

Rudolph, Alexandra

Research Report

Wie kann Entwicklungszusammenarbeit SDG-sensitiv ausgestaltet werden?

Analysen und Stellungnahmen, No. 9/2016

Provided in Cooperation with:

German Institute of Development and Sustainability (IDOS), Bonn

Suggested Citation: Rudolph, Alexandra (2016) : Wie kann Entwicklungszusammenarbeit SDG-sensitiv ausgestaltet werden?, Analysen und Stellungnahmen, No. 9/2016, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/200015>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Wie kann Entwicklungszusammenarbeit SDG-sensitiv ausgestaltet werden?

Zusammenfassung

Die Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung stellt umfassende Anforderungen an nationale und internationale Akteure. Die Ziele für nachhaltige Entwicklung (*Sustainable Development Goals*, SDGs) gehen von einem multidimensionalen Entwicklungsbegriff aus und richten sich damit an alle Länder. Um eine SDG-sensitive Kooperation zu gewährleisten, soll nicht nur die Vergabe von öffentlichen Entwicklungsgeldern (*Official Development Assistance*, ODA) an die Anforderungen der Agenda angepasst, sondern auch die Rolle der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) bei der internationalen Kooperation gestärkt werden. Allerdings fehlt es dafür an klaren Vorgaben.

Anhand von fünf Fragen, die für Geberentscheidungen relevant sind, soll hier gezeigt werden, wie EZ SDG-sensitiv gestaltet werden kann. Das Reformpotenzial der Agenda und die Wirksamkeit der ODA hängt maßgeblich von der Fähigkeit der Geber ab, ihre Kooperationskriterien, -mechanismen und Instrumente auf die Agenda auszurichten und noch stärker auf die Prioritäten der Partner und das globale Gemeinwohl zu fokussieren, sich zu koordinieren und arbeitsteilig zu organisieren. Es geht darum, EZ als Kohärenzinstrument zu etablieren und die hohen entwicklungsrelevanten Standards der Agenda als Grundprinzipien für internationale Kooperation in allen Politikfeldern zu stärken.

Folgende Empfehlungen für eine SDG-sensitive Ausgestaltung der Entwicklungszusammenarbeit lassen sich aus der Agenda 2030 ableiten:

- 1) **Vergabekanal:** Globale öffentliche Güter sind zentral für die Umsetzung der Agenda 2030. Multilaterale Kanäle sollten daher verstärkt genutzt werden.
- 2) **Länderauswahl:** SDG-sensitive ODA-Vergabe basiert auf Arbeitsteilung zwischen Gebern und unterstützt besonders gering entwickelte Länder bei der Umsetzung der Agenda. Sie stärkt in Kooperation mit Schwellenländern deren internationale Verantwortung und den Abbau von Ungleichheiten zwischen und in Ländern.
- 3) **Sektorenauswahl:** SDG-sensitive Fokussierung bedarf strategischer Abstimmung sowie verlässlicher Arbeitsteilung zwischen Gebern, damit Profilbildung und eine breite Unterstützung der Agenda erreicht wird. Sie sollte aber auch länderspezifisch und mit dem Partner abgestimmt stattfinden.
- 4) **Instrumente:** Ein SDG-sensitiver Instrumente-Mix ist an die Bedingungen im Partnerland angepasst und nutzt verstärkt lokale Systeme. Evidenzbasierung und flexible Anpassung tragen dazu erheblich bei.
- 5) **Katalysatorrolle:** ODA kann nur katalytisch wirken, wenn die Agenda 2030 umgesetzt wird und damit entwicklungsrelevante Standards und Regulierungen geschaffen werden, die eine Mobilisierung von nationalen, öffentlichen und privaten Investitionen ermöglichen.

Diese Empfehlungen bedürfen weiterer systematischer Analysen, damit Lernprozesse angestoßen und EZ adaptiv gestaltet werden kann. Ziel sollte eine evidenzbasierte Politik sein, die sich verändernden Bedingungen anpasst und verantwortungsbewusst und transparent ist.

Die Agenda 2030 und Entwicklungspolitik

Die *Agenda 2030 für Nachhaltige Entwicklung* beschreibt einen umfassenden Transformationsprozess und geht damit über eine klassische entwicklungspolitische Agenda hinaus, indem sie alle relevanten Politikfelder einbezieht. Sie formuliert klassische Grundprinzipien der Entwicklungspolitik, aber betont zudem die Unteilbarkeit und Universalität der SDGs sowie die Förderung marginalisierter Bevölkerungsgruppen. Sie fordert also eine SDG-sensitive Ausgestaltung und Kohärenz binnen- und außenorientierter Politiken und ein umfassendes Verständnis von nachhaltiger Entwicklung durch die Einbeziehung globaler öffentlicher Güter (Abb. 1). Ansätze für die Neuorientierung der Entwicklungszusammenarbeit werden im Folgenden diskutiert. Die spezifischen Anforderungen an Akteure auf nationaler Ebene werden hier nicht näher betrachtet.

Mobilisierung ...

Die Agenda verlangt eine globale Mobilisierung für das Gemeinwohl (*People, Planet, Prosperity, Peace and Partnership*) mit dem gemeinsamen Ziel größerer gegenseitiger Rechenschaftspflicht und Verantwortung für die Bewältigung globaler Herausforderungen. Strategien zur Erreichung der Nachhaltigkeitsziele werden gegenwärtig von den verschiedenen Ländern auf internationaler Ebene (z.B. OECD, GPEDC, UNDCF) und unter Experten diskutiert.

... aber wie?

Die Schwierigkeit liegt darin, dass die Agenda 2030 sehr umfassend ist und viele Möglichkeiten für die Umsetzung offenlässt. Konkrete Vorgaben zur Gestaltung der EZ sowie internationaler Kooperation werden nicht gemacht; die Konkretisierung der SDGs obliegt den Ländern. Damit ist theoretisch auch ein Weiter-wie-bisher möglich; die Chance, die durch die Verabschiedung der Ziele geschaffen wurde, könnte vertan werden.

Die Frage nach dem Wie stellt sich insbesondere für die EZ. Sie könnte eine zentrale Rolle bei der Umsetzung der SDGs übernehmen, sieht sich aber gleichzeitig bekannten Heraus-

forderungen gegenüber: erstens, einer Fragmentierung durch die steigende Anzahl von Gebern und Vorhaben, und zweitens, der Frage, welche Rolle sie angesichts der Graduierung vieler Länder von gering entwickelten Ländern zu Schwellenländern mit sehr großen Ungleichheiten spielen sollte.

Für öffentliche Entwicklungszahlungen wiederholt die Agenda 2030 vor allem bekannte geberseitige Minimalverpflichtungen der vergangenen Dekaden, also das Bekenntnis zu ODA-Leistungen in Höhe von 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE). Es wird demnach eine Erhöhung des EZ-Budgets erwartet, denn bisher erreichen nur sechs von 29 OECD-Ländern diese Quote. Deutschland gehört nicht dazu, konnte aber im Jahr 2015 eine Quote von 0,5 Prozent (besonders durch den Anstieg der Flüchtlingskosten) erreichen.

Außerdem sollen die erhöhten ODA-Leistungen eine Doppelrolle erfüllen: einerseits zu einem Drittel (0,15-0,2 Prozent des BNE) gering entwickelten Ländern zugutekommen, da diese kaum Zugang zu anderen Finanzmitteln haben. Andererseits soll ODA als Katalysator zur Mobilisierung nationaler und privater Investitionen fungieren.

Die SDGs sind unteilbar, postuliert die Agenda 2030. Sie betont die Förderung marginalisierter Bevölkerungsgruppen und globaler Partnerschaften und verlangt so eine SDG-sensitive Kooperation in allen Zielbereichen. Wenn die Geber die Agenda nutzen, um internationale Zusammenarbeit und damit besonders EZ als Instrument zur Erreichung internationaler Kohärenz auf Basis der SDGs einzusetzen, kann das Politikfeld eine zentrale Rolle bei der Umsetzung einnehmen. Wünschenswert wäre, dass sich die Geber auf eine Zusammenarbeit verständigen, die vernachlässigte Länder (*aid orphans*) ebenso vermeidet wie übertersorgte Länder (*aid darlings*) und eine sinnvolle Arbeitsteilung stattfinden kann.

Grundlagen von Geberentscheidungen

Damit stehen Geber nicht nur vor der Herausforderung, ihr Budget zu erhöhen, sondern auch ihre Strategien zu über-

Abb. 1: Definition: SDG-sensitiv



denken und SDG-sensitiv zu gestalten. Fünf strategische Fragen sind für Geberländer dabei von zentraler Bedeutung:

1. Welche Vergabekanäle eignen sich am besten zur Umsetzung der SDGs?
2. Wie sieht eine SDG-konforme Länderauswahl aus?
3. Sollen sektorale Schwerpunkte gesetzt werden?
4. Welche Instrumente sind am besten für die SDG-Umsetzung geeignet?
5. Wie kann die Katalysatorfunktion von ODA gestärkt werden?

Antworten auf diese Fragen können Gebern dabei helfen, Grundlagen einer SDG-sensitiven Entwicklungszusammenarbeit zu formulieren.

1. Vergabekanäle

Ob und inwieweit EZ multilateral vergeben wird, hängt auch von der Bereitschaft ab, die Kontrolle über Entwicklungsgelder abzugeben. Eigene Schwerpunktsetzung ist im multilateralen Kontext nur begrenzt möglich. Trotzdem ist der Anteil multilateraler EZ in den vergangenen Jahren durch größere Beiträge bilateraler Geber zu multilateralen Treuhandfonds (*non-core funding*) gestiegen.

SDG-sensitive internationale Kooperation wird durch die wachsende Bedeutung globaler öffentlicher Güter bestimmt. Multilaterale Vergabe ist hier ein wichtiges Instrument. Hohe Legitimität löst das Problem fehlender Unterstützung zu globalen öffentlichen Gütern und gemeinsame Verpflichtungen der Länder vermeiden Trittbrettfahrerverhalten. Die Addis Abeba Action Agenda (AAAA) spricht multilateral verwalteten Treuhandfonds eine besondere Bedeutung zu. Diese bergen allerdings die Gefahr, dass sie nur teilweise durch die Governance-Struktur der entsprechenden internationalen Einrichtung gesteuert werden und somit deren Ziele unterlaufen könnten.

Ziel der Geber sollte es sein, durch Kernfinanzierung die Legitimität des multilateralen Systems zu nutzen, um SDG-sensitive internationale Zusammenarbeit zu realisieren und damit Koordinierung zu erhöhen. Weitere institutionelle Fragmentierung (die Zahl der Treuhandfonds betrug 2012 bereits 290) und steigende Verwaltungskosten sollten vermieden werden. Dann können die Anzahl der Geber in den Partnerländern reduziert, einer Überforderung der dortigen Strukturen entgegengewirkt und gleichzeitig die SDGs umgesetzt werden.

2. Länderauswahl

Bisher wählen bilaterale Geber ihre Partnerländer nach eigenen Kriterien aus. Bei der Auswahl spielt allerdings nicht nur die Bedürftigkeit der Entwicklungsländer eine Rolle, wichtig sind auch staatliche Leistungsfähigkeit sowie strategische, geopolitische und ökonomische Interessen. In den vergangenen Jahrzehnten hat dies zu einem Rückgang der Unterstützung der bedürftigsten Länder geführt, auch bedingt durch die Absorptionsschwierigkeiten und Fragilität vieler gering entwickelter Länder.

Laut Agenda bedeutet SDG-sensitive EZ die stärkere Ausrichtung auf die am wenigsten entwickelten Länder, also die afrikanischen Länder, die kleinen armen Inselstaaten und die armen Binnenländer. Die Unterzeichnerstaaten haben zugestimmt, ein Drittel der gesamten ODA-Mittel (0,15 bis 0,2 Prozent) entsprechend zu verwenden. Daran werden Geber gemessen werden.

Die geographische Ausrichtung einer SDG-sensitiven EZ wird damit trotzdem nicht eingeschränkt. Globale Partnerschaften, trilaterale Kooperation und die Bekämpfung regionaler Ungleichheit erfordern weiterhin eine Zusammenarbeit mit allen Ländergruppen. Die Agenda befördert eine ländergruppenspezifische Kooperation, die allerdings bei knappen öffentlichen Mitteln nicht auf Kosten weniger entwickelter Länder gehen und komplementärer Natur sein sollte. Wichtig ist es, sich auf Arbeitsteilung zu einigen und schwache Institutionen nicht zu überfordern.

3. Sektorale Schwerpunktsetzung

Die sektorale Schwerpunktsetzung wird zwischen den einzelnen Geber- und den Partnerländern abgestimmt. Dabei gehen die verschiedenen Geber unterschiedlich stark auf die Gegebenheiten und Bedürfnisse im Partnerland ein. Deutschland wird in diesem Zusammenhang als ein verantwortungsbewusster Partner mit moderaten Eigeninteressen eingestuft.

Das breite Spektrum entwicklungsrelevanter Sektoren der SDGs ist laut Paragraph 55 „integriert und unteilbar“ und sollte bei der Umsetzung den „nationalen Gegebenheiten“ angepasst werden. Einseitige, gebergeleitete Schwerpunktsetzungen sollen bei der Abstimmung mit dem Partnerland vermieden werden. Zudem fordert die Agenda die Geber auf, sich verstärkt Sektoren wie Gesundheit und Klima zuzuwenden, um der steigenden Bedeutung globaler öffentlicher Güter Rechnung zu tragen. Damit stehen sie vor der Herausforderung, mögliche Zielkonflikte, beispielsweise zwischen Klimaschutz und Wirtschaftswachstum, stärker einzubeziehen.

Es ist für einzelne Geber kaum möglich, alle Sektoren der verschiedenen SDGs gleichzeitig zu fördern. Vorstellbar ist eine verbesserte Arbeitsteilung auf der Basis vorhandener Spezialisierung durch gebergemeinschaftliche Programmansätze sowie eine starke Unterstützung multilateraler Institutionen zur Koordinierung. Dies setzt allerdings voraus, dass die Bedürfnisse der Partnerländer ins Zentrum von Kooperationsentscheidungen rücken, Geberinteressen zurückstehen und globale Güter für alle Akteure zentral bei der Entscheidungsfindung sind.

4. Instrumente

Die Instrumente der bilateralen EZ umfassen ein breites Spektrum unterschiedlicher Kooperationsformen. Während projektbasierte Vergabe oft mehr Verantwortung beim Geber belässt, werden bei programm-basierten Vorhaben, wie beispielsweise Sektor- und Budgethilfen, Finanzmittel direkt an die Empfängerländer überwiesen. Programmmittel haben ein größeres Potenzial, Eigenverantwortung der Partner und nationale Entwicklungsstrategien zu fördern. Somit hängt

die Wahl zwischen projekt- und programm-basierten Instrumenten einerseits von der staatlichen Kapazität und andererseits vom Vertrauen der Geber in die Regierungsführung in den Partnerländern ab. Geberinteressen haben in den vergangenen Jahren wieder an Bedeutung gewonnen (siehe etwa die jüngste britische EZ-Strategie), sodass die Projekt-mittelvergabe gewachsen und die politische Zustimmung für Budgethilfe gesunken ist.

SDG-sensitive Vergabe bedeutet jedoch, dass die Partnerländer dabei unterstützt werden, eigene Strategien zu realisieren. Darüber hinaus ist es wichtig, stärker evidenzbasierte Ansätze in Betracht zu ziehen. Diese setzen auf vorhandenes Wissen und Erfahrungen und befördern Lernprozesse durch Kosten-Nutzen-Analysen, Evaluierungen (beispielsweise randomisierte Studien) und Monitoring und unterstützen damit auch den *Follow-up* Prozess der Agenda. Innovativ und vielversprechend sind ergebnisbasierte Ansätze. Hier werden ODA-Auszahlungen direkt an messbare Ergebnisse, z.B. die Anzahl der Schüler mit Schulabschluss, geknüpft. Da die Empfängerländer den Anreiz haben, mit möglichst geringen Kosten das vereinbarte Ziel zu erreichen, versprechen sie hohe Effizienz. So werden gleichzeitig Empfängerinstitutionen gestärkt und Geberinteressen bewahrt. Jedoch eignet sich nicht jeder Sektor für evidenzbasierte Ansätze und es sollte vermieden werden, dass in diesem Sinne leistungsfähige Entwicklungsbereiche zu Lasten anderer Sektoren bevorzugt werden, um den Mittelabfluss zu garantieren.

Ziel der Geber sollte es sein, ihren Instrumente-Mix flexibel zu gestalten, Lernprozesse durch Evidenzbasierung und Anpassung von Maßnahmen zu erlauben. So wird eine SDG-sensitive Vergabe und Nutzung von ODA-Mitteln gewährleistet.

5. Katalysatorrolle

Das Potenzial der öffentlichen ODA-Zahlungen zur Erschließung weiterer, privater Finanzierungsquellen wird seit Jahren hervorgehoben. Zur SDG-sensitiven Ausgestaltung des Mitteleinsatzes betont die Agenda 2030 und speziell die AAAA erneut die Katalysatorrolle von ODA. Das Argument: ODA kann z.B. Risikostreuung bewirken und es damit Investoren erleichtern, in innovative nachhaltige Vorhaben zu investieren, die ohne öffentliche Finanzierung zu risikoreich sind. *Blending* (z.B. durch Zinsverbilligung) und Garantieleistungen (z.B. GAVI) sind zwei Möglichkeiten,

durch ODA katalytisch Investitionen zu befördern. Auch die Förderung nationaler Steuersysteme soll die Kapazität der Partnerländer erhöhen, eigene Mittel für die Bereitstellung von öffentlichen Dienstleistungen aufzubringen. Erfolgreich wird dies allerdings nur sein können, wenn die Entwicklung und die bestehende Kapazität der nationalen Steuersysteme und Institutionen berücksichtigt wird.

Es gibt nur wenige Beispiele und kaum systematische Analysen, die eine Katalysatorwirkung von ODA belegen. Schwierig ist der Nachweis der Additionalität der Gelder. Da ODA oft fungibel ist, kann kaum bestimmt werden, ob Investitionen nicht auch ohne EZ-Mittel stattfinden würden. Die Herausforderung ist, entwicklungsrelevante Erfahrungen zu vielfältigen und nationale und private Finanzierung in SDG-relevante Projekte zu leiten. Dazu braucht es eine angepasste Regulierung und die Schaffung hoher entwicklungsgerechter Standards. Öffentliche Anreize dürfen nur dann als Subventionen für geplante Investitionen eingesetzt werden, wenn sichergestellt ist, dass sie entwicklungsrelevante Auswirkungen haben können.

Die Agenda 2030 formuliert hohe entwicklungsgerechte Standards und Werte. Eine konsequente Umsetzung der Agenda würde also die Katalysatorwirkung von ODA stärken. Damit bietet sie die Chance für Geber, private Investitionen stärker auf die Beachtung des Gemeinwohls auszurichten und entsprechende nationale Kapazitäten im Partnerland zu fördern.

Fazit

Die Agenda 2030 bietet in vielen Bereichen internationaler Kooperation eine Chance, altbekannte Herausforderungen der EZ und des Einsatzes von ODA anzugehen. Sie ermöglicht Entwicklungszusammenarbeit zur Umsetzung nationaler und internationaler Kohärenz zu nutzen, indem sie hohe entwicklungsrelevante Standards setzt. Länder sollen als Partner kooperieren, um nachhaltige Prozesse in Gang zu setzen. Die Universalität und Unteilbarkeit der SDGs sowie die Förderung marginalisierter Bevölkerungsgruppen sind damit die Grundlage jeder EZ, der Wahl des Vergabekanals, jeder Länderauswahl, jedes Sektorschwerpunkts und des Instrumenten-Mix. Eine katalytische Wirkung von ODA kann durch die konsequente Umsetzung dieser Standards und Prinzipien erreicht werden.



Dr. Alexandra Rudolph
Wissenschaftliche Mitarbeiterin
Abteilung „Bi- und multilaterale Entwicklungspolitik“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)