



## Finanzierung globaler Entwicklung: Welche Rolle kann öffentliche Entwicklungszusammenarbeit spielen?

### Zusammenfassung

Die dritte UN-Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung im Juli 2015 in Addis Abeba soll den Weg für die Verwirklichung der Post-2015-Entwicklungsagenda ebnen. Die Serie „Finanzierung globaler Entwicklung“ der „Analysen und Stellungnahmen“ analysiert wichtige finanzielle und nicht-finanzielle Maßnahmen zur Realisierung der neuen Ziele nachhaltiger Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) und diskutiert Bausteine für einen neuen globalen Rahmen der Entwicklungsfinanzierung.

Die Vorbereitungen auf die nächste Konferenz zeigen, dass Konzept, Bereitstellung und Monitoring öffentlicher Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance – ODA) umstritten bleiben. Die Meinungen über die künftige Rolle von ODA gehen weit auseinander: (1) Einige Empfehlungen zielen darauf ODA wieder auf Armutsreduzierung, vor allem in armen und fragilen Staaten, zu konzentrieren; (2) Andere sehen in ODA mehr den Katalysator, der andere Finanzierungsformen (besonders private) mobilisiert; (3) Wieder andere fordern die Neuausrichtung von ODA als Instrument zur Bereitstellung globaler öffentlicher Güter.

Nicht alle Ausgaben für globale öffentliche Güter (z. B. saubere Luft) können als ODA gemeldet werden. Aber es ist schwer zu entscheiden, was dennoch entwicklungsrelevant ist und was nicht. Ein Spannungsverhältnis bleibt: Die SDG Agenda zielt nicht mehr direkt auf Fortschritte in Entwicklungsländern ab. Der Fokus des ODA-Berichtsystems dagegen liegt weiterhin auf dem Ressourcetransfer von entwickelten in Entwicklungsländer.

Die SDG-Agenda wird eher keine konsistente Vision von globaler Entwicklungsfinanzierung abbilden, sondern Neues einführen und Altes erhalten, wo nötig. Diese „Mischvision“ wird Universalität und einen Nord-Süd-Transfer fördern und ist ein erster Schritt auf dem Weg zu einer globalen Agenda für nachhaltige Entwicklung mit universeller Gültigkeit. Die OECD ist ein Hauptbefürworter dieser Agenda und sie hat sich immer politisch und technisch stark für das ODA-Konzept und sein Statistikkonzept engagiert. Die Gestaltung einer neuen Messgröße für die Öffentliche Gesamtleistung zur Förderung Nachhaltiger Entwicklung (Total Official Support for Sustainable Development – TOSSD) und die Debatte über die Finanzierung globaler öffentlicher Güter über ODA hinaus hat sie allerdings bislang vernachlässigt. Hier bedarf es eines verstärkten Engagements, da TOSSD zunehmend diskutiert wird.

Im Prinzip haben alle Teilnehmer von Addis Abeba ein weiter gefasstes Verständnis von „Entwicklungsfinanzierung“, das alle relevanten Finanzbeiträge aller Akteure einschließt. Dennoch wird ODA auf der Konferenz ein zentrales Thema bleiben. Das Monitoring von ODA-Beiträgen ist weiterhin notwendig. Für die neue globale Entwicklungsagenda ist indes wichtig, dass das jetzige System die Berichterstattung über Finanzbeiträge zunehmend in den Dienst der unterschiedlichen Akteure und ihrer Bemühungen stellt, Ergebnisse durch gemeinsame Rechenschaftspflicht zu gewährleisten. Ein wichtiger Schritt wäre die Ergänzung der aktuell Geber-zentrierten ODA-Berichterstattung durch Berichte der Entwicklungsländer über entwicklungsrelevante externe Mittelzuflüsse durch das UN High Level Political Forum.

## 45 Jahre ODA

Die 1970 von den Vereinten Nationen (UN) vereinbarte Vorgabe, nach der „ökonomisch fortgeschrittene Länder“ 0,7 % des Bruttonationaleinkommens (BNE) für ODA aufwenden sollen, bleibt ein Meilenstein der internationalen Entwicklungszusammenarbeit. Dieses Ziel stellt einen politischen Kompromiss leistungswilliger Länder dar, wurde jedoch nicht wie geplant bis Mitte der 1970er Jahre erreicht. 2014 stagnierten die ODA-Nettoleistungen der Mitglieder der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) bei 0,29 % ihres BNE. Heute, 45 Jahre nach der Einführung, ist das ODA-Ziel ein zentrales Thema der Debatte um die Mittel zur Umsetzung eines universellen und nachhaltigen globalen Entwicklungsrahmens, der im September verabschiedet werden soll.

## Die anhaltende Relevanz eines Input-Ziels

Es gibt mehrere Gründe, warum die Messung des ODA-Niveaus in Relation zum 0,7-%-Ziel für die Entwicklungszusammenarbeit und vor allem für diejenigen, die es erreicht haben, wichtig bleibt. Erstens gelten nur Ausgaben als ODA, die bestimmte Kriterien erfüllen, was sie von anderen internationalen Kooperationsansätzen unterscheidet (siehe Kasten 1). Zweitens vereinfacht das ODA-Ziel ein Ranking und erhöht den Gruppendruck, obwohl es für quantitative Berichte und den Vergleich der Entwicklungsbeiträge von OECD-Mitgliedern nicht unbedingt erforderlich ist. Drittens fördert das Ziel, vor allem in Ländern der EU (Europäische Union), die Debatte, da es politischen Parteien die programmatische Orientierung erleichtert. Viertens gehen viele davon aus, dass ein Input-Ziel den eigenen Zugang zu Finanzierung erleichtert, da in zahlreichen OECD-Ländern einige Budgets für spezielle Akteure wie nichtstaatliche Organisationen reserviert sind. Zu guter Letzt nutzen Entwicklungsländer, etwa im Rahmen der Gruppe der 77, das Ziel, um in Dialogforen wie der diesjährigen Konferenz in Addis Abeba Druck auf OECD-Länder auszuüben. So erklärt sich seine Popularität. Andererseits besteht ein gewichtiges Argument gegen eine Input-abhängige Berichterstattung, da sie das Volumen der Aufwendungen stärker gewichtet als die Ergebnisse.

### Kasten 1: ODA-Definition und –Berichterstattung

Die Regierungen, die ODA-Leistungen erbringen, erstatten dem Entwicklungshilfeausschuss (*Development Assistance Committee – DAC*) der OECD Bericht und beschließen einstimmig, welche Leistungen gemeldet werden können. Sie reichen ihre Daten beim OECD-Sekretariat ein, das sie statistisch aufbereitet und veröffentlicht. Laut DAC-Definition sind Ausgaben als ODA anrechenbar, wenn ihr primäres Ziel die Verbesserung der wirtschaftlichen Entwicklung und Lebensbedingungen ist, wenn es öffentliche Ausgaben der Geberländer sind und wenn sie an Länder gehen, die der DAC als ODA-Empfänger listet. Außerdem müssen die Zahlungen einen konzessionären Charakter haben.

## Die Reform des ODA-Konzepts

Obwohl verschiedene Aspekte der ODA-Berichterstattung wie die Einbeziehung kalkulatorischer Studienplatzkosten und der Aufwendungen für Flüchtlinge, die sich in OECD-Ländern aufhalten, seit langem kontrovers diskutiert werden, ist der Druck auf den DAC, die ODA-Definition und –Berichterstattung zu reformieren, in den letzten Jahren gestiegen. Zu den Hauptursachen zählten die sehr niedrigen Zinssätze mehrerer OECD-Regierungen, durch die sie Darlehen zu Zinssätzen gewähren konnten, die als ODA gelten und wodurch Darlehensgeber Gewinne erwirtschaften können. Die drei DAC-Mitglieder Frankreich, Deutschland und die EU, die viele Darlehen gewähren, interpretierten jeder auf seine Weise, wie „weich“ (konzessionär) ein Darlehen sein muss, um als ODA zu gelten. Mit den gemeldeten Zahlen waren daher nicht alle DAC-Mitglieder einverstanden, und so billigte die DAC-Ministertagung im Dezember 2012 „eine eindeutige quantitative Definition des Begriffs ‚konzessionärer Charakter‘ gemäß vorherrschendem Kapitalmarktstandard“.

Nach intensiven Diskussionen zur Vorbereitung der DAC-Ministertagung 2014 wurden Änderungen der ODA-Definition in Bezug auf Konzessionalität verabschiedet. Die erste und wichtigste: Nach dem neuen System zählen nur noch Zuschüsse und der „Zuschussanteil“ ODA-anrechenbarer Darlehen (Berichterstattung auf „Zuschussäquivalent“-Basis), während nach dem alten System Zuschüsse und Darlehen mit vollem Auszahlungsbetrag angerechnet wurden (Berichterstattung auf „Cashflow“-Basis). Somit können Schuldenerlasse in Zukunft nicht mehr als ODA gelten, da sonst die Gefahr der doppelten Anrechnung bestände. Zweitens garantiert ein nach Ländereinkommen gestaffelter Diskontsatz, dass ein Darlehen für eines der am wenigsten entwickelten Länder (LDC) oder ein Niedrigeinkommensland (LIC) höher als ODA gewichtet wird als für ein Land mit mittlerem Einkommen. Drittens wurden Mindestsätze für Zuschüsselemente je nach Einkommen definiert: So muss ein Darlehen ein Zuschüsselement von min. 45 %, für ein oberes Mitteleinkommensland aber nur von 15 % aufweisen, um als ODA zu zählen. Schließlich wurden die ODA-Höchstzinssätze für alle Länderkategorien gesenkt und für LDCs und andere LICs fast halbiert. Im Zeitraum 2015–2017 wird ODA auf Cashflow- und Zuschussäquivalent-Basis gemeldet, ab 2018 allein nach der Zuschussäquivalent-Methode.

In den nächsten Jahren werden die DAC-Richtlinien für die statistische Berichterstattung weiter überarbeitet, auch in Abhängigkeit von der Klärung offener Fragen der ODA-Reform, etwa inwieweit das Berichtssystem Anreize setzen sollte, öffentliche und private Finanzbeiträge zu mischen.

Des Weiteren wird eine TOSSD-Messgröße erarbeitet. Sie soll die ODA-Berichterstattung ergänzen, indem sie alle öffentlichen Ressourcenströme erfasst, die an Entwicklungsländer und multilaterale Organisationen gehen und nachhaltige Entwicklung fördern. Damit könnten Beiträge

zu jenen Aspekten der SDG-Agenda einbezogen werden, die sich nur bedingt als ODA anrechnen lassen. Zu den erklärten Zielen des TOSSD-Konzepts zählt die bessere Erfassung öffentlicher Unterstützung des Privatsektors bei Entwicklung und der durch öffentliche Ausgaben mobilisierten privaten Gelder.

Angesichts der unterschiedlichen Mitgliederinteressen und der Konsens-Regel verdient es Anerkennung, dass überhaupt eine Modernisierung der ODA-Definition vereinbart wurde. Jedoch spiegelt der Inhalt der Reform vor allem die Interessen der OECD-Mitglieder wider. Die praktischen Implikationen für Entwicklungsländer sind noch offen, etwa die Frage, ob die Änderungen Anreize schaffen, LDCs und LICs mehr konzessionäre Kredite zu gewähren, und diese Länder angemessene Absorptionsfähigkeiten und Verschuldungsgrenzen haben. Die Konturen von TOSSD sind erkennbar, doch der operative Wert dieser Kategorie ist noch ungewiss: So wäre denkbar, dass sich Entwicklungsfinanzierungsinstitutionen, die den Privatsektor fördern, weigern, aufgeschlüsselte Länderdaten bereitzustellen, die sie für wirtschaftlich sensibel halten. Und weshalb sollten OECD-Mitglieder ein hohes TOSSD-Volumen anstreben, wenn es kein Vergleichsziel wie bei der ODA gibt?

### ODA und TOSSD in Addis Abeba

Bei der Vorbereitung der UN-Konferenz in Addis Abeba sind sowohl das ODA-Ziel als auch eine überarbeitete ODA-Definition Thema. Die im Vorfeld diskutierten vorläufigen Schlussdokumente appellieren an die entwickelte Welt, bis 2020 das 0,7-%-Ziel und ein separates Ziel von 0,15–0,2 % für LDCs umzusetzen. Die EU brachte am 25. Mai ihren festen Willen zum Ausdruck, „im Zeitrahmen der Post-2015-Agenda“, also bis 2030, als Gemeinschaft 0,7 % und 0,2 % für LDCs bereitzustellen. Diese Ankündigung stieß bei vielen Akteuren auf Misstrauen, da die EU eben dieses bereits für 2015 gesteckte Ziel verfehlt hat. Überdies trägt der Beschluss Finnlands, seine Entwicklungszusammenarbeit um 43 % zu kürzen – nur wenige Tage nach der Festlegung des EU-Ziels verkündet – nicht gerade zur Glaubwürdigkeit der EU bei.

Das vorläufige Schlussdokument enthält auch die Verpflichtung, „eine offene, inklusive und transparente Debatte über die Modernisierung der ODA-Definition“ und die geplante TOSSD-Messgröße zu führen. Dafür wirbt auch der UN-Generalsekretär in seinem Synthesebericht zur Post-2015-Agenda vom Dezember 2014. Sich in diesem Rahmen zu engagieren, wäre schwer für die OECD, da sie aufgrund ihres UN-Beobachterstatus nicht abstimmen oder offiziell Stellung beziehen kann. Sie steht in der Kritik, weil sie Nicht-DAC-Mitglieder nicht aufgerufen hat, sich in die ODA-Modernisierungsdebatte einzubringen. Sie hat aber zugesagt, UN-Mitgliedstaaten laufend zu informieren. Eine derart inklusive Debatte zu befördern bringt die OECD allerdings an organisatorische Grenzen, da neue Mitglieder wie die Vereinigten Arabischen Emirate erste ODA-Leistungen melden, während Geber der Süd-Süd-Kooperation wie Indien und China weder ihre Aktivitäten als mit Entwicklungszusammenarbeit ver-

gleichbar ansehen, noch Interesse daran haben, überhaupt in Vergleiche einbezogen zu werden.

Da das vorläufige Schlussdokument von Addis Abeba die OECD nicht ausdrücklich erwähnt, könnten die UN eine umfassendere, transparente Debatte über Entwicklungsfinanzierung anstoßen. Dazu könnten sie in einem ersten wichtigen Schritt in Entwicklungsländern statistisches Material zu der Frage sammeln, was diese als Entwicklungszusammenarbeit betrachten und registrieren, da viele Länder diese Ströme mittlerweile besser überwachen können. So ließe sich das, was Geber als Entwicklungsfinanzierung im Rahmen der OECD ansehen, den Finanzbeiträgen gegenüberstellen, die Empfängerländer als relevant für ihre Entwicklung erachten. Diese Form der UN-Berichterstattung hätte den Vorteil, dass sie Finanzbeiträge über ODA hinaus erfassen könnte.

Da der Gesamtumfang und die künftige Rolle von TOSSD offen sind, z. B. ob es an ein separates Input-Ziel gekoppelt wird, liegt das Hauptaugenmerk auch in den kommenden Monaten und Jahren auf ODA. Dieser Fokus ist eine grundsätzliche Herausforderung, da laut vorläufigem Schlussdokument der Akzent weniger auf öffentlichen Beiträgen und stärker auf echten Multi-Stakeholder-Bemühungen liegen muss und weniger Gewicht auf eine Kooperationslogik zu legen ist, die national vor allem grenzüberschreitende Entwicklungshindernisse zu bewältigen sucht. Das Problem: Obwohl diese Ausrichtung gewollt ist, bleibt ODA auf „Hilfe“ für eine als ODA-berichtet eingestufte Ländergruppe fokussiert und weniger darauf, kollektives Handeln und die Bereitstellung globaler öffentlicher Güter zu fördern. Der universelle Charakter der globalen Agenda für nachhaltige Entwicklung wird in den Verhandlungen von vielen Ländern befürwortet. Daran zeigt sich: Sie akzeptieren, dass alle gemeinsame Herausforderungen und Chancen auf eine gemeinsame Zukunft haben und konkrete Verpflichtungen eingehen müssen, national und global, um Veränderungen zu bewirken. Die Debatten im Zusammenhang von Addis Abeba müssen thematisieren, wie ODA und andere Mittel zur Umsetzung der neuen Entwicklungsagenda gerecht werden.

### ODA – wohin geht die Reise?

Analysen zu globalen Entwicklungstrends gibt es viele, und sie trotzten der dualen Aufteilung in entwickelte und Entwicklungsländer, die in UN-Verhandlungen immer noch wirksam ist. Einige Empfänger europäischer Entwicklungsleistungen weisen ein höheres Pro-Kopf-Einkommen auf als manche der EU-Mitgliedstaaten, die sie erbringen. ODA-Ströme machen ca. 75 % der externen Mittelzuflüsse in die ärmsten Länder der Welt aus, was 59 % ihrer Steuereinnahmen entspricht. In der Gruppe der oberen Mitteleinkommensländer macht ODA indes nur 2 % der externen Mittelzuflüsse bzw. 0,8 % ihrer Steuereinnahmen aus. Insgesamt verliert ODA an Gewicht, da andere Finanzquellen stärker in den Vordergrund treten.

Mit der ODA-Reform wird ein Statistiksistem modernisiert, doch die Veränderungen reflektieren auch das sich wandelnde Verständnis der DAC-Mitglieder der Rolle(n) und Ziele ihrer

Beiträge zu internationaler Entwicklung. Obgleich OECD-Mitglieder anhand ihrer Beiträge zum selben 0,7%-Ziel überwacht werden, haben sie vollkommen unterschiedliche Kooperationsportfolios entwickelt. Einige melden nur Zuschüsse als ODA, während Deutschland und Frankreich seit 2005 mehr als 30 % bzw. 50 % ihrer ODA in Form von Darlehen geleistet haben. Bleiben Beiträge zur EU unberücksichtigt, lag der Prozentsatz der über multilaterale Organisationen transferierten ODA 2013 zwischen 58 % für Großbritannien und 10 % für Portugal. Ebenso unterscheiden sich Mitglieder in Bezug auf ihren ODA-Anteil für LDCs deutlich: Vier EU-Mitgliedstaaten haben das Ziel von 0,2 % für LDCs schon erreicht, andere liegen weit zurück (siehe Tabelle 1).

Auf der Ministertagung von 2014 bekräftigte der DAC, dass ODA für die Umsetzung der neuen Entwicklungsagenda ein entscheidender Teil bleiben wird, vor allem für die bedürftigsten Länder. Im Kommuniqué finden sich mit Blick auf die Rolle von ODA widersprüchliche Signale: Einerseits wird ein stärkerer Fokus auf Armutsreduzierung in den bedürftigsten Ländern gefordert, andererseits soll ODA eine Katalysatorrolle einnehmen und andere Formen von (vor allem privater) Finanzierung mobilisieren oder fördern. Die logischen Grundlagen von ODA zur direkten Armutsminderung, die antizyklisches Handeln erfordert, und einer als Katalysator wirkenden ODA, die sich an Marktchancen orientiert, stehen nicht grundsätzlich im Widerspruch zueinander, sind jedoch nicht leicht zu harmonisieren. DAC-Mitglieder sollten eine solide, gemeinsame entwicklungspolitische Vision anstreben, um künftige ODA-Investitionen und -Berichterstattung zu steuern – die Art von Vision, mit der der DAC Jahrzehnte zuvor Strategien entworfen hat, die auch zur Formulierung der MDGs geführt haben.

Die zweite Herausforderung für die nächsten Jahre ist organisatorischer Natur, wie am Fehlen einer allgemein anerkannten globalen Plattform für verschiedene Formen von Entwick-

**Tabelle 1: Anteil von EU-DAC-Mitgliedern an ODA-Nettoleistungen für LDCs (in %, Stand: 2012)**

Irland	62	Spanien	27
Dänemark	49	Tschechische Republik	27
Finnland	48	Italien	26
Niederlande	48	Österreich	23
Luxemburg	45	Frankreich	23
Vereinigtes Königreich	44	Slowakische Republik	19
Schweden	44	Polen	18
Deutschland	36	Slowenien	17
Belgien	35	Griechenland	15
Portugal	31	EU-Institutionen	26

**Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von DAC-Zahlen (2014): ODA für die bedürftigsten Länder, Paris: OECD**

lungszusammenarbeit deutlich wird. Als eine Gruppe „westlicher“ Geber ist der DAC nur für wenige Schwellenländer wie die Türkei und Mexiko interessant. Bemühungen um eine Ausweitung der Netzwerke haben sich als schwierig erwiesen. Die Globale Partnerschaft für wirksame Entwicklungskooperation wird von Brasilien, China und Indien abgelehnt und erfüllt damit nicht die ursprünglich in sie gesetzten Hoffnungen auf einen echten globalen Ansatz. Das UN Development Cooperation Forum hat sich nicht zu einem effektiven Mechanismus entwickelt, trotz der hohen Legitimität der UN. Am besten wäre es, wenn einzelne Entwicklungsländer eine UN-Berichterstattung über entwicklungsrelevante Finanzierung initiieren würden, die der UN das Monitoring der Finanzierung der neuen Agenda erleichtern könnte. Dies ließe sich beispielsweise im Rahmen des hochrangigen politischen Forums erreichen, das Fortschritte der neuen Agenda überprüfen soll.



**Niels Keijzer**  
Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Abteilung "Bi- und multilaterale  
Entwicklungspolitik"  
Deutsches Institut für  
Entwicklungspolitik (DIE)



**Dr. Stephan Klingebiel**  
Abteilungsleiter

Abteilung "Bi- und multilaterale  
Entwicklungspolitik"  
Deutsches Institut für  
Entwicklungspolitik (DIE)