszusammenarbeit und zentral veranschlagte Verwaltungseinnahmen und -ausgaben. Sonstiges (2) umfasst Mittel für die berufliche Aus- und Fortbildung, die internationale Zusammenarbeit mit Regionen für nachhaltige Entwicklung, die Förderung von Medien, Zugang zu Information und Meinungsfreiheit in Kooperationsländern sowie Leistungen nach dem Entwicklungshelfer-Gesetz. Die Multilaterale Zusammenarbeit beinhaltet die Zusammenarbeit im Rahmen der europäischen EZ.

Quelle: eigene Darstellung auf Basis von (BMF, 2022)

9.3 Verknüpfung von „BMZ 2030“-Kernthemen mit Förderbereichsschlüsseln

Mit der Reformagenda „BMZ 2030“ wurden die bisherigen Schwerpunkte überarbeitet und durch das Themenmodell ersetzt. Seit 2020 werden alle Maßnahmen der bilateralen staatlichen EZ (im Folgenden „Maßnahmen“) einem Kernthema sowie einem oder mehreren Aktionsfeldern innerhalb desselben Kernthemas zugeordnet. Zusätzlich können Maßnahmen, falls zutreffend, bis zu zwei Initiativthemen zugeordnet werden.

Für die Abschätzung, inwiefern Zusagen der bilateralen staatlichen EZ zwischen 2018 und 2020 im Bereich der anschließend eingeführten Kernthemen erfolgten, werden Förderbereichsschlüssel verwendet. Dies ist notwendig, da die Erfassung der Kern- und der Initiativthemen für Maßnahmen erst mit der Einführung erfolgt. Zwar ist eine direkte Entsprechung von Förderbereichsschlüsseln mit Kern- oder Initiativthemen nicht vorgesehen (BMZ, 2021f). Dennoch sind die Förderbereichsschlüssel ein geeigneter Indikator, da sie definieren, „welcher spezifische Bereich der wirtschaftlichen oder sozialen Struktur des Empfängers durch den Transfer gefördert werden soll“ (OECD, 2022). Ein ähnliches Vorgehen verfolgt das BMZ bei der Zuordnung von Maßnahmen zu den Zielen für nachhaltige Entwicklung, die ebenfalls maßgeblich über FBS läuft.

Grundlage für die Zuordnung bildeten bereits vorliegende Kernthemenstrategien. Dort, wo diese weder im Entwurf noch in der finalen Fassung vorlagen, wurden ein Dokument zu geplanten Standardindikatoren herangezogen sowie im Rahmen einer Internetrecherche alle verfügbaren Informationen zusammengetragen. Die Zuordnung der Förderbereichsschlüssel zu Kernthemen nahmen zwei Personen unabhängig voneinander auf Grundlage derselben Informationen vor. Kamen beide Personen zu unterschiedlichen Einschätzungen, entschied eine dritte Person.

Eine Einschätzung, inwiefern Kernthemen Förderbereichsschlüsseln klar zugeordnet werden können, ermöglicht der Phi-Koeffizient als Zusammenhangsmaß dichotom skaliert Variablen (Yule, 1912). Bei perfekter Entsprechung nimmt der Phi-Koeffizient den Wert 1 an. Im Durchschnitt lag der Phi-Koeffizient bei 0,7, was einem starken positiven Zusammenhang entspricht.

Die in Abschnitt 3.2 im Haupttext knapp zusammengefasste Darstellung der Datengrundlage, der verwendeten Indikatoren und der statistischen Methode wird im Folgenden ausführlicher dargelegt.

9.4 Datengrundlage

In der Studie werden Zusagen der bilateralen staatlichen EZ aus Haushaltsmitteln des BMZ betrachtet. Dieser Ansatz ist Analysen von Entscheidungsprozessen in Deutschland zur Überprüfung der Gebermotivation wie auch Untersuchungen von Auszahlungen überlegen (Carey, 2007b; Neumayer, 2003; Nielsen, 2014). Zwar stellen Auszahlungen tatsächliche Transfers dar, können jedoch durch Bedingungen in Kooperationsländern beeinflusst werden. Verzögerte Auszahlungen können indes darauf hindeuten, dass Zusagen nicht den „tatsächlichen“ Allokationswillen widerspiegeln. Insgesamt scheint somit die Betrachtung von Zusagen vorteilhafter.

Die genutzten Daten entstammen dem modular erweiterbaren Management-, Finanz- und Informationssystem (MeMFIS). Dies hat bei der Analyse von Zusagen gegenüber der offiziellen Berichterstattung Deutschlands gegenüber der OECD den entscheidenden Vorteil, dass Zusagen zum Zeitpunkt der Außenzusage in MeMFIS erscheinen. Eine im Rahmen dieser Studie vorgenommene stichprobenartige vergleichende Analyse mit OECD-DAC-Daten zeigt, dass Zusagen dort oftmals nur mit Zeitverzögerung berichtet werden. Dies birgt die Gefahr des Fehlschlusses aufgrund umgekehrter Kausalität.

Insgesamt befinden sich im generierten balancierten Paneldatensatz 123 offizielle DAC-Nehmerländer. In der finalen Analyse sind es somit 34 Länder weniger als die 157 im Zeitraum existierenden potenziellen DAC-Nehmerländer.⁹⁴ Zunächst wurden aus Gründen der mangelnden Verfügbarkeit von Daten Länder mit weniger als 500.000 Einwohnern ausgeschlossen (vgl. Faust und Ziaja, 2012). Viele kleine DAC-Nehmerländer, insbesondere sehr kleine Inselstaaten wie Tuvalu, Mikronesien oder Samoa, erhalten allerdings über den gesamten Beobachtungszeitraum keine Zusagen der bilateralen staatlichen EZ von Deutschland.⁹⁵

Ursprünglich handelte es sich um ein unausgewogenes Panel, da einige Länder im betrachteten Zeitraum aus der Liste gefallen (zum Beispiel Malta und Slowenien nach 2003, Oman nach 2010) oder neu hinzugekommen sind (zum Beispiel Montenegro ab 2005, Südsudan ab 2011). Befunde aus Analysen nicht ausgeglichener Panels sind schwierig zu interpretieren, da Effekte aufgrund einer Änderung zugrunde liegender kausaler Zusammenhänge oder der beobachteten Einheiten interpretierbar sind. Aus diesem Grund wurde das Panel durch Imputation balanciert.

In der Studie werden Zusagen im Beobachtungszeitraum zwischen 2000 und 2020 analysiert. Hierfür wurden zunächst Zusagen über Jahre und Kooperationspartner summiert. Reprogrammierungen wurden berücksichtigt, wobei sich die Beträge nur in wenigen Fällen unterscheiden (Korrelation: 0,997). Für die Vergleichbarkeit über die Zeit wurden die Beträge mit dem Bezugsjahr 2015 de- beziehungsweise inflationiert. Zusagen in konstanten Euro pro Jahr und Kooperationspartner ist somit die zentrale zu erklärende Variable der Studie. Betrachtet werden vier Fünfjahresperioden. So fällt die Variabilität der Variablen aufgrund kurzfristiger autoregressiver Effekte, beispielsweise eines zu erwartenden kurzfristigen Rückgangs von Zusagen im Jahr nach größeren Zusagen, weniger ins Gewicht.

Die abhängigen Variablen weisen eine starke rechtsschiefe Verteilung auf. Dies ist für lineare Regressionsmodelle nicht ideal, da die Wahrscheinlichkeit, Modellannahmen zu verletzen, steigt. Durch die Log-Transformation wird die Schiefe der Variablen stark reduziert.

Um die Robustheit der Ergebnisse zu prüfen, werden die Modelle zusätzlich für die instrumentelle und die thematische Allokation getrennt gerechnet.

⁹⁴ Die Liste der Länder findet sich unter: <https://www.oecd.org/development/financing-sustainable-development/development-finance-standards/historyofdaclistsofrecipientcountries.htm>.

⁹⁵ Indirekte Zusagen über die Kategorie „regionaler Empfänger“ sind möglich, können jedoch mit den vorliegenden Daten nicht identifiziert werden.

9.5 Indikatoren für Erklärungs- und Kontrollvariablen

Die Bestimmung geeigneter Indikatoren beruht auf einer systematischen Durchsicht der Literatur.

Bedürftigkeit von Partnerländern

Der Großteil der Studien operationalisiert Bedürftigkeit über die Kindersterblichkeitsrate unter fünf Jahren (Han et al., 2020; Harmáček et al., 2018; Younas, 2008), das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf (in Kaufkraftparität) (Acht et al., 2014; Alesina und Weder, 2002; Berthélemy, 2006a; Clist, 2011; Dreher et al., 2015; Dreher und Fuchs, 2015; Faust und Ziaja, 2012; Fuchs und Richert, 2015; Fuchs und Vadlamannati, 2013; Han et al., 2020; Harmáček et al., 2018; In'airat, 2014b; Miller et al., 2013; Nunnenkamp und Öhler, 2011; Opršal et al., 2016; Sraieb, 2015; Stepping, 2012b, 2016; Younas, 2008) oder das Einkommen pro Kopf (Alesina und Dollar, 2000; Berthélemy, 2006a; Betzold, 2015; Clist, 2011). Ein weiteres auf mehreren Subindikatoren beruhendes Maß ist der *Human Development Index* (Index der menschlichen Entwicklung, HDI). Dieser hat den Vorteil, dass er neben der wirtschaftlichen Entwicklung (BNE) auch die Gesundheit und Bildung in einem Land berücksichtigt. Darüber hinaus finden sich sektorspezifische Ansätze. So zieht die Klimaforschung zur Messung der Bedürftigkeit den *Notre Dame Global Adaptation Index* (ND-GAIN) oder den *Index of Structural Vulnerability to Climate Change* (SVCCI) heran (Betzold, 2015; Weiler et al., 2018). Untersuchungen im Gesundheitsbereich nutzen den bereits genannten Indikator der Kindersterblichkeitsrate unter fünf Jahren (Stepping, 2012b).

Für die Messung der Bedürftigkeit werden in der vorliegenden Studie mehrere Indikatoren verwendet, vorwiegend das Pro-Kopf-Einkommen. Da die Forschung teils einen nicht linearen Effekt findet – also ärmere Länder mehr ODA erhalten, nicht jedoch die allerärmsten Länder (Faust und Ziaja, 2012) – wird das Pro-Kopf-Einkommen direkt und im Quadrat genutzt. Die Kindersterblichkeit und der HDI (vgl. zum Beispiel Berthélemy, 2006b) werden ergänzend herangezogen.

Regierungsführung, Achtung der Menschenrechte und Kampf gegen Korruption

Zur Messung der Regierungsführung werden häufig die *Worldwide Governance Indicators* (WGIs) der Weltbank genutzt (Han, 2015; Harmáček et al., 2018; Miller, 2014; Nilsson, 2018; Stepping, 2012b; Weiler et al., 2018). Ein ähnlich verbreiteter Indikator zur Messung politischer Institutionen, insbesondere bezüglich politischer Rechte und des Regimes, ist der *Freedom House Index* (Alesina und Dollar, 2000; Betzold, 2015; van Dijk, 2011; Fink und Redaelli, 2011; Fuchs und Vadlamannati, 2013; Opršal et al., 2020; Stepping, 2012c; Stubbs et al., 2016), wobei häufig nur der Teilindex bürgerlicher Freiheiten und politischer Rechte verwendet wird (Faust und Ziaja, 2012; Han, 2015). Eine Alternative zur Regimemessung bietet zudem der *Polity Index* (Faust und Ziaja, 2012; Hoeffler und Outram, 2011; Semrau und Thiele, 2017; Stubbs et al., 2016).

Im Bereich der ökonomischen Institutionen wird oft die Offenheit gegenüber internationalem Handel als Indikator herangezogen und über die Summe der Import- und Exportwerte dividiert durch das BIP operationalisiert (Fink und Redaelli, 2011; Hernandez und Vadlamannati, 2016). Korruption wird gemeinhin über den Indikator „Control of Corruption“ der Weltbank (Acht et al., 2014; Dreher und Fuchs, 2015), den *Corruption Perceptions Index* (CPI) (Stepping, 2012a, 2012b) oder den Indikator für Korruption des *International Country Risk Guide* (Nilsson, 2018; Stepping, 2016) operationalisiert.

Für die politisch-institutionelle Verfasstheit oder die Regierungsführung finden sich in der Literatur verschiedene Operationalisierungen. Entsprechend werden verschiedene Variablen verwendet, wobei als Hauptindikator die Variable elektorale Demokratie von V-DEM genutzt wird. Als weiterer Indikator für Robustheitstest dienen die *Worldwide Governance Indicators* (Kaufmann et al., 2019). Beide Variablen decken den gesamten Zeitraum wie auch eine große Anzahl von Ländern ab (mit Ausnahme einiger kleiner Inselstaaten). Die WGIs erheben darüber hinaus auch Daten für verschiedene Dimensionen von Regierungsführung (*Voice and Accountability, Political Stability and Absence of Violence, Government Effectiveness, Regulatory Quality, Rule of Law und Control of Corruption*).

Geopolitische und wirtschaftliche Interessen

Geberinteressen lassen sich grob in wirtschaftliche, politische und historische Interessen differenzieren.

Als historisches Interesse gilt eine heutige Verflechtung durch eine gemeinsame Kolonialgeschichte von Geber- und Partnerland. Diese Variable wird häufig aufgegriffen – meistens mit dichotomer Ausprägung (Feeny et al., 2019; Han et al., 2020; Khabbaz und Kyriakidis, 2020; Nilsson, 2018; Saunders, 2019; Weiler et al., 2018; Weiler und Sanubi, 2019). Diese Variable ist für Deutschland wenig sinnvoll.

Politische Interessen auf internationaler Ebene werden gemeinhin durch die Beobachtung des Wahlverhaltens in der UN-Generalversammlung gemessen. Dabei wird untersucht, ob das Geber- und das Partnerland die gleichen Wahlentscheidungen zeigen. Das Abstimmungsverhalten bei den Vereinten Nationen (Bailey et al., 2016) wird als Indikator für politische Interessen verwendet. Dabei wird erwartet, dass Länder, die sich bei Abstimmungen ähnlich wie Deutschland verhalten, mit mehr ODA „belohnt“ werden.

Geografische Nähe (der Hauptstädte oder angrenzender Regionen) wird in einem Großteil der Studien als Indikator für ein politisches Interesse angegeben (van Dijk, 2011; Dreher et al., 2010; Faust und Ziaja, 2012; Fink und Redaelli, 2011; Nilsson, 2018; Opršal et al., 2020; Saunders, 2019; Semrau und Thiele, 2017; Weiler et al., 2018). Auch das Vorhandensein eines bewaffneten Konflikts wird teilweise als Indikator für politisches Interesse angesehen (Faust und Ziaja, 2012; Han et al., 2020; Opršal et al., 2020; Saunders, 2017, 2019; Weiler et al., 2018; Weiler und Sanubi, 2019). Für geopolitisches Interesse wird demnach auch die physische Distanz zu Deutschland genutzt, die mithilfe des R-Pakets CShapes (RDocumentation, 2022) berechnet wird. Erwartet wird ein Fokus auf Länder, die geografisch näher sind.

Wirtschaftliches Interesse wird größtenteils durch bilateralen Handel erklärt. Dabei werden zumeist die Exporte des Geberlandes in das Partnerland betrachtet (Dreher et al., 2010; Dreher und Fuchs, 2015; Feeny et al., 2019, S. 20; Nilsson, 2018; Nunnenkamp und Öhler, 2011; Saunders, 2017, 2019; Weiler und Sanubi, 2019). Teilweise wird auch das gesamte Handelsvolumen beider Nationen verwendet (van Dijk, 2011; Faust und Ziaja, 2012; Goodman, 2011; Hoeffler und Outram, 2011; Stepping, 2012c; Stubbs et al., 2016). Viele Arbeiten greifen zudem das Vorkommen oder die Gewinnung von natürlichen Mineral- und Energieressourcen wie Öl als Indikator auf (Couharde et al., 2020; Dreher et al., 2010; Dreher und Fuchs, 2015; Fuchs und Vadlamannati, 2013; Harmáček et al., 2018; Hernandez und Vadlamannati, 2016; Semrau und Thiele, 2017; Yoo, 2021). In der vorliegenden Studie wird das Handelsvolumen zur Messung wirtschaftlicher Interessen (Exporte und Importe) verwendet. Damit ist die Erwartung verknüpft, dass größere Handelsvolumen mit höheren Zusagen einhergehen.

Weitere Faktoren

Zur Messung von Herding werden die dem DAC gemeldeten bilateralen ODA-Flüsse (abzüglich deutscher Flüsse) in die Empfängerländer pro Jahr zusammengefasst. Dies wird einmal über alle Geberländer hinweg gemacht und ein weiteres Mal für die Top-5-Geber. Die Korrelation dieser beiden Variablen ist mit 0,96 sehr hoch. Weitere in der Analyse berücksichtigte Faktoren sind die Bevölkerungszahl sowie die Pfadabhängigkeit.

9.6 Umgang mit fehlenden Daten

Fehlende Daten für Erklärungs- und Kontrollvariablen wurden imputiert. Die Imputation erfolgte mit dem im missForest-Paket für R implementierten Random-Forest-Algorithmus (Stekhoven und Bühlmann, 2012). Der Imputation liegt die Annahme zugrunde, dass die Wahrscheinlichkeit des Fehlens eines Werts nicht von unbeobachteten Werten abhängig ist.

Zunächst wird jeder fehlende Wert durch den Mittelwert oder Modus der jeweiligen Variable ersetzt, jedoch zugleich als „fehlend“ markiert. Zur Imputation wird für jede Variable mit fehlenden Werten (siehe Tabelle 6) zunächst ein Random-Forest-Modell geschätzt, das beobachtete Werte der Zielvariable anhand beobachteter und zuvor imputierter Werte anderer Variablen im Datensatz vorhersagt. Dieses Modell wird anschließend genutzt, um fehlende Werte der Zielvariable zu imputieren. Dies wird – beginnend mit der Variable mit den wenigsten fehlenden Werten – für alle Variablen durchgeführt und imputierte Werte jeweils übernommen. Nachdem alle Werte imputiert sind, beginnt der Prozess mit diesen Werten erneut. Sobald die Güte der

Imputation abnimmt oder eine definierte maximale Zahl an Durchläufen erreicht ist, wird der Prozess gestoppt.

Um die Anzahl der Beobachtungen zur Schätzung des Modells zu maximieren, erfolgte die Imputation auf Basis eines Datensatzes, der auch Beobachtungen für Länder enthält, die in der späteren Analyse ausgeschlossen wurden. Als Indikator für die Güte der Imputation dient bei kontinuierlichen Variablen die normalisierte Quadratwurzel aus dem mittleren quadratischen Fehler (*normalised root mean square error*, NRMSE), bei kategorischen Variablen der Anteil falsch klassifizierter Einträge (*proportion of falsely classified entries*, PFC). Der NRMSE beträgt 16,7 Prozent, der PFC 5,4 Prozent. Der tatsächliche Fehler der Imputation liegt vermutlich jedoch deutlich unter diesen schon recht guten Werten, da die Kennwerte auf einem Datensatz beruhen, der auch Länder mit vielen fehlenden Werten enthält, die für die spätere Analyse ausgeschlossen wurden.

Tabelle 6 Anteil fehlender Werte bei Erklärungs- und Kontrollvariablen

Variable	Anteil fehlender Werte	Variable	Anteil fehlender Werte
Bayesian Corruption Index	10,2 %	Polyarchie	4,8 %
Pro-Kopf-BIP	7,1 %	Regierungsführung	1 %
Human Development Index	4,9 %	Kindersterblichkeit	0 %
UN-Abstimmungsverhalten	2,2 %	Bevölkerungsgröße	0 %
Exporte	1,7 %	Distanz zu Deutschland	0 %
Korruptionskontrolle	7,6 %	ODA anderer Geber	0 %

Anmerkung: Die Tabelle zeigt den Anteil fehlender Werte für Erklärungs- und Kontrollvariablen. Die zu erklärende Variable (Zusagen) enthält keine fehlenden Werte. Später aus der Analyse ausgeschlossene Länder wurden für die Berechnung dieser Tabelle entfernt. Die Imputation hingegen erfolgte auf dem vollständigen Datensatz.

9.7 Kausale Identifikation mit Beobachtungsdaten

Die Analyse von Beobachtungsdaten im Allgemeinen und von Paneldaten im Besonderen ermöglicht die Schätzung kausaler Effekte nur unter der Prämisse kausaler Annahmen zu Variablenbeziehungen. Die Identifikation kausaler Beziehungen mithilfe von nicht experimentellen Daten ist somit voraussetzungsvoll und basiert auf Annahmen, die empirisch nicht endgültig zu belegen sind. Ein Vorteil von Paneldaten im Vergleich zu Querschnittsdaten ist, dass die wiederholte Beobachtung derselben Variablen für dieselben potenziellen Kooperationsländer es ermöglicht, unbeobachtete Heterogenität zwischen Ländern zu berücksichtigen. Dies erfolgt in dieser Studie über die Inklusion einer verzögerten abhängigen Variable, die die Wirkung unbeobachteter Variablen indirekt abbildet.

Die für die kausale Identifikation notwendigen Prämissen zu Variablenbeziehungen umfassen vor allem Annahmen der Unabhängigkeit von Variablen (Pearl, 2009). Dies ist im vorliegenden Fall insbesondere die Annahme, dass keine unbeobachtete Variable zugleich die Erklärungsfaktoren und die zu erklärenden Faktoren beeinflusst und darüber hinaus nicht in der verzögerten abhängigen Variable abgebildet ist. In Anbetracht der verbleibenden Restunsicherheit werden kausale Aussagen vermieden.

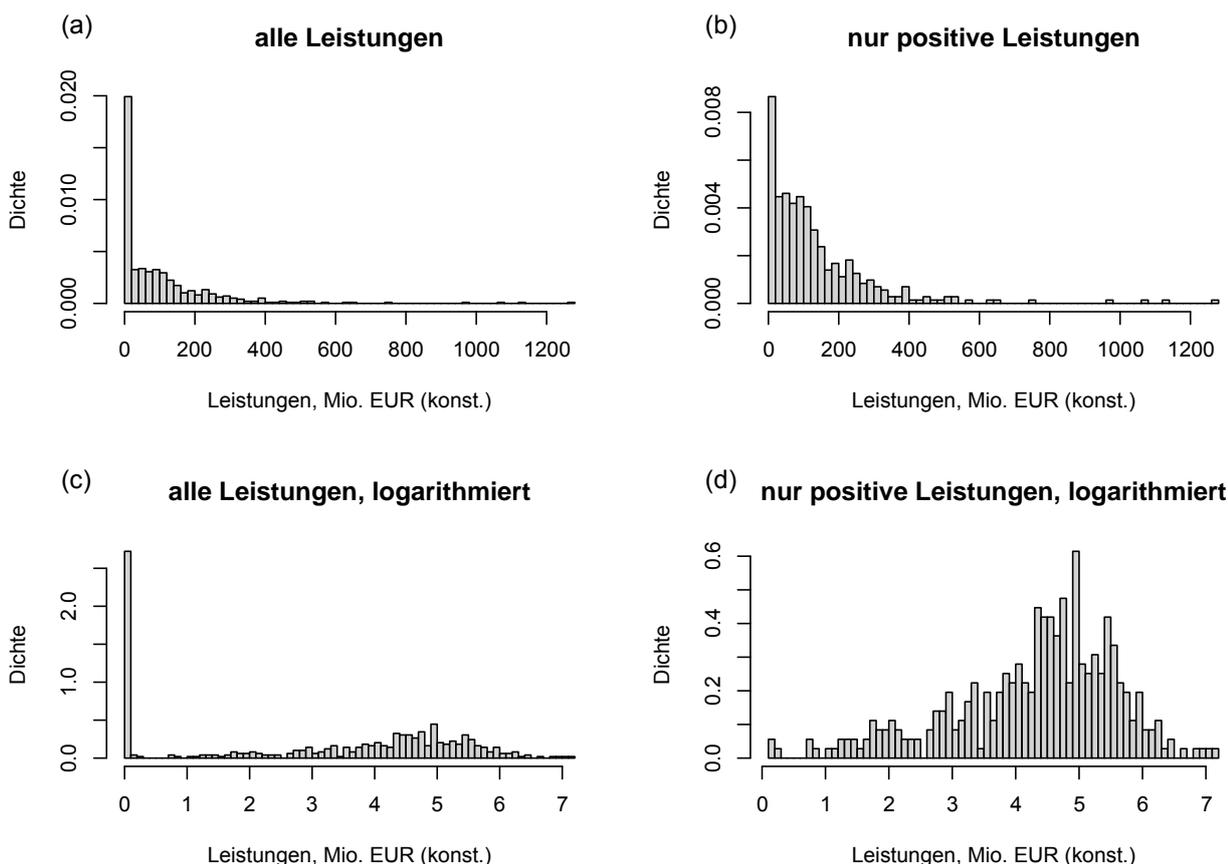
Die Diskussion der Ergebnisse mit Rückbezug auf den aktuellen Forschungsstand erlaubt einen Rückschluss auf die Plausibilität der Ergebnisse. Gemeinhin unterscheiden sich Studien in ihrem methodischen Design. Dies betrifft beispielsweise die Datengrundlage, den statistischen Ansatz, die verwendeten Variablen oder Indikatoren. Insofern mehrere Studien zu substantziell ähnlichen Ergebnissen kommen, erhöht dies die Plausibilität des Befundes (Trinn und Wencker, 2021).

9.8 Modellspezifikation

Die Wahl eines geeigneten statistischen Modells zur Modellierung der Allokation erfolgt auf Basis vorliegender Informationen zu Allokationsverfahren sowie Eigenschaften der erklärenden und zu erklärenden Variablen.

Die zu erklärende Variable, Höhe der Zusagen und Bewilligungen (Leistungen) für potenzielle Empfängerländer pro Periode, zeichnet sich durch eine starke Schiefe und viele Nullen aus. Leistungen sind immer positive ganze Zahlen (EUR) oder Null für potenzielle Empfänger, die in einer Periode keine Leistungen erhalten. Die Variable wird in den Analysen aufgrund ihrer Schiefe mit 1 addiert und dann logarithmiert (mit Basis e). Abbildung 38 zeigt die Verteilung der zu erklärenden Variable in ihrer ursprünglichen Skalierung und logarithmiert für alle Beobachtungen sowie nur für positive Leistungen.

Abbildung 38 Verteilung der zu erklärenden Variable



Anmerkung: Die Abbildungen zeigen die Häufigkeitsverteilung der Zusagen und Bewilligungen (Leistungen) pro Periode in konstanten Millionen Euro für alle potenziellen Empfängerländer in Originalskalierung (a) und logarithmiert (c) sowie analog für tatsächliche Empfängerländer (b, d)

Quelle: eigene Darstellung

Um die nicht informative Volatilität und Probleme serieller Autokorrelation zu verringern, werden Mittelwerte für Fünfjahresperioden betrachtet. Die jährlichen Daten zeichnen sich durch hohe Volatilität aus, die

hinsichtlich der Identifikation von Bedingungsfaktoren irreführend sein kann. So ist davon auszugehen, dass Zusagen die Wahrscheinlichkeit von Zusagen in unmittelbaren Folgejahren verringern, da sie mehrjährig laufende Vorhaben finanzieren. Zudem finden Entscheidungsprozesse wie Regierungsverhandlungen nicht notwendigerweise jährlich statt. Dieser Argumentation folgend bilden Periodenmittelwerte somit Entscheidungsprozesse und die Finanzierung mehrjähriger entwicklungspolitischer Vorhaben besser ab als jährliche Zusagen.

Die Modellierung des Allokationsprozesses erfolgt anhand eines zweistufigen Modells. Hierfür gibt es sowohl theoretische als auch statistische Gründe. Erstens bilden die Nullen das zu modellierende Entscheidungsverhalten ab, das heißt, sie sind weder das Ergebnis unvollständiger Daten noch liegt die Entscheidung, keine entwicklungspolitischen Leistungen zu allozieren, außerhalb der Kontrolle von Entscheidungstragenden. Zweitens erfolgt die Entscheidung für die Allokation und die Allokationshöhe sequenziell: Die Auswahl von Kooperationsländern und die Verteilung der Mittel über Kooperationsländer erfolgen in getrennten Verfahren. Für diese Fälle empfiehlt sich ein zweistufiges Modell (Humphreys, 2010). Darüber hinaus haben sich zweistufige Modelle in Monte-Carlo-Analysen gegenüber Heckman-Modellen als robust herausgestellt (Manning et al., 1987). Hieraus ergibt sich folgendes Modell:

- Die **Selektionsstufe** schätzt die Wahrscheinlichkeit, Zusagen in beliebiger Höhe zu erhalten, mit einer logistischen Regression;
- die **Allokationsstufe** schätzt den Umfang logarithmierter Zusagen für alle Länder, die in einer Periode Zusagen erhalten.

Beide Stufen werden unabhängig voneinander geschätzt. Eine sinnvolle Interpretation der Allokationsstufe ist aufgrund der kleineren Grundgesamtheit nur in Zusammenhang mit der Selektionsstufe möglich: Die Selektionsstufe schätzt nur Zusammenhänge zwischen Erklärungsfaktoren und Zusagen *unter Mittelempfangenden*.

Eine Herausforderung besteht in der Berücksichtigung der erwarteten Pfadabhängigkeit der Zusagen. Diese autoregressiven Effekte können über die Inklusion der Höhe der Zusagen in der vergangenen Periode – einer sogenannten *Lagged Dependent Variable* (LDV) – modelliert werden. In der Forschung sind LDV umstritten (Wilkins, 2018). Ihre Inklusion kann zu geringeren Koeffizienten anderer Erklärungsfaktoren führen (Achen, 2000). Bildet man hingegen autoregressive Effekte nicht im Modell ab, obwohl sie in der Realität vorliegen, führt dies zu einer verzerrten Schätzung (*omitted variable bias*) (Keele und Kelly, 2006). Im vorliegenden Fall erscheint es plausibel anzunehmen, dass Entscheidungen nicht allein auf Basis unmittelbar vorliegender Ländercharakteristika getroffen werden, sondern – mit im Zeitverlauf abnehmender Bedeutung – auch durch Charakteristika in der Vergangenheit. Folglich wird davon ausgegangen, dass Allokationen vergangener Perioden auf heutige Zuteilungen fortwirken (sogenannte *true state dependence*) (Heckmann, 1981).

Die Inklusion der LDV erfolgt nicht, um für zeitkonstante unbeobachtete konfundierende Faktoren zu kontrollieren (sogenannte *spurious state dependence*), also unbeobachtete länderspezifische Faktoren, die die Allokationen zu allen Zeitpunkten beeinflussen. Stattdessen ist der Prozess der Pfadabhängigkeit – im Sinne der Hypothese, dass Länder, die in der Vergangenheit bereits ODA erhalten haben, diese erneut bekommen – von substantiellem Interesse für die vorliegende Studie. In der Absicht, den datengenerierenden Prozess möglichst adäquat abzubilden, werden Modelle mit LDV geschätzt. In den Panelmodellen werden robuste Standardfehler verwendet, um für die wiederholte Beobachtung derselben Länder zu kontrollieren.

Zur Modellierung verzögerter Effekte in Allokationsprozessen werden in der vorliegenden Studie dynamische Panelmodelle verwendet. Ausgangspunkt ist dabei ein generelles Modell, das sowohl die erklärende als auch die zu erklärende Variable in verzögerter Form zusätzlich in die Spezifikation aufnimmt. Das Modell hat die folgende Form:

$$Y_t = \alpha_0 + \alpha_1 Y_{t-1} + \beta_0 X_t + \beta_1 X_{t-1} + \epsilon_t$$

Dabei bezeichnet Y die abhängige und X den Vektor unabhängiger Variablen, t die jeweilige Periode und ϵ den Fehlerterm. In Anbetracht der Kürze der Zeitreihe im vorliegenden Fall sowie auf Grundlage der Überle-

gung, dass in Allokationsprozessen keine verzögerten Wirkungen über eine Dekade auftreten, wird auf Verzögerungen um mehr als eine Periode verzichtet.⁹⁶ Das generelle Modell kann dann jeweils über Restriktionen einzelner Parameter eingegrenzt werden (De Boef und Keele, 2008). Berücksichtigt werden lediglich die in Tabelle 7 dargelegten Restriktionen.

Tabelle 7 Restriktionen in dynamischen Panelmodellen

Modellbezeichnung	Restriktion
Partial Adjustment	$\beta_1 = 0$
Finite Distributed Lag	$\alpha_1 = 0$
Dead Start	$\beta_0 = 0$
Static	$\beta_1 = \beta_2 = 0$

Anmerkung: eigene Darstellung basierend auf De Boef und Keele (2008)

Das Dead-Start-Modell erweist sich nach Abwägung statistischer und theoretischer Überlegungen als geeignetes Modell. Die statistischen Überlegungen beruhen auf einem Vergleich der Modellgüte anhand des Log-Likelihoods und des Akaike-Informationskriteriums (Abbildung 39).⁹⁷ Hier erweist sich zunächst die Restriktion, den Einfluss der verzögerten abhängigen Variable (*Finite Distributed Lag*) sowie zusätzlich den Einfluss verzögerter Erklärungsvariablen (*Static*) zu negieren, als ungeeignet. Das Modell ohne Restriktionen hat zwar den höchsten Log-Likelihood (was auf eine gute Passung hindeutet), aufgrund der zahlreichen Parameter jedoch einen hohen Wert des Akaike'schen Informationskriteriums (AIC) (was auf eine geringere Modellgüte aufgrund höherer Komplexität hinweist). Es wird daher ausgeschlossen.

Unter den verbleibenden zwei Kandidaten hat das Partial-Adjustment-Modell die bessere Modellgüte (Likelihood-Ratio-Test für alle Spezifikationen $p < 0,00$).⁹⁸ Auf Basis theoretischer Überlegungen fällt dennoch die Entscheidung für das etwas schlechter abschneidende Dead-Start-Modell. Die Verzögerung der erklärenden Variablen stellt sicher, dass das Modell keine entwicklungspolitischen Effekte auf Erklärungsvariablen (und somit „umgekehrte“ Kausalität) modelliert. Zudem erscheint es plausibel, dass Allokationsentscheidungen tatsächlich auf Ländercharakteristika beruhen, die einige Zeit in der Vergangenheit liegen. Insbesondere in der bilateralen EZ gehen Mittelzusagen oftmals längere Entscheidungsprozesse voraus. Außerdem basieren viele zur Entscheidung herangezogene Indizes, beispielsweise zu Konfliktrisiken oder zur Qualität der Regierungsführung, auf Daten jeweils vergangener Jahre.

Im Ergebnis wird somit das folgende zweistufige Dead-Start-Modell geschätzt:

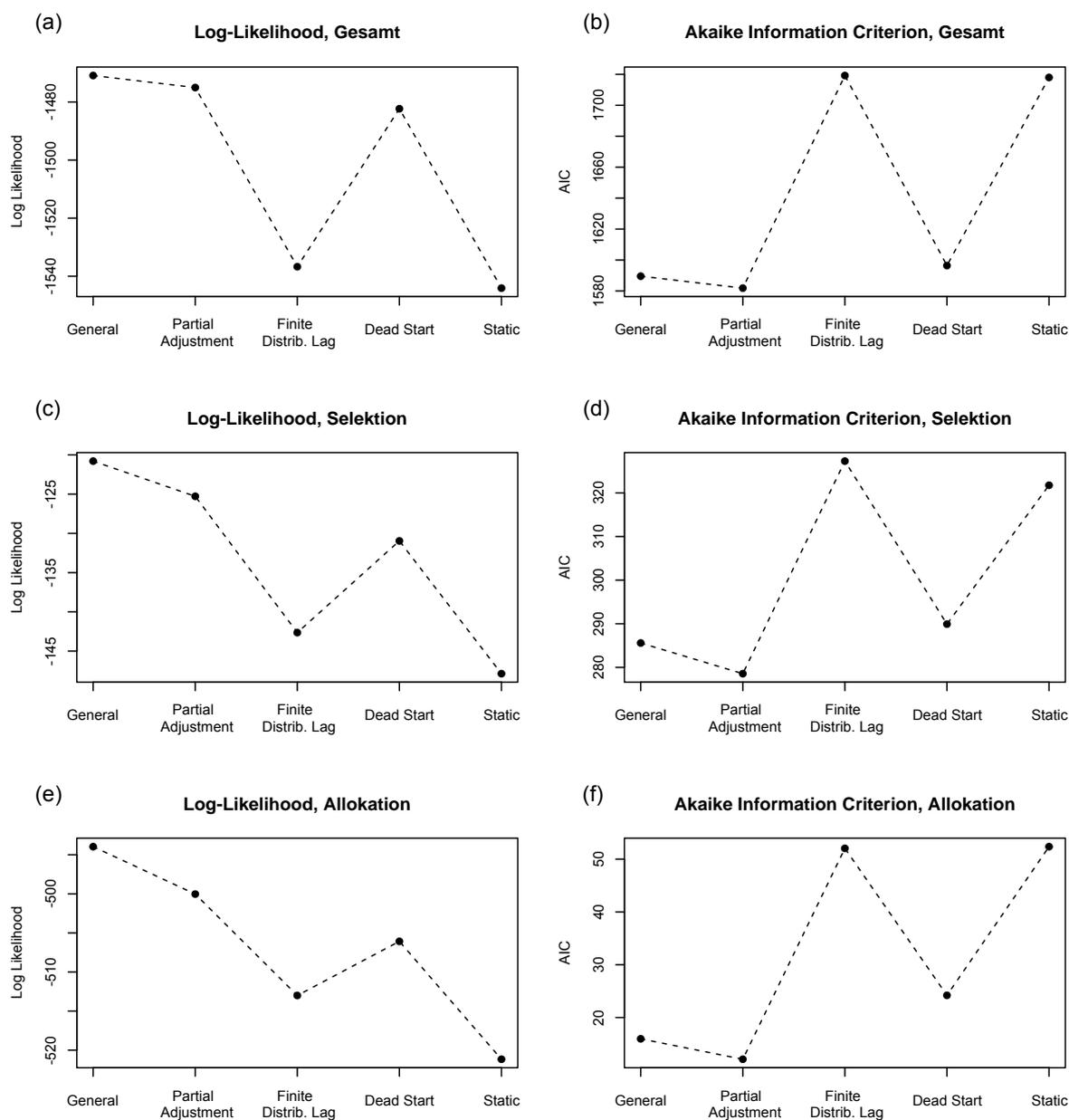
$$\begin{aligned} \text{logit}(\Pr(\text{Leistungen}_t > 0))_t &= \alpha_0 + \alpha_1 \text{Leistungen}_{t-1} + \beta_1 X_{t-1} + \epsilon_t && \text{(Selektionsstufe)} \\ \log(\text{Leistungen})_t &= \alpha_0 + \alpha_1 \text{Leistungen}_{t-1} + \beta_1 X_{t-1} + \epsilon_t && \text{(Allokationsstufe)} \end{aligned}$$

⁹⁶ Für die erste Periode (das heißt vor 2000) liegen keine Allokationsdaten aus MeMFIS vor. Diese werden anhand von CRS imputiert. Erklärende Variablen liegen vor.

⁹⁷ Dies sind BIP p. K, Demokratieniveau, Regierungsführung, Korruption, Exporte, UN-Stimmverhalten, Bevölkerung, Abstand zu Deutschland und ODA anderer Geber.

⁹⁸ AIC und Likelihood-Statistik unterscheiden sich hier nicht, da beide Modelle gleich viele Parameter verwenden.

Abbildung 39 Modellgüte unterschiedlicher Spezifikationen dynamischer Panelmodelle



Anmerkung: Die Abbildungen zeigen die Modellgüte unterschiedlicher Spezifikationen dynamischer Panelmodelle anhand des Log-Likelihoods (erste Spalte) und des Akaike-Informationskriteriums (zweite Spalte) für ein einstufiges Regressionsmodell (a, b) sowie die Selektions- (c, d) und Allokationsstufe (e, f).

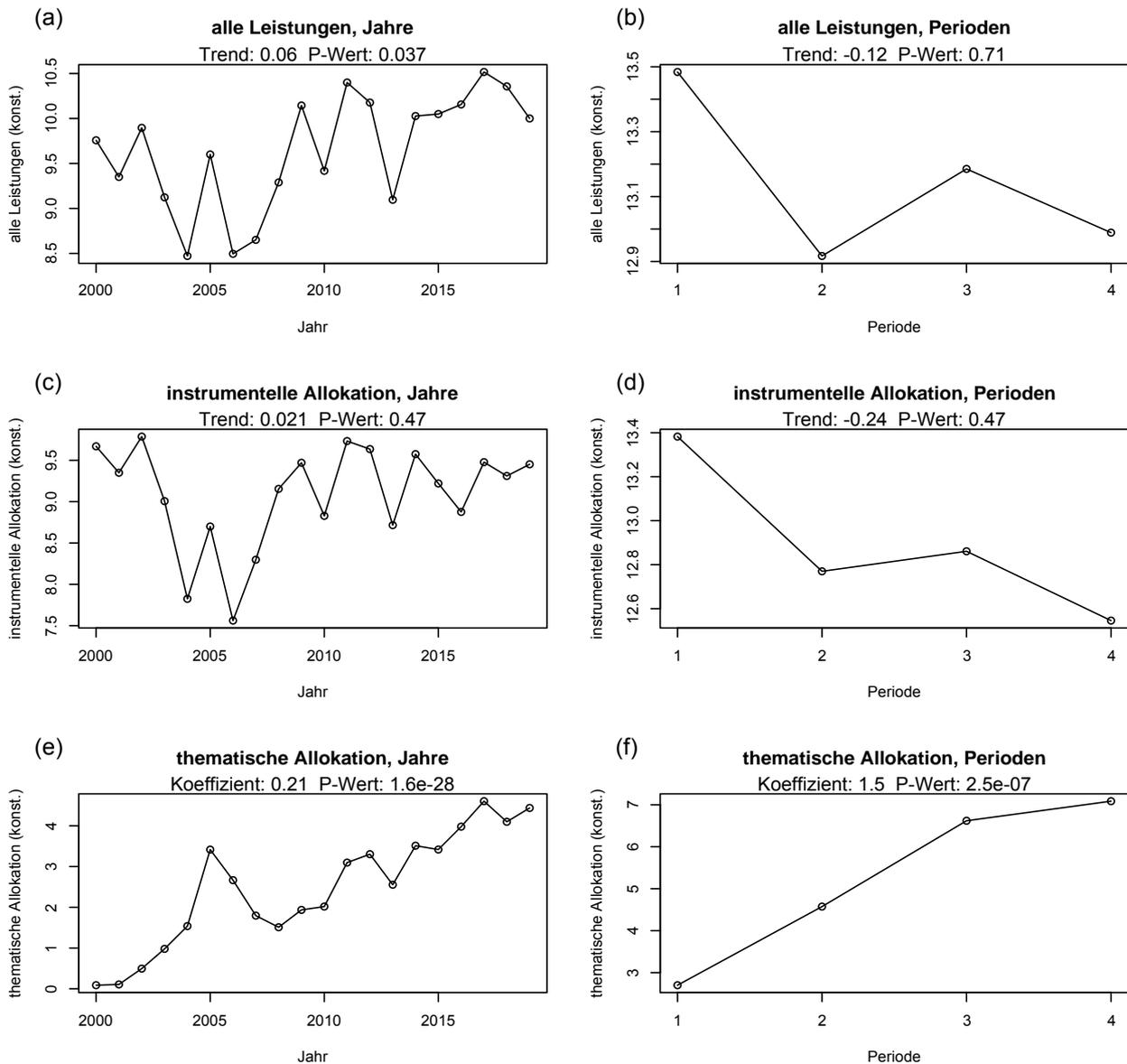
Quelle: eigene Darstellung auf Basis von MeMFIS

9.8.1 Tests der Modellvoraussetzungen – Stationarität und Autokorrelation der Residuen

Voraussetzung für die Anwendung von Modellen mit verzögerter abhängiger Variable ist Stationarität. Ein stochastischer Prozess ist stationär, wenn seine Verteilung – bei schwacher Stationarität betrifft dies Mittelwert und Varianz – nicht vom Beobachtungszeitraum abhängt. Insbesondere der Gefahr eines fälschlicherweise angenommenen kausalen Zusammenhangs zwischen eigentlich unabhängigen Variablen aufgrund gleichartig verlaufender Trends soll vorgebeugt werden. Auch wenn Stationarität vor allem in der Analyse langer Zeitreihen von Bedeutung ist (Baltagi, 2021), wird sie hier betrachtet.

In der Betrachtung der mittleren jährlichen Leistungen zeichnet sich ein positiver Trend ab (Diagramm a in Abbildung 40), der speziell auf den Zuwachs der thematischen Allokation zurückzuführen ist (Diagramm e). Für die in der Analyse genutzte Aggregation auf Perioden zeigt sich kein solcher Trend (Diagramm b in Abbildung 40). Hieraus folgt, dass die Ergebnisse dynamischer Modelle, die die Bedingungsfaktoren thematischer Allokation schätzen, aufgrund möglicher Scheinkorrelationen mit Vorsicht zu betrachten sind.

Abbildung 40 Trend durchschnittlicher Leistungen über Jahre und Perioden



Anmerkung: Die Abbildungen zeigen die Entwicklung des arithmetischen Mittelwerts logarithmierter Zusagen und Bewilligungen (Leistungen) über Jahre (erste Spalte) und Perioden (zweite Spalte) für alle Leistungen (a, b), die instrumentelle (c, d) und die thematische (e, f) Allokation. Der Trend ist der Koeffizient und das Signifikanzniveau einer linearen Regression der Leistungen auf die jeweils betrachtete Zeiteinheit.

Quelle: eigene Darstellung auf Basis von MeMFIS

Neben der visuellen Inspektion der Zeitreihe wird die Stationarität mit Einheitswurzeltests (Unit-Root-Tests) geprüft. Tabelle 8 zeigt die Ergebnisse der Einheitswurzeltests nach Im-Pesaran-Shin und Levin-Lin-

Chu unter Inklusion individueller Intercepts und Trends.⁹⁹ Für alle Variablen – mit Ausnahme des *Bayesian Corruption Index* (CPI) und eingeschränkt auch des Pro-Kopf-BIPs und des *Human Development Index* – weisen die Tests die Nullhypothese der Instationariät zurück, sodass hier Stationarität angenommen wird. Im Ergebnis finden sich keine Anzeichen, die Annahme der Stationarität für die große Mehrheit der Erklärungsvariablen sowie die zu erklärende Variable zurückzuweisen. Für die Messung der Hypothesen zu Bedürftigkeit und Verdienst werden Robustheitstests mit alternativer Operationalisierung vorgenommen.

Tabelle 8 Tests für Stationarität

Variable	Im-Pesharan-Shin-Test		Levin-Lin-Chu-Test	
	Statistik	P-Wert	Statistik	P-Wert
BIP p. K. (log)	-5,86	< 0,01	0,12	0,55
Kindersterblichkeit	-33,53	< 0,01	-21,89	< 0,01
HDI	-1,59	0,06	5,63	1
liberale Demokratie (V-DEM)	-10,27	< 0,01	-4,35	< 0,01
Governance-Index	-11,97	< 0,01	-7,27	< 0,01
Korruption (WGI)	-9,84	< 0,01	-4,39	< 0,01
Korruption (BCI)	-2,08	0,02	1,57	0,94
Korruption (V-DEM)	-4,12	< 0,01	0,16	0,56
Polyarchie (V-DEM)	-19,49	< 0,01	-9,96	< 0,01
Effektivität des Regierungshandelns (WGI)	-11,59	< 0,01	-7,08	< 0,01
Exporte (log)	-10,02	< 0,01	-4,28	< 0,01
UN-Abstimmungsverhalten	-29,01	< 0,01	-25,02	< 0,01
Bevölkerungsgröße (log)	-31,14	< 0,01	-44,48	< 0,01
ODA anderer Geber (log)	-22,21	< 0,01	-20,45	< 0,01
Leistungen (log)	-49,87	< 0,01	-35,59	< 0,01

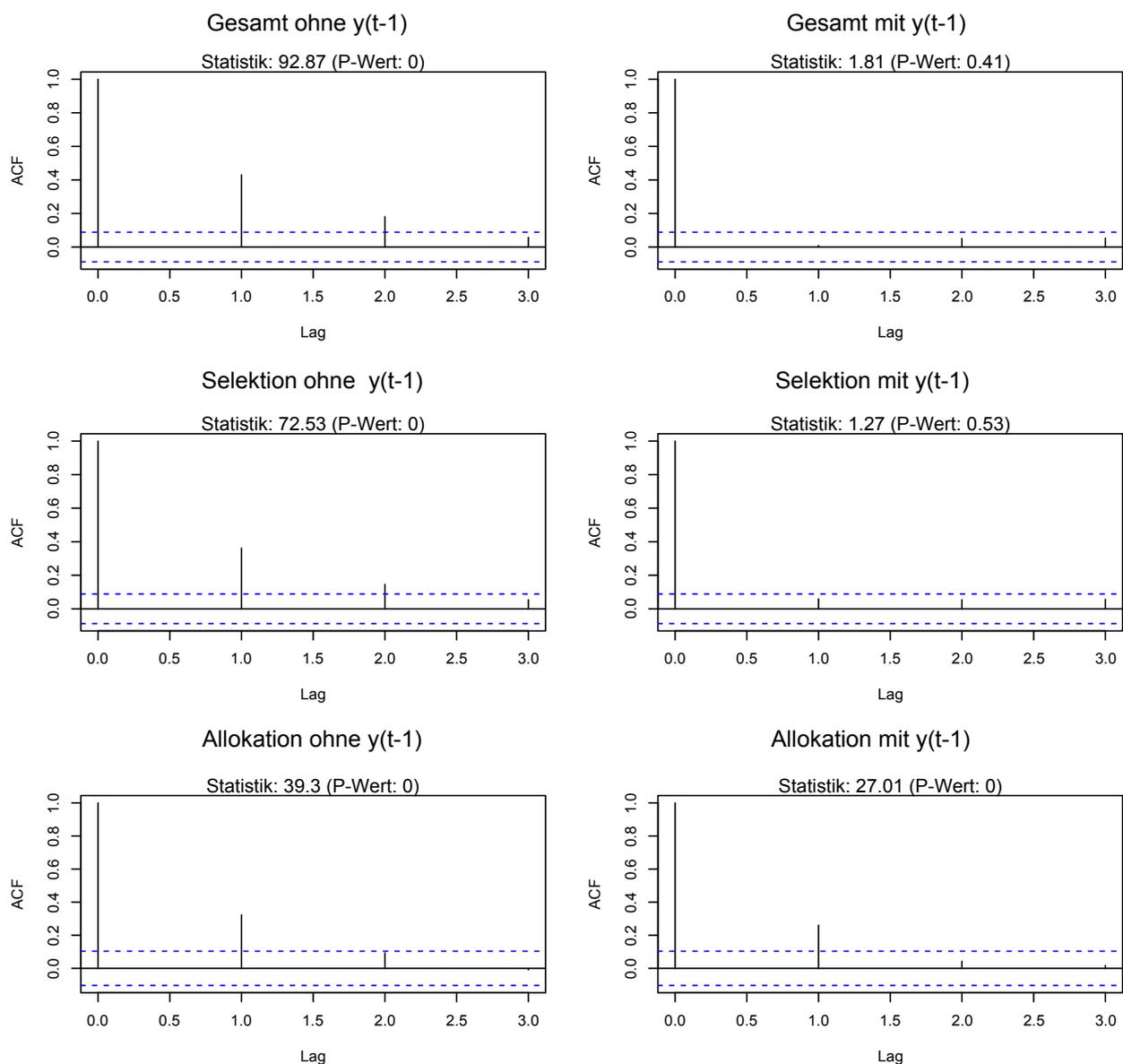
Anmerkung: V-DEM steht für Varieties of Democracy (Coppedge et al., 2022; Pemstein et al., 2022), QOG für Quality of Government (Teorell et al., 2021), WDI für die World Development Indicators und WGI für Worldwide Governance Indicators (World Bank, 2022), UNGA für United Nations General Assembly (United Nations, 2022a), C-Shapes (Schvitz et al., 2022), UN Comtrade (United Nations, 2022b), Bayesian Corruption Index (Standaert, 2015).

Autokorrelation der Residuen kann die Schätzung von Standardfehlern verfälschen. In Panelmodellen ist Autokorrelation der Residuen zu erwarten, da die meisten Variablen sich nur langsam ändern und sich Veränderungen über mehrere Perioden auswirken. Ein statisches Modell basiert auf der Annahme, dass keine Autokorrelation der Residuen vorliegt; eine Annahme, die in Zeitreihenanalysen meist verletzt wird (Keele und Kelly, 2006). Die Inklusion einer verzögerten abhängigen Variable, wie im hier genutzten Dead-Start-Modell, begegnet der Problematik der Autokorrelation der Residuen. Zudem wird durch die verzögerte abhängige Variable der dynamische Prozess von Allokationsentscheidungen direkt modelliert, anstatt einzig die Berechnung geschätzter Standardfehler für mögliche Verzerrungen zu korrigieren.

⁹⁹ Die Exklusion des Trendparameters ändert die Schlussfolgerungen nicht wesentlich. Der Levin-Lin-Chu-Test eignet sich für Paneldaten mit zehn bis 250 Beobachtungen und Zeitreihen ab 25 Beobachtungen. Insofern wird hier ein Datensatz für Länderjahre verwendet. So wird die empfohlene Fallzahl nur etwas unterschritten (T = 20).

Abbildung 41 bildet die Autokorrelation der Residuen sowie die Ergebnisse des Breusch-Godfrey-Tests zur Prüfung der Hypothese, ob Autokorrelation vorliegt, ab. Eine Ablehnung der Nullhypothese (P-Wert < 0,05) ist ein Hinweis auf Autokorrelation. Die Ergebnisse zeigen, dass die Inklusion der verzögerten abhängigen Variable die Problematik existierender Autokorrelation behebt (für das gepoolte Modell und die Selektionsstufe) oder verringert (Allokationsstufe). Auf Basis der Simulationsergebnisse von Keele und Kelly (2006) wird die verbleibende Autokorrelation für die vorliegende Fallzahl als unproblematisch erachtet. Zudem zeigen die Ergebnisse, dass in dynamischen Prozessen, in denen vergangene Entscheidungen fortwirken, Modelle mit verzögerter abhängiger Variable unter Bedingungen der Stationarität auch bei geringer Autokorrelation der Residuen anderen Spezifikationen überlegen sind.

Abbildung 41 Tests für Autokorrelation der Residuen

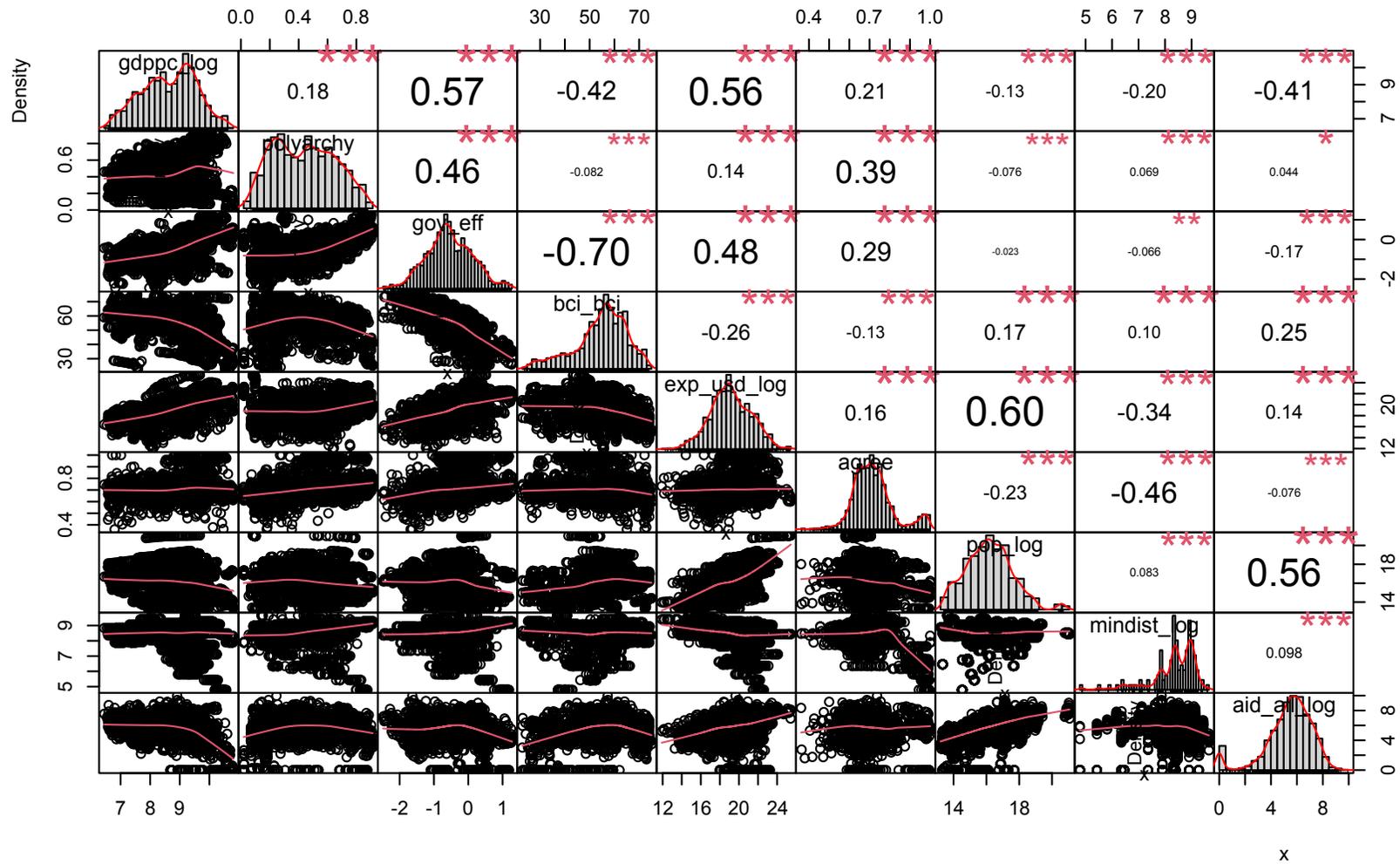


Anmerkung: Die Abbildung zeigt die Autokorrelation der Residuen für das geschätzte Dead-Start-Modell unter Exklusion (linke Spalte) und Inklusion (rechte Spalte) der verzögerten abhängigen Variable für ein einstufiges (erste Zeile) sowie für zweistufige Modelle mit Selektions- (zweite Spalte) und Allokationsstufe (dritte Spalte). Die Statistik und der P-Wert sind die Ergebnisse des Breusch-Godfrey-Tests auf serielle Autokorrelation.

Quelle: eigene Darstellung auf Basis von MeMFIS

9.9 Variablen

Abbildung 42 Korrelationsmatrix



9.10 Ergebnisse der Regressionsanalyse

Tabelle 9 Regressionsergebnisse

	Selektion, alle Perioden, log. Regr.					Allokation, alle Perioden, lin. Regr.					Selektion, bil. Partner, log. Regr.	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
	gesamt	instrum.	themat.	komplex	statisch	gesamt	instrum.	themat.	komplex	statisch	Basismodell	Pro-Kopf-BIP Spline
Konstante	3,68	4,6	0,29	-3,1	6,58	18,85***	18,35***	11,01**	13,66***	20,72***	20,57***	12,94**
	4,08	3,97	3,23	3,29	5,25	1,25	1,96	5,35	1,86	2,17	6,32	5,91
Pro-Kopf-BIP t_{-1} (USD, KKP, log.)	-1,14***	-1,56***	-0,59**		-1,37***	-0,84***	-0,78***	-2,13***		-0,92***	-1,71***	
	0,33	0,29	0,28		0,39	0,2	0,15	0,56		0,17	0,53	
Elektorale Demokratie t_{-1}	0,17	0,18	-0,10	0,24	0,31	0,23***	0,23*	0,06	0,26**	0,26*	0,13	0,41
	0,19	0,21	0,23	0,21	0,24	0,04	0,12	0,29	0,13	0,14	0,34	0,44
Regierungshandeln t_{-1}	-0,21	-0,05	-0,44**	0,06	-0,07	-0,03	0,01	0,45	-0,02	0,08	1,68**	1,99***
	0,22	0,22	0,19	0,24	0,26	0,04	0,13	0,32	0,16	0,13	0,69	0,59
Exporte t_{-1} (Mio. USD pro Jahr, log.)	0,21	0,40**	-0,18	0,16	0,23	0,29***	0,22***	1,08***	0,29***	0,26**	-0,13	
	0,19	0,16	0,23	0,19	0,23	0,08	0,08	0,33	0,08	0,11	0,33	
UN-Abstimmungsverhalten t_{-1}	0,31	0,37	-0,13	0,38	0,42	-0,14*	-0,12	0,28	-0,15	-0,08	-0,17	-0,24
	0,24	0,24	0,22	0,26	0,28	0,07	0,1	0,26	0,11	0,12	0,36	0,45
Bevölkerung t_{-1} (log.)	0,23	0,08	0,14	0,35	0,29	-0,08**	0	-0,56	-0,06	-0,05	0,5	0,41*
	0,23	0,2	0,27	0,24	0,29	0,03	0,1	0,34	0,1	0,12	0,37	0,22
Distanz zu Deutschland (log.)	-0,48	-0,28	-0,14	-0,71***	-0,62	-0,18***	-0,19	0,74	-0,22	-0,18	-1,46***	-2,25***
	0,32	0,31	0,28	0,27	0,47	0,05	0,16	0,48	0,13	0,17	0,47	0,59
Zusagen gesamt t_{-1} (konst. 2015 USD, log.)	0,29*	0,24	0,62***	0,29*	0,69***	0,21**	0,12	0,13	0,19**	0,36***		
	0,15	0,17	0,22	0,17	0,2	0,1	0,09	0,43	0,09	0,1		
Periode	0,06	0,02	0,52***	0,09	-0,28**	0,17***	0,18***	0,1	0,18***	0,14**		
	0,14	0,15	0,15	0,15	0,13	0,02	0,05	0,31	0,06	0,06		
Zusagen in vorheriger Periode t_{-1} (konst. EUR 2015, log.)	0,17***	0,18***	0,08***	0,16***		0,11***	0,14***	0,36***	0,10***			
	0,02	0,03	0,03	0,02		0,02	0,02	0,13	0,02			
Elektorale Demokratie t_{-1}^2				-0,19					-0,06			
				0,17					0,12			
Pro-Kopf-BIP t_{-1} (Spline 1, log.)				-1,77**					-1,97***			-6,18**
				0,88					0,39			2,86
Pro-Kopf-BIP t_{-1} (Spline 2, log.)				-8,28***					-6,04***			-14,45***
				2,21					1,61			3,48
Regierungshandeln ²									-0,09			-0,91*
									0,12			0,49
Korruptionsniveau											0,42	
											0,52	
AIC	293,24	289,45	457,14	283,34	355							
BIC	339,42	335,63	503,33	337,92	396,98							
Log Likelihood	-135,62	-133,72	-217,57	-128,67	-167,50							
Devianz	271,24	267,45	435,14	257,34	335							
Beobachtungen	492	492	492	492	492	358	352	168	358	358		
R ²						0,49	0,48	0,47	0,52	0,41		
Adj. R ²						0,48	0,47	0,44	0,5	0,39		

Anmerkungen: Die Modelle 2 und 7 beschränken sich auf die instrumentelle Allokation, die Modelle 3 und 8 auf die thematische Allokation. Die Splines in den Modellen 4 und 9 sind Splines vom Grad 1 mit Knoten bei 9,26. Der Spline in Modell 12 ist ein natürlicher Spline mit Knoten bei 9,26 und 3 Freiheitsgraden. Die Modelle 5, 10, 11 und 12 enthalten keine verzögerte abhängige Variable. Standardabweichungen in Klammern. *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$.

9.11 Mittelempfänger in MeMFIS

Länder und Territorien			
Afghanistan	Fidschi	Korea, Republik	Samoa
Ägypten	Gabun	Kuwait	São Tomé e Príncipe
Algerien	Gambia	Laos	Saudi-Arabien
Angola	Ghana	Lesotho	Senegal
Anguilla*	Grenada	Libanon	Seychellen
Antigua und Barbuda	Guatemala	Liberia	Sierra Leone
Äquatorialguinea	Guinea	Libyen	Simbabwe
Äthiopien	Guinea-Bissau	Madagaskar	Singapur
Bangladesch	Guyana	Malawi	Somalia
Barbados	Haiti	Malaysia	Sri Lanka
Belize	Honduras	Malediven	Sudan
Benin	Indien	Mali	Südafrika
Bermuda*	Indonesien	Marokko	Südsudan, Republik
Bhutan	Irak	Mauretanien	Syrien
Bolivien	Iran	Mauritius	Tadschikistan
Botsuana	Israel	Mikronesien	Tansania
Brasilien	Jamaika	Mongolei	Thailand
Brunei	Jemen	Mosambik	Timor-Leste
Burkina Faso	Jordanien	Myanmar	Togo
Burundi	Jungferninseln (brit.)*	Namibia	Tonga
Chile	Kambodscha	Nepal	Tschad
China (VR)	Kamerun	Niger	Tunesien
Chinesisch Taipeh	Kap Verde	Nigeria	Turkmenistan
Cookinseln	Kasachstan	Niue	Tuvalu
Costa Rica	Katar	Oman	Uganda
Côte d'Ivoire	Kenia	Pakistan	Usbekistan
Dominica	Kirgisistan	Palau	Vanuatu
Dominikan. Republik	Kiribati	Palästinens. Gebiete	Ver. Arab. Emirate
Dschibuti	Kolumbien	Papua-Neuguinea	Vietnam
Ecuador	Komoren	Philippinen	Zentralafrik. Republik
El Salvador	Kongo (DR)	Ruanda	
Eritrea	Kongo, Republik	Salomonen	
Eswatini	Korea (Dem. VR)	Sambia	
regionale Empfänger			
A.C.S.A.D.		ESCWA	
ACB – ASEAN Center for Biodiversity		Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO)	
ACE – ASEAN Centre for Energy		FILAC (Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe)	

Afrika na (nur EL)	FONPLATA
Afrika nördlich der Sahara na (nur EL)	Fragile Staaten Westafrika
Afrika südlich der Sahara na (nur EL)	FZ mit Regionen – Titel 89601
Afrika-ECA	IGAD
Amerika na (nur EL)	IZ mit Regionen
Andengemeinschaft	Karibik, Zentralamerika, Mexiko (nur EL)
ASEAN	Karibik/Regional Programme
Asien na (nur EL)	Mano River Union
Asien-ESCAP	Mekong River Commission
AU	MENA na
BCIE	Naher und Mittlerer Osten na (nur EL)
CAF (Corporación Andina de Fomento)	Niger Flussbehörde (ABN)
CARICOM	Ostasien na (nur EL)
CCAD	Ozeanien na (nur EL)
CEMAC	SAARC
CEPGL – Communauté écon. des pays des grands lacs	SADC
CICOS	SEAMEO (Southeast-Asian Ministers of Education Organization)
CILSS	Secretariate of the Pacific Community (SPC)
COMIFAC	Sondergerichtshof Sierra Leone
Comisión Trinacional del Plan Trifinio (CTPT)	Südasiens na (nur EL)
EAC	Tschadseebeckenkommission (CBLT)
ECLAC/CEPAL	Zentralasien na (nur EL)
ECOWAS	

sonstige Empfänger

Aus- und Fortbildung

DKTI – Fazilität

EH Entw. Helfer – HCD Human Cap. Dev. – IF Integr. Fachkr.

Globalvorhaben

Integrierte Fachkräfte für Kommunen weltweit

Klima-Fast-Start – Titel 68705

Klimarahmenkonvention

Konventionsvorhaben

Migration und Entwicklung

nicht verfügbar

Sektorvorhaben

Sonstige

Studien- und Beratungsfonds

Tsunamihilfe

Weltweite Maßnahmen

Öffentlichkeits-, Info- u. Bildungsarbeit

9.12 Regionale Zuordnung der Empfänger

Empfänger	Region
Afrika nördlich der Sahara na (nur EL)	Afrika, nördlich der Sahara
Ägypten	Afrika, nördlich der Sahara
Algerien	Afrika, nördlich der Sahara
Libyen	Afrika, nördlich der Sahara
Marokko	Afrika, nördlich der Sahara
Tunesien	Afrika, nördlich der Sahara
Afrika na (nur EL)	Afrika, regional
Afrika-ECA	Afrika, regional
AU	Afrika, regional
Afrika südlich der Sahara na (nur EL)	Afrika, südlich der Sahara
Angola	Afrika, südlich der Sahara
Äquatorialguinea	Afrika, südlich der Sahara
Äthiopien	Afrika, südlich der Sahara
Benin	Afrika, südlich der Sahara
Botsuana	Afrika, südlich der Sahara
Burkina Faso	Afrika, südlich der Sahara
Burundi	Afrika, südlich der Sahara
Cabo Verde	Afrika, südlich der Sahara
CEMAC	Afrika, südlich der Sahara
CEPGL - Communauté économique des pays des grands lacs	Afrika, südlich der Sahara
CICOS	Afrika, südlich der Sahara
CILSS	Afrika, südlich der Sahara
COMIFAC	Afrika, südlich der Sahara
Côte d'Ivoire	Afrika, südlich der Sahara
Cote d'Ivoire	Afrika, südlich der Sahara
Dschibuti	Afrika, südlich der Sahara
EAC	Afrika, südlich der Sahara
ECOWAS	Afrika, südlich der Sahara
Eritrea	Afrika, südlich der Sahara
Fragile Staaten Westafrika	Afrika, südlich der Sahara
Gambia	Afrika, südlich der Sahara
Ghana	Afrika, südlich der Sahara
Guinea	Afrika, südlich der Sahara
Guinea-Bissau	Afrika, südlich der Sahara
IGAD	Afrika, südlich der Sahara
Kamerun	Afrika, südlich der Sahara
Kap Verde	Afrika, südlich der Sahara
Kenia	Afrika, südlich der Sahara

Kongo, Demokratische Republik	Afrika, südlich der Sahara
Lesotho	Afrika, südlich der Sahara
Liberia	Afrika, südlich der Sahara
Madagaskar	Afrika, südlich der Sahara
Malawi	Afrika, südlich der Sahara
Mali	Afrika, südlich der Sahara
Mauretanien	Afrika, südlich der Sahara
Mosambik	Afrika, südlich der Sahara
Namibia	Afrika, südlich der Sahara
Niger	Afrika, südlich der Sahara
Niger Flussbehörde (ABN)	Afrika, südlich der Sahara
Nigeria	Afrika, südlich der Sahara
Ruanda	Afrika, südlich der Sahara
SADC	Afrika, südlich der Sahara
Sambia	Afrika, südlich der Sahara
Sao Tome und Principe	Afrika, südlich der Sahara
Senegal	Afrika, südlich der Sahara
Sierra Leone	Afrika, südlich der Sahara
Simbabwe	Afrika, südlich der Sahara
Somalia	Afrika, südlich der Sahara
Sondergerichtshof Sierra Leone	Afrika, südlich der Sahara
Südafrika	Afrika, südlich der Sahara
Sudan	Afrika, südlich der Sahara
Südsudan	Afrika, südlich der Sahara
Südsudan, Republik	Afrika, südlich der Sahara
Tansania	Afrika, südlich der Sahara
Togo	Afrika, südlich der Sahara
Tschad	Afrika, südlich der Sahara
Tschadseebeckenkommission (CBLT)	Afrika, südlich der Sahara
Uganda	Afrika, südlich der Sahara
Zentralafrikanische Republik	Afrika, südlich der Sahara
Amerika na (nur EL)	Amerika, regional
CAF (Corporación Andina de Fomento)	Amerika, regional
CCAD	Amerika, regional
Organisation Amerikanischer Staaten (OAS)	Amerika, regional
Asien na (nur EL)	Asien, regional
Asien-ESCAP	Asien, regional
Albanien	Europa
Bosnien und Herzegowina	Europa
Bulgarien	Europa

Europa na (nur EL)	Europa
Kaukasus na (nur EL)	Europa
Kosovo	Europa
Kroatien	Europa
Moldau	Europa
Montenegro	Europa
Nordmazedonien	Europa
Rumänien	Europa
Serbien	Europa
Türkei	Europa
Ukraine	Europa
Weißrussland	Europa
Westbalkan/Östliche Partnerschaft n.a.	Europa
Aus- und Fortbildung	Keiner Region zugeordnet
DKTI - Fazilität	Keiner Region zugeordnet
EH Entw. Helfer – HCD Human Cap. Dev. – IF Integr. Fachkr.	Keiner Region zugeordnet
Entwicklungsländer (regional na)	Keiner Region zugeordnet
ESCWA	Keiner Region zugeordnet
FZ mit Regionen - Titel 89601	Keiner Region zugeordnet
Globalvorhaben	Keiner Region zugeordnet
Integrierte Fachkräfte für Kommunen weltweit	Keiner Region zugeordnet
IZ mit Regionen	Keiner Region zugeordnet
Klima-Fast-Start - Titel 68705	Keiner Region zugeordnet
Konventionsvorhaben	Keiner Region zugeordnet
Migration und Entwicklung	Keiner Region zugeordnet
MOE/NUS/SOE na (nur EL)	Keiner Region zugeordnet
Öffentlichkeits- Info- u. Bildungsarbeit	Keiner Region zugeordnet
Sektorvorhaben	Keiner Region zugeordnet
Sonstige	Keiner Region zugeordnet
Studien- und Beratungsfonds	Keiner Region zugeordnet
Süd-Ost-Europa na (SOE)	Keiner Region zugeordnet
Weltweite Maßnahmen	Keiner Region zugeordnet
A.C.S.A.D.	Naher und Mittlerer Osten
Irak	Naher und Mittlerer Osten
Iran	Naher und Mittlerer Osten
Israel	Naher und Mittlerer Osten
Jemen	Naher und Mittlerer Osten
Jordanien	Naher und Mittlerer Osten
Libanon	Naher und Mittlerer Osten

MENA na	Naher und Mittlerer Osten
Naher und Mittlerer Osten na (nur EL)	Naher und Mittlerer Osten
Palästinensische Gebiete	Naher und Mittlerer Osten
Syrien	Naher und Mittlerer Osten
Comisión Trinacional del Plan Trifinio (CTPT)	Nord- und Zentralamerika
Costa Rica	Nord- und Zentralamerika
Dominikanische Republik	Nord- und Zentralamerika
El Salvador	Nord- und Zentralamerika
Guatemala	Nord- und Zentralamerika
Haiti	Nord- und Zentralamerika
Honduras	Nord- und Zentralamerika
Jamaika	Nord- und Zentralamerika
Karibik, Zentralamerika, Mexiko (nur EL)	Nord- und Zentralamerika
Karibik/Regional Programme	Nord- und Zentralamerika
Kuba	Nord- und Zentralamerika
Mexiko	Nord- und Zentralamerika
Nicaragua	Nord- und Zentralamerika
Panama	Nord- und Zentralamerika
SG-SICA	Nord- und Zentralamerika
ACB - ASEAN Center for Biodiversity	Ostasien
ACE - ASEAN Centre for Energy	Ostasien
ASEAN	Ostasien
China (VR)	Ostasien
Indonesien	Ostasien
Kambodscha	Ostasien
Laos	Ostasien
Malaysia	Ostasien
Mekong River Commission	Ostasien
Mongolei	Ostasien
Philippinen	Ostasien
SEAMEO (Southeast-Asian Ministers of Education Organization)	Ostasien
Secretariate of the Pacific Community (SPC)	Ostasien
Thailand	Ostasien
Timor-Leste	Ostasien
Vietnam	Ostasien
Andengemeinschaft	Südamerika
Argentinien	Südamerika
BCIE	Südamerika
Bolivien	Südamerika

Brasilien	Südamerika
CARICOM	Südamerika
Chile	Südamerika
ECLAC / CEPAL	Südamerika
Ecuador	Südamerika
Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO)	Südamerika
FONPLATA	Südamerika
Guyana	Südamerika
Kolumbien	Südamerika
MERCOSUR	Südamerika
Org. d. amazonischen Koop.-vertrages (OTCA)	Südamerika
Ostkaribische Kleininseln	Südamerika
Paraguay	Südamerika
Peru	Südamerika
Suriname	Südamerika
Afghanistan	Südasien
Bangladesch	Südasien
Indien	Südasien
Myanmar	Südasien
Nepal	Südasien
Pakistan	Südasien
SAARC	Südasien
Sri Lanka	Südasien
Südasien na (nur EL)	Südasien
Armenien	Zentralasien
Aserbaidshjan	Zentralasien
Georgien	Zentralasien
Kasachstan	Zentralasien
Kirgisistan	Zentralasien
Tadschikistan	Zentralasien
Turkmenistan	Zentralasien
Usbekistan	Zentralasien
Zentralasien na (nur EL)	Zentralasien

Sambia	SPPL	SPPL	SPPL	SPPL	SPPL	PL*	PL*	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	BP	
Senegal	PL	SPPL	SPPL	SPPL	SPPL	PL*	PL*	A	A	A	A	B	B	B	B	B	B	B	B	B	RP
Serbien*					TL	TL	TL	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	TP
Sierra Leone	PPL	PPL	PPL	PPL	PPL	PPL	PPL	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	
Simbabwe	PPL	PPL	PPL	PPL	PPL	PPL	PPL														
Somalia																B	B	B	B		NFP
Sri Lanka	PL	PL	PL	PL	PL	PL*	PL*	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	
Südafrika	SPPL	SPPL	SPPL	SPPL	SPPL	PL*	PL*	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	GP
Sudan	PPL	PPL	PPL	PPL	PPL	PPL	PPL	A	A	A	A										NFP
Südsudan, Republik												A	A	A	A	A	A	A	A	A	NFP
Syrien	PPL	PL	PL	PL	PL	PL*	PL*	A	A	A	A	B	B	B	B	B	B	B	B	B	NFP
Tadschikistan		PL	PL	PL	TL	TL	TL	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	
Tansania	SPPL	SPPL	SPPL	SPPL	SPPL	PL*	PL*	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	BP
Thailand	PL	PL	PL	PL	PL	PL*	PL*														
Timor-Leste*	(PL)	PL	PL	PL	PL	PL*	PL*	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	
Togo*	PPL	PPL	PPL	PPL	PPL	PPL	PPL					A	A	A	A	A	A	A	A	A	BP
Tschad	PL	PL	PL	PL	PL	PL*	PL*									B	B	B	B		NFP
Tunesien	PL	PL	PL	PL	PL	PL*	PL*	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	B	RP
Türkei	SPPL	SPPL	SPPL	SPPL	SPPL	PL*	PL*														
Turkmenistan												B	B	B	B	B	B	B	B	B	
Uganda	SPPL	SPPL	SPPL	SPPL	SPPL	PL*	PL*	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	BP
Ukraine					TL	TL	TL	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	TP
Usbekistan	PL	PL	PL	PL	TL	TL	TL	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	BP
Vietnam	SPPL	SPPL	SPPL	SPPL	SPPL	PL*	PL*	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	A	GP
Weißrussland					TL	TL	TL														
Zentralafrikanische Republik																B	B	B	B		NFP

Anmerkung: Abgebildet sind Kooperationspartner folgender Kategorien: Schwerpunktpartnerland (SPPL) und Partnerland (PL) von 2001 bis 2005. In den Jahren 2006 und 2007 wurde die Einteilung in SPPL und PL abgeschafft, es gibt nur noch PLs (PL*). Zwischen 2008 und 2019 unterschied das BMZ zwischen Ländern mit vollem staatlichem EZ-Programm und drei thematischen Schwerpunkten (A) und Ländern mit thematisch beziehungsweise geografisch fokussierter Zusammenarbeit (B). Seit 2020 unterscheidet das BMZ bilaterale Partner, die zudem in „klassische“ bilaterale Partner (BP), Reformpartner (RP) und Transformationspartner (TP) unterteilt werden können, sowie Globale Partner (GP) und Nexus- und Friedenspartner (NFP). Länder des Stabilitätspakts Südosteuropa und MOE/NUS-Staaten werden in der Abbildung nicht dargestellt. Die von 2001 bis 2007 veröffentlichte Liste potentieller Partnerländer (PPL) wird hier dargestellt, jedoch in der Studie nicht betrachtet. Sich nicht wechselseitig ausschließende Kategorisierungen werden nicht dargestellt. Dies gilt insbesondere für die TRANSFORM-Länder in den Jahren 2001 bis 2004. Hier existierte das TRANSFORM-Programm zwar, zugehörige Länder wurden jedoch zugleich als Schwerpunktpartnerland oder Partnerland klassifiziert.

Mit Afghanistan ist die staatliche Entwicklungszusammenarbeit seit 2021 ausgesetzt. Kosovo wird ab 2008 von Deutschland als unabhängig anerkannt. Bereits 2007 wird Kosovo als TL geführt. Von 2003 bis 2006 steht Serbien für Serbien-Montenegro. Ab 2006 besteht Montenegro als unabhängiger Staat, wird jedoch erst ab 2008 getrennt geführt. Timor-Leste wird ab 2002 von Deutschland als unabhängig anerkannt. Bereits 2001 wird Timor-Leste als PL geführt. Togo wird 2021 RP.

9.14 Aggregierte Förderbereiche und zugehörige Förderbereichsschlüssel

Bildung			
11110	Education policy and administrative management	11240	Early childhood education
11120	Education facilities and training	11250	School feeding
11130	Teacher training	11320	Secondary education
11182	Educational research	11321	<i>Lower secondary education</i>
11220	Primary education	11322	<i>Upper secondary education</i>
11230	Basic life skills for youth and adults	11330	Vocational training
11231	<i>Basic life skills for youth</i>	11420	Higher education
11232	<i>Primary education equivalent for adults</i>	11430	Advanced technical and managerial training
Gesundheitswesen & Bevölkerungspolitik/-programme und reproduktive Gesundheit			
12110	Health policy and administrative management	12310	NCDs control, general
12181	Medical education/training	12320	Tobacco use control
12182	Medical research	12330	Control of harmful use of alcohol and drugs
12191	Medical services	12340	Promotion of mental health and well-being
12220	Basic health care	12350	Other prevention and treatment of NCDs
12230	Basic health infrastructure	12382	Research for prevention and control of NCDs
12240	Basic nutrition	13010	Population policy and administrative management
12250	Infectious disease control	13020	Reproductive health care
12261	Health education	13030	Family planning
12262	Malaria control	13040	STD control including HIV/AIDS
12263	Tuberculosis control	13081	Personnel development for population and reproductive health
12281	Health personnel development		
Wasser und Abwasser/Abfallentsorgung			
14010	Water sector policy and administrative management	14031	Basic drinking water supply
14015	Water resources conservation (including data collection)	14032	Basic sanitation
14020	Water supply and sanitation – large systems	14040	River basin development
14021	Water supply – large systems	14050	Waste management/disposal
14022	Sanitation – large systems	14081	Education and training in water supply and sanitation
14030	Basic drinking water supply and basic sanitation		

Staat und Zivilgesellschaft			
15110	Public sector policy and administrative management	15130	Legal and judicial development
15121	<i>Foreign affairs</i>	15131	<i>Justice, law and order policy, planning and administration</i>
15122	<i>Diplomatic missions</i>	15132	<i>Police</i>
15123	<i>Administration of developing countries' foreign aid</i>	15133	<i>Fire and rescue services</i>
15124	<i>General personnel services</i>	15134	<i>Judicial affairs</i>
15126	<i>Other general public services</i>	15135	<i>Ombudsman</i>
15127	<i>National monitoring and evaluation</i>	15136	<i>Immigration</i>
15143	<i>Meteorological services</i>	15137	<i>Prisons</i>
15144	<i>National standards development</i>	15142	Macroeconomic policy
15154	<i>Executive office</i>	15150	Democratic participation and civil society
15111	Public finance management (PFM)	15151	Elections
15117	<i>Budget planning</i>	15152	Legislatures and political parties
15118	<i>National audit</i>	15153	Media and free flow of information
15119	<i>Debt and aid management</i>	15160	Human rights
15112	Decentralisation and support to subnational government	15170	Women's equality organisations and institutions
15128	<i>Local government finance</i>	15180	Ending violence against women and girls
15129	<i>Other central transfers to institutions</i>	15190	Facilitation of orderly, safe, regular and responsible migration and mobility
15185	<i>Local government administration</i>	15210	Security system management and reform
15113	Anti-corruption organisations and institutions	15220	Civilian peace-building, conflict prevention and resolution
15114	Domestic revenue mobilisation	15230	Participation in international peacekeeping operations
15116	<i>Tax collection</i>	15240	Reintegration and SALW control
15155	<i>Tax policy and administration support</i>	15250	Removal of land mines and explosive remnants of war
15156	<i>Other non-tax revenue mobilisation</i>	15261	Child soldiers (prevention and demobilisation)
15125	Public Procurement		
Sonstige soziale Infrastruktur und Dienste			
16010	Social Protection	16050	Multisector aid for basic social services
16011	<i>Social protection and welfare services policy, planning and administration</i>	16061	Culture and recreation
16012	<i>Social security (excl. pensions)</i>	16065	<i>Recreation and sport</i>
16013	<i>General pensions</i>	16066	<i>Culture</i>
16014	<i>Civil service pensions</i>	16062	Statistical capacity building
16015	<i>Social services (incl. youth development and women + children)</i>	16063	Narcotics control

16020	Employment creation	16064	Social mitigation of HIV/AIDS
16030	Housing policy and administrative management	16070	Labour Rights
16040	Low-cost housing	16080	Social Dialogue
Transport und Lagerhaltung & Kommunikation			
21010	Transport policy and administrative management	21050	Air transport
21011	<i>Transport policy, planning and administration</i>	21061	Storage
21012	<i>Public transport services</i>	21081	Education and training in transport and storage
21013	<i>Transport regulation</i>	22010	Communications policy and administrative management
21020	Road transport	22011	<i>Communications policy, planning and administration</i>
21021	<i>Feeder road construction</i>	22012	<i>Postal services</i>
21022	<i>Feeder road maintenance</i>	22013	<i>Information services</i>
21023	<i>National road construction</i>	22020	Telecommunications
21024	<i>National road maintenance</i>	22030	Radio/television/print media
21030	Rail transport	22040	Information and communication technology (ICT)
21040	Water transport		
Energieerzeugung, -verteilung und -effizienz			
23110	Energy policy and administrative management	23310	Energy generation, non-renewable sources, unspecified
23111	<i>Energy sector policy, planning and administration</i>	23320	Coal-fired electric power plants
23112	<i>Energy regulation</i>	23330	Oil-fired electric power plants
23181	Energy education/training	23340	Natural gas-fired electric power plants
23182	Energy research	23350	Fossil fuel electric power plants with carbon capture and storage (CCS)
23183	Energy conservation and demand-side efficiency	23360	Non-renewable waste-fired electric power plants
23210	Energy generation, renewable sources – multiple technologies	23410	Hybrid energy electric power plants
23220	Hydro-electric power plants	23510	Nuclear energy electric power plants
23230	Solar energy	23610	Heat plants
23240	Wind energy	23620	District heating and cooling
23250	Marine energy	23630	Electric power transmission and distribution
23260	Geothermal energy	23640	Gas distribution
23270	Biofuel-fired power plants		
Finanzwesen & privatwirtschaftliche und andere Dienste			
24010	Financial policy and administrative management	24081	Education/training in banking and financial services

24020	Monetary institutions	25010	Business Policy and Administration
24030	Formal sector financial intermediaries	25020	Privatisation
24040	Informal/semi-formal financial intermediaries	25030	Business development services
24050	Remittance facilitation, promotion and optimisation	25040	Responsible Business Conduct
Landwirtschaft & Forstwirtschaft & Fischereiwesen			
31110	Agricultural policy and administrative management	31193	Agricultural financial services
31120	Agricultural development	31194	Agricultural co-operatives
31130	Agricultural land resources	31195	Livestock/veterinary services
31140	Agricultural water resources	31210	Forestry policy and administrative management
31150	Agricultural inputs	31220	Forestry development
31161	Food crop production	31261	Fuelwood/charcoal
31162	Industrial crops/export crops	31281	Forestry education/training
31163	Livestock	31282	Forestry research
31164	Agrarian reform	31291	Forestry services
31165	Agricultural alternative development	31310	Fishing policy and administrative management
31166	Agricultural extension	31320	Fishery development
31181	Agricultural education/training	31381	Fishery education/training
31182	Agricultural research	31382	Fishery research
31191	Agricultural services	31391	Fishery services
31192	Plant and post-harvest protection and pest control		
Industrie & Bodenschätze und Bergbau & Bauwesen & Handelspolitik und -regeln/handelsbezogene Anpassungsmaßnahmen & Tourismus			
32110	Industrial policy and administrative management	32220	Mineral prospecting and exploration
32120	Industrial development	32261	Coal
32130	Small and medium-sized enterprises (SME) development	32262	Oil and gas
32140	Cottage industries and handicraft	32263	Ferrous metals
32161	Agro-industries	32264	Nonferrous metals
32162	Forest industries	32265	Precious metals/materials
32163	Textiles, leather and substitutes	32266	Industrial minerals
32164	Chemicals	32267	Fertilizer minerals
32165	Fertilizer plants	32268	Offshore minerals
32166	Cement/lime/plaster	32310	Construction policy and administrative management
32167	Energy manufacturing	33110	Trade policy and administrative management

32168	Pharmaceutical production	33120	Trade facilitation
32169	Basic metal industries	33130	Regional trade agreements (RTAs)
32170	Non-ferrous metal industries	33140	Multilateral trade negotiations
32171	Engineering	33150	Trade-related adjustment
32172	Transport equipment industry	33181	Trade education/training
32182	Technological research and development	33210	Tourism policy and administrative management
32210	Mineral/mining policy and administrative management		
Umweltschutz allgemein			
41010	Environmental policy and administrative management	41040	Site preservation
41020	Biosphere protection	41081	Environmental education/training
41030	Bio-diversity	41082	Environmental research
Andere multisektorale Maßnahmen			
43010	Multisector aid	43050	Non-agricultural alternative development
43030	Urban development and management	43060	Disaster Risk Reduction
43031	<i>Urban land policy and management</i>	43071	Food security policy and administrative management
43032	<i>Urban development</i>	43072	Household food security programmes
43040	Rural development	43073	Food safety and quality
43041	<i>Rural land policy and management</i>	43081	Multisector education/training
43042	<i>Rural development</i>	43082	Research/scientific institutions
Sonstige			
51010	General budget support-related aid	60063	Debt buy-back
52010	Food assistance	72010	Material relief assistance and services
53030	Import support (capital goods)	72040	Emergency food assistance
53040	Import support (commodities)	72050	Relief co-ordination and support services
60010	Action relating to debt	73010	Immediate post-emergency reconstruction and rehabilitation
60020	Debt forgiveness	74020	Multi-hazard response preparedness
60030	Relief of multilateral debt	91010	Administrative costs (non-sector allocable)
60040	Rescheduling and refinancing	93010	Refugees in donor countries (non-sector allocable)
60061	Debt for development swap	99810	Sectors not specified
60062	Other debt swap	99820	Promotion of development awareness (non-sector allocable)

9.15 Kernthemen und Aktionsfelder im Reformkonzept „BMZ 2030“

1. Frieden und gesellschaftlicher Zusammenhalt

- 1.1. Gute Regierungsführung (Demokratieförderung, Staatlichkeit & Recht, Korruptions-bekämpfung, Eigeneinnahmen, kommunale Strukturen, soziale Sicherung)
- 1.2. Friedensentwicklung und Krisenprävention
- 1.3. Flucht und Migration.

2. Eine Welt ohne Hunger

- 2.1. Ernährungssicherheit
- 2.2. Ländliche Entwicklung
- 2.3. Landwirtschaft (inkl. Bodenschutz)

3. Ausbildung und nachhaltiges Wachstum für gute Jobs

- 3.1. Berufliche Bildung
- 3.2. Privatsektor- und Finanzsystementwicklung
- 3.3. Handel und wirtschaftliche Infrastruktur

4. Verantwortung für unseren Planeten – Klima und Energie

- 4.1. Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel
- 4.2. Erneuerbare Energie und Energieeffizienz
- 4.3. Nachhaltige Stadtentwicklung

5. Schutz unserer Lebensgrundlagen – Umwelt und natürliche Ressourcen

- 5.1. Biodiversität
- 5.2. Waldschutz
- 5.3. Wasser

9.16 OECD-Förderbereichsschlüssel nach Kernthemen des Reformkonzepts „BMZ 2030“

Eine Welt ohne Hunger			
11250	Schulernahrung	31182	Landwirtschaftliche Forschung
12240	Grundlegende Ernährung	31191	Landwirtschaftliche Dienste
14015	Erhaltung von Wasserressourcen (einschließlich Datenerhebung)	31192	Pflanzenschutz, Nachernteschutz und Schädlingsbekämpfung
14030	Grundlegende Versorgung im Bereich Trinkwasser und Sanitärversorgung und Abwassermanagement	31193	Landwirtschaftliche Finanzdienste
31110	Landwirtschaftspolitik und -verwaltung	31194	Landwirtschaftliche Genossenschaften
31120	Landwirtschaftsentwicklung	31195	Dienstleistungen im Bereich Tierproduktion/Veterinärwesen
31130	Landwirtschaftliche Landressourcen	31310	Fischereipolitik und -verwaltung
31140	Landwirtschaftliche Wasserressourcen	31320	Fischereientwicklung
31150	Landwirtschaftliche Betriebs- und Produktionsmittel	31381	Aus- und Fortbildung im Bereich Fischereiwesen
31161	Produktion von Feldfrüchten (menschlicher Konsum)	41030	Biodiversität
31162	Anbau zur industriellen Weiterverarbeitung/exportbestimmter Anbau	43040	Ländliche Entwicklung
31163	Tierproduktion	43071	Politiken und Verwaltungsführung zur Ernährungssicherung

31164	Agrarreform	43072	Programme zur Ernährungssicherung auf Haushaltsebene
31165	Landwirtschaftliche alternative Entwicklung	43073	Lebensmittelsicherheit und -qualität
31166	Landwirtschaftliche Beratung	52010	Entwicklungsorientierte Nahrungsmittelhilfe
31181	Aus- und Fortbildung im Bereich Landwirtschaft	72040	Nahrungsmittelnothilfe

Verantwortung für unseren Planeten – Klima und Energie

14010	Wassersektorpolitik und -verwaltung	23340	Gaskraftwerke
14015	Erhaltung von Wasser-ressourcen (einschließlich Datenerhebung)	23350	Kraftwerke mit fossilen Brennstoffen als Energiequelle und mit CO ₂ -Abscheidung und -Speicherung (CCS)
14050	Abfallwirtschaft und -entsorgung	23360	Müllkraftwerke mit nicht erneuerbaren Energiequellen
23110	Energiepolitik und -verwaltung	23410	Hybridkraftwerke
23181	Aus- und Fortbildung im Energiesektor	23630	Übertragung und Verteilung von Strom (Verbundnetze)
23182	Energieforschung	23642	Infrastruktur für E-Mobilität
23183	Energieeinsparung und Effizienz (Nachfrageseite)	31192	Pflanzenschutz, Nachernteschutz und Schädlingsbekämpfung
23210	Energieerzeugung, erneuerbare Quellen – verschiedene Technologien	41010	Umweltpolitik und -verwaltung
23220	Wasserkraftwerke	41020	Schutz der Biosphäre
23230	Solarenergie für Verbundnetze	41030	Biodiversität
23240	Windenergie	41040	Gebietsschutz
23260	Erdwärme	41081	Umwelterziehung/-fortbildung
23270	Biogaskraftwerke	41082	Umweltforschung
23310	Energieerzeugung, nicht erneuerbare Quellen – nicht spezifizierte Maßnahmen	43030	Stadtentwicklung und -verwaltung
23320	Kohlekraftwerke	43060	Reduzierung von Katastrophenrisiken
23330	Ölkraftwerke	73010	Kurzfristiger Wiederaufbau und Rehabilitation unmittelbar nach Notsituationen

Schutz unserer Lebensgrundlagen – Umwelt und natürliche Ressourcen

14010	Wassersektorpolitik und -verwaltung	31210	Forstpolitik und -verwaltung
14015	Erhaltung von Wasser-ressourcen (einschließlich Datenerhebung)	31220	Forstentwicklung
14020	Wasser- und Sanitärversorgung und Abwassermanagement – große Systeme	31282	Forstliche Forschung
14021	Wasserversorgung – große Systeme	31291	Forstliche Dienstleistungen
14022	Sanitärversorgung und Abwassermanagement – große Systeme	32162	Forstindustrie
14030	Grundlegende Versorgung im Bereich Trinkwasser und Sanitärversorgung und Abwassermanagement	32210	Bodenschätze/Bergbaupolitik und -verwaltung

14031	Grundlegende Versorgung im Bereich Trinkwasser	32220	Erkundung von Bodenschätzen
14032	Grundlegende Versorgung im Bereich Sanitärversorgung und Abwassermanagement	41010	Umweltpolitik und -verwaltung
14040	Flussgebietenentwicklung und -regulierung	41020	Schutz der Biosphäre
14081	Aus- und Fortbildung im Bereich Wasser- und Sanitärversorgung und Abwassermanagement	41030	Biodiversität
23110	Energiepolitik und -verwaltung	41040	Gebietsschutz
31140	Landwirtschaftliche Wasserressourcen	41050	Flutprävention
31165	Landwirtschaftliche alternative Entwicklung	41081	Umwelterziehung/-fortbildung
31192	Pflanzenschutz, Nachernteschutz und Schädlingsbekämpfung	41082	Umweltforschung
Frieden und gesellschaftlicher Zusammenhalt			
15110	Politik und Verwaltung in Bezug auf den öffentlichen Sektor	15160	Menschenrechte
15111	Verwaltung der öffentlichen Finanzen	15170	Frauenrechtsorganisationen und -bewegungen sowie staatliche Institutionen
15112	Dezentralisierung und Förderung subnationaler Gebietskörperschaften	15180	Überwindung der Gewalt gegen Frauen und Mädchen
15113	Korruptionsbekämpfungsorganisationen und -institutionen	15190	Erleichterung geordneter, sicherer, regulärer und verantwortungsvoller Migration und Mobilität
15114	Mobilisierung von Eigeneinnahmen	15210	Steuerung und Reform des Sicherheitssystems
15121	Verwaltung der öffentlichen Finanzen	15220	Zivile Friedensentwicklung, Krisenprävention und Konfliktlösung
15130	Entwicklung von Recht und Gerichtswesen	15230	Beteiligung an internationalen Friedenssicherungseinsätzen
15150	Demokratische Teilhabe und Zivilgesellschaft	15240	Wiedereingliederung; Bekämpfung von Handfeuerwaffen und leichten Waffen
15151	Wahlen	15250	Räumung von Landminen und explosiven Kampfmittelrückständen
15152	Gesetzgebungs-körperschaften und politische Parteien	15261	Kindersoldaten (Prävention und Demobilisierung)
15153	Medien und freier Informationsfluss		
Ausbildung und nachhaltiges Wachstum für gute Jobs			
11110	Bildungspolitik und Verwaltung im Bildungswesen	12181	Medizinische Aus- und Fortbildung
11120	Bildungseinrichtungen und Fortbildung	12281	Medizinische Aus- und Fortbildung
11130	Lehreraus- und -fortbildung	13081	Aus- und Fortbildung im Bereich Bevölkerungsmedizin und reproduktive Gesundheit

11182	Forschung im Bereich Bildung	16020	Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten
11220	Grundschulbildung	21081	Aus- und Fortbildung im Bereich Transport und Lagerhaltung
11232	Grundschulbildungs-äquivalent für Erwachsene	23181	Aus- und Fortbildung im Energiesektor
11240	Vorschulunterricht	31281	Forstliche Aus- und Fortbildung
11320	Sekundarschulbildung Stufe II	31381	Aus- und Fortbildung im Bereich Fischereiwesen
11330	Berufliche Bildung	33181	Aus- und Fortbildung im Bereich Handel
11420	Hochschulbildung	43081	Sektorübergreifende Aus- und Fortbildung
11430	Fortbildung von Fach- und Führungskräften		

9.17 Evaluierungsteam

Name	Vorname	Funktion
Autor		
Wencker	Thomas	Teamleitung
Mitwirkende		
Dietrich	Simone	Externe Peer Reviewerin
Eger	Jens	Interner Peer Reviewer
Klennert	Anna	Studierende Beschäftigte
Klöck	Carola	Gutachterin
Knapstein	Simon	Studierender Beschäftigter
Noltze	Martin	Interner Peer Reviewer
Öhler	Hannes	Externer Peer Reviewer
Rauschenbach	Mascha	Interne Peer Reviewerin
Schäfer	Ulf	Studierender Beschäftigter
Weiler	Florian	Gutachter
Verantwortlich		
Leiderer	Stefan	Abteilungsleiter