

Meinungsforum Entwicklungspolitik

Nr. 5, 6. Oktober 2011

Das Ende öffentlicher Entwicklungshilfe (ODA) – Tod und Wiedergeburt einer globalen öffentlichen Entwicklungspolitik

Jean-Michel Severino und Olivier Ray

Der ehemalige Vize-Präsident der Weltbank für Asien, und frühere leitende Direktor der französischen Entwicklungsagentur (AFD), Jean-Michel Severino, leitet einen Private Equity Fonds der in afrikanische SMEs investiert. Nach seiner Tätigkeit bei den Vereinten Nationen und der AFD, ist Olivier Ray zurzeit als Ökonom beim französischen Außenministerium tätig. Gemeinsam haben sie das Buch „Africa's Moment“ geschrieben, das 2011 veröffentlicht wird.¹



In der Reihe „Meinungsforum Entwicklungspolitik“ publiziert die KfW in lockerer Reihenfolge persönliche Stellungnahmen von renommierten Entwicklungsforschern zu aktuellen entwicklungspolitischen Themen. Die inhaltliche Verantwortung für den Text liegt ausschließlich beim Autor. Die KfW teilt nicht notwendigerweise die vorgetragenen Ansichten.

Die Entwicklungszusammenarbeit hat sich im letzten Jahrzehnt grundlegend verändert, wobei drei revolutionäre Entwicklungen zur Entstehung einer wirklich globalen Entwicklungspolitik beigetragen haben. Jedoch hat die Methodik der Messung von Umfang und Wirkung von Entwicklungszusammenarbeit mit den Veränderungen, die mit dieser dreifachen Revolution einhergingen, nicht Schritt gehalten. Die Berücksichtigung des neuen internationalen Umfeldes ist jedoch von zentraler Bedeutung. Daher sind wir der Meinung, dass es Zeit ist, von der konventionellen Messung von Entwicklungshilfe - ODA - abzurücken und eindeutiger Vergleichsstandards (*Benchmarks*) und Methoden dafür zu schaffen, was wirklich wichtig ist: Ressourcen und Ergebnisse, die der globalen Entwicklung im 21. Jahrhundert angemessen sind.

Die erste revolutionäre Entwicklung war die zunehmende Anzahl an Entwicklungshilfegebern. Gab es früher eine Handvoll bi- und multilateraler Geber, so wird die Entwicklungszusammenarbeit heute durch eine zunehmende Zahl neuer multilateraler Geber

(beispielsweise der Internationalen Agentur für Erneuerbare Energien (IREA) und der Globalen Umweltfazilität (GEF) und bilateraler Geber aus Schwellenländern (bspw. Brasilien, China, Mexiko, Thailand) vertreten. Es gibt immer mehr sektorspezifische Fonds zur Bereitstellung spezifischer internationaler öffentlicher Güter und zur Unterstützung lokaler Behörden. Hinzu kommen private Philanthropen und Stiftungen. Ferner privatwirtschaftliche Unternehmen, die sich im Rahmen ihrer CSR-Aktivitäten im Bereich Entwicklungszusammenarbeit engagieren.

Die steigende Anzahl unterschiedlicher Akteure auf der entwicklungspolitischen Bühne ging mit immer mehr und unterschiedlichen Zielsetzungen und Instrumenten einher, wie Entwicklung zu erreichen sei. Das meinen wir mit der eben genannten dreifachen Revolution: die Revolution der Ziele, Akteure und Instrumente im Bereich der internationalen Entwicklungszusammenarbeit, die sich nicht nur auf die Art der Vergabe von Entwicklungshilfe und ihre Verwendung in den Entwicklungsländern auswirkt, sondern auch die Interaktion der einzelnen Geber vor ganz neue Herausforderungen gestellt hat.

Was war der Auslöser für diese dreifache Revolution? Betrachtet man die Entwicklung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit im Laufe der letzten Jahrzehnte, dann wird deutlich, dass sich die ureigenen Ziele der globalen öffentlichen Entwicklungspolitik geändert haben. In der Vergangenheit waren die Staaten von geopolitischen Motiven getrieben. Sie wollten ihre Mitbestimmungsrechte in den früheren Kolonien behalten oder während des Kalten Krieges eine Vormachtstellung erreichen. Nach dem Fall der Berliner Mauer und dem Ende des Kalten Krieges zielte die Entwicklungshilfe mehr auf die Verbesserung der Lebenssituation der Bevölkerung: Entwicklungshilfe kam zunehmend sozialen Sektoren zugute und immer mehr private philanthropische Stiftungen leisteten Entwicklungszusammenarbeit. Ferner stellten die globale Angst vor Terrorismus und der zunehmend deutlicher werdende Verlust an Biodiversität und die globale Erderwärmung die Entwicklungszusammenarbeit vor neue Herausforderungen: globale Interdependenzen in einer globalisierten Welt zu managen. Durch diese neuen Herausforderungen erweiterte sich der Kreis der Akteure auf der entwicklungspolitischen Bühne um NGOs, private Organisationen und eine steigende Anzahl bilateraler und multilateraler Geber.

Dieses sich ändernde und immer dichter werdende institutionelle Umfeld wird gemeinhin als problematisch für die Effizienz und Kohärenz der globalen Entwicklungspolitik empfunden. Die Probleme bestehen in der unterschiedlichen Motivation für entwicklungspolitische Aktivitäten, einem äußerst unterschiedlichen Verständnis entscheidender Schlüsselbegriffe der Entwicklungspolitik wie "Entwicklung", "Sicherheit" oder "Umweltschutz" und unterschiedlichen Auffassungen dazu, wie internationale Maßnahmen zur Erreichung entwicklungspolitischer Ziele beitragen können.

Natürlich brachten diese neuen Ziele und Akteure auch spezielle Instrumente mit sich.

¹ Der folgende Aufsatz ist eine Übersetzung eines gekürzten Textes aus dem Englischen. Diese erste deutsche Übersetzung entstand mit Genehmigung der Autoren. Der Originaltext wurde 2009 am Center for Global Development veröffentlicht (Severino, J.-M. and Olivier Ray (2009): The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy. Center for Global Development Working Paper 167. http://www.cgdev.org/files/1421419_file_End_of_ODA_FINAL.pdf). Die in diesem Aufsatz ausgedrückte Meinung ist die der Autoren, sie spiegelt nicht notwendigerweise die Meinung ihrer jeweiligen Institution wieder.

Darlehen und staatliche Zuschüsse für Infrastruktur- und landwirtschaftliche Projekte, die in den Zeiten der geopolitischen Motivation von Entwicklungshilfe und der staatlich veranlassten Entwicklungszusammenarbeit den Löwenanteil bildeten, wurden zwischenzeitlich von kleineren Projekten im Sozialsektor abgelöst (wo auch private Solidaritätsinitiativen mit ins Spiel kommen). Es überrascht daher nicht, dass mit neuen Akteuren und neuen Zielen auch neue Instrumente hinzukamen, wie beispielsweise langfristige, revolvingende Zahlungen, (sektor-)spezifische Mittel und die Ausgabe mittelfristige Anleihen, gedeckt durch die Zusagen der Regierungen der Geberländer und unabhängig von volatiler kurzfristiger Budgetallokation. Ferner motivierte ein breites Spektrum an neuen Garantie-, Versicherungs- und Eigenkapitalinstrumenten Marktpioniere dazu, in Sektoren oder Staaten zu investieren, in die sie sonst sicherlich nicht investiert hätten. Diese und ähnliche Ansätze stellten eine wahrhaftige Revolution im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit dar.

Daher überrascht es, dass die veränderten Zielsetzungen, Akteure und Instrumente bisher noch keinen Einfluss auf die Maßgabe der internationalen Gebergemeinschaft zur Messung des Finanzierungsvolumens für diese im Entstehen begriffene globale Entwicklungspolitik hatten. Es gibt tatsächlich kaum andere Politikbereiche, deren Erfolg so wenig vom Ergebnis her und so sehr an den Ausgaben gemessen wird, wie der Bereich der Entwicklungsfinanzierung - und dies auch noch auf so ungenaue Weise. Die vom Development Assistance Committee (DAC - Entwicklungshilfeausschuss) angewandte Methodik der "alten Schule" war darauf ausgelegt, die Zusagen der OECD-Mitgliedstaaten für die internationale Entwicklungszusammenarbeit an ihren Zuschüssen, bestimmten Darlehensarten und einer ganzen Reihe "weiterer" Ausgaben zu messen - deren Verbindung zur Entwicklungsfinanzierung teilweise recht fraglich ist. Diese Zahlen dienen als Basis zur Messung, ob die Mitgliedstaaten den umstrittenen, zur Messung des Engagements der Geberländer eingesetzten ODA-Zielwert von 0,7% des Bruttonationaleinkommens (BNE) erreicht haben.

Unserer Meinung nach kann man die öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) als "Bermuda-Dreieck" betrachten. Führt man sich alle ODA-anrechenbaren Leistungen vor Augen, dann wird deutlich, dass darunter zu viel, zu wenig und das Falsche gefasst wird. Zu viel, wenn

wann bedenkt, dass auch allgemeine Verwaltungskosten der Geberländer und Schuldenerlasse als ODA gelten - zwei Bereiche, die überhaupt keine Finanzierung "tatsächlicher Entwicklungsprojekte und -programme" darstellen, um nur zwei Beispiele zu nennen. Und die Messung geht nicht weit genug, wenn eine ganze Reihe aktiver Beiträge zu den entstehenden globalen Politikansätzen nicht mitgezählt werden; beispielsweise die Entwicklungshilfe von Ländern, die keine OECD-Mitgliedstaaten sind, oder seitens privater Initiativen, obwohl sich ihre finanziellen Beihilfen mittlerweile auf schätzungsweise 50 Milliarden US-Dollar belaufen. Und letztendlich wird das Falsche gemessen, indem man ausschließlich auf die Erreichung eines politischen Ziels setzt, das 0,7%-Ziel. ODA gibt jedoch keinen Aufschluss darüber, was zur kohärenten und effizienten Steuerung der Entwicklungspolitik wirklich notwendig wäre. Weder wird das finanzielle Gesamtvolumen der globalen Entwicklungspolitik genannt, noch werden Informationen über die Wirkung dieser Finanzmittel gegeben. Ferner werden keine angemessenen Informationen über die budgetären Kosten von Entwicklungshilfe für den Haushalt gegeben, beispielsweise, indem man die Steuerbefreiungen von NROs oder die Kosten von Darlehen zu günstigen Bedingungen berücksichtigt. Ferner werden keine klaren Angaben zu den Verwaltungskosten dieser Politikansätze gemacht, obwohl dies zur Aufstellung internationaler Vergleichsmaßstäbe wichtig wäre.

Zusammenfassend gesagt ist ODA kein Ergebnisindikator, sondern nur ein Indikator der Mittel, mit dem darüber hinaus die Mittel, die für Entwicklungshilfemaßnahmen in den Ländern des Südens bereitgestellt werden unrichtig erfasst werden.

Ist all dies von Bedeutung? Natürlich ist es von Bedeutung. Um Finanzmittel zu mobilisieren, ist es erforderlich, die Ergebnisse zu nennen. Und es würde dazu beitragen, eine rationale öffentliche Entwicklungspolitik zu definieren. Jedes ordentlich geführte Unternehmen führt genauestens Buch über seine Erträge. Die Politik der Nationalstaaten hat eine angemessene Vorstellung davon, was an Kosten und Erträgen auf sie zukommt und wie ihr Haushalt zu verwalten ist. Die Geber verpflichten sogar die Empfängerländer zum Reporting dieser Daten. Es wäre also zu erwarten, dass diese auch als gutes Beispiel vorangehen oder als Benchmark gelten sollten.

Es stellt sich daher die Frage, wie die gegenwärtige Situation verändert werden kann.

Zur möglichst effizienten Steuerung der globalen öffentlichen Entwicklungspolitik sind vier Maßnahmen notwendig. Erstens: Den Dingen muss ein passender Name gegeben werden. Zweitens: Eine Schätzung der zur Erreichung dieser Ziele verfügbaren Gesamtsumme an Finanzmitteln muss ermittelt werden. Drittens: Zur Präzisierung der Ziele der Entwicklungspolitik müssen die Ausgaben für Entwicklungshilfe gemessen werden. Und Viertens: die Haushaltskosten öffentlicher Entwicklungshilfe müssen analysiert werden, um eine Bezugsgröße für das Engagement der Geberländer zu schaffen.

1) Den Dingen einen passenden Namen geben

Wir schlagen vor, die Bezeichnung ODA durch eine neues Akronym zu ersetzen: "Globale Politikfinanzierung (GPF, als englische Abkürzung für Global Policy Finance)". So würde nicht nur eine Bezeichnung abgeschafft, die mit Bevormundung assoziiert wird, sondern auch der Aspekt der Finanzierung der drei Kernelemente nachhaltiger Entwicklung in das Akronym aufgenommen: Nord-Süd-Konvergenz, weltweit verbesserter Zugang zu Grundversorgungsleistungen und Versorgung mit globalen öffentlichen Gütern (im Bereich Umweltschutz, internationale Gesundheit, etc.). So würden Maßnahmen aufgenommen, die über die wirtschaftlichen Entwicklungsziele der "alten Schule" hinausgehen, ohne die ursprünglichen Ziele aufzugeben. Durch die Verwendung dieser Bezeichnung würde ein Wandel in der Leistung von Entwicklungshilfe durch die internationale Gemeinschaft deutlich und damit auch ein Wandel in der Messung von Entwicklungshilfe. Sie würde den Ländern die Möglichkeit bieten, Maßnahmen anzurechnen, die für die Welt sinnvoll und nützlich sind, bislang aber nicht als ODA gelten.

2) Messung aller zur Verfügung stehenden Mittel

Ferner ist es wichtig, alle zur Verfügung stehenden Mittel zur Finanzierung der vereinbarten Ziele der internationalen Entwicklungszusammenarbeit zu ermitteln, unabhängig von der Mittelherkunft und dem Grad der Konzessionalität. Mittel ohne Zuschusselement würden als Globale Politikfinanzierung (GPF) gelten, wenn sie von gemeinnützigen Organisationen zur Erreichung eines der vereinbarten Politikziele bereitgestellt würden. Anfänglich wäre dies natürlich mit Ungenauigkeiten

verbunden, könnte jedoch als Maßstab (zur Schließung) der aktuellen Finanzierungslücke dienen, denn irgendwann würden alle öffentlichen, privaten und gemischten Beihilfen erfasst werden.

Es gibt drei Zielsysteme, für die die Finanzmittel ausgezahlt würden (Brutto- und Nettobeiträge): a) die Förderung von Wirtschaftswachstum in den Entwicklungsländern, b) die Förderung des menschlichen Wohlergehens und die Reduzierung von Ungleichheiten und c) die Bewahrung oder Bereitstellung globaler öffentlicher Güter.

3) Korrekte Messung der Ergebnisse

Darüber hinaus sollte die Wirkung spezifischer Entwicklungshilfemaßnahmen oder globaler Politikansätze auf die Entwicklung gemessen werden (Ergebnismessung). Dies würde zu einer besseren Wirkungsfokussierung führen und eine Antwort auf die Frage bieten: Was zählt letztendlich? Anhand einer vereinbarten Methodik hätte so jeder Akteur die Möglichkeit, die Ergebnisse seiner Aktionen gemäß dieser vorgegebenen Methodik auszuweisen - sei sie systemorientiert (GAVI), programmorientiert oder projektorientiert. Dies würde auch zu einer Verbesserung der Ex-Post-Evaluierungen führen.

Um zu einer korrekten Ergebnismessung zu gelangen, wären aber auch internationale Abstimmungen erforderlich, um von der derzeit bestehenden Praxis der internen Ex-Post-Evaluierungen abzurücken. Diese Evaluierungen sind derzeit institutionenfokussiert und berücksichtigen weder die gemeinschaftlichen Politikansätze auf internationaler noch auf nationaler Ebene. Da bei den Evaluierungen eine unterschiedliche Methodik angewandt wird, ist ein Vergleich oder ein Benchmark der verschiedenen Institutionen nicht möglich. Zur Harmonisierung der Geberaktivitäten, Erhöhung der Transparenz, Einbeziehung der Partnerländer und Herstellung von Vergleichbarkeit zwischen den verschiedenen öffentlichen und privaten entwicklungspolitischen Einrichtungen ist daher die Schaffung einer internationalen Einrichtung und einer gemeinsamen Methodik wünschenswert. Dies würde die Identifikation schwächerer Einrichtungen ermöglichen und sie zum Ausstieg ermuntern.

4) Messung der staatlichen Anstrengungen und der öffentlichen Kosten

Zur Messung der "offiziellen globalen öffentlichen Politikfinanzierung" muss dieser Terminus zunächst einmal definiert werden. Wir würden vorschlagen, darunter "die haushalts-

politischen Anstrengungen der Staaten zur Voranbringung gemeinschaftlich festgelegter globaler Anliegen" zu fassen. So würde die offizielle globale öffentliche Politikfinanzierung unabhängig vom eingesetzten (Finanzierungs-)Instrument als Gesamtbetrag öffentlicher Mittel zur Finanzierung globaler Politikansätze gemessen. Dies würde die Staaten dazu zwingen, die Hebelwirkung ihrer Instrumente und die Wirkung jedes eingesetzten Dollars oder Euros zu maximieren. Steuerbefreiungen zur Subventionierung privater Solidaritätsinitiativen, die sich für globale Anliegen einsetzen, würden dadurch auch erfasst.

Auch Verwaltungskosten würden dadurch genauer erfasst und zu einer besseren Einschätzung der Effizienzmodelle der Entwicklungshilfeinstitutionen führen. Fragen zur Effizienz von Kleinprojekten vs. Großprojekten, aber auch ob es sich bei der GPF um einen variablen oder Fixkostenansatz handelt, oder auch zur relativen Effizienz des Tätigwerdens in verschiedenen Sektoren und mit verschiedenen Akteuren würden möglich. Aus unserer Sicht ist es bei der Befassung mit dem neuen globalen Politikansatz entscheidend, sich mit diesen Fragen auseinanderzusetzen.

Derartig grundlegende Veränderungen sowohl bei der Konzeption als auch bei der Messung/Bewertung der Politik hätten wichtige Auswirkungen auf die Kommunikation, die Institutionen und die Prozesse.

Als Beispiel der erforderlichen grundlegenden Veränderungen im Bereich Kommunikation kann das Ziel dienen, eine ODA-Quote von 0,7% des Bruttonationaleinkommens (BNE) zu erreichen. Dieses Ziel hat eine wichtige kommunikationspolitische Rolle bei der Identifizierung erfolgreicher und wenig erfolgreicher Geberländer gespielt. Kann man dieses Ziel aufrecht erhalten? Unsere Antwort lautet: ja. Die 0,7%-Quote des BNE ist ein wichtiges kommunikationspolitisches Mittel, um unter dem Soll bleibende Akteure zu identifizieren und an den Pranger zu stellen und kann als eine Art Mindestmaßstab gelten. Es muss jedoch noch genauer definiert werden. Es könnte nur bei den Handlungsfeldern Anwendung finden, die auf die Finanzierung der Verbesserung des menschlichen Wohlergehens abzielen. Oder das Ziel könnte angepasst werden.

Zu den Auswirkungen, die dies auf die Institutionen hätte, könnte diskutiert werden, ob die existierenden Institutionen, wie der Entwick-

lungshilfeausschuss der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD/DAC), weiter Bestand haben sollten. Unsere Antwort lautet auch hier: ja. Er sollte sich jedoch neu erfinden - mit mehr Tiefgang und einem größeren Handlungsradius. Worunter zu verstehen ist, dass er sich auch den Nicht-OECD-Mitgliedstaaten, NROs, Stiftungen und innerhalb des globalen Entwicklungspolitiknetzwerks tätigen Unternehmungen öffnen sollte. Es wäre sogar noch vorteilhafter, wenn UNDP und DAC ein Joint Venture eingingen, um so die bestmögliche Plattform zur Wahrnehmung dieses globalen Engagements zu bieten. Die Bretton Woods-Institutionen sollten dabei eine ähnlich bedeutende Rolle spielen wie bisher im DAC.

Zum Schluss möchten wir noch die Frage behandeln, wie eine solche Veränderung erzielt werden kann. Dies lässt sich sehr leicht beantworten: in der heutigen Welt ist ein aufoktrozierter Wandel nicht möglich. Daher ist es wichtig, diesen Wandel auf dem Verhandlungswege zu erreichen. Angesichts einer ständig zunehmenden Anzahl an Akteuren sind gemeinsame Reflektion, Diskussionen und Verhandlungen das einzig geeignete Mittel. Es steht außer Frage, dass eine Reihe von Akteuren den im Entstehen begriffenen globalen Politikansatz in einer mutigen und breit angelegten Initiative präzisieren muss - der Preis für größere Effizienz.

Da die Welt der Zukunft immer häufiger ein gemeinsames Vorgehen erfordert, immer mehr öffentliche Güter gefördert und globale Bedrohungen bekämpft werden müssen, muss die internationale Solidarität und Zusammenarbeit gestärkt werden. Daher ist es höchste Zeit, unsere Überlegungen zu präzisieren.

Wie Sie unseren Ausführungen entnommen haben, ist der Übergang von ODA zu GDF keine Frage von Niederlage oder Sieg über die Armut. Vielmehr zollt er der Tatsache Tribut, dass sich im Laufe der letzten Jahre die Politik, die Akteure und die Instrumente verändert haben. Die vor mehreren Jahrzehnten ausgearbeiteten Administrations- und Bewertungsverfahren/-prozesse bedürfen daher einer grundlegenden Reform, um den globalen Herausforderungen zu begegnen, denen sich die Entwicklungspolitik in diesem neuen Jahrhundert gegenüber sieht. ■