31/2019 POLICY NOTE

Die quantitative Seite der Entwicklungszusammenarbeit: politisches Wunschkonzert oder solide statistische Messung?

Michael Obrovsky, Hedwig Riegler

Die derzeit beim Development Assistance Committee (DAC) laufende Reform der Statistik über Entwicklungsfinanzierung (DAC-Statistik) gibt Anlass zur Sorge. Die teils schon umgesetzten und noch in Diskussion befindlichen Änderungen untergraben die bisher einheitliche Messbasis, indem sie zwei sehr unterschiedliche Kategorien mischen: „cash flow" (Zahlungsflüsse) mit „grant equivalent" (Zuschussäquivalent). Technische Integrität und Glaubwürdigkeit der Statistik der internationalen Entwicklungshilfeleistungen drohen damit verloren zu gehen. Die österreichische Entwicklungszusammenarbeit (EZA) ist gefordert, hier klar Stellung zu beziehen.

Einleitung

Während 2015 im Sustainable Development Goal (SDG) 17 die Absicht einer Globalen Partnerschaft mit dem Ziel, die Entwicklungsfinanzierung insgesamt anzuheben, bekräftigt wurde, stagniert der ODA-Bereich. Die ODA-Leistungen der Industrieländer erreichten im Durchschnitt 2017 nur 0,31% des BNE. Die internationale Diskussion dreht sich weniger um die Mobilisierung von zusätzlichen ODA-Mitteln und deren effektive Verwendung, sondern weit mehr um die Reform der Melderichtlinien und die Definition der öffentlichen Entwicklungshilfeleistungen (ODA). Die Debatte über eine große Reform der DAC-Statistik wird seit etwa 2010 geführt. Die Gründe dafür waren einerseits die langjährige Kritik an den Erfassungsmethoden der ODA, die Frage nach klaren Regeln für die Definition der Konzessionalität von staatlichen EZA-Krediten, aber speziell auch die notwendige Anpassung der Statistik an die sich stark verändernde Landschaft der Finanzierungsformen vor dem Hintergrund der Weichenstellungen für die Agenda 2030.

Der politische Einfluss auf die technische Ausgestaltung des Reformauftrags nahm ab 2010 massiv zu und war – vor dem Hintergrund der Bekräftigung des ODA-Ziels (0,7% des BNE) im Jahr 2015 – getragen von dem Wunsch, alle Maßnahmen, auch die neuen Instrumente zur Entwicklung des Privatsektors in Entwicklungsländern, in der ODA abzubilden. Die Mandatierung der DAC-Gremien begünstigt diese den UN-Grundprinzipien für Statistik widersprechende politische Einflussnahme, denn das politisch besetzte Gremium der DAC-Delegierten – und nicht das Statistikgremium WP-STAT – entscheidet über alle technischen Fragen und legt so den internationalen Standard zur EZA-Statistik fest.

Umstellung der Messbasis

Die Reformmaßnahmen für Kredite führten zu radikalen, weitreichenden Konsequenzen für die ODA-Daten insgesamt: dem Auftrag zur Änderung der ODA-Messbasis von *„cash flow"* (Geldfluss) auf *„grant equivalent"* (Zuschussäquivalent)[1]. Diese fundamentale Umstellung ist mit Meldejahr 2019 für Daten 2018 in Kraft getreten, Daten 2015 bis 2017 wurden nach beiden Methoden gemeldet. Für staatliche EZA-Kredite bedeutet dies, dass nun nicht mehr Kapitalauszahlungen (minus Rückzahlungen zur Ermittlung der Netto-ODA), sondern der bei Kreditvergabe mit den neuen Konzessionalitätskriterien vorausberechnete Zuschussanteil in das ODA-Ergebnis einfließt. Für die traditionellen EZA-Finanzinstrumente Zuschüsse und Kredite ist die Feststellung des Zuschussäquivalents eher unproblematisch, denn für Zuschüsse beträgt es definitionsgemäß 100% und für Kredite liefert die 1972 eingeführte „grant element"-Formel eine solide Basis. Für die neuen, vielfältigen Finanzinstrumente zur Privatsektorentwicklung begibt man sich aber auf problematisches methodisches Terrain. Die Berechnung eines Zuschussäquivalents bei Instrumenten wie Eigenkapitalbeteiligungen (equities), Garantieformen und diversen gemischten Finanzformen ist nicht nur aufwändig, sondern auch aufgrund nötiger, oft realitätsferner Annahmen in höchstem Maße artifiziell.

Aufnahme Privatsektorinstrumente in die ODA

Die DAC High Level Meetings (HLM) 2012 und 2014 hatten den Auftrag erteilt, die ODA-Statistik so zu modernisieren, dass darin die *innovativen Formen des Geberengagements* für Privatsektorentwicklung in Entwicklungsländern abgebildet werden können. Umfangreiche Vorarbeiten dazu hatten zu zwei möglichen Ansätzen geführt: i) dem institutionellen und ii) dem instrumentenspezifischen Ansatz, womit Aktivitäten von bilateralen Entwicklungsfinanzinstitutionen (DFIs), von denen solche Finanzinstrumente hauptsächlich eingesetzt werden, quantitativ erfasst werden können. Österreich setzte sich in dieser Diskussionsphase stark für einen gemeinsamen (einheitlichen) Ansatz ein, der Elemente aus beiden Optionen enthalten, aber zu keiner zweigeteilten Meldepraxis führen sollte. Die politische Meinungslage international deutete jedoch in Richtung Einräumung der

Wahlfreiheit, mit eingebauten Sicherheiten, die ein häufiges Hin- und Herwechseln zwischen den beiden Optionen hintanhalten würden. Die Methodenvorschläge, die entstanden, implizierten die folgenden gravierenden Probleme: (i) Hohe Komplexität auf Grund der Vielfalt an Finanzinstrumenten mit unterschiedlichem Charakter und der damit verbundenen Schwierigkeit, für jedes eine eigene Methodik der Zuschussäquivalentberechnung zu erarbeiten; (ii) Gefährdung einer vergleichbaren Basis und Gleichbehandlung der DAC-Geber durch unterschiedliche Meldepraktiken sowie (iii) sehr hoher Bearbeitungsaufwand sowohl für das DAC Sekretariat als auch für die Mitglieder. Es stellte sich zudem die Frage, ob sich angesichts der Künstlichkeit der resultierenden Daten der hohe Aufwand für die involvierten ODA-Volumina überhaupt rechnet. Hinzu kommt noch der inhärente, schwer aufzulösende Widerspruch, dass einerseits Privatsektorinstrumente ohne Stützung auskommen sollen (um Marktverzerrungen zu vermeiden), ODA aber andererseits als „Geschenk" bzw. Stützungsleistung aus öffentlichen Mitteln definiert ist – wie soll das zusammengehen? So ist es nicht verwunderlich, dass die Reform in diesem Bereich, die laut HLM 2014 schon beim nächsten Meeting (2016) hätte fixiert werden sollen, derzeit noch immer in Diskussion ist[2]. Die Daten für das Jahr 2018 werden nun auf Basis sowohl des institutionellen als auch instrumentenspezifischen Ansatzes nach der Methodik des Interimsbeschlusses von Dezember 2018[3] erhoben.

In diesem Kontext ist es besonders wichtig, darauf zu hinzuweisen, dass der Beitrag von Privatsektorinstrumenten zur Entwicklung eines Landes per se nicht in Frage gestellt wird. Es geht hier in erster Linie darum, dass methodisch Äpfel (Zahlungsflüsse) und Birnen (Zuschussäquivalente) zusammengezählt werden, wobei sich die Rechnung für Birnen weitgehend auf angenommene Parameter stützen muss, während das Ergebnis für Äpfel auf tatsächlichen Werten (aus Buchhaltung) beruht.

TOSSD – Total Official Support for Sustainable Development

Unter diesem Arbeitstitel sollte eine neue, zusätzliche Messgröße konzipiert werden, die komplementär zur ODA öffentliche Entwicklungsfinanzierungen, die nicht alle der ODA-Kriterien erfüllen, quantifizieren würde. Das neue Maß sollte aber nicht mehr nur vom DAC entwickelt werden, sondern auf breiter Basis unter Einbindung aller relevanten globalen Akteure, vor allem der Süd-Süd-Kooperationspartner und der Geber, die nicht DAC-Mitglieder sind. OECD/DAC sollte jedoch seine Expertise in der Entwicklung internationaler Statistikstandards einbringen. Im Resümee der Financing for Development Folgekonferenz in Addis Abeba (2015) wurde das Vorhaben abermals bekräftigt und Modelle, wie das neue Maß gestaltet werden könnte, wurden präsentiert. Die Begeisterung der Nicht-DAC-Welt, vor allem des Globalen Südens, hielt sich in Grenzen[4]. Es gab Versuche, die TOSSD-Entwicklung unter die Schirmherrschaft der United Nations Statistical Commission (UNSC) zu stellen, was bisher nicht erfolgreich war. TOSSD wird nach dem im Februar 2019 vorgestellten Entwurf folgendermaßen definiert: *„The Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD) statistical measure includes all officially-supported resource flows to promote sustainable development in developing countries and to support development enablers and/or address global challenges at regional or global levels."* [5]

TOSSD könnte daher ein zur ODA komplementäres standardisiertes Messinstrument werden, mit dem die gesamte Bandbreite an öffentlich geförderten Aktivitäten zur Unterstützung von Entwicklungsländern – ungeachtet ihrer Konzessionalität – sowie von Beiträgen zur Erreichung der SDGs erfasst und dargestellt werden könnte. Die Umsetzung von TOSSD kommt allerdings nicht voran, denn die politische Unterstützung ist sowohl im Globalen Süden als auch bei den DAC-Ländern sehr gering.

Die historische Chance, anlässlich der Verabschiedung der Agenda 2030, die Glaubwürdigkeit der ODA-Versprechen zu rehabilitieren, wurde leider verpasst. Die Möglichkeit, Finanzierungen, die entwicklungsrelevant aber nicht plan- und programmierbar sind, im getrennten TOSSD-Maß zutreffender als in der ODA abzubilden, ist für die PolitikerInnen in den Geberländern im Kontext der Diskussion über die quantitativen EZA-Verpflichtungen keine Option, da man dafür die ODA-Definition auf den Kerngedanken reduzieren müsste und das quantitative ODA-Ziel von 0,7% des BNE auf eine real erzielbare Quote senken müsste. Das könnte die Glaubwürdigkeit der gesetzten ODA-Ziele erhöhen und vielleicht DAC-Mitglieder wie Österreich unter Druck setzen, mehr an „Kern-ODA" zur Verfügung zu stellen. Anstelle der klaren und realistischen Differenzierung bevorzugen PolitikerInnen der Geberländer eine diffuse „Gesamt-ODA", in der verschiedenste Aktivitäten unter der positiven Konnotation EZA versteckt werden können.

Resümee

Die übermäßige Diversifizierung und Dehnung des ODA-Konzepts, die zu Widersprüchen, Dysfunktionalitäten und einem weiteren Glaubwürdigkeitsverlust führt, lässt sich auf zwei Entwicklungen zurückführen:

i. Dem Vorrang politischer Interessen gegenüber der Wahrung der statistischen Integrität. Dies ist ein Phänomen, das in den DAC-Strukturen besonders ausgeprägt ist, denn nicht das Statistikgremium WP-STAT, sondern das politisch besetzte Gremium DAC entscheidet über technische Fragen der statistischen Erfassung. Das widerspricht nicht nur dem UNO-Grundsatz, dass Statistik in politischer Unabhängigkeit zu betreiben wäre, sondern schwächt die fachliche Qualität und Robustheit des Systems und der resultierenden Zahlen.

ii. Zunahme der – durch politische Wünsche getriebenen – Komplexität und Detaillierung der DAC-Statistik und Gefährdung der Architektur der DAC-Gesamtstatistik zu Entwicklungsfinanzierung.

Beide Entwicklungen beeinträchtigen die Funktionalität und Konsistenz des Systems. Der jahrelange zu Recht bestehende Ruf des DAC-Systems, Quelle für die umfassendsten, robustesten und genauesten Daten zur Entwicklungsfinanzierung zu sein, wird damit massiv aufs Spiel gesetzt.

Die Vermutung, dass diese Entwicklungen vom internationalen politischen Wunsch getragen sind, das hochgesteckte 0,7%-Ziel nicht mit gewidmeten EZA-Budgets sondern mit (An)Rechenmethodik zu erzielen, wird durch diese Reformbestrebungen untermauert.

Empfehlungen

Da mit den SDGs die internationale Entwicklungszusammenarbeit in einem erweiterten globalen Kontext definiert wird, sollte die Politik diese Entwicklungen entsprechend berücksichtigen und ihre Strategien und Politiken an den SDGs ausrichten. Auf der internationalen Ebene braucht es daher zunächst eine koordinierte Kooperation zwischen den verschiedenen eingebundenen Akteuren (OECD/DAC, UN-Einrichtungen, IBRD usw.) sowie eindeutige politische Mandate sowohl für die ODA-Statistik als auch für die Etablierung von TOSSD (Definition, welches internationale System welche Funktionen erfüllen soll) und das erforderliche politische „Backing", insbesondere für TOSSD. Gleichzeitig wäre auf OECD/DAC-Ebene ein Zurückdrängen der politischen Einflussnahme auf die technische Ausgestaltung der statistischen Messung vonnöten, um die Solidität, Glaubwürdigkeit und Transparenz der DAC-Statistik zu bewahren.

Für die nationale Politik ergibt sich aus den SDGs unter anderem – im Sinne des Zieles 17 – der Verfolg einer kohärenten Politik für eine globale nachhaltige Entwicklung. Das bedeutet auch eine klare, kohärente österreichische Positionierung bei der Erstellung und Definition von Instrumenten zur statistischen Erfassung und zum Monitoring von Finanzflüssen und Leistungen im Rahmen der ODA und Finanzierung der SDGs. Folgende Aspekte sollten von der österreichischen Regierung besonders berücksichtigt werden:

- Österreich sollte sich im DAC für eine Beschränkung des politischen Einflusses auf die technische Ausgestaltung von Aufträgen an die Statistik einsetzen.
- Österreich sollte eine Umstrukturierung des DAC befürworten, die dazu führt, das Mandat, die Regeln für die Statistik der Entwicklungsfinanzierung zu definieren, auf ein politisch unabhängiges Gremium zu übertragen, das mit ExpertInnen in Statistik aus Geber- und Empfängerländern sowie mit VertreterInnen jener Organisationen besetzt ist, die ähnliche Statistiken erstellen (UN, IWF, Weltbank).
- Österreich sollte eine klare zustimmende Haltung für die Einführung von TOSSD einnehmen und sich vehement für einen TOSSD-Indikator sowohl für die Empfängerseite (Mittelzuflüsse) als auch Geberseite (Mitteleinsätze) einsetzen.
- Die Statistik Austria, die Österreich bei der United Nations Statistical Commission (UNSC) vertritt, sollte in Fragen der OECD/DAC-Statistik, insbesondere deren Integration in und Koordination mit der SDG-Messung und der Etablierung von TOSSD, besser eingebunden werden.
- Österreich sollte eine aktive Rolle beim DAC bei der ODA-Modernisierung einnehmen und ausgehend von einem Gesamtkonzept zur Finanzierung der SDGs für eine bereinigte ODA-Statistik eintreten, die sich auf die Kernaufgaben von ODA beschränkt.
- Dafür braucht die österreichische Vertretung bei der OECD/DAC konkrete abgestimmte Positionierungen der Bundesregierung.
- Die Formulierung der österreichischen Positionen sollte primär aus einer Perspektive der Verpflichtung der österreichischen Bundesregierung zur Gestaltung und Umsetzung der SDGs erfolgen.
- Die seit 1970 bestehende Zusage Österreichs, 0,7% des BNE an ODA leisten zu wollen, sollte ehrlich im Hinblick auf ihre konkrete Realisierung überdacht und nötigenfalls revidiert werden. Die weitere Aufrechterhaltung dieser Zusage ohne konkrete budgetäre Bedeckung und ohne Stufenplanung zur Erreichung des Ziels beschädigt die Glaubwürdigkeit Österreichs.
- Österreich sollte sich vehement dafür einsetzen, dass die interimistische Richtlinie zur Meldung von Privatsektorinstrumenten (PSI) innerhalb der ODA nicht zur Dauerlösung wird und dass im DAC mit Nachdruck an einer langfristigen Lösung gearbeitet wird, die den UN-Prinzipien einer guten Statistikpraxis entspricht.

Die Erwartungen, mit Hilfe der Integration der PSI in die ODA-Statistik die 0,7%-Quote rascher erreichen zu können, sind nicht nur unrealistisch, sondern führen sowohl zu einer nachhaltigen Beschädigung des gesamten Konzeptes der Entwicklungsfinanzierung als auch des Systems multilateraler Governance. Wenn Österreich – wie im Regierungsprogramm festgehalten – das internationale Engagement stärken und Österreich „als internationalen Ort des Dialogs"[6] besser positionieren möchte, dann brauchen diese Zielsetzungen auch kohärente politische Maßnahmen bei der Gestaltung von Instrumenten zur Messung und zum Monitoring.

Anmerkung: Die in dieser Policy Note formulierten Empfehlungen basieren auch auf einer Diskussion in der ÖFSE (Ende Februar 2019), bei der Hedwig Riegler den von ihr, Richard Manning und Brian Atwood verfassten offenen Brief an den DAC-Vorsitz[7], in dem die Vorgangsweise bei der Modernisierung der ODA angesprochen und kritisiert wurde, vorstellte.

1 Eine gut verständliche Erläuterung dieser Messmethode findet sich in: Simon Scott, „The grant element method of measuring the concessionality of loans and debt relief", OECD Development Centre Working Paper No. 339. http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DEV/DOC/WKP(2017)5&docLanguage=En

2 Das DAC HLM 2017 räumt in seinem Communiqué vom 31.10.2017 ein, hier noch zu keinem Ergebnis gekommen zu sein.

3 Siehe: http://www.oecd.org/dac/private-sector-instruments.htm

4 Siehe, zum Beispiel, den Blog „New Development Finance Measure should be TOSSD out the Window" auf http://www.saiia.org.za/policy-insights/new-development-finance-measure-should-be-tossd-out-the-window

5 Siehe: http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/tossd-task-force.htm

6 Siehe: https://www.bundeskanzleramt.gv.at/at.gv.bka.liferay-app/documents/131008/569203/Regierungsprogramm_2017%E2%80%932022.pdf/b2fe3f65-5a04-47b6-913d-2fe512ff-4ce6 S.12

7 Siehe: https://www.globaleverantwortung.at/recent-developments-in-oecds-development-assistance-committee-statistics-oecddac-statistics

Hedwig Riegler fungierte von 1996-2011 als Vertreterin Österreichs im DAC-Statistikgremium WP-STAT (Working Party on Development Finance Statistics). Von 2005-2009 war sie Vizevorsitzende, von 2009 bis Ende 2013 Vorsitzende von WP-STAT. Danach war sie freie Konsulentin und beriet das BMEIA zu Fragen der DAC-Statistik und Positionierung Österreichs. Seit 2004 berät sie zudem das BMNT zu Fragen der statistischen Erfassung von Klimafinanzierung.

Dr. Michael Obrovsky
Stellvertretender Leiter der ÖFSE.
Ein Themenschwerpunkt seiner Arbeit ist internationale und österr. Entwicklungsfinanzierung.
m.obrovsky@oefse.at

© Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung – ÖFSE ■ im C3 – Centrum für Internationale Entwicklung
Sensengasse 3, 1090 Wien ■ Tel.: + 43 1 317 40 10 ■ E-Mail: office@oefse.at ■ URL: www.oefse.at

GEFÖRDERT DURCH DIE
ÖSTERREICHISCHE
ENTWICKLUNGS
ZUSAMMENARBEIT