

Paulo, Sebastian; Janus, Heiner; Holzapfel, Sarah

**Research Report**

## Thematische Allokation von Entwicklungszusammenarbeit: wo liegen die Vor- und die Nachteile?

Analysen und Stellungnahmen, No. 14/2017

**Provided in Cooperation with:**

German Institute of Development and Sustainability (IDOS), Bonn

*Suggested Citation:* Paulo, Sebastian; Janus, Heiner; Holzapfel, Sarah (2017) : Thematische Allokation von Entwicklungszusammenarbeit: wo liegen die Vor- und die Nachteile?, Analysen und Stellungnahmen, No. 14/2017, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/200035>

**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.*



## Thematische Allokation von Entwicklungszusammenarbeit: Wo liegen die Vor- und die Nachteile?

### Zusammenfassung

Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (*Official Development Assistance* – ODA) wird überwiegend länderbezogen verteilt. Geber entscheiden unter Abwägung der Bedürfnisse von Entwicklungsländern sowie eigener Interessen, welches Land wie viel Unterstützung erhält. Anschließend wird über die Themenbereiche der Zusammenarbeit entschieden.

Allerdings gewinnt zunehmend ein alternativer Ansatz an Bedeutung: die thematische Allokation. Damit ist die Zuweisung von Mitteln für bestimmte Themen vor der Auswahl der Partnerländer gemeint. Die Sonderinitiativen des Bundesministeriums für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit (BMZ) sowie die präsidentiellen US-Initiativen für Gesundheit und Ernährung sind hierfür prominente Beispiele.

ODA-Allokation stellt wichtige Weichen für den Einsatz knapper, öffentlicher Gelder. Globale Veränderungen werfen die Frage auf, ob Mittel weiterhin primär länderbezogen oder eher thematisch verteilt werden sollten. Entwicklungszusammenarbeit ist historisch auf die Unterstützung ärmerer Länder ausgerichtet. Diese Länder sind mittlerweile jedoch sehr unterschiedlich (fragile Staaten, graduierte Länder, etc.). Die Nord-Süd-Logik hinter dem Begriff „Entwicklungsland“ verliert im Kontext der universellen 2030 Agenda an Bedeutung. Die globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDGs) sind thematisch gegliedert. Viele Herausforderungen erfordern länderübergreifende Lösungen (z.B. Klima, Gesundheit, Migration).

Thematische Allokation richtet Entwicklungszusammenarbeit an internationalen Herausforderungen aus. Bisherige Erfahrungen zeigen damit verbundene Chancen und Risiken. Thematische Allokation kann Mittel für wichtige Anliegen mobilisieren, Ressourcen bündeln und die Sichtbarkeit der Zusammenarbeit erhöhen. Sie ermöglicht länderübergreifende Zusammenarbeit, bietet Raum für Innovationen und ist flexibler. Jedoch umgehen einige Initiativen lokale Kapazitäten und die Institutionen der Partnerländer häufiger als bei länderbezogener Allokation. In anderen Fällen entstehen unkoordinierte Parallelstrukturen, die laufende Aktivitäten nicht ausreichend berücksichtigen.

Um die Ziele der 2030 Agenda zu erreichen, wird thematische Allokation in Zukunft weiter an Bedeutung gewinnen. Geber sollten daher systematisch prüfen, wie stark sie sich künftig thematisch ausrichten wollen. Darin liegt eine Chance, Vorteile besser zu nutzen und Risiken zu minimieren.

Die Herausforderung besteht insbesondere darin, den flexibleren Kooperationsrahmen thematischer Allokation wirksam zu nutzen. Dazu sollten Geber ihr Profil schärfen und Themen entsprechend ihrer komparativen Vorteile auswählen. Geber benötigen zudem Strukturen, um die Zusammenarbeit aller relevanten Akteure zu einem Thema intern (z.B. durch *Whole-of-Government*-Ansätze) und extern kohärent zu steuern. Schließlich sollten Geber Vorkehrungen treffen, um die Eigenverantwortung der Partnerländer bei einem Perspektivwechsel von Ländern zu Themen zusätzlich zu stärken.

## Einführung

Allokationsprozesse bilden den Rahmen, in dem Geber Entscheidungen über die Verwendung öffentlicher Entwicklungszusammenarbeit (*Official Development Assistance – ODA*) treffen. Bisher stand dabei die länderbezogene Allokation im Vordergrund: mit welchen Ländern soll zusammengearbeitet werden und wie viel ODA sollen sie bekommen? Vor dem Hintergrund der 2030 Agenda, des Pariser Klimaschutzabkommens, der Debatte um globale öffentliche Güter und anderer grenzüberschreitender Herausforderungen, wie Hunger und Migration, gewinnt ein alternativer Ansatz an Bedeutung: die Allokation von ODA zunächst nach Themen.

Um internationale Vereinbarungen umzusetzen, treffen Regierungen bereits thematische Zusagen. Deutschland hat beispielsweise zugesagt, ODA-Mittel in bestimmter Höhe für Ernährungssicherung, Klimaschutz, Biodiversität, Gesundheit, Fluchtursachenbekämpfung und Bildung einzusetzen. Bei insgesamt ca. 16 Milliarden Euro ODA 2016 (ausgenommen der Kosten für Flüchtlinge) belaufen sich die thematischen Zielrahmen Deutschlands inzwischen auf über neun Milliarden Euro jährlich. Die Zielrahmen beeinflussen Allokationsentscheidungen, auch wenn Ausgaben häufig auf mehrere Zusagen angerechnet werden und nicht alle Zusagen erfüllt werden können.

Eine Zunahme thematischer Allokation lässt sich schwer nachweisen. Datenbanken zur ODA-Vergabe verwenden diese Kategorie nicht. Die Zunahme zweckgebundener Mittel an multilaterale Organisationen sowie die Nutzung vertikaler Fonds wie der Globalen Allianz für Impfstoffe und Immunisierung (Gavi) kann als Trend zu thematischer Allokation gewertet werden. Am sichtbarsten ist dieser Trend aber in der wachsenden Anzahl thematischer Initiativen und Programme bilateraler Geber.

In den USA hat die Aids-Initiative PEPFAR seit 2004 ein Modell für „präsidientielle Initiativen“ geliefert (z.B. Barack Obamas *Feed the Future – FTF*). Deutschland hat 2014 drei Sonderinitiativen eingeführt, um Fluchtursachen zu bekämpfen, die Entwicklung in Nordafrika und Nahost zu fördern sowie Hunger und Mangelernährung zu reduzieren. Zuvor hat Deutschland 2011 den thematischen Titel „Energie- und Klimafonds“ geschaffen, um zur internationalen Klimafinanzierung beizutragen. Die Europäische Union (EU) nutzt thematische Instrumente und Programme, z.B. um globale öffentliche Güter zu fördern. Auch Großbritannien setzt zunehmend thematische, globale Projekte um. Norwegens Entwicklungszusammenarbeit ist grundsätzlich thematisch auf bestimmte globale Herausforderungen ausgerichtet.

## Was ist thematische Allokation?

Der Allokationsprozess bilateraler Geber beginnt mit der Festlegung der Höhe der ODA-Mittel im Haushalt. Anschließend entscheiden Geber, über welche Länderauswahl, Themen, Vergabekanäle, Instrumente und Durchführungspartner sie ihre Ziele erreichen wollen. Der Hauptunterschied

zwischen länderbezogener und thematischer Allokation liegt in der Reihenfolge von Länder- und Themenauswahl.

Bei der länderbezogenen Allokation wird zunächst entschieden, welches Land wie viele ODA-Mittel bekommt. Grundlage dafür ist eine Liste der Partnerländer. Übliche Auswahlkriterien sind Bedürftigkeit und Leistungsfähigkeit (gute politische Institutionen, Entwicklungsorientierung, etc.). Auch politische, wirtschaftliche und ökologische Interessen sowie historische Beziehungen (z.B. eine gemeinsame Kolonialgeschichte) beeinflussen die Auswahl. Erst im zweiten Schritt werden themenspezifische Ausgaben in bilateralen Regierungsverhandlungen festgelegt.

Umgekehrt wird bei thematischer Allokation ein Teil des ODA-Budgets zunächst einem bestimmten Thema gewidmet. Grundsätzlich erfolgt die anschließende Auswahl der Partnerländer hier auch nach Kriterien wie Bedürftigkeit, Leistungsfähigkeit und verschiedenen Interessen. Die Kriterien sind jedoch themenspezifischer formuliert, um die Länder herauszufiltern, die für das jeweilige Thema am relevantesten sind. Prioritäten der Partnerregierungen, laufende Programme und Potenzial für länderübergreifende Zusammenarbeit sind weitere Faktoren für die Auswahl.

Die beiden Allokationsmodelle unterscheiden sich im Prinzip nicht bei der Auswahl der Vergabekanäle, Instrumente und Durchführungspartner. Im Allgemeinen gilt thematische Allokation allerdings als flexibler, da sie weniger an existierende Strukturen der Zusammenarbeit mit Partnerländern gebunden ist. Sie ist daher offener für eine Mischung verschiedener Kanäle, Instrumente und Durchführungspartner. Die Finanzierung nicht-staatlicher Akteure und transnationaler Partnerschaften ist oft bei thematischer Allokation ebenfalls stärker ausgeprägt.

## Thematische Allokation in der Praxis

Thematische Allokation ist sehr vielfältig, wie Übersicht 1 für den Bereich Ernährungssicherung zeigt. Norwegen hat im Unterschied zu anderen Gebern eine grundsätzlich thematische Ausrichtung. Durch den Fokus auf wenige Themen nimmt Norwegen auch als kleinerer Geber, z.B. beim Waldschutz, eine globale Führungsrolle ein. Meistens tritt thematische Allokation jedoch in Kombination mit länderbezogener Allokation auf.

Die Vielfalt der Modelle thematischer Allokation drückt sich in den verschiedenen Größen der Initiativen aus. Hochrangige Initiativen wie FTF und die Sonderinitiative „Eine Welt ohne Hunger“ (SEWOH), die sich an eine Vielzahl von Partnern und Instrumenten richten, haben ein Jahresbudget von mehr als 1 Mrd. US-Dollar (FTF) bzw. 220 Mio. Euro (SEWOH). Dagegen verfügen Großbritanniens globale Vorhaben über ein kleines Budget.

Die Beispiele unterscheiden sich auch darin, wie sie sich in das Gesamtportfolio eines Gebers einfügen. FTF bildet einen übergeordneten Rahmen, der ressortübergreifend alle Aktivitäten der US-Regierung bündelt (*Whole-of-Government*). Andere Modelle sind eher der länderbezogenen Allokation der

Übersicht 1: Beispiele thematischer Allokation im Bereich Ernährungssicherung				
Geber	Modell	Beispiel	Volumen, Dauer	Besonderheiten
Deutschland	Sonderinitiativen	„Eine Welt ohne Hunger“ (SEWOH)	Seit 2014, ca. EUR 220 Mio. pro Jahr	Politische Sichtbarkeit, Unterteilung in mehrere Globalvorhaben, um länderübergreifende Zusammenarbeit zu stärken, angedockt an bilaterale Vorhaben
Europäische Union	Global Public Goods and Challenges Programme (GPGC)	Food and Nutrition Security and Sustainable Agriculture	Ca. EUR 1,4 Mrd. im Finanzrahmen 2014-2020	Integriert in das primär länderbezogene <i>Development Cooperation Instrument</i> , um flexiblere, länderübergreifende, innovative Ausgaben zu ermöglichen
Norwegen	Generelle Ausrichtung an globalen Themen (Klima, Wald, etc.)	Food Security in a Climate Perspective	Ca. EUR 100 Mio. pro Jahr, 2013-2015	Integrierte Strategie für Ernährungssicherung und Klimaschutz, starker Mittelzuwachs, insbesondere multilaterale und nicht-staatliche Organisationen als Durchführungspartner
USA	Präsidentielle Initiativen	Feed the Future (FTF)	Seit 2010, ca. USD 1 Mrd. pro Jahr	Politische Sichtbarkeit, <i>Whole-of-government</i> -Ansatz zur Bündelung aller relevanten US-Instrumente, Anknüpfung an multilaterale Initiativen (Global Agriculture and Food Security Program)
Vereinigtes Königreich	Verschiedene globale Vorhaben	mNutrition	Bis zu £ 20,5 Mio. im Zeitraum 2013-2018	Förderung neuer Formen der Zusammenarbeit mit nicht-staatlichen Akteuren, Unterstützung globaler Initiativen wie der New Alliance for Food Security and Nutrition

Quelle: Eigene Darstellung

Geber untergeordnet bzw. ergänzen diese. Das *Global Public Goods and Challenges Programme* der EU etwa ist in das primär länderbezogene *Development Cooperation Instrument* integriert. Die Verwendung von Mitteln muss dabei einen konkreten Mehrwert nachweisen, z. B. durch länderübergreifende Zusammenarbeit oder innovative Kooperationsformate.

### Vor- und Nachteile thematischer Allokation

Die Vor- und Nachteile der thematischen Allokation bilateraler Geber hängen stark von der konkreten Ausgestaltung ab. Im Allgemeinen lassen sich Chancen und Herausforderungen anhand von vier *Trade-offs* skizzieren.

#### Bündelung/Koordinierung versus Fragmentierung

Thematische Allokation kann Aktivitäten zu einem Thema geberintern und international bündeln und koordinieren. Intern können thematische Initiativen durch *Whole-of-Government*-Ansätze alle relevanten Ministerien und Organisationen eines Geberlandes besser auf gemeinsame Ziele ausrichten, wie im Fall von FTF. Eine enge Anbindung an multilaterale Initiativen kann internationale Koordination verbessern.

Trotzdem kann thematische Allokation hinter diesen Erwartungen zurückbleiben und sogar Fragmentierung verstärken. *Whole-of-Government*-Ansätze sind mit Steuerungsproblemen verbunden. USAID hat die Aufgabe, die elf an FTF beteiligten Behörden zu koordinieren, kann sich aber nicht immer gegen innenpolitisch „stärkere“ Akteure durchsetzen. Thematische Allokation ist in der Regel auch eher projektbasiert und bindet viele verschiedene Durchführungspartner ein. Daher besteht das Risiko einer größeren Fragmentierung.

#### Flexibilität versus Eigenverantwortung/lokale Kapazitäten

Größere Flexibilität ist eines der Hauptargumente für thematische Allokation. Mittel sind nicht für bestimmte Länder oder Regionen vorbestimmt. Sie können Länder ohne bilaterales Programm (z.B. graduierte Länder, Konfliktländer) erreichen. Unvorhergesehene Ausgaben können einfacher getätigt werden. Auch der Spielraum bei der Auswahl von Vergabekanälen, Instrumenten und Durchführungspartnern ist größer.

Flexibilität kann aber auch der Eigenverantwortung und Partnerorientierung entgegenstehen. Die Abstimmung mit Partnerregierungen ist unklarer als in Länderprogrammen, da z. B. Regierungsverhandlungen eine kleinere Rolle spielen. Die Vorfestlegung der Themen erschwert die Anpassung an Prioritäten der Partnerländer. Insofern ist thematische Allokation auch Ausdruck eines Trends, nationale Interessen der Geber stärker einzubringen. Mittel werden oft ohne Abstimmung mit Partnerregierungen ausgegeben. Vorhaben Großbritanniens und der EU richten sich überwiegend an zivilgesellschaftliche Organisationen und Forschungseinrichtungen. Hier sind internationale Akteure stärker vertreten als lokale.

#### Innovation versus Ergebnisse

Mehr Spielraum zum Test innovativer Lösungen gilt als ein weiterer Vorteil. Die Offenheit für verschiedene Durchführungspartner begünstigt innovative Ansätze. Damit eignet sich thematische Allokation gut für neue Formen der Zusammenarbeit, insbesondere mit nicht-staatlichen Partnern (z.B. Multistakeholder-Initiativen). Erfolgreiche Lösungen können anschließend auf Länderprogramme übertragen werden.

Das Innovationspotenzial hat aber auch Grenzen. Neue Formen der Zusammenarbeit haben hohe Startkosten, wenn sie nicht von starken Partnern geführt oder an existierende Strukturen angebunden werden. Außerdem besteht ein Spannungsverhältnis zwischen dem Test neuer Ansätze und dem Anspruch größerer Initiativen, erprobte Maßnahmen dort anzuwenden, wo schnelle Ergebnisse erzielt werden können.

### Ziehkraft versus Berechenbarkeit

Die großen thematischen Initiativen entstehen oft auf der höchsten politischen Ebene. Sie sind sichtbarer als einzelne Länderprogramme und können in kurzer Zeit umfangreiche Mittel mobilisieren.

Gleichzeitig muss diese Form hochrangiger Initiativen noch nachweisen, einen dauerhaften und berechenbaren Rahmen für Zusammenarbeit bieten zu können. Thematische Allokation könnte anfälliger für politische Veränderungen im Geberland sein. Oft steht nicht fest, ob thematische Initiativen nach einem Regierungswechsel weitergeführt und Ausgaben langfristig aufrechterhalten werden.

### Empfehlungen

Thematische Allokation nimmt im Kontext der Agenda 2030 und anderer Herausforderungen an Bedeutung zu. Umso wichtiger ist es, die hier identifizierten *Trade-offs* zu berücksichtigen. Einige allgemeine Kriterien können bilateralen Gebern helfen, Vorteile der thematischen Allokation zu nutzen und Nachteile zu vermeiden.

#### 1) Profilschärfung

Geber sollten thematische Allokation in Bereichen nutzen, in denen sie einen komparativen Vorteil haben und an bisherige Aktivitäten anknüpfen können. Die Allokation sollte dann in erster Linie bedarfsorientiert an den Prioritäten einzelner Länder,

unter Berücksichtigung internationaler Ziele (SDGs), erfolgen. Dabei müssen Aktivitäten anderer Akteure in den Schwerpunktländern einbezogen werden.

#### 2) Steuerung der Zusammenarbeit

Thematische Allokation stellt höhere Anforderungen an die Steuerung verschiedener Akteure. Intern sollten Geber eine gemeinsame politische Zielsetzung als *Whole-of-Government-Ansatz* mit klaren Zuständigkeiten und Arbeitsabläufen strukturieren. Dadurch können komplexe, globale Probleme unter Einbringung aller vorhandenen Mittel kostengünstig adressiert werden. Zusätzlich benötigen Geber neue Strukturen, um vielfältige internationale Durchführungspartner einzubinden, damit sie den Vorteil größerer Flexibilität wirksam nutzen können.

#### 3) Partnerorientierung, Eigenverantwortung und Ergebnismessung

Der Rahmen der Zusammenarbeit mit Partnerländern ist bei thematischer Allokation oft weniger festgelegt als bei länderbezogener Allokation. Geber sollten Partnerländer bei der Formulierung und Überarbeitung ihrer ergebnisorientierten Entwicklungsstrategien (*country results frameworks*) unterstützen und diese als Basis der Zusammenarbeit nutzen. Dadurch können Geber Zusammenarbeit stärker partnerorientiert ausrichten und gleichzeitig Eigenverantwortung und Ergebnisorientierung stärken.

Insgesamt sollten Geber systematisch prüfen, inwiefern sie thematische Allokation mit länderbezogener Allokation kombinieren können. Dabei sollte die thematische Allokation so gestaltet werden, dass die oben beschriebenen Risiken, wie z. B. geringere Partnerorientierung, geringere Nutzung von Ländersystemen sowie eine höhere Fragmentierung, vermieden werden.

### Literatur

Peiffer, C., & Boussalis, C. (2015). Determining aid allocation decision-making: towards a comparative sectoral approach. In B. M. Arvin, & B. Lew (Hrsg.), *Handbook on the economics of foreign aid* (S. 45-63). Cheltenham: Edward Elgar.

Diese Arbeit ist Teil des Forschungsprojekts „Ergebnisorientierte Förderung der Ernährungssicherheit im ländlichen Raum Subsahara-Afrikas“ des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) und wird im Rahmen der Sonderinitiative „EINEWELT ohne Hunger“ (SEWOH) des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) von diesem gefördert.

**Sebastian Paulo**  
Wissenschaftlicher Mitarbeiter  
Observer Research Foundation  
New Delhi

**Heiner Janus**  
Wissenschaftlicher Mitarbeiter  
Abteilung I: Bi- und multilaterale  
Entwicklungspolitik  
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

**Sarah Holzapfel**  
Wissenschaftliche Mitarbeiterin  
Abteilung I: Bi- und multilaterale  
Entwicklungspolitik  
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)