

## DAC-STATISTIK IM UMBRUCH: MODERNISIERUNG ODER ZAHLENSPIELEREI?

Hedwig Riegler

### VORGESCHICHTE UND KONTEXT

Die internationale Diskussion um jene Themen, die den stattfindenden großen Umbruch 2015 in der DAC-Statistik prägen, begann etwa 2002 mit der Monterrey-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung und wurde von der Wirksamkeitsdebatte nach der Pariser Erklärung 2005 stark beeinflusst. Nach 2010, mit dem herannahenden Auslaufen der Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs), intensivierte sich die internationale Diskussion über die DAC-Statistik, da sich die DAC-Geber bei den MDGs erstmals auf quantifizierte Ergebnisziele festgelegt hatten. Um diese hohen Ansprüche einlösen zu können, hatte man Handlungsbedarf auf drei Ebenen identifiziert, die auch die Reformdebatte stark beeinflussen: i) Anhebung des Ressourcenvolumens für Entwicklung, ii) höhere Wirksamkeit der Mitteleinsätze und iii) verstärkte Zusammenarbeit auf Basis eines globalen Partnerschaftskonzepts unter Einbindung aller relevanten Akteure.

### ANHEBUNG DES VOLUMENS VON ENTWICKLUNGSFINANZIERUNG

Durch Verpflichtung in internationalen „Financing for Development“-Konferenzen (Monterrey 2002, Doha 2008, Addis Abeba 2015) sollte nicht nur die Official Development Assistance (ODA) der traditionellen Geber des Development Assistance Committee (DAC) – endlich – auf die selbst gesteckten Ziele angehoben werden, vor allem sollten über die ODA hinausgehende Ressourcen aller Art für Entwicklung eingesetzt werden. Bereits in Monterrey 2002 strebte man die Mobilisierung von Entwicklungsfinanzierung an, indem heimische Ressourcen in Entwicklungsländern (domestic resources) gesteigert werden und die Privatwirtschaft einbezogen wird. Längst hatte man erkannt, dass ODA allein zu kurz greift – und dass die Überfokussierung auf ODA und das 0,7 %-Ziel zu falschen Anreizen führt und tragfähige neue Finanzierungsarten entmutigt. Diese Erkenntnis wurde vorerst aber nur vorsichtig formuliert, da Kritik zu erwarten war, dass mit einer Statistik-Reform nur die nicht erfüllten ODA-Ziele der

DAC-Geberländer verschleiert werden sollen. Die statistische Messung der ODA wurde mehr und mehr – sowohl von den Gebern als auch von den Empfängerländern – in Zweifel gezogen. Zu viel, zu wenig, das Falsche – lautete der Vorwurf. Es wurde klar, dass sich mit der veränderten Zusammensetzung der Palette an Entwicklungsfinanzierungen auch die Volumenmessung ändern müsse.

### VERBESSERUNG DER WIRKSAMKEIT

Wirksamkeit von Entwicklungszusammenarbeit (EZA) wird schon sehr früh in der Geschichte der EZA in Grundsatzdokumenten angesprochen, allerdings scheinen Umsetzung und Erfolge in der Praxis hinter den Ansprüchen zurückzubleiben. Ein neuer Anlauf wurde mit einer Serie hochrangiger Konferenzen zu verbesserter Wirksamkeit unternommen: 2002 Rom [1st High Level Forum (HLF) on Aid Effectiveness], 2005 Paris (2nd HLF, Pariser Erklärung zur Wirksamkeit der EZA), 2008 Accra (3rd HLF, Accra Agenda for Action) und 2010 Busan (4th HLF, Busan-Erklärung „Partnership for Effective Development Co-operation“). Hier wurden Grundsteine für den großen Umbruch im Jahr 2015 gelegt – vor allem das HLF in Busan war Weichenstellung und Startschuss für weitreichende Vorbereitungen auf das neue Rahmenwerk für die internationale Entwicklungspolitik.

### GLOBALE PARTNERSCHAFT

Im Zusammenhang mit der Wirksamkeitsdebatte wurde die Notwendigkeit der Abkehr von den traditionellen Geber-Empfänger-Beziehungen und den klassischen EZA-Akteuren erkannt. Partnerschaftlichkeit, gegenseitige Rechenschaftspflicht und Öffnung gegenüber allen relevanten Akteuren lautete verstärkt die Devise. Das betraf nicht mehr nur die Beziehung zwischen den klassischen Mittelbereitstellern und Partnerländern, sondern auch Akteure, die bisher außerhalb der ODA-Diskussion standen, sei es formell in Gremien (z.B. Nicht-Mitglieder in OECD/DAC) oder sei es informell durch Skepsis ge-

genüber bestimmten Akteuren (z.B. Privatsektor). Die Busan-Erklärung begründete die „Globale Partnerschaft“ unter ausdrücklicher Einbeziehung der nicht-traditionellen Mittelbereitsteller („emerging donors“), der aufstrebenden Süd-Süd-Kooperation, des Privatsektors, kurz: aller für Entwicklung relevanten Akteure.

## AUS SICHT DER STATISTIK

Was die DAC-Statistik betrifft, erklären sich die Modernisierungsschritte, einschließlich der Öffnung gegenüber Nicht-Mitgliedern, sehr gut aus den vorab beschriebenen politischen Er- und Bekenntnissen, wenngleich KritikerInnen mitunter andere Motive unterstellen. Der „Reformstau“ ist jedenfalls groß, da die zu Grunde liegenden Konzepte seit Beginn der statistischen Aufzeichnungen vor über 50 Jahren kaum geändert wurden. Die Weiterentwicklung der Statistik zu Nicht-ODA-Finzen, die es von Beginn an – noch vor Einführung der ODA – auch stets gab, war angesichts der Überbetonung der ODA lange vernachlässigt worden. Und im Falle der ODA wurden Reformen stets mit dem Argument abgewehrt, dass die Regeln während des „Spiels“ nicht verändert werden dürfen – aber die „Spielzeit“ wurde ständig verlängert, da die quantitativen ODA-Ziele nicht erreicht wurden.

Auch hier begannen die Vorbereitungen auf den Umbruch schon vor 2010 und verstärkten sich nach Busan. Das DAC beauftragte sein zuständiges Statistikgremium WP-STAT<sup>1</sup> mit einem umfangreichen Programm an Vorarbeiten zu Nicht-ODA-Finzen, inklusive Vorschlägen, wie die Beiträge der bilateralen Entwicklungsfinanzinstitutionen (DFIs)<sup>2</sup> – und die von ihnen eingesetzten Privatsektoringstrumente – erfasst und wie die im Monterrey-Konsens angesprochene „Mobilisierung“ von Ressourcen gemessen werden könnte. Erstmals wurde im DAC auch der Gedanke einer zusätzlichen Messgröße (neben der ODA) für sämtliche Mittel des öffentlichen Sektors angedacht. Der Statistikbereich lieferte Anregungen, Entwürfe, Konzepte und Szenarien unter politischer Anleitung des DAC – TOSSD (Total Official Support for Sustainable Development) lautet der aktuelle Arbeitstitel für das geplante neue Maß, das bis Ende 2015 definiert und vom DAC High Level Meeting (HLM) Anfang 2016 endgültig festgelegt werden soll.

Ein wichtiger Aspekt der aktuellen Änderungen ist auch eine 2009/2010 im Bereich DAC-Statistik entstandene, kontroverielle Diskussion über die Interpretation der Konzessionalitätsbestimmungen in der ODA-Definition

und die Meldepraxis für ODA-Kredite. Drei große Geber (EU, Deutschland, Frankreich) hatten begonnen, ihre Kredite an Entwicklungsländer nach einer großzügigeren Interpretation der Konzessionalitätsregeln als ODA-Kredite an das DAC zu melden, während ein anderer Teil der DAC-Geberschaft einer strengeren Auslegung folgte (Weltbank und multilaterale Entwicklungsbanken teilten die strengere Sicht). Mit einer zu diplomatisch formulierten Richtlinie, die zwei Kriterien formuliert, wovon eines sehr klar (Zuschusselement von mindestens 25 %), das andere sehr vage ist (die Finanzierung muss zusätzlich „concessional in character“ sein), war der Streit vorprogrammiert. Als das DAC (HLM 2012) das Statistikgremium mit der Erarbeitung einer quantitativen (eindeutigen) Neudefinition der Konzessionalitätsbestimmung sowie einer möglichen Umstellung der Meldepraxis bei ODA-Krediten beauftragte, wurde ein erster großer Reformschritt eingeleitet.

## EZA IM WANDEL = STATISTIK IM WANDEL

### DIE ROLLE DER ODA

Lange wurde, vor allem in der Öffentlichkeitsarbeit, das Bild vermittelt, ODA allein könne Entwicklung bewerkstelligen. Lokal begrenzt kann das stimmen, auf gesamtgesellschaftlicher Ebene braucht es aber sicher das Zusammenspiel vieler Faktoren. Die relativ starke Abgrenzung der „ODA-Akteure“ von anderen Bereichen/Sektoren hatte mit einer – auch berechtigten – Angst zu tun, dass andere Interessen jene der EZA überlagern könnten (Profit-, Sicherheits-, politische Interessen) und dass die ohnehin spärlichen EZA-Budgets für andere Zwecke eingesetzt würden. Die Angst vor Umleitung von ODA-Mitteln führte beispielsweise zur unglücklichen Segregation der inhaltlich sehr eng verwobenen Agenden „Klimaschutz“ und „EZA“, die jetzt im Rahmen der Post-2015 Vereinbarungen – mit viel Aufwand – zusammengeführt werden. Die Relativierung der Bedeutung der ODA hängt stark damit zusammen, dass die Hauptempfänger von ODA-Leistungen nicht am besten bei der Umsetzung der MDGs abschnitten. Weiters wurden die quantitativen ODA-Ziele nur von einigen DAC-Gebern realisiert, deren Erreichung wurde ständig in die Zukunft verschoben und von einzelnen DAC-Ländern wurden sie sogar ganz aufgegeben.

An der quantitativen Vorgabe für ODA von 0,7 % des Bruttonationaleinkommens (BNE) wird der UNO-Gipfel im September 2015 nichts ändern – hatte das DAC HLM in seinem Kommuniqué im Dezember 2014 doch abermals

diese Zielsetzung bekräftigt. Die Ziellinie wurde aber wieder verschoben. Die diplomatische Formulierung „within the timeframe of the post 2015 agenda“ bedeutet praktisch, dass das Ziel erst bis 2030 umgesetzt werden wird. Manche meinen, dass es eine vergebene Chance sei, da man das ODA-Ziel auf ein realistisches Maß hätte senken können, dafür aber die Qualität und Zielgenauigkeit erhöhen hätte können, indem ODA nur noch für arme Länder und fragile Kontexte sowie ihren eigentlichen Zweck, die Armutsbekämpfung eingesetzt wird. Das Bekenntnis zur Armutsbekämpfung war ja in der Kommunikation stets präsent, aber die konsequente praktische Umsetzung blieb aus – die angestrebte LDC-Quote von 0,15-0,20 % des BNE ist bis heute unerfüllt. Dieser Gedanke einer geringeren, aber „purifizierten“ ODA-Quote fand jedoch keine Mehrheit – weder bei den Geberländern noch bei den am Prozess beteiligten Entwicklungsländern. Was jedoch allgemeine Zustimmung fand – bereits in der Busan-Erklärung 2010 – ist die neue Rolle von ODA als die eines Katalysators, der zusätzliche Finanzierung aus privaten internationalen und heimischen Quellen anbahnen und anziehen soll, somit als Mobilisierungsfunktion von ODA. Das führte zur Eröffnung eines neuen, komplexen Arbeitsfeldes in der Statistik: Messung der durch öffentlichen Mitteleinsatz (bzw. Intervention) mobilisierten zusätzlichen Ressourcen, die überwiegend vom Privatsektor beigesteuert werden.

## WANDEL DER MODALITÄTEN, FINANZINSTRUMENTE UND AKTEURE

### Neue Leistungsformen

Mit der Wirksamkeitsagenda und Pariser Deklaration 2005 rückten auch die Modalitäten, mit denen EZA-Maßnahmen umgesetzt werden, stärker ins Blickfeld. Eines der Prinzipien ist, die traditionelle „Projektitis“ und bilaterale „Technische Hilfe“ (hauptsächlich Einsatz von Geberexpertise) zugunsten programmbasierter Maßnahmen („programme-based approaches“) zurückzufahren. Bessere Geberkoordination, mehr Eigenverantwortung der Partnerregierungen, Bündelung der Mittel zur Erreichung einer kritischen Masse waren treibende Motive dafür, direkte Budgethilfen wurden forciert – aber auch kritisiert. Die Statistik musste reagieren, zu lange schon waren die neuen Leistungsformen in Verwendung, aber in der Datenerfassung nicht ausreichend verankert gewesen: Mit Wirkung 2010 wurde eine neue Klassifikation in Kraft gesetzt, die die ODA nach Leistungsform („Type of Aid“) neu aufschlüsselt (Details dazu Riegler 2012).

### Neue Finanzinstrumente

Auch bei den eingesetzten Finanzinstrumenten war es seit der ursprünglichen ODA-Definition Ende der 1960er-Jahre, die lediglich „grants and loans“ (Zuschüsse und Kredite) als anrechenbare Instrumente anspricht, zu großen Umwälzungen gekommen. Lange war ignoriert worden, dass Entwicklungsvorhaben in der Praxis längst über eine viel breitere Palette von Instrumenten finanziert wurden – mit Kapitalbeteiligungen (z.B. an Fonds, die große Infrastrukturvorhaben finanzieren), mit Garantien (z.B. Frankreich garantiert für kleine Finanzinstitute in Entwicklungsländern und ermöglicht so die Kreditvergabe in lokaler Währung). Aber v.a. im Kreditsektor war es zu starken Veränderungen gekommen. Die klassischen ODA-Kredite (direkt vergeben aus öffentlichen Budgets) wurden abgelöst durch neue Formen, zunehmend unter Aufnahme von Mitteln auf dem Kapitalmarkt (mit ein Grund für die Kontroversen in der Konzessionalforschung).

Frankreich regte schon vor über 10 Jahren in WP-STAT an, eine Methodologie für die ODA-Anrechenbarkeit von Garantien für Entwicklungsvorhaben zu entwickeln. Die Vorstöße wurden mit der Argumentation abgewehrt, dass Garantien (Haftungsübernahmen) per se keinen Finanzfluss darstellen, es sei denn, sie würden schlagend. Das bedeute, sie erfüllen nicht das „Cash Flow“-Prinzip, das Basis der ODA-Statistik sei. Wenn es zum Schadensfall<sup>3</sup> komme und der öffentliche Sektor einspringe, würde die Garantie – bei Erfüllung der anderen ODA-Kriterien – ohnehin ODA. Die DFIs, die solche Instrumente einsetzen, brachten sich mehr und mehr in die Diskussion ein, und eine ganze Reihe von Statistik-Workshops wurde von WP-STAT mit DFI-Beteiligung abgehalten. Vor allem sie waren es, die kritisierten, dass ODA falsche Anreize setze: Scheiternde Vorhaben würden „mit ODA belohnt“, nachhaltige Projekte, die Erträge erwirtschaften, würden „mit Negativ-ODA bestraft“. Damit haben sie zu einem Gutteil recht, aber vor allem zeigt sich, dass hier zwei Logiken aufeinander treffen: Einerseits jene der ODA, die mit Absicht als Finanzierung mit „Hilfscharakter“ („aid“) definiert wurde (also als Geschenk oder mit einem hohen Schenkungsanteil, um armen Ländern besonders günstige Konditionen zu bieten) und andererseits jene des selbsttragenden wirtschaftlichen Handelns, wie es im Privatsektor üblich ist. Das Konzept der „Subvention“ (ODA) kollidiert mit dem Konzept der Vermeidung von Subvention (Privatsektor), und in diesem Spannungsfeld wird derzeit nach Lösungen in der statistischen Erfassung gesucht.

### Private Ressourcen, neue Akteure

Die Monterrey-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung (2002) brachte die privaten Finanzflüsse an Entwicklungsländer wieder stärker ins Bild: **Ausländische Direktinvestitionen** waren zwar seit Beginn der DAC-Statistik aufgezeichnet, aber nicht näher beachtet, geschweige denn eingehend aus einer Entwicklungsperspektive analysiert worden. Sie werden aktuell näher untersucht, vor allem auch ihre umweltrelevanten Anteile („green FDI“).

**Exportkredite** unterliegen dem „OECD Arrangement“<sup>4</sup>, sie werden teilweise bezuschusst (auch mit ODA) und teilweise marktüblich vergeben, stehen also zwischen privater und öffentlicher Finanzierung. Ihre Stellung war aus mehreren Perspektiven lange umstritten: Ihre Relevanz für Entwicklung wird zwar grundsätzlich nicht bezweifelt, aber wo genau sie in der Entwicklungsfinanzierung positioniert werden sollen, ist nicht entschieden (z.B. Sollen sie Teil des neuen Maßes TOSSD oder davon ausgeklammert sein?). Jüngst wurde der Vorschlag positiv aufgenommen, Exportkredite als eigene Hauptkategorie<sup>5</sup> zu definieren und jene, die von der öffentlichen Hand garantiert werden, als „öffentlich“ einzustufen (die anderen als „privat“).

So genannte „**Remittances**“ (Geldtransfers von ArbeitsmigrantInnen an ihre Heimatländer) gibt es, seit es Arbeitsmigration gibt, jedoch wurde diesen in der EZA kaum Beachtung geschenkt. Erst in den 2000er-Jahren – nach dem Terroranschlag am 11. September 2001 in New York – entstand eine Initiative – sowohl in Politik als auch Statistik – diese privaten Ressourcen beachtlichen Ausmaßes ins Bild zu bringen. Die ersten Schätzungen lieferten abenteuerliche und widersprüchliche Zahlen, aber dann nahmen sich nationale Statistikämter der Sache an und liefern mittlerweile robuste Zahlen, die von der Weltbank publiziert werden (siehe Artikel Remittances in diesem Band).

Die **Mobilisierung von privaten Ressourcen** spielt im neuen EZA-Rahmen eine bedeutende Rolle und WP-STAT wurde von der politischen Ebene beauftragt, bis Ende 2015 dem DAC beschlussfähige Vorschläge zu deren statistischer Er-

fassung vorzulegen. **Bilaterale Entwicklungsfinanzinstitutionen (DFIs)** als wichtige neue Akteure, die Privatsektorsinstrumente mit Mobilisierungspotenzial einsetzen, müssen in der Statistik adäquat Platz finden und die von ihnen mobilisierten Zusatzmittel erfasst werden. Auf Grund der Vielfalt der Konstruktionen von DFIs und der Instrumente ist dies ein komplexes Unterfangen und es ist noch viel Pionierarbeit in der Methodenentwicklung zu leisten.

**Süd-Süd- und Triangular-Kooperation** beruhen auf neuen Formen der Zusammenarbeit, hauptsächlich Technischer Hilfe (Know-how-Transfer) zwischen Entwicklungs- bzw. Schwellenländern, in der Triangular-Kooperation zusätzlich mit einem traditionellen DAC-Partnerland im Boot. Süd-Süd-Kooperationspartner wollen von ODA, wie sie in DAC definiert ist, nichts wissen und sind Versuchen, ihre Leistungen in der DAC-Statistik zu zeigen, bisher ausgewichen, haben jedoch eigene Initiativen zur Erfassung gestartet. Das DAC überlegt, ob TOSSD so gestaltet werden könnte, dass sich die Süd-Süd-Partner damit identifizieren können.

## WAS ÄNDERT SICH? KURZ UND KONKRET

### NEUDEFINITION VON KONZESSIONALITÄT

Die neue Definition, beschlossen im Dezember 2014 vom DAC HLM, ersetzt die bisherigen Kriterien (25 % Grant Element bei 10 % Diskontrate und „concessional in character“) durch rein quantitative Vorgaben, gestaffelt nach Einkommensstatus der Entwicklungsländer, und ist zudem so konzipiert, dass Anreize für mehr und günstigere Kreditvergabe an arme Länder geschaffen werden sollen. Um als ODA-Kredit zu gelten, muss beim Zuschusselement (GE = grant element) ein definierter Mindestwert (threshold) erreicht werden, was verhindern soll, dass relativ harte Kredite<sup>6</sup> als ODA akzeptiert werden. Das macht die Definition komplexer, lässt nun aber keine Interpretationsspielräume offen und entspricht dem neuen Grundsatz, dass ODA-Reformen richtige Anreize setzen und falsche beseitigen sollen. Im Überblick sieht sie so aus:

	LDCs/oLICs	LMICs	UMICs
Basisrate (IWF Pauschalrate)	5 %	5 %	5 %
plus Risikoaufschlag	4 %	2 %	1 %
<b>Neue Diskontrate, gesamt</b>	<b>9 %</b>	<b>7 %</b>	<b>6 %</b>
Mindestzuschusselement für ODA (thresholds)	45 %	15 %	10 %

Die Diskontrate (bisher 10 % pauschal), eine der bestimmenden Größen in der Formel zur Berechnung des Zuschusselementes (GE), wird nun gestaffelt nach Einkommen des Entwicklungslandes eingesetzt. Die IWF-Basisrate wird in regelmäßigen Abständen (etwa 3 Jahre, erstmals 2015) vom Internationalen Währungsfonds überprüft und nötigenfalls angepasst, damit kann sich die neue zusammengesetzte Diskontrate künftig verändern.

### UMSTELLUNG DER MELDEPRAXIS BEI ODA-KREDITEN

Bisher wurden Kredite auf „Cash Flow“-Basis (netto) gemessen, das heißt Kapitalauszahlungen minus Kapitalrückzahlungen ist gleich anrechenbare ODA. Vom HLM wurde 2014 auch die Umstellung dieser Praxis beschlossen: Künftig geht das Zuschussäquivalent („Grant Equivalent“) anstelle des Nettokapitalflusses als ODA in die Rechnung ein. Während man unter Zuschusselement (grant element) einen Prozentsatz versteht, der für die Weichheit eines Kredites steht, ist das Zuschussäquivalent (grant equivalent) ein Betrag, der sich ergibt, wenn man diesen Prozentsatz auf die jährliche Kapitalauszahlungsrate anwendet. Die praktische Durchführung der Umstellung ist komplex und kann hier nur angeschnitten werden: Es ist eine Übergangsfrist für die drei Berichtsjahre 2015-2017 definiert, in denen das alte und neue System parallel geführt werden, ab 2018 greift die Vollumstellung. Zur Vergleichbarkeit und Anbindung alter Zeitreihen werden alte Jahre rückgerechnet. Wie weit zurück, ist noch offen. Für Österreich ergeben sich wenige Auswirkungen, da schon lange keine neuen ODA-Kredite mehr vergeben wurden. Allerdings ist noch nicht entschieden, ob diese Umstellung auch auf mit ODA bezuschusste Exportkredite anzuwenden ist, wovon Österreich betroffen wäre. Zutreffendenfalls ändert sich nichts an der grundlegenden Praxis (hier wird ohnehin seit langem schon das Zuschussäquivalent als ODA gemeldet), möglicherweise aber der anzuwendende Prozentsatz, da Exportkredite auf Grund der „Arrangement“-Vorschriften mit ungünstigerer Diskontrate gerechnet werden und daher auf ein geringeres Zuschusselement (GE) kommen.

### NEUFASSUNG DER STATISTISCHEN MELDEREGELN FÜR ENTSCHULDUNGSMASSNAHMEN

Als Konsequenz der geänderten Definition von Konzessionalität und Umstellung der Meldepraxis bei ODA-Kredi-

ten ergibt sich auch die Notwendigkeit, die ODA-Regeln für Entschuldungsmaßnahmen neu zu fassen. Da das Ausfallrisiko bei ODA-Krediten bereits in das Zuschussäquivalent zum Zeitpunkt der Vergabe eingepreist ist (durch den Risikoaufschlag in der zusammengesetzten Diskontrate, siehe oben), dürfen die Kosten des Ausfalls bei Schuldenerlass nicht nochmals (und somit doppelt) gerechnet werden. Dieser Reformschritt wird erst 2016 in Angriff genommen und 2017 so zum Abschluss gebracht werden, dass das neue Regelwerk im Jahr 2018, schrittgleich mit der Vollumstellung bei ODA-Krediten, zur Verfügung steht.

### ERFASSUNG DER LEISTUNGEN VON BILATERALEN ENTWICKLUNGSFINANZINSTITUTIONEN (DFIS)

Bei dieser schon seit längerem in Bearbeitung befindlichen Aufgabe geht es darum, Methodologien zur adäquaten Erfassung der vorwiegend – aber nicht ausschließlich – von DFIs verwendeten Finanzinstrumente zu entwickeln: je nach Kriterienerfüllung als ODA, TOSSD oder privater Finanzfluss. Viele dieser Instrumente sind relativ neu und es gibt kaum Regelungen, zudem aber einen Mangel an Wissen über ihre Funktionsweise: Kapitalbeteiligungen diverser Formen (equity), Konsortial- und andere Kreditformen, Mezzaninfinanzierung, Garantien und andere risikoabsorbierende Instrumente, um nur die wichtigsten zu nennen. Nach eingehenden Analysen wurden zwei grundlegende Modelle zur Bewertung der Leistungen von DFIs zur Diskussion gestellt, über die es geteilte Meinungen gibt. Modell 1, der „institutionelle Ansatz“, beruht – stark vereinfacht beschrieben – auf der Anrechnung als ODA der Kapitalisierungen von DFIs durch den öffentlichen Sektor, wobei die Abflüsse an Entwicklungsländer über die diversen Instrumente als TOSSD (sofern es sich um eine öffentliche DFI gemäß DAC-Definition handelt) erfasst würden. Bei Modell 2, dem „instrumentenspezifischen Ansatz“, würden auf Ebene der einzelnen Finanzinstrumente ODA-anrechenbare Anteile identifiziert, was bedeutet, dass pro Instrument eine eigene Methode zur Errechnung eines Zuschussäquivalents entwickelt und beschlossen werden müsste. In der jüngsten technischen Debatte darüber zeichnete sich keine Einigung auf eines der beiden Modelle ab. Daher begann die Suche nach einem dritten Weg, wozu Österreich vor kurzem ein Alternativmodell eingebracht hat, das auf einer Mischung von Elementen beider Modelle beruht. Vorgabe ist, dass bis Jahresende 2015 ein beschlussreifer Vorschlag auf dem Tisch liegt.

## ERFASSUNG MOBILISierter RESSOURCEN

Bis Jahresende 2015 sollen konkrete Vorschläge zur Erfassung der mobilisierten Mittel vorliegen. Einigermassen ausgereifte Methodologien gibt es erst zu drei Instrumenten: Garantien, Konsortialkredite und so genannte CIVs – Collective Investment Vehicles (spezifische Investitionsfonds, an denen sich mehrere Geber meist mit Anteilen beteiligen), viele weitere müssen erst noch entwickelt werden. Dies ist keinesfalls einfach, da jedes Instrument anders funktioniert und auch anders „mobilisiert“. Der Kausalitätsnachweis zwischen mobilisierender und mobilisierter Finanzierung ist schwer zu erbringen – man muss sich in nicht wenigen Fällen auf Pauschalannahmen stützen, die auch weit abgeleitet sein können – und Monokausalität ist eine Ausnahme, sicher nicht der Regelfall. In der Methodenentwicklung ist daher mit sehr viel Sorgfalt vorzugehen – deren größter Feind der Zeitdruck ist.

Große Herausforderungen bestehen auch darin, dass es einen großen Überschneidungsbereich von Entwicklungsfinanzierung mit Klimafinanzierung gibt und es durch die Abgrenzung zu Parallelinitiativen gekommen ist. Die bei der OECD – aber außerhalb des DAC – angesiedelte „Research Collaborative for Tracking Private Climate Finance“ beschäftigt sich ebenfalls mit der Erfassung mobilisierter Ressourcen für Zwecke der Klimafinanzierung – und da es sich oftmals um ein- und dieselben Mittel wie in der EZA handelt, müssen nun Wege gefunden werden, dass diese nicht in unterschiedlichen Systemen verschieden bewertet werden. Erste Surveys beider Akteure (DAC und Research Collaborative) haben gezeigt, wie schwierig die Datenlage und wie weit der Weg zu einer soliden Statistik noch ist. Es ist fraglich, ob in Kürze belastbare Daten vorliegen werden.

Die quantitativen Zielsetzungen für Klimafinanzierung basieren auf der Einrechnung mobilisierter Ressourcen. In der Entwicklungsfinanzierung ist bisher lediglich klar, dass sie nicht in die ODA eingerechnet werden, ansonsten ist noch vieles offen. Einige Geber treten dafür ein, mobilisierte Ressourcen in TOSSD zu integrieren, Österreich ist bisher jedoch dafür eingetreten, mobilisierte private Ressourcen nicht für den öffentlichen Sektor zu vereinnahmen, sondern lieber einen eigenen Indikator zu schaffen, der Mobilisierungseffizienz repräsentiert.

## ODA IM SICHERHEITSSSEKTOR

Das HLM 2014 hat die Statistik auch damit beauftragt, die ODA-Definitionen im Sicherheitssektor („Peace and Security“) zu überprüfen, also Vorschläge zur Beseitigung von Unklarheiten in den Richtlinien und Anpassung an aktuelle Praktiken auszuarbeiten. Es ist ein besonders heikles Gebiet, da berechtigte Sorge besteht, verdeckte Militärhilfe könnte die EZA unterwandern. Andererseits gibt es Einigkeit darüber, dass Frieden und Sicherheit zentrale Faktoren für Entwicklung sind und unterstützt werden sollen. Die Grenzziehung zwischen militärischen und entwicklungspolitischen Interessen ist alles andere als einfach, auch in der Statistik. In diesem Bereich stellt sich wiederum die Frage, was als ODA, was als TOSSD und was als gänzlich außerhalb stehend definiert werden soll.

Ein Task Team arbeitet an dieser Agenda und wird dem DAC Mitte September 2015 Ergebnisse zu vorgeschlagenen Richtlinienklärungen und -modernisierungen vorlegen. Österreich hat sich in diesem Prozess aktiv – mit konkreten Vorschlägen zu Strukturierung und Formulierung der Richtlinien, besonders zum Punkt Friedensmissionen – eingebracht. Entscheidungen fallen erst nach der im September stattfindenden großen UNO-Konferenz zum neuen EZA-Rahmenwerk auf höheren DAC-Ebenen.

## TOSSD – TOTAL OFFICIAL SUPPORT FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT

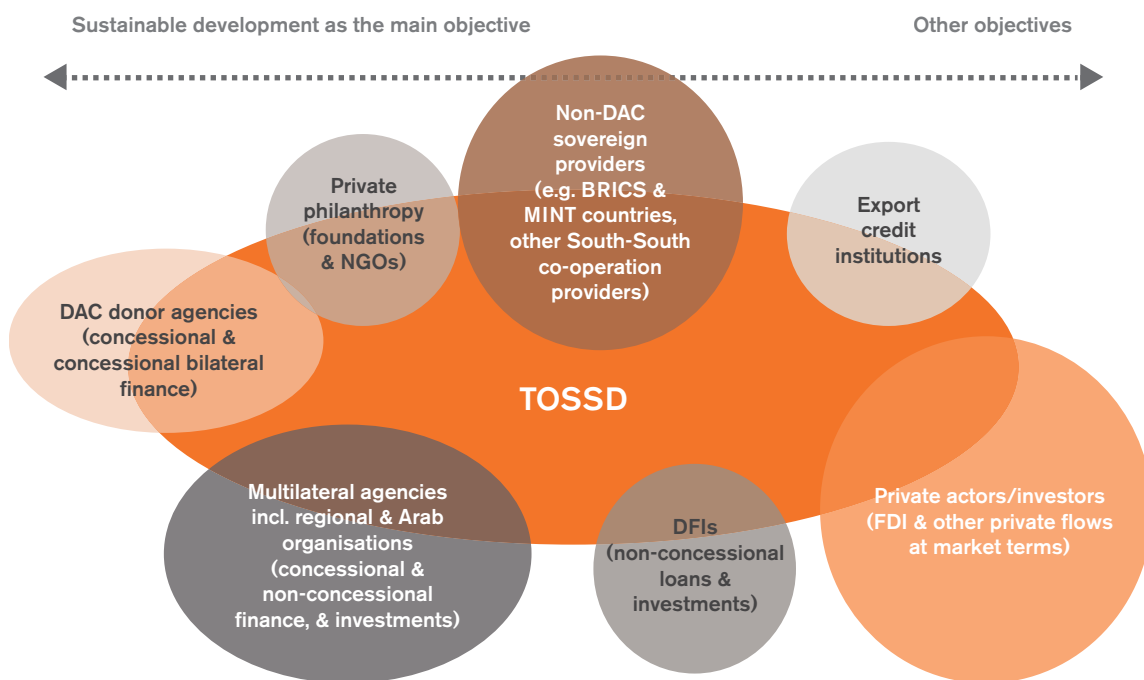
Das ins Auge gefasste neue Maß für die Gesamtheit öffentlicher Entwicklungsfinanzierungen (ODA plus jene, die die ODA-Kriterien nicht erfüllen) erregt teilweise die Gemüter, weil eine Substituierung der ODA befürchtet wird. Dabei wird meist übersehen, dass es seit jeher die Hauptkategorie OOF (Other Official Flows) neben der ODA gegeben hat, allerdings in „unterentwickelter“ Form. Im Großen und Ganzen waren damit nur öffentliche Kredite erfasst, die entweder das 25 % Zuschusselement nicht erreichten oder im Rahmen der Exportförderung vergeben wurden. Mit den neuen Akteuren und Instrumenten kamen aber mehr und mehr öffentliche Finanzierungen ins Spiel, die hochrelevant, aber nicht erfasst sind. Mit TOSSD soll diese Lücke geschlossen werden, ohne die angestrebte Integrität der ODA anzutasten oder die ODA-Quote abzulösen. Ein TOSSD-Indikator könnte auch den politischen Druck herausnehmen, tatsächliche öffentliche Anstrengungen unbedingt als ODA deklarieren zu wollen, weil es nur diesen einen Indikator (ODA in % des BNE)

gibt, was zu Verwerfungen und – wie es DFIs nannten – „perversen Anreizen“ geführt hat. TOSSD soll ODA nicht ersetzen, wie vielfach interpretiert wird, sondern komplementieren.

Gleichzeitig will man in diesem Kontext versuchen, eine andere, vom HLM gestellte Aufgabe zu lösen: Die Statistik aus Empfängerperspektive zu schärfen. Die DAC-Statistik misst Finanzströme an zwei Punkten: Einmal bei Geberabfluss zur Feststellung der Leistung im Sinne des 0,7 %-Ziels und ein zweites Mal bei Ziellandzufluss zur

Feststellung, wieviel Volumen im Entwicklungsland tatsächlich eintrifft (an diesem Punkt kommen die von internationalen Organisationen mit Zeitverzögerung weitergeleiteten multilateralen ODA-Beiträge der DAC-Länder zu den direkten bilateralen Leistungen dazu). Damit reagiert man auf berechtigte Kritiken der Entwicklungsländer, dass sie mit den ODA-Zahlen des ersten Messpunktes nicht viel anfangen können.

Erste Vorschläge des neuen Maßes zeichnen folgendes Bild:



Quelle: DAC (2014)

Diese Ideen sollen nach Vorliegen der Resultate des UNO-Gipfels bis Jahresende zur Beschlussreife weiterentwickelt werden.

## CONCLUSIO

Sowohl öffentliche Akteure als auch die Zivilgesellschaft sollten sich zur Sicherstellung ausgewogener Reformkonzepte aktiv und informiert in die Debatte einbringen und im Rahmen der Möglichkeiten Entscheidungen mitgestalten. Dazu braucht es politische Fähigkeiten, aber auch technisches Fachwissen, das oft als nebensächlich abge-

tan wird. Gerade im aktuellen Reformgeschehen ist aber Basiswissen beispielsweise über die Funktionsweisen von eingesetzten Finanzinstrumenten unerlässlich und es gibt großen Nachholbedarf in der traditionellen EZA.

Die zivilgesellschaftlichen Organisationen werden sich zunehmend mit technischen Fragen auseinandersetzen müssen, wenn sie ihre Rolle als Korrektiv wirksam ausüben wollen. Vor allem in zwei Bereichen gibt es dringenden Bedarf, die Entwicklungen genau zu beobachten und nötigenfalls mit wirksamer Kritik zu korrigieren: Erstens, ob die neue Definition von Konzessionalität die beabsichtigten Funktionen tatsächlich erfüllt und es zu mehr

Kreditvergabe an LDCs kommt, bei gleichzeitiger Vermeidung nichttragfähiger Schuldenbelastungen. Zweitens, ob und welche der Privatsektorinstrumente sich in der Praxis bewähren und inwieweit sie in der Lage sind, zusätzliche Ressourcen zu mobilisieren. Weiters müssen die Messmethoden bei der Erfassung mobilisierter Mittel beobachtet und überprüft werden, zumal hier Neuland betreten wird. Die Bereiche Entwicklungsfinanzierung und Klimafinanzierung wären gut beraten, ihre unglückliche Segregation rasch zu überwinden und eng koordiniert zu arbeiten, und zwar sowohl auf inhaltlicher als auch auf statistischer Ebene, sonst kann es zu großen Wirksamkeits-, Glaubwürdigkeits- und administrativen Reibungsverlusten kommen.

Ohne gesicherte, vergleichbare internationale Datenbasis, die sowohl die verschiedenen Instrumente der Geberländer als auch die Interessen der Partnerländer an realen Finanzflüssen und Beiträgen zur lokalen sozialen und ökonomischen Entwicklung berücksichtigt, steht das gesamte System der Entwicklungsfinanzierung und die Ernsthaftigkeit eine globale Partnerschaft errichten zu wollen auf dem Spiel.

## Literatur

DAC (2014): *Towards more inclusive measurement and monitoring of development finance: Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD)*. Paris. [http://www.oecd.org/dac/FINAL %20TOSSD %20FLYER %20- %2024 %20March.pdf](http://www.oecd.org/dac/FINAL%20TOSSD%20FLYER%20-%2024%20March.pdf) (Zugriff: 17.08.2015).

Riegler, Hedwig (2012): *Die neue DAC-Klassifikation nach Leistungsart („Art der Hilfe“)*. In: ÖFSE (Hg.): *Österreichische Entwicklungspolitik 2012 – Analysen.Berichte. Informationen: Die Zukunft der Österreichischen Entwicklungspolitik*. Wien, 69-73. <http://www.oefse.at/fileadmin/content/Downloads/Publikationen/Oepol/OEPOL2012.pdf> (Zugriff: 17.08.2015).

- 
- 1 WP-STAT: vormals „Working Party on Statistics“, 2012 auf Initiative des DAC Chair umbenannt in „Working Party on Development Finance Statistics“. Lange Zeit wurde mit DAC/WP-STAT nur die ODA-Statistik in Verbindung gebracht, der neue Name sollte den Inhalt besser repräsentieren und ist auch Ausdruck des sich verbreiternden Konzepts.
  - 2 DFIs – Development Finance Institutions ist der Fachjargon für nationale Finanzinstitutionen, die mit einem Entwicklungsmandat ausgestattet sind, meist sind es nationale Entwicklungsbanken. Der Begriff „IFIs“ – International Finance Institutions – hingegen bezeichnet multilaterale Finanzinstitutionen wie Weltbank, Regionalbanken etc.
  - 3 Ein Schadensfall tritt dann ein, wenn ein Entwicklungsprojekt nicht erfolgreich ist und für einen Kreditgeber oder Investor ein finanzieller Verlust entsteht. Sobald die Financiers auf die Garantien und Haftungen der öffentlichen Hand zurückgreifen, damit ihre offenen Forderungen bedient werden, liegt ein Finanzfluss aus einer öffentlichen Quelle vor, der bei Erfüllung der Kriterien als ODA anerkannt werden kann.
  - 4 Eine Art „Gentlemen's Agreement“ der OECD-Staaten, das eine Stützung von Exportkrediten mit öffentlichen Mitteln (darunter auch ODA) nur unter eng definierten Regeln zulässt.
  - 5 Bisher gibt es vier Hauptkategorien von Finanzflüssen: ODA (Official Development Assistance), OOF (Other Official Flows), private Hilfsflüsse (NGO) und marktübliche Ströme (PRIV)
  - 6 Bei einem harten Kredit ist das Zuschusselement gering und die Bedingungen für den Kredit sind nahe an marktüblichen Konditionen. Bei einem weichen Kredit sind die Bedingungen für das Empfängerland weit günstiger.