

Fokus

Entwicklungspolitik

Nr. 3, 09. April 2013

Das ODA-Konzept – Was kommt nach 2015?

Autorin: Simone Sieler

Redaktion: Maike Ritzer

Schon seit längerem gibt es Kritik am Konzept der Official Development Assistance (ODA). Für die Zeit nach 2015 soll nun ein neues Konzept erarbeitet werden.

Das vorliegende Papier fasst zunächst die Ziele und grundsätzlichen Anforderungen zusammen, die ein neues Erfassungssystem erfüllen sollte. Darauf aufbauend werden die zentralen Gestaltungsfragen erläutert, die ganz entscheidend den Umfang und die Aussagekraft des Systems bestimmen werden, und abschließend werden die derzeit diskutierten Lösungsvorschläge anhand dieser Kriterien analysiert.

Im Ergebnis zeigt sich, dass es vermutlich keine perfekte Lösung geben wird, sondern ein pragmatischer Mittelweg zwischen Aussagekraft und Erhebungsaufwand erforderlich ist.

ODA (Official Development Assistance) ist die zentrale Referenzgröße in der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Die ODA-Statistik misst seit mehr als 40 Jahren die Anstrengungen der DAC Geberländer für wirtschaftliche und soziale Entwicklung in Entwicklungsländern. Aber ODA ist mehr als eine Statistik: Durch das ODA Konzept wird definiert, welche Finanzströme zur öffentlichen EZ zählen und es dient zudem als politische Steuerungsgröße. Seit einiger Zeit gibt es Kritik am Konzept der ODA: Hauptkritikpunkte sind, dass es die seit Ende der 60er Jahre eingetretenen fundamentalen Veränderungen in der internationalen

Entwicklungszusammenarbeit (mehr Akteure, mehr Instrumente, mehr Ziele) nicht nachvollzogen hat und dass das System Fehlanreize birgt, die einer bestmöglichen Allokation von Entwicklungsfinanzierungsleistungen im Wege stehen.¹

Inzwischen wird der Reformbedarf vielerorts anerkannt, so auch im Development Assistance Committee (DAC) der OECD, das die ODA Richtlinien festlegt. Beim High Level Meeting Anfang Dezember 2012 in London gaben die Mitgliedsländer dem DAC Sekretariat ein klares Mandat zur Überprüfung des Reformbedarfs und Erstellung eines Konzepts für ein modifiziertes System bis Ende 2013.

Das Thema ist eng verwoben mit der Diskussion um die Fortführung und Ausgestaltung der Millennium Development Goals nach 2015.² Bis 2015 soll die Selbstverpflichtung der EU-Länder, 0,7% ihres Bruttonationaleinkommens für ODA einzusetzen, erfüllt werden. Änderungen des Erfassungssystems werden deshalb erst für 2016 angestrebt.

Die Stoßrichtung und Tiefe der Modernisierungsbestrebungen sind bislang unklar. Zwischen kleinen Änderungen innerhalb der bestehenden ODA Logik und im Extremfall einem vom DAC losgelösten neuen Erfassungssystem, z.B. auf UN Ebene, sind viele Szenarien vorstellbar.

Drei zentrale Anforderungen an ein neues System

Am Anfang aller Überlegungen sollte die Frage stehen, welche Funktion die Statistik ausüben soll: Rechtfertigung gegenüber dem

Steuerzahler oder Rechtfertigung gegenüber international vereinbarten Zielen (Wirkungen), Benchmarking mit anderen Gebern, Steuerungs- und Planungsinstrument (für Geber und Entwicklungsländer), z.B. um bedarfsgerechte Allokation zu gewährleisten oder Information für nicht-staatliche Akteure?

Wenn diese Frage geklärt ist, muss sich jeder Vorschlag an den folgenden drei zentralen Anforderungen an ein verbessertes System messen lassen:

a) Vollständigkeit

Ein neues System sollte ein möglichst vollständiges Bild der relevanten Aktivitäten schaffen und nicht nur einen immer kleiner werdenden Ausschnitt daraus darstellen: Entwicklungszusammenarbeit umfasst heutzutage ein breites Spektrum von privaten und öffentlichen Maßnahmen – der als ODA erfasste Ausschnitt ist davon nur ein Teil, der aufgrund des stark wachsenden Volumens anderer Teile zudem im Zeitablauf an relativer Bedeutung verloren hat. Erforderlich ist mehr Transparenz.

b) Instrumentenneutralität

Eine weitere zentrale Herausforderung liegt darin, Fehlanreize und Missallokationen durch die Anrechnungssystematik zu vermeiden. Übergeordnetes Ziel ist es, die in ihrer Gesamtheit für Entwicklung zur Verfügung stehenden Mittel möglichst effizient und effektiv einzusetzen. Entscheidend für die Wahl eines Finanzierungsinstruments sollte die Wirksamkeit und Effizienz und nicht die Frage der formalen Anrechenbarkeit als ODA-Leistung sein. Daraus folgt, dass keine Bevorzugung oder Benachteiligung bestimmter Finanzierungsinstrumente und –quellen erfolgen sollte.

c) Handhabbarkeit

Last but not least sollte die Statistik von ihrer Struktur her nicht zu komplex und die Datenbeschaffung nicht zu schwierig und teuer sein.

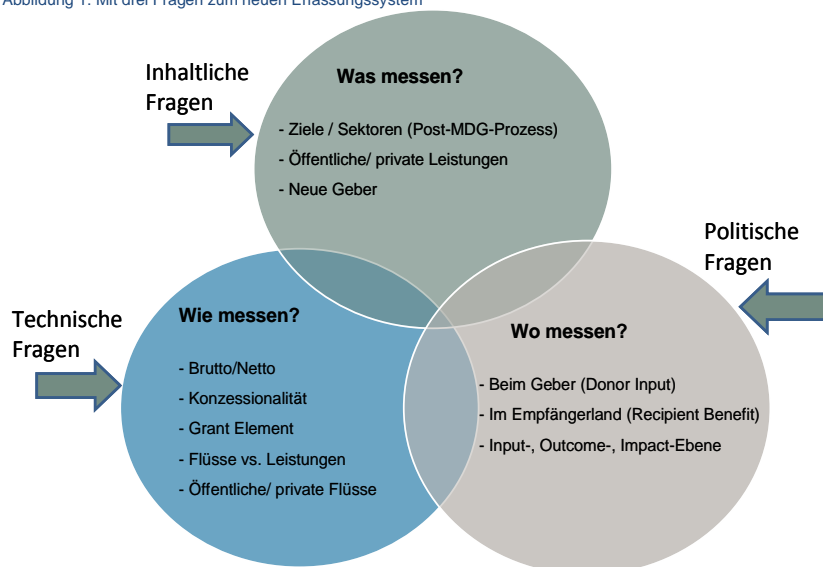
Drei Fragen gilt es zu beantworten

Vorschläge für eine Überarbeitung des Systems lassen sich entlang der 3 Grundsatzfragen „Wo messen?“, „Was messen?“ und „Wie messen?“ gliedern.

¹ Zur Definition der ODA und den wichtigsten Kritikpunkten siehe [„Fokus Entwicklungspolitik: Ist das ODA-Konzept noch zeitgemäß? \(Oktober 2012\)“](#)

² Zur MDG Post 2015 Debatte siehe [„Fokus Entwicklungspolitik: Wie geht es mit den Millenniumszielen nach 2015 weiter? \(Juli 2012\)“](#)

Abbildung 1: Mit drei Fragen zum neuen Erfassungssystem



Quelle: eigene Darstellung

Was messen?

Ein Großteil der Diskussionen zielt auf die Frage des Umfangs der Erfassung: Welche Ziele/Sektoren werden berücksichtigt, welche Akteure und welche Instrumente?

Ziele: Vielfach diskutiert wird die Frage, ob die derzeit zu Grunde liegenden Ziele „wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Entwicklungsländer“ um globale Ziele wie Klimaschutz und Friedenssicherung erweitert werden sollten. Diese Frage ist eng gekoppelt an die Neugestaltung der 2015 auslaufenden Millennium Development Goals. Ein klarer Trend in der MDG Post 2015 Debatte ist derzeit noch nicht erkennbar. Ein Vorschlag des Task Teams der Vereinten Nationen (Juni 2012) umfasst die vier Entwicklungssäulen „environmental sustainability“, „inclusive economic development“, „inclusive social development“ und „peace and security“.

Akteure: Die in diesem Kontext wohl wichtigste Frage ist, ob man nur die Leistungen staatlicher Akteure oder auch die privater Akteure messen will. Private Leistungen werden vom DAC bisher nur sehr punktuell und nachrichtlich erfasst. Das Engagement privater Institutionen (entwicklungspolitisch motivierte Stiftungen, Nichtregierungsorganisationen, Unternehmen) in Entwicklungsländern hat aber deutlich an Bedeutung zugenommen und übersteigt oftmals die staatlichen Budgets für Entwicklung. Auch kommerziell motivierte Finanzflüsse (z.B. ausländische Direktinvestitionen) und Remittances tragen zur Entwick-

lung eines Landes bei, sind aber für die Regierung des Entwicklungslandes nicht planbar und nicht steuerbar. Insgesamt erscheint die statistische Erfassung privater Leistungen schwierig, würde es doch die Verfügbarkeit und Transparenz von Informationen zu privaten Finanzströmen erfordern. Ein Mittelweg wäre, sogenannte staatlich unterstützte private Leistungen³ mit in die Statistik zu nehmen.

Eine andere Frage ist, warum man sich auf den Kreis der DAC Länder beschränkt und die Leistungen sogenannter „Neuer Geber“⁴ nicht integriert. Das Engagement dieser heterogenen Gruppe bildet einen wachsenden Bestandteil internationaler EZ. Problematisch für ihre Einbeziehung ist ein teilweise grundlegend anderes Verständnis von Entwicklung und Entwicklungszusammenarbeit: Nationale und kommerzielle Ziele werden häufig mit entwicklungspolitischen Zielen vermischt und ebenso entwicklungspolitische Leistungen mit kommerziellen, was eine statistische Erfassung innerhalb der bestehenden ODA Systematik erschwert und eine Herausforderung für das neue System bildet. Darüber hinaus bleibt fraglich, ob die Staaten dieser Gruppe überhaupt Interesse daran haben, sich in das neue Erfassungssystem zu integrieren.

Instrumente: Einige Instrumente verdienen eine genauere Betrachtung: z.B. staatliche Garantien für entwicklungspolitisch sinnvolle Investitionen sind in der bestehenden Systematik, in der nur tatsächliche Zahlungsströme

erfasst werden, nicht anrechenbar. Dies führt zu den eher technisch orientierten Fragen (s.u.).

Wie messen?

Die Frage der Konzessionalität (der Vergünstigung) ist das Herzstück der ODA-Systematik. Durch den Vergünstigungsgrad unterscheiden sich entwicklungspolitisch motivierte Leistungen von kommerziellen. In der bestehenden Systematik werden konzessionäre Leistungen durch die zwei Kriterien „concessional in character“ und „Zuschusselement von mindestens 25%“ definiert. Nicht-konzessionäre Leistungen werden teilweise in der Kategorie Other Official Flows (OOF) erfasst. Die technische Ausgestaltung der Konzessionalitätskriterien birgt viel Potenzial für Fehlanreize, z.B. durch ein hartes „In“ oder „Out“ Kriterium wie das Grant Element. In der Diskussion gibt es hier sehr unterschiedliche Positionen: Während die einen die Benachteiligung entwicklungspolitisch sinnvoller marktnaher Finanzierungen im bestehenden System kritisieren, betonen andere die besondere Bedeutung hoch-konzessionärer Leistungen für Entwicklung und fordern eine Verschärfung der bestehenden Regel (z.B. Manning, 2011). Wie kann man dementsprechend der besonderen Bedeutung hoch-konzessionärer Finanzierungen gerecht werden ohne die Anreize für entwicklungspolitisch sinnvolle marktnähere Finanzierungen zu verringern?

Als weiteres Kernstück der bestehenden Systematik steht die Netto Betrachtung zur Diskussion. Die Netto ODA berechnet sich derzeit aus den Auszahlungen (Brutto) abzüglich der Rückzahlungen. Aus diesem technischen Designelement der bestehenden Statistik ergeben sich Verzerrungen in der Anrechenbarkeit von Entwicklungsleistungen: Erfolgreiche Entwicklungsprojekte, die mit einem (evtl. stark verbilligten) Darlehen finanziert wurden, haben über die Gesamtlaufzeit des Darlehens eine ODA Wirkung von Null. Im Falle von erfolgreich abgelösten Förderbeteiligungen kann der Nettoeffekt sogar negativ werden. Paradox wird es spätestens, wenn das zu Grunde liegende Projekt scheitert und die Rückzahlung einer Förderbeteiligung ausbleibt, z.B. bei Insolvenz. In diesem Fall bleibt ein positiver Netto ODA Beitrag erhalten. Die Frage ist nun, wie man zu einer adäquaten Abbildung gelangt: Diskutierte Ansätze sind der Wechsel zu einer reinen

³ Official Support for Private Flows (OSPF) siehe dazu: ecdpm: Reporting on Development: ODA and Financing for Development (2012)

⁴ Unter diesem Begriff werden sowohl die Arabischen Geber, EU- Beitrittskandidaten als auch Schwellenländer, die Rahmen sog. Süd-Süd- Kooperationen aktiv sind subsumiert.

Brutto Betrachtung oder sogenannte gleitende Konzepte, bei denen verschiedene Instrumente analog ihrer Konzessionalität gewichtet werden und mit diesem Gewicht in die Berechnung eingehen.

Wo messen?

Die Frage, an welcher Stelle Messgrößen erfasst werden sollen, ist untrennbar mit der eingangs gestellten Frage nach der Zweckbestimmung des Erfassungssystems verbunden: Will man messen wie sehr sich ein Geberland anstrengt, muss man sämtliche Aufwendungen erfassen (Donor Input), die ein Geberland tätigt, um Mittel für Entwicklungszwecke zu mobilisieren (einschließlich eigener Verwaltungskosten und Aufwendungen für entwicklungspolitische Bildungsarbeit im Geberland). Will man hingegen messen, wie Empfängerländer ihren Entwicklungsfinanzierungsbedarf decken, müsste man sämtliche Finanzierungsquellen des Empfängerlandes erfassen (einschließlich privater Finanzinvestoren, nichtstaatlicher Entwicklungshilfe und Eigenanstrengungen des Landes).

In der Vergangenheit stand die Donor Input Perspektive im Vordergrund: Die ODA-Quote war und ist bis heute ein wichtiges Instrument des Benchmarkings zwischen den Gebern. International vereinbarte Ziele zur Höhe der ODA (z.B. 0,7% des BNE) üben einen hohen Druck auf die Geberländer und ihre Steuerzahler aus, wichtige Mittel für Entwicklungszwecke zu mobilisieren.

Allerdings mehren sich die Stimmen, die einen Perspektivwechsel fordern, nicht nur weil die ODA längst nicht mehr die dominierende Rolle für die internationale Entwicklungsfinanzierung spielt, die sie früher inne hatte, sondern auch um die Eigenverantwortung der Länder für die Finanzierung ihrer Entwicklung zu betonen, einer Nehmermentalität entgegen zu wirken und stärkere Anreize für die Mobilisierung eigener Mittel zu setzen.

Die Frage „Wo messen?“ zielt noch auf eine andere Dimension, nämlich auf den Anknüpfungspunkt innerhalb der Wirkungskette von Input über Output/Outcome bis hin zu Impact. Im Augenblick werden nur Zahlungsströme, also Inputs unabhängig von den damit erzielten Wirkungen, erfasst. Im Zuge des globalen Trends hin zu mehr Wirkungsorientierung wäre es wünschenswert auch die Finanzierungsleistungen in „Wirkungseinheiten“ zu messen. Was wurde mit den eingesetzten Mitteln erreicht? Das Problem dabei ist: Es

gibt bisher keinen Maßstab mit dem unterschiedlichste Maßnahmen hinsichtlich ihrer Wirksamkeit für Entwicklung vergleichbar gemacht werden können. Hier müsste noch einiges an methodischer Vorarbeit geleistet werden: Sektoren und Projekttypen müssten für verschiedene Länderkontexte klassifiziert und bewertet werden. Dies birgt viel Potenzial für langwierige Diskussionen und es ist fraglich, ob es auf internationaler Ebene überhaupt einen Konsens über die Wirkungsmessung geben würde.

Konkrete Konzepte

Es gibt bisher zwar viel Kritik am ODA-System, aber keine abschließende Lösung wie ein besseres Erfassungssystem aussehen könnte. Im Folgenden werden drei Vorschläge vorgestellt, die derzeit international diskutiert werden:

Vorschlag 1: „Global Policy Finance“ (Severino, Ray)

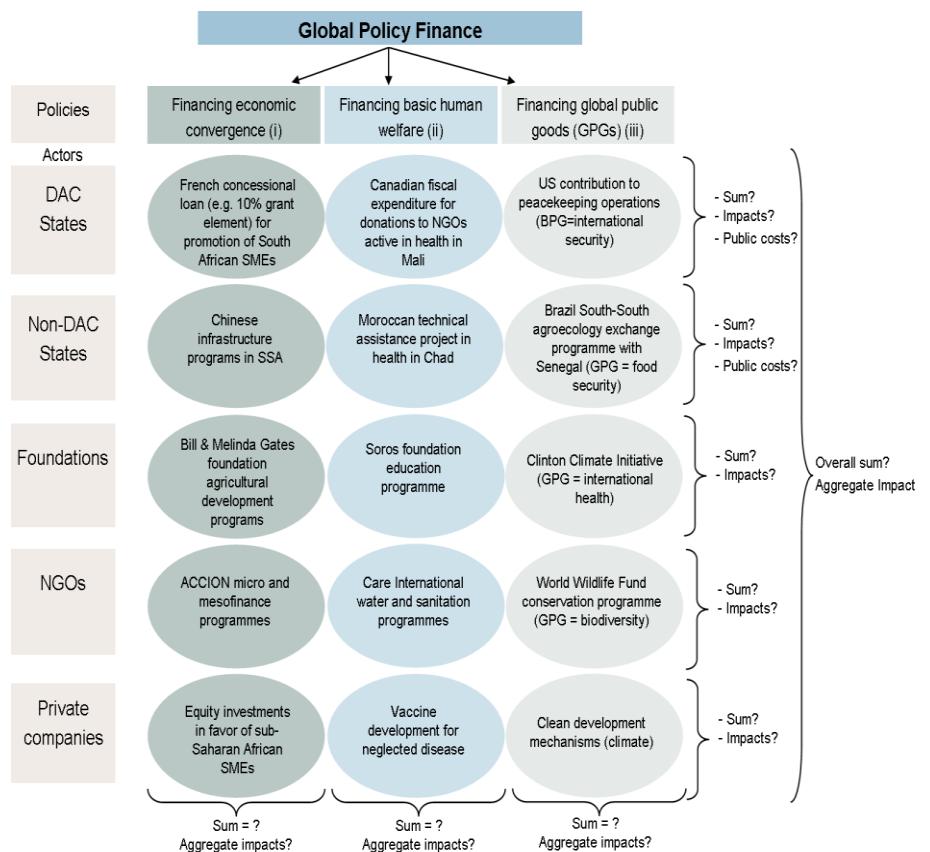
Severino und Ray gehören zu den Pionieren der internationalen Diskussion und haben bereits 2009 das konkrete Konzept: „Global Policy Finance (GPF)“ vorgeschlagen. Es handelt sich dabei um einen sehr umfassenden

den Ansatz, der die in der Analyse oben aufgeworfenen Fragen immer im weitesten Sinne beantwortet. Im Detail beinhaltet der Vorschlag alle Finanzierungsmaßnahmen, die den Zielen 1) wirtschaftliches Aufholen, 2) besserer Zugang zu sozialer Basisversorgung und 3) Bereitstellung Globaler Öffentlicher Güter zuzurechnen sind, und zwar unabhängig von ihrer Mittelherkunft (DAC-Geber, „Neue Geber“, Stiftungen, Nichtregierungsorganisationen, private Unternehmen) und ihrer Konzessionalität (vgl. Abb. 1).

Severino und Ray nehmen dabei in Kauf, dass eine solche Berechnung sehr ungenau ausfällt. Sie könne aber trotzdem als Orientierung zur Abschätzung der verbleibenden Finanzierungslücke dienen. Besonders wichtig ist den Autoren, dass das Konzept in einem zweiten Schritt auf die Ebene von Wirkungen gehoben wird. Eine allgemein anerkannte Methodologie, um die Ergebnisse sehr verschiedener Maßnahmen vergleichbar zu machen, müsste allerdings erst noch entwickelt werden (s.o.).

Obwohl ihr Konzept sich an der Recipient Benefit Sicht orientiert, wollen Severino und

Abbildung 2: Global Policy Finance



Quelle: Severino und Ray (2009)

Ray in ihrem Konzept weiterhin eine Kategorie „Official Global Public Finance“ abbilden, welche die öffentlichen Beiträge separat ausweist. Dies zeigt, dass die Autoren, die Funktion als Instrument zur staatlichen Rechenschaftspflicht weiterhin für wichtig halten. In diese Kategorie sollen sowohl alle direkt aus dem Staatshaushalt zur Verfügung gestellten Mittel als auch entgangene Steuereinnahmen (z.B. Steuererleichterungen für NROs) einfließen.

Vorschlag 2: „External Financing for Development“ (ECDPM)

Das European Centre for Development Policy Management (ECDPM) erstellte im Frühjahr 2012 im Auftrag der niederländischen und deutschen Regierung die Studie „Reporting on Development: ODA and Financing for Development“, in der zwei Szenarien vorgestellt werden. Im Gegensatz zum Konzept von Severino und Ray setzen beide Szenarien beim bestehenden ODA Konzept an.

Im ersten Szenario „External Financing for Development“ schlagen die Autoren vor, die Datenerhebung neben den traditionellen ODA-Leistungen auf private Leistungen für Entwicklung und nicht-konzessionäre Leistungen auszuweiten. ODA bleibt bei diesem Konzept unverändert bestehen und wird um die neuen Kategorien „Private Development Assistance“ (PDA) und die nicht-konzessionären „Other Official Development

Flows“ (OODF) und „Other Private Development Flows“ ergänzt (vgl. Abb. 3). Ein Vorteil dieses Modells ist, dass es sich schrittweise etablieren und auch noch darüber hinaus erweitern lässt, zum Beispiel um eine Kategorie „Internal Financing for Development“ zur Erfassung der Eigenanstrengungen der Empfängerländer. Durch ein solches System lässt sich die Wirklichkeit der heutigen internationalen Entwicklungsfinanzierung relativ umfassend abbilden. Es handelt sich aber weiterhin um ein Input-orientiertes Konzept – eine Verknüpfung zu Wirkungen fehlt. Die Autoren stellen im Weiteren eine Vielzahl von Optionen für die detaillierte Ausgestaltung bzw. Abgrenzung der Kategorien und der Implementierung des Systems vor. Hier bleiben viele Fragen offen. Dazu gehören die Frage nach der Verfügbarkeit/Qualität von Daten bei privaten Finanzierungen und die Frage der Einbindung Neuer Geber. Auch globale Ziele bleiben in dieser Betrachtung außen vor.

Vorschlag 3: „ODA Revision“ (ECDPM)

Im zweiten Szenario schlagen die Autoren vor, folgende Änderungen an der Definition von „ODA“ vorzunehmen:

- 1) Die Art der Leistungen um Garantien, entgangene Steuereinnahmen und Official Support for Private Flows erweitern.
- 2) Die Liste der multilateralen Institutionen stark erweitern, die als ODA Empfänger gelten.

3) Die ODA-fähigen Empfängerländer über die Armutsinzidenz (statt wie bisher über das Pro Kopf Einkommen) definieren oder sogar ganz auf Einschränkungen der Empfängerländerliste verzichten.

4) Den Zielkanon erweitern z.B. um Sicherheit und Klima.

5) Das Konzessionalitätskriterium von derzeit 25% auf IWF-Standard (35%) erhöhen.

6) Den Fokus von der Netto- auf eine Bruttobetrachtung verlagern.

Auch dieses zweite Szenario von ECDPM behält in Bezug auf die politische Frage „Wo messen?“ die Donor Input Sicht bei. Zur Frage „Was messen?“ erweitert er das bestehende System um bestimmte Akteure, Instrumente und Ziele und kombiniert bei der Frage „Wie messen?“ eine Verschärfung des Konditionalitätskriteriums mit einer Bruttobetrachtung.

Fazit

Die Debatte um die Reform der ODA Systematik steht konzeptionell noch sehr am Anfang. Keines der derzeit vorliegenden Konzepte erscheint umsetzungsreif. In der Gemengelage vielschichtiger Ansatzpunkte und unterschiedlicher Interessen ist es unerlässlich, sich zunächst darüber klar zu werden, was das neue Erfassungssystem wirklich messen soll, um dann Antworten auf die Einzelfragen zu suchen und diese in ein schlüssiges Gesamtkonzept zu integrieren. Eine „perfekte“ Lösung ist derzeit nicht in Sicht. Vielmehr wird jedes Konzept wohl einen pragmatischen Mittelweg zwischen hoher Aussagekraft und vertretbarem Erhebungsaufwand suchen müssen. ■

Literatur

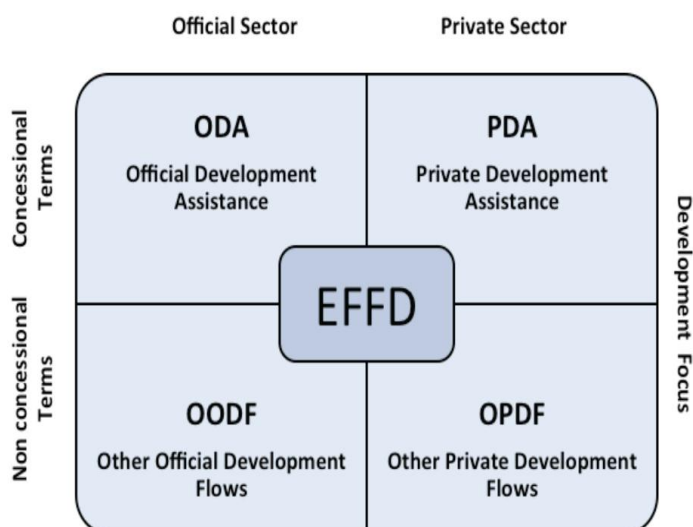
ECDPM: Reporting on Development: ODA and Financing for Development (April 2012)

OECD/DAC: New directions in DAC measurement and monitoring of external development finance (November 2012)

Richard Mannig: The future of international concessional flows, in: OECD (2011), Development Co-operation Report

Jean-Michel Severino and Olivier Ray, The end of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy, Center for Global Development, Working Paper No 167, 2009

Abbildung 3: External Financing for Development



Quelle: ECDPM (2012)