

Klingebiel, Stephan

Research Report

Zur Zukunft des ODA-Konzepts: die politischen Aspekte einer scheinbar technischen Diskussion

Analysen und Stellungnahmen, No. 8/2014

Provided in Cooperation with:

German Institute of Development and Sustainability (IDOS), Bonn

Suggested Citation: Klingebiel, Stephan (2014) : Zur Zukunft des ODA-Konzepts: die politischen Aspekte einer scheinbar technischen Diskussion, Analysen und Stellungnahmen, No. 8/2014, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/199983>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Zur Zukunft des ODA-Konzepts: Die politischen Aspekte einer scheinbar technischen Diskussion

Zusammenfassung

Ende 2014 besteht die Möglichkeit, dass sich die Entwicklungsminister der *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) auf eine neue Definition von öffentlicher Entwicklungszusammenarbeit (EZ bzw. *Official Development Assistance* – ODA) verständigen. Die laufenden Diskussionen hierüber sind nur auf den ersten Blick „technischer Natur“. Einerseits gibt es zwar eine Reihe von konkreten fachlichen Aspekten, wenn es um das Verständnis und die Weiterentwicklung von ODA geht. Andererseits wird offensichtlich, dass die Debatte über eine angemessene neue Definition die gesamte Bandbreite von strukturverändernden entwicklungspolitischen Themen umfasst.

Die stattfindende ODA-Debatte spiegelt deshalb die unterschiedlichen Betrachtungsweisen des gesamten Politikfeldes wider. Brauchen wir lediglich einige systemimmanente Anpassungen des ODA-Konzepts? Oder sehen wir derzeit sogar den „Beginn der Endphase“ der Entwicklungszusammenarbeit, wie wir sie insbesondere seit Beginn der 1960er Jahre kennen? Ist die externe Unterstützung armer Länder ein „Auslaufmodell“ der internationalen Politik?

Es gibt zwei wesentliche Gründe, warum sich die OECD-Länder überhaupt international darüber verständigt haben, was unter ODA zu fassen ist. Zum einen erlaubt eine

solche Vereinbarung, Standards und damit qualitative Anforderungen festzulegen, um ODA von anderen Kooperationsansätzen unterscheidbar zu machen – etwa von Instrumenten der Außenwirtschaftsförderung oder der militärischen Zusammenarbeit mit anderen Staaten. Zum anderen wird es dadurch möglich, Leistungen für Entwicklungszwecke sowie Vergleiche zwischen Ländern, die zu globalem kollektiven Handeln beitragen, quantitativ zu erfassen. Die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte zeigen, dass die Bereitstellung von internationalen Vergleichsdaten tatsächlich einen gewissen Druck auf Regierungen und Parlamente ausüben kann, Anstrengungen in der EZ zu unternehmen oder zu verstärken. So hat sich das größte Geberland, die USA, nie konkret dazu verpflichtet, das von den Gebern grundsätzlich akzeptierte Ziel – die Bereitstellung von 0,7 % ihrer Wirtschaftsleistung für ODA – zu erreichen. Die Länder der Europäischen Union haben etwa durch einen Stufenplan versucht, dieses Ziel zu konkretisieren; allerdings wurde es mehrheitlich nicht erreicht. Lange Zeit galten die skandinavischen Länder und (bis 2012) die Niederlande bei der Erreichung des 0,7 %-Ziels als Vorbild; Großbritannien sieht sich neuerdings ebenfalls in einer Vorreiterrolle, da es das 0,7 %-Ziel mittlerweile gesetzlich verankert hat. Die Diskussionen um dieses Ziel zeigen, dass es dank der statistischen Erfassung durchaus einen internationalen Anreiz gibt, höhere Inputleistungen zu erbringen.

Das ODA-Konzept unter Druck

Das bestehende ODA-Konzept steht aus vier Gründen unter Anpassungsdruck:

Erstens wird das „technische Konzept“ von ODA von entwicklungspolitischen Akteuren zunehmend als reformbedürftig und nicht mehr dem „Stand der Diskussion“ angemessen betrachtet. Daher führen insbesondere die Mitglieder des Entwicklungshilfesausschusses (*Development Assistance Committee* – DAC) der OECD seit einigen Jahren eine Diskussion über dessen Reform, die allerdings wegen des erforderlichen Konsensus langwierig ist. Änderungsbedarf besteht aufgrund von „schlechten Anreizen“ und Abgrenzungen, die in verschiedenen Bereichen nicht (mehr) angemessen erscheinen. Beispielsweise bietet das derzeitige System Anreize, nicht Zuschüsse zur Verfügung stellen, sondern stattdessen den ODA-Umfang dadurch zu erhöhen, indem durch beigemischte andere Kredite nur schwach vergünstigte Darlehen angeboten werden. Hierdurch wird vermutlich der derzeitige allgemeine Trend bei Gebern, weniger stark konzessionäre ODA für arme Entwicklungsländer bereitzustellen, begünstigt und darüber hinaus das verfügbare Netto-ODA-Volumen aufgrund der Rückzahlungsmodalitäten längerfristig geschmälert. Andere ODA-Leistungen gelten oft als „überteuert“, etwa Leistungen für Technische Zusammenarbeit und Schuldenerlasse, und sind vielfach an Lieferungen oder Dienstleistungen des Gebers gebunden. Wiederum andere Leistungen sind nur bedingt sinnvoll als ODA zu werten, z. B. bestimmte rechnerische Kosten für die Aufnahme von Flüchtlingen in Geberländern während des ersten Jahres ihrer Unterbringung, oder werden nicht einbezogen, obwohl sie entwicklungspolitisch möglicherweise von hoher Bedeutung sind, wie etwa die Leistungen im Bereich Frieden und Sicherheit wie Friedensmissionen in Entwicklungsländern. Als Reaktion hierauf hat die OECD bereits vor einigen Jahren einen Indikator entwickelt, der – trotz weiter bestehender methodischer Schwächen – die tatsächlich für die Länder „programmierbaren“ Mittel besser erfasst (*country programmable aid*), also solche Mittel versucht auszuschließen, die einem Land z. B. nur „rechnerisch“ zur Verfügung stehen, wie Nahrungsmittelhilfen oder Verwaltungskosten für EZ.

Zweitens sind Entwicklungsländer im Durchschnitt immer weniger von ODA-Leistungen abhängig. Mehr als 50 Länder wurden in den vergangenen 40 Jahren von der Empfängerliste gestrichen, was überwiegend auf Gradierungsprozesse zurückzuführen ist; d. h. die Entwicklungsländer konnten ihre Wirtschaftskraft je Einwohner steigern und dadurch in höhere Einkommensgruppen gelangen. Projektionen der OECD zeigen, dass deren Zahl bis zum Jahr 2030 um weitere 28 Länder mit einer Bevölkerung von insgesamt 2 Mrd. Menschen schrumpfen könnte. Auch für die verbleibenden Länder nimmt ODA als Finanzierungsquelle ab. Nur ein kleiner Teil der international verfügbaren Finanzmittel für Entwicklungsländer sind ODA-Mittel. Selbst wenn der Anteil von ODA an den öffentlichen Investitionen in armen Entwicklungsländern teilweise signifikant

bleibt, nimmt sogar in dieser Ländergruppe die durchschnittliche Abhängigkeit ab. In den ärmsten Ländern der Welt stellen ODA-Zuflüsse rund 75 % aller externen Ressourcenzuflüsse dar, was einem Anteil von 59 % der Einnahmen durch Steueraufkommen entspricht. In der Gruppe der oberen Mitteleinkommensländer trägt ODA allerdings nur einen Anteil von 2 % zu den externen Ressourcenzuflüssen bei bzw. beträgt das Äquivalent zu den Einnahmen aus Steuern nur noch 0,8 %.

Drittens haben sich die Rahmenbedingungen für Entwicklungsländer in den vergangenen Jahren überwiegend positiv entwickelt. Die Gruppe dynamischer Mitteleinkommensländer, wie China, Indien, Indonesien, Türkei und Brasilien, ist zunehmend mit relevanten Kooperationsangeboten und stark steigenden Budgets für Süd-Süd-Kooperation auch in afrikanischen Ländern engagiert. Die Ländergruppe zeigt überwiegend kein bis wenig Interesse daran, die Leistungen für die Süd-Süd-Kooperation den üblichen OECD-Standards für ODA zu unterwerfen. Vielmehr ist ein erklärtes Ziel, dass gerade der gegenseitige Nutzen und damit eine andere Zielsetzung als mit ODA verfolgt wird. Vor allem Indien, China und Brasilien haben in jüngster Zeit deutlich gemacht, sich nicht den Regeln und Standards annähern zu wollen, die aus ihrer Sicht weiterhin durch den Kreis der OECD-Länder bestimmt werden.

Auch die ehemals klaren Grenzen zwischen Entwicklungsländern einerseits, die ODA erhalten, und den wohlhabenden Industrieländern andererseits, die ODA bereitstellen, sind kaum noch trennscharf. Süd-Korea, ehemals ein wichtiger Abnehmer von ODA, hat praktisch seine Rolle komplett gewechselt, weil es sogar als Geber in den DAC der OECD und damit den „westlichen Club der reichen Geber“ aufgenommen werden wollte und auch wurde. Ähnliche Annäherungsschritte unternehmen derzeit weitere Länder wie Mexiko und die Türkei. Zudem verdeutlichen neuere internationale Dialogformate, wie die Gruppe der 20 (G20), dass die ehemals bestehenden Ländergruppen heute vielfach aufgebrochen und Grenzen zwischen „armen“ und „reichen“ Ländern durchlässig sind.

Darüber hinaus nehmen Nicht-ODA-Zuflüsse an die meisten Entwicklungsländer zu. Dies gilt in unterschiedlicher Weise für ausländische Direktinvestitionen und Rücküberweisungen von Gastarbeitern in ihre Heimatländer. Damit werden ODA-Leistungen für Entwicklungsprozesse insgesamt immer weniger bedeutsam.

Viertens sind die Ziele, die mit ODA erreicht werden sollen, heute weniger klar als beispielsweise vor 15 oder 20 Jahren. Armutsreduzierung ist zweifellos eine verbleibende zentrale Herausforderung. Allerdings stellen sich auf den zweiten Blick eine Reihe von Zusatzfragen: Wenn heute die meisten Armen in Ländern mit einem mittleren Einkommen leben, ist es dann weiterhin Aufgabe der EZ, in diesen vergleichsweise besser gestellten Entwicklungsländern einen Beitrag zur Armutsreduzierung zu leisten? Oder verfügen nicht China, Indien, Brasilien und andere Länder über ausrei-

chende eigene Ressourcen, dies zu tun? Und eine weitere wichtige Frage rückt zunehmend in den Mittelpunkt: Sind die heutigen Motive von Gebern nicht sehr viel umfassender? Natürlich besteht in Ländern wie Deutschland ein Gefühl der gesellschaftlichen Verantwortung für Armutsreduzierung und humanitäre Anliegen. Ebenso ist es unverkennbar, dass alle Geberländer immer auch andere Eigeninteressen mit ODA befördern wollen – sei es eine Kombination mit außenwirtschaftlichen Interessen oder seien es sicherheitspolitische Ziele, die etwa in hohen ODA-Leistungen für Afghanistan zum Ausdruck kommen. Allerdings verwischt immer mehr die Abgrenzung zwischen entwicklungspolitisch motivierter ODA und ODA, die anderen Zielen – vielfach weiteren globalen Anliegen – zuträglich sein soll. Dies gilt etwa für Fragen der Klimafinanzierung und die damit verbundenen möglichen Konsequenzen, wenn es z. B. um die Mittelverteilung für Länder und Sektoren geht; sollen beispielsweise die meisten Mittel eingesetzt werden, um die Ursachen für den Klimawandel anzugehen oder sollte die Reduzierung der absoluten Armut im Vordergrund stehen?

Ende 2014 besteht im Rahmen der Entwicklungshilfeminister-Konferenz der OECD die Chance zu einer Reform des ODA-Ansatzes. Möglicherweise schließen die Veränderungen eine Anpassung der Schwellenwerte für die Länder ein, die ODA-Leistungen erhalten können. Die Diskussion könnte eventuell auch zu einem ODA-ergänzenden Konzept führen: Um ein komplettes Bild aller öffentlichen Leistungen zu erhalten, wird erwogen, eine Kategorie für *total official support for development* (TOSD) einzuführen. TOSD wäre der Versuch, alle öffentlich bereitgestellten Mittel einzubeziehen, die Entwicklungszwecke befördern. Eine solche Kategorie könnte beispielsweise Aufwendungen für die Versorgung von Flüchtlingen auch über eine Jahresfrist hinausgehend

oder die Finanzierung von UN-Friedensmissionen berücksichtigen. ODA wäre dann eine Teilmenge von TOSD. Vorteilhaft wäre dabei, wenn weiterhin Vergleichswerte für die Entwicklung von ODA-Anstrengungen erhoben würden.

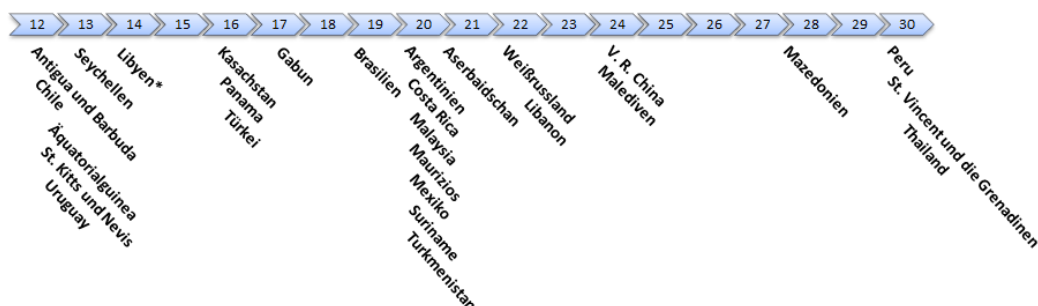
Szenarien

Wie sieht angesichts der konkreten Herausforderungen zum ODA-Konzept und der stattfindenden internationalen Strukturveränderungen eine sinnvolle ODA-Politik aus? Der vorliegende Beitrag schlägt vor, eine Neuordnung parallel und mit zwei unterschiedlichen Zeitperspektiven anzustreben.

Kurz- und mittelfristig ist es sinnvoll, das ODA-Konzept im Rahmen des DAC zu reformieren. Die laufenden Diskussionen innerhalb des DAC, das ODA-Konzept zu präzisieren und z. B. die konzessionären Bedingungen zu definieren, sind richtig. Das betrifft auch die Erwägungen, keine „falschen Anreize“ setzen zu wollen und die Kriterien für die ODA-Empfängerlisten zu erneuern. Vielfach sind Instrumente und Verfahren auf die Geber, ihre Angebote und ihre Strukturen ausgerichtet. Daher rückt zunehmend die Frage ins Zentrum, wie nützlich die bereitgestellte ODA für die Partnerländer ist. Es gilt, eine solche Sicht auch bei der Reform des ODA-Konzepts in den Mittelpunkt zu stellen.

Da die Gruppe der dynamischen Länder des Südens und ihre zum Teil klare Ablehnung der ODA-Debatten auf absehbare Zeit heterogen bleibt, sollten die Reformanstrengungen zunächst im OECD/DAC-Rahmen unternommen werden. Gleichwohl sollten auf der Basis von Freiwilligkeit andere Akteure eingeladen werden, die Debatten mitzugestalten und gemeinsame Regeln ebenfalls anzuwenden. Auch das breitere Konzept zu Erfassung aller öffentlichen Anstrengungen für Entwicklung (TOSD) wäre ein wichtiger Schritt, in naher Zukunft internationales Engagement von Staaten besser darstellen zu können.

Abbildung: Überschreitung der Einkommensschwelle für ODA-Berechtigung (2012–2030)



* Libyen lag 2012 bereits oberhalb der Einkommensschwelle; 2013 wurde sie vermutlich wieder unterschritten.

Quelle: Sedemund, J. (2014): An outlook on ODA graduation in the post-2015 era, External Financing for Development, OECD: <http://www.oecd.org/dac/externalfinancingfordevelopment/documentupload/ODA%20Graduation%20final%2022%20Jan%20CJ.pdf> (abgerufen am 21. Juli 2014)

Angesichts der Graduierungsprozesse von Entwicklungsländern wird die Frage an Gewicht zunehmen, ob es mit weiter fortgeschrittenen Entwicklungsländern auch in Zukunft eine ODA-Kooperation geben sollte. Großbritannien und die Europäische Union haben beispielsweise in verschiedenen Ländern eine „exit-Strategie“ für ODA begonnen oder angekündigt. Ohne Zweifel besteht für einige dieser Entwicklungsländer kein Bedarf mehr, Zugang zu günstigen ODA-Finanzierungen zu erhalten. Ungeachtet dessen hat Deutschland zusammen mit anderen europäischen und OECD-Ländern ein enormes Interesse, mit dieser wichtigen Ländergruppe einen engen Dialog zu führen und über deren Möglichkeiten zu diskutieren, welche Anstrengungen unternommen werden können, um gemeinsam etwa dem Klimawandel zu begegnen oder Beiträge zu Sicherheitsfragen zu leisten. Für diese Prozesse sind meist die Fachministerien der Regierungen zuständig. Gleichwohl besitzen entwicklungspolitische Akteure in aller Regel Dialoginstrumente und -erfahrungen, die ansonsten vielfach nicht zur Verfügung stünden. Insofern dürfte auf absehbare Zeit der direkte Ressourcentransfer durch ODA zugunsten von dynamischen Entwicklungsländern weiter abnehmen; jedoch sollten die entwicklungspolitischen Möglichkeiten (Dialoge, Analysen, gemeinsame Initiativen in internationalen Foren, gemeinschaftliche Vorhaben in Entwicklungsregionen etc.) genutzt werden, um mit dieser Ländergruppe eine engere globale Kooperation aufzubauen.

Darüber hinaus ist es wichtig, weitergehende Kooperationsansätze „über ODA hinaus“ (*beyond aid*) zu etablieren, die eine umfassendere globale Entwicklungsagenda befördern. Die Post-2015-Debatte ist dabei in naher Zukunft der zentrale Referenzpunkt. Eine künftige globale Agenda bedarf klarer Ziele für internationale Kooperationen und einer breiten Unterstützung (einschließlich der dynamischen Mitteleinkommensländer), um die neue Entwicklungsagenda zu befördern. Sie darf sich dabei aus den o. g. Gründen nicht allein oder vorrangig auf ODA stützen, sondern sollte sehr viel breiter angelegt sein. Zugleich wird die globale Agenda nicht von einem vergleichsweise „engen“ Entwicklungsbegriff der früheren Entwicklungspolitik ausgehen können (und sich vor allem auf die soziale und wirtschaftliche Entwicklung von Staaten beschränken), sondern ebenso

universelle Fragen der Ungleichheit und vor allem der ökologischen Nachhaltigkeit thematisieren.

Um eine solche ambitionierte globale Entwicklungsagenda umsetzen zu können, wird es grundlegend sein, für die internationalen Verpflichtungen eine wirksame technische und politische Berichterstattung zu organisieren. Es gibt konkrete Vorschläge, wie Staaten ihre Leistungen zur Bereitstellung von öffentlichen Gütern regelmäßig erfassen und international melden können. Deutschland würde dann beispielsweise nicht mehr ausschließlich ODA-bezogene Anstrengungen melden, sondern auch das Engagement in anderen Bereichen, wie Klimaschutz und Sicherheit oder die Förderung von Maßnahmen zum Abbau von Ungleichheit. Dabei kommt es nicht immer darauf an, ob speziell Entwicklungsländer in ihren Bemühungen unterstützt werden; vielmehr könnte etwa Deutschland im Sinne dieser Logik bestimmte Anstrengungen in Spanien oder Kanada als Beitrag zur Bereitstellung globaler öffentlicher Güter melden. Ziele ließen sich außerdem in großen Teilen als „Ergebnisse“ und nicht nur als „Inputs“ benennen. Inhaltlich sind neue Kategorien „über ODA hinaus“ gut begründbar und politisch vermutlich auch notwendig. Zugleich wird es darüber eine neue Diskussion geben müssen, wie stark Prioritäten etwa hinsichtlich einzelner globaler öffentlicher Güter oder hinsichtlich der Entwicklung auf nationaler Ebene ausgestattet sein sollten. Da z. B. die Länder sehr unterschiedliche Vorstellungen darüber haben, welche Priorität das Problem des Meeresspiegelanstiegs haben sollte – die pazifischen Inselstaaten haben hier eine andere Perspektive als das Binnenland Nepal –, gestalten sich solche Aushandlungsprozesse voraussichtlich schwierig.

Quantitative Zielvorgaben für ODA dürften mittelfristig immer weniger überzeugen. (Warum beispielsweise genau 0,7 % und nicht 0,6 % oder 0,8 %?) Die internationalen Aufgaben, die ein Land übernimmt, sollten einerseits weiterhin mit Anreizen versehen sein, sich zu engagieren. Dies aber auf nur einen Teilaspekt – nämlich die ODA – zu begrenzen, ist wenig zukunftsweisend. Sehr viel aussagekräftiger wäre es hingegen, die unternommenen Anstrengungen eines Landes zur Bereitstellung öffentlicher globaler Güter insgesamt zu erfassen.



Dr. Stephan Klingebiel
Abteilungsleiter

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