
STATISTIK DER ENTWICKLUNGS- ZUSAMMENARBEIT IM WANDEL – MODERNISIERUNG AUF INTERNATIONALER EBENE

Anja Petschel

↳ **Schlüsselwörter:** Entwicklungszusammenarbeit – ODA-Statistik – ODA-Modernisierung – Entwicklungsfinanzierung – OECD-Entwicklungsausschuss

ZUSAMMENFASSUNG

Seit den 1960er-Jahren meldet Deutschland jährlich die öffentlichen und privaten Leistungen für Entwicklungszusammenarbeit an den Entwicklungsausschuss der OECD (DAC). Die internationalen Meldevorgaben blieben seit dieser Zeit in vielen Bereichen nahezu unverändert, obwohl sich die Realität der Entwicklungsfinanzierung sowohl in Zielen als auch Methoden in den letzten Jahrzehnten stark verändert hat. Seit 2012 arbeitet der DAC daher an einer grundlegenden Modernisierung der Statistik der Entwicklungszusammenarbeit. Dieser Artikel erörtert die Gründe, die eine Reform dringend notwendig machten, und die bisher getroffenen internationalen Beschlüsse zur Modernisierung der Statistik. Zudem werden die Auswirkungen auf die nationale Erhebungs- und Aufbereitungsmethodik dargelegt.

↳ **Keywords:** *development cooperation – Official Development Assistance – ODA modernisation – development finance – OECD Development Assistance Committee*

ABSTRACT

Since the 1960s, Germany has reported annually its public and private resource flows for development cooperation to the OECD Development Assistance Committee (DAC). The international reporting requirements have remained virtually unchanged in many areas, although the reality of development finance has dramatically changed in terms of both goals and methods in recent decades. Since 2012 the DAC has therefore been working on a fundamental modernisation of development finance statistics. This article discusses the reasons why a reform was urgently needed and the international decisions taken so far to modernise the statistics. In addition, the relevant impacts on the national methodologies for data collection and processing are shown.



Anja Petschel

hat Soziologie mit den Schwerpunkten Transnationalisierung/Entwicklung und quantitative Methoden in Bielefeld und Istanbul studiert. Seit 2013 arbeitet sie im Statistischen Bundesamt und ist als Referentin im Referat „Kommunale und staatliche Haushalte“ zuständig für die methodische und konzeptionelle Weiterentwicklung der deutschen Statistik zur Entwicklungszusammenarbeit.

1

Einleitung

„Eine Welt, in der alle Menschen selbstbestimmt und in Freiheit ihr Leben gestalten können, eine Welt ohne Armut, gewaltsame Konflikte und ökologische Zerstörung – die internationale Entwicklungspolitik hat das Ziel, diesem Ideal näher zu kommen“ (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 2016a). Die öffentlichen und privaten Zahlungen, die Deutschland zur Erreichung dieser Ziele leistet, werden im Rahmen der Statistik zur Entwicklungszusammenarbeit erfasst und jährlich an den DAC (Development Assistance Committee), den Entwicklungsausschuss der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), gemeldet. Damit die Meldungen der einzelnen Mitgliedstaaten international standardisiert und somit vergleichbar sind, werden die Formate dieser Meldungen in der DAC-Arbeitsgruppe zur Statistik der Entwicklungszusammenarbeit (Working Party on Development Statistics, WP-STAT), in der Deutschland durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und das Statistische Bundesamt vertreten ist, erarbeitet.

Wichtigster Teilbereich der Statistik zur Entwicklungszusammenarbeit ist die Erhebung der öffentlichen Leistungen für Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance, ODA), deren Anteil am Bruttonationaleinkommen die bekannteste Kennzahl dieser Statistik bildet – die ODA-Quote. Bereits 1970 haben sich die „Industrieländer“, darunter auch Deutschland, im Rahmen der Vereinten Nationen dazu verpflichtet, 0,7 % ihres Bruttonationaleinkommens für die Entwicklungszusammenarbeit einzusetzen. Noch heute werden die internationalen Geber an diesem politischen Ziel, das in den letzten Jahrzehnten mehrfach wiederholt, allerdings von der Mehrheit noch nicht erreicht wurde, gemessen. Aber auch andere öffentliche und private Leistungen zu Zwecken der Entwicklungszusammenarbeit werden im Rahmen der Statistik erhoben – Kapitel 2 gibt hierüber einen Überblick und präsentiert wichtige Kennzahlen.

Die Statistik, die seit den 1960er-Jahren erhoben wird und deren Kerndefinition der ODA seitdem nahezu unverändert blieb, ist durch die großen Veränderungen

im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit – einer “triple revolution in goals, actors and tools” (Severino/Ray, 2009) – nicht mehr zeitgemäß. Kapitel 3 stellt diese Veränderungen und den dadurch entstandenen Anpassungsdruck sowie die Kritik an der Statistik dar. Der DAC erkannte auf seinem Ministertreffen (High Level Meeting) im Dezember 2012 die Reformbedürftigkeit der Statistik an und erteilte das Mandat zur Modernisierung. Auf die bisher beschlossenen Veränderungen der internationalen Vorgaben hin zu einem genaueren und umfassenderen, zeitgemäßen System der Erfassung der Leistungen zur Entwicklungszusammenarbeit geht ebenfalls Kapitel 3 ein.

Welche Auswirkungen haben die internationalen Beschlüsse auf die spezifischen Erhebungs-, Aufbereitungs- und Auswertungssysteme in Deutschland? Dies erläutert Kapitel 4, bevor Kapitel 5 die Ergebnisse zusammenfasst. Damit spiegelt dieser Artikel das Wesen der gesamten Statistik der Entwicklungszusammenarbeit wider, die schon immer “a compromise between political expediency and statistical reality” (Hynes/Scott, 2013, hier: Seite 3), also ein Kompromiss zwischen politischer Zweckmäßigkeit und statistischer Realität war.

2

Definitorische Grundlagen

Die Statistik der Entwicklungszusammenarbeit wurde seit ihrer Einführung vor über 50 Jahren bis 2005 vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung erstellt. Seit Oktober 2005 werden die Daten der Statistik der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit und sonstiger öffentlicher und privater Leistungen an Entwicklungsländer durch das Statistische Bundesamt erhoben und aufbereitet (Dietz/Gude, 2007).

Die Statistik der Entwicklungszusammenarbeit unterteilt sich bisher in vier, künftig in fünf Kategorien von Leistungen bezüglich der Kriterien der Konzessionalität (Anforderungen an die Finanzierungsbedingungen) und der Herkunft der Mittel. [↪ Übersicht 1](#)

Übersicht 1

DAC-Kategorien der Entwicklungszusammenarbeit

	Konzessionalität	
	konzessionär	nicht konzessionär
Herkunft der Mittel:		
öffentlich	ODA (öffentliche Entwicklungszusammenarbeit)	OOF (andere öffentliche Leistungen)
Mischung öffentlich/privat		neu ab Berichtsjahr 2016: öffentlich unterstützte Exportkredite
privat	private Zuschüsse von Nichtregierungsorganisationen, Stiftungen oder sonstigen gemeinnützigen Organisationen	private Leistungen zu marktüblichen Bedingungen

2.1 ODA – öffentliche Entwicklungszusammenarbeit

Der Entwicklungsausschuss der OECD (DAC) definiert ODA als Leistungen

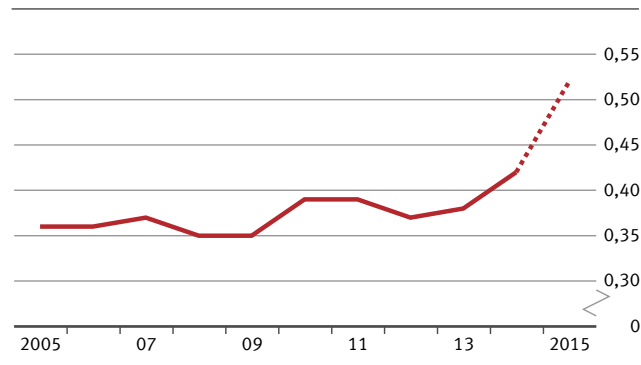
- › von öffentlichen Stellen, die
- › mit dem Hauptziel der Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung von Entwicklungsländern¹
- › an Entwicklungsländer beziehungsweise in Ausnahmefällen an Staatsangehörige von Entwicklungsländern oder an internationale Organisationen zugunsten von Entwicklungsländern vergeben werden.

Zudem gelten zusätzliche Anforderungen an die Finanzierungsbedingungen bei der Vergabe von Darlehen, Beteiligungen und anderen Instrumenten der finanziellen Zusammenarbeit, um sicherzustellen, dass diese Instrumente günstiger als am Markt angeboten werden („Konzessionalität“). Für die Anrechnung als ODA müssen alle Bedingungen erfüllt sein (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 2016b).

Der Anteil der Netto-ODA-Leistungen² am Bruttonationaleinkommen wird auch als ODA-Quote bezeichnet. 2005 verständigten sich die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) in einem ODA-Stufenplan darauf, das 1970 von den Vereinten Nationen beschlossene Ziel, 0,7 % des Bruttonationaleinkommens für ODA ein-

zusetzen, bis zum Jahr 2015 zu erreichen. Im Jahr 2014 erreichten dieses Ziel allerdings nur Schweden, Luxemburg, Norwegen, Dänemark und das Vereinigte Königreich. Deutschland war 2014 zwar dem finanziellen Volumen nach drittgrößter Geber nach den Vereinigten Staaten und dem Vereinigten Königreich, lag im Vergleich der Geber nach der ODA-Quote aber nur im Mittelfeld (Platz 10 von 28). Im Jahr 2005 betrug die deutsche ODA-Quote 0,36 %, sie stieg bis zum Jahr 2014 nur leicht auf 0,42 % an. [↪ Grafik 1](#)

Grafik 1
Entwicklung der deutschen ODA-Quote in %



Anteil der öffentlichen Leistungen für Entwicklungszusammenarbeit am Bruttonationaleinkommen.

2016 - 01 - 0777

Deutschland hat das 0,7%-Ziel auch im Jahr 2015 nicht erreicht (vorläufiger Wert: 0,52 %). Im September 2015 wurde von der Vollversammlung der Vereinten Nationen die Agenda 2030 als Nachfolgeprogramm für die 2015 auslaufenden Millennium-Entwicklungsziele verabschiedet. Auch die Agenda 2030 enthält das Ziel, 0,7 % des Bruttonationaleinkommens für Entwicklungszusammenarbeit (ODA) einzusetzen und legt als neuen

1 Zur Konkretisierung dieses Kriteriums wurde vom DAC ein Förderbereichsschlüssel entwickelt, der detailliert erläutert, für welche Zwecke Leistungen als ODA anerkannt werden (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 2016c).

2 Netto bedeutet hier Auszahlungen abzüglich Tilgungen auf Darlehen und Verkaufserlösen aus Beteiligungen.

zeitlichen Zielrahmen das Jahr 2030 fest. Die derzeitige Bundesregierung hält ebenfalls weiter an diesem Ziel fest (Deutscher Bundestag, 2016).

2.2 Andere Leistungen für Entwicklungszusammenarbeit

Neben der ODA werden in der Statistik der Entwicklungszusammenarbeit auch die anderen öffentlichen Leistungen (Other Official Flows, OOF) erhoben. Diese erfüllen die Kriterien für ODA nicht, das heißt entweder zielen sie nicht hauptsächlich auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung ab oder sie sind nicht ausreichend konzessionär.

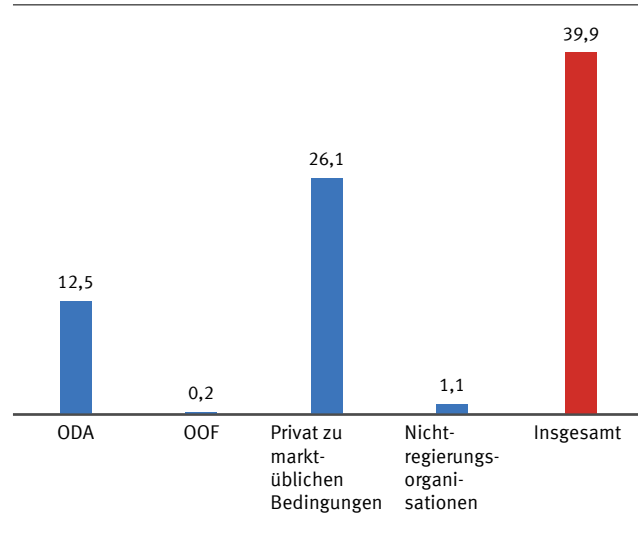
Ebenfalls erhoben werden die Leistungen für Entwicklungszusammenarbeit von Nichtregierungsorganisationen, wie Vereinen, Stiftungen, kirchlichen und sonstigen gemeinnützigen Organisationen, aus Eigenmitteln und Spenden. Auch private Leistungen zu marktüblichen Bedingungen, zum Beispiel ausländische Direktinvestitionen, andere Sicherheiten, Beteiligungen und Ähnliches mit entwicklungspolitischem Bezug, werden in der Statistik der Entwicklungszusammenarbeit erfasst. Diese hatten im Jahr 2014 mit 65 % den größten Anteil an den Gesamtnettleistungen Deutschlands für Entwicklungszusammenarbeit. Die ODA-Leistungen in Höhe von rund 12,5 Milliarden Euro machten etwa 31 % der Gesamtleistungen für Entwicklungszusammenarbeit aus, die Leistungen der Nichtregierungsorganisationen betragen knapp 3 %³ und die OOF-Leistungen stellten lediglich 0,5 % der Gesamtleistungen für Entwicklungszusammenarbeit dar. [↘ Grafik 2](#)

In Grafik 2 enthalten sind auch die Exportkredite, die bis einschließlich Berichtsjahr 2015 je nach Herkunft der Mittel in den Kategorien OOF (andere öffentliche Leistungen) oder Private Leistungen zu marktüblichen Bedingungen erfasst wurden. Ab Berichtsjahr 2016 werden alle öffentlichen (direkt vergebenen) und öffentlich garantierten/versicherten (privaten) Exportkredite in einer neuen und eigenständigen Kategorie zusammengefasst. Dies ist bereits eine der Änderungen im Zuge der Reform der Statistik der Entwicklungszusammenarbeit, auf deren Ursachen und Inhalte das folgende Kapitel eingeht.

³ Die Zahlen sind nur Näherungswerte, da die Erhebung der privaten Nichtregierungsorganisationen keine Vollerhebung ist.

Grafik 2

Nettofinanzvolumen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit 2014
Mrd. EUR



ODA: öffentliche Leistungen für Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance)
OOF: andere öffentliche Leistungen (Other Official Flows)

2016 - 01 - 0778

3

Die Modernisierung der Statistik der Entwicklungszusammenarbeit

In der Entwicklungsfinanzierung spielt sich in den letzten Jahrzehnten eine “triple revolution in goals, actors and tools” (Severino/Ray, 2009, hier: Seite 17) ab. Oberstes Ziel der Entwicklungszusammenarbeit ist nicht mehr ausschließlich die Armutsreduzierung, zunehmend rücken auch Themen wie Frieden und Sicherheit sowie der Schutz globaler öffentlicher Güter in den Mittelpunkt. Zudem diversifizieren sich die Akteure der Entwicklungszusammenarbeit und mit ihnen auch die verwendeten Instrumente der Entwicklungsfinanzierung.

Die ODA-Definition ließ zwar Raum für Interpretationen, hat sich jedoch im Kern seit über 40 Jahren kaum verändert (Hynes/Scott, 2013, hier: Seite 2; Scott, 2015). Vor allem die Konsenspflicht im Entwicklungsausschuss der OECD und seinem Untergremium, der Arbeitsgruppe für Statistik, ließ viele Reformideen immer wieder scheitern. Verhindert wurden größere Reformen der ODA aber auch, da nicht der Verdacht aufkommen sollte, dass die Geberländer durch eine veränderte Methodik

leichter das für 2015 festgesetzte 0,7%-Ziel erreichen könnten, ohne dafür echte budgetäre Anstrengungen zu unternehmen. So baute sich über die Jahrzehnte ein „Reformstau“ (Riegler, 2015, hier: Seite 136) auf. Das bisherige ODA-Konzept stand zunehmend in der Kritik und galt als „reformbedürftig und nicht mehr dem ‚Stand der Diskussion‘ angemessen“ (Klingebiel, 2014). Hauptkritikpunkte waren kontraproduktive Anreizstrukturen, die nachlassende Relevanz von ODA und die inhaltliche Unschärfe der ODA-Definition, die in diesem Kapitel detailliert dargestellt werden.

Der DAC erkannte 2012 den Reformbedarf und nutzte „a small window of opportunity“ (OECD, 2014a, hier: Seite 3) zur Entwicklung eines genaueren und umfassenden statistischen Systems zur Erfassung der Leistungen der Entwicklungsfinanzierung für die Zeit nach 2015. Das DAC-Ministertreffen im Dezember 2012 erteilte hierzu das entsprechende Mandat und in den folgenden Jahren beschäftigte sich vor allem die Arbeitsgruppe WP-STAT damit, Modernisierungsvorschläge zu erarbeiten. Zwei wichtige Meilensteine in der Modernisierung der Statistik der Entwicklungszusammenarbeit stellten die DAC-Ministertreffen im Dezember 2014 und Februar 2016 dar, auf deren Beschlüsse im Folgenden ebenfalls eingegangen wird.

3.1 Modernisierung der Berechnungsgrundlagen

Bisheriges System – falsche Anreizstrukturen und Interpretationsspielräume

Die Entwicklung und zunehmende Bedeutung neuer Finanzinstrumente konnte durch die mehr als 40 Jahre alte ODA-Definition nicht mehr ausreichend abgebildet werden. Zudem ergaben sich teilweise unerwünschte, negative Anzeizeffekte, die erfolgreiche Projekte mit negativer ODA „bestrafen“ und scheiternde Projekte mit positiver ODA „belohnen“ (Riegler, 2015, hier: Seite 137). Ein Beispiel hierfür sind Beteiligungen, bei deren Kauf das Kapital zunächst als ODA zählt – beim Verkauf müssen jedoch die Verkaufserlöse gemeldet werden und zählen in dem entsprechenden Jahr als negative ODA (in der Nettobetrachtung). Wenn die Wertentwicklung der Beteiligung positiv ist, ist der Verkaufserlös größer als die ursprüngliche Investition – über den Zeitver-

lauf betrachtet, wurde somit in der Summe negative ODA generiert. Anders bei einem geringeren Verkaufserlös im Vergleich zur ursprünglichen Investition – Wertverluste generieren in der Summe positive ODA.

Auch durch die verstärkte Nutzung von Darlehen als Instrument der finanziellen Zusammenarbeit bestand in den letzten Jahren zunehmend Reformbedarf. Bisher ist der gesamte Nettokapitalfluss eines Darlehens ODA-anrechenbar, wenn das Darlehen ein Zuschuss-/Schenkungsselement von mindestens 25 % beinhaltet⁴ sowie im Grundsatz konzessionär ist. Die Mitgliedstaaten des DAC interpretierten diese Vorgabe allerdings sehr unterschiedlich, was dazu führte, dass die Geberleistungen nur noch bedingt vergleichbar waren (Riegler, 2015, hier: Seite 136; Keijzer/Klingebiel, 2015). Daher beauftragte das DAC-Ministertreffen im Jahr 2012 die Arbeitsgruppe WP-STAT mit der Erarbeitung einer eindeutigen, quantitativen Definition von Konzessionalität und einer einheitlichen Regelung der Meldepraxis von Darlehen (OECD, 2014b).

Neue Beschlüsse – Zuschussäquivalentmodell und Neudefinition der Konzessionalität

Auf dem DAC-Ministertreffen 2014 wurde eine eindeutige, rein quantitative Definition von Konzessionalität beschlossen. Ab dem Berichtsjahr 2018 sind sowohl die Mindestzuschusselemente, die ein Darlehen enthalten muss, um als ODA zu gelten, als auch die Diskontsätze, die zur Berechnung des Mindestzuschusselements dienen, nach Länderkategorien⁵ gestaffelt. So sollen Anreize für eine günstigere Darlehensvergabe an die am wenigsten entwickelten Länder (LDC: least developed countries) gesetzt werden. Der neue Diskontsatz besteht aus einer Basisrate, die sich an den Vorgaben des Internationalen Währungsfonds orientiert und in regelmäßigen Abständen aktualisiert wird, sowie einem festen Risikoaufschlag. Hiermit wird das Risiko des Zahlungsausfalls, welches der Geber auf sich nimmt, künftig mit eingepreist. Dies bedeutet gleichzeitig, dass die ODA-Melderegeln für Schuldenerlasse ebenfalls überarbeitet werden müssen, um die Kosten des tatsächlichen Ausfalls bei Schuldenerlass nicht doppelt zu zählen.

➤ Tabelle 1

- 4 Zur Berechnung des Gegenwartswertes wird eine Diskontrate von 10% verwendet.
- 5 Die Einteilung nach Länderkategorien beruht auf dem Pro-Kopf-Einkommen.

Tabelle 1

Neue ODA-Anrechenbarkeitsregeln für Darlehen an Staaten nach Länderkategorien

	Am wenigsten entwickelte Länder und andere Länder mit niedrigem Einkommen	Länder mit geringerem mittlerem Einkommen	Länder mit höherem mittlerem Einkommen
	%		
Neuer Diskontsatz (insgesamt)	9	7	6
Diskontsatz (Basis)	5	5	5
Diskontsatz Risikoaufschlag	4	2	1
Mindestzuschusselemente	45	15	10

Auch für Darlehen an multilaterale Organisationen wurden im Jahr 2016 neue Berechnungsregeln verabschiedet.⁶ [↪ Tabelle 2](#)

Tabelle 2

Neue ODA-Anrechenbarkeitsregeln für Darlehen an multilaterale Organisationen

	Globale Institutionen und Fonds, multilaterale Entwicklungsbanken (MDBs)	Regionale und subregionale Institutionen (ohne MDBs) sowie andere Institutionen
	%	
Neuer Diskontsatz (insgesamt)	5	6
Diskontsatz (Basis)	5	5
Diskontsatz Anpassungsfaktor	–	1
Mindestzuschusselemente	10	10

Grundsätzlich neu geregelt wurde nicht nur die Berechnung des Zuschusselements von Darlehen, sondern auch die Anrechnungspraxis von Darlehen als ODA. Bisher wurde, wie oben beschrieben, der gesamte Darlehensbetrag (Nettokapitalfluss) als ODA angerechnet, sofern das Mindestzuschusselement erreicht wurde. Auf dem DAC-Ministertreffen 2014 wurde eine grundsätzliche Änderung dieser Anrechnungspraxis beschlossen. Künftig wird lediglich der Zuschussanteil eines Darlehens auf die ODA angerechnet – das sogenannte Zuschussäquivalent, das sich aus der Multiplikation des Zuschusselements mit dem Auszahlungsbetrag ergibt. Auch für andere Finanzinstrumente soll künftig nur das Zuschussäquivalent anrechenbar sein. Eine Nettobetrachtung von Finanzflüssen wird durch Einführung des Zuschussäquivalentsystems entfallen. In einer Übergangsperiode von 2015 bis 2017 sollen beide Berechnungssysteme parallel laufen. Ab Berichtsjahr 2018 wird die ODA dann ausschließlich nach der neuen Zuschussäquivalentmethode ausgewiesen.

⁶ Die Berechnungsregeln für Darlehen an private Unternehmen/ Institutionen werden zurzeit noch im DAC verhandelt.

3.2 Neue Quellen der Entwicklungsfinanzierung

Herausforderung – Nachlassende Bedeutung von ODA

Weiterer Modernisierungsdruck entstand durch die nachlassende Bedeutung von ODA als Quelle der Entwicklungsfinanzierung. So stellt Klingebiel (2014) fest, dass „nur ein kleiner Teil der international verfügbaren Finanzmittel für Entwicklungsländer [...] ODA-Mittel“ sind, was vor allem für die Länder mit höherem mittlerem Einkommen (UMIC: upper middle-income countries) zutrefte. Für die am wenigsten entwickelten Länder bleibt ODA eine wichtige Finanzquelle, aber auch in diesen Ländern nimmt die durchschnittliche Abhängigkeit von ODA ab. Auch Betz (2015, hier: Seite 25) stellt fest, dass der Anteil des Gesamt-ODA-Volumens an externen Kapitalzuflüssen in Entwicklungsländer stark zurückgegangen ist. Andere Finanzierungsquellen, wie private ausländische Direktinvestitionen, Dreieckskooperationen⁷ sowie sogenannte Remittances⁸, gewinnen im Umkehrschluss zunehmend an Bedeutung.

Neue Rolle von ODA zur Mobilisierung privater Mittel

Die Erschließung neuer Quellen zur Entwicklungsfinanzierung, zusätzlich zur ODA, wurde bereits 2002 auf der ersten Konferenz zur Entwicklungsfinanzierung

⁷ In Dreieckskooperationen arbeitet ein traditionelles DAC-Geberland mit einem Schwellenland (Süd-Geber) und einem Entwicklungsland (Empfänger) zusammen (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, 2016d). Diese Art der Zusammenarbeit soll ab Berichtsjahr 2016 ebenfalls in der Statistik der Entwicklungszusammenarbeit erfasst werden.

⁸ Rücküberweisungen (remittances) sind Geldtransfers (vor allem Überweisungen) von Migranten/Personen mit Migrationshintergrund in ihre Herkunftsländer.

beschlossen. ODA soll hierbei die neue Rolle eines Hebelmechanismus beziehungsweise „Katalysators“ privater – internationaler wie einheimischer – Finanzmittel einnehmen (Vereinte Nationen, 2015, hier: Seite 18). Entwicklungsfinanzierer, wie die Entwicklungsbank der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), begannen, öffentliche Mittel mit Marktmitteln zu mischen und zunehmend mit dem Privatsektor zusammenzuarbeiten. Somit wuchs der Druck auf den DAC, die Aktivitäten der bilateralen Entwicklungsfinanzinstitutionen⁹ (Development Finance Institutions) und die von ihnen verwendeten Privatsektorinstrumente in der Statistik abzubilden sowie Methoden zu entwickeln, den Mobilisierungseffekt von öffentlichen Mitteln im Bereich der privaten Ressourcen zu messen und zu erfassen (Riegler, 2015, hier: Seite 136 ff.).

Auf dem DAC-Ministertreffen 2016 wurden die Rahmenbedingungen für die Erfassung der Leistungen von bilateralen Entwicklungsfinanzinstitutionen beschlossen. Die Kapitalflüsse können entweder zu dem Zeitpunkt der Übertragung der öffentlichen Mittel an die bilateralen Entwicklungsfinanzinstitutionen gemeldet werden („institutioneller Ansatz“) oder zum Zeitpunkt der Auszahlung der Mittel von der Entwicklungsfinanzinstitution an ein privates Unternehmen oder eine Institution in einem Entwicklungsland („instrumenten-spezifischer Ansatz“). Der Melder darf einen Ansatz wählen, ist dann aber für eine gewisse Zeit darauf festgelegt. Der DAC nimmt an, dass beide Ansätze über längere Zeit gesehen ähnliche ODA-Werte generieren. Um dies zu kontrollieren, sind die bilateralen Entwicklungsfinanzinstitutionen verpflichtet, ihre Daten nach beiden Methoden an den DAC zu melden. Der DAC wird zudem für alle bilateralen Entwicklungsfinanzinstitutionen eine ODA-Anrechenbarkeitsprüfung (ähnlich dem Verfahren bei multilateralen Organisationen) durchführen, um zu bewerten, ob alle ihre Aktivitäten oder nur Teile davon ODA-anrechenbar sind.

Zudem wurden Verfahren erarbeitet, um den Effekt der Mobilisierung privater Mittel von drei Finanzinstrumenten zu berechnen: Garantien, Konsortialkredite und Anteile an kollektiven Kapitalanlagen (sogenannten „collective investment vehicles“), die erstmals ab dem Berichtsjahr 2016 in der Statistik abgebildet werden können (OECD, 2016a).

⁹ In Deutschland ist dies die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH.

3.3 Umfassendes und faires Bild von Geberleistungen

Kritik: „too much, too little and the wrong types of things“

Die ODA erfasse „zu viel, zu wenig und das Falsche“ (Severino/Ray, 2009, hier: Seite 17) – so lautet eine weitere Kritik am bisherigen ODA-Konzept. Die einen kritisieren, dass ODA in bestimmten Bereichen zu wenig der tatsächlichen Leistungen, wie zum Beispiel Garantien, abbildet. Gleichzeitig steht das ODA-Konzept aufgrund der Anrechenbarkeitsregeln für einige Sonderfälle, wie Flüchtlingskosten, Studienplatzkosten, Verwaltungskosten und Kosten für entwicklungspolitische Bildung im Inland, in der Kritik, da diese nicht direkt den Entwicklungsländern zugutekommen, die ODA-Zahlen aber teilweise stark erhöhen (Klingebiel, 2014; Keijzer, 2014). Auch Nichtregierungsorganisationen und ihre Verbände, wie VENRO (Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V., 2016) und Concord (Confédération européenne des ONG d’urgence et de développement, 2015), fordern daher schon seit Jahren eine «genuine aid» (Concord, 2015, hier: Seite 16), in der diese und ähnliche Kosten, die nicht direkt den Entwicklungsländern zugutekommen, nicht mehr auf die ODA angerechnet werden.

Neue Messgröße: Total Official Support for Sustainable Development

Diese Idee einer „purifizierten“ ODA-Quote“ (Riegler, 2015, hier: Seite 137) hat sich im DAC allerdings nicht durchgesetzt. Stattdessen wird vielmehr daran gearbeitet, die Erhebung auf andere Leistungen auszuweiten. Ziel ist, ein umfassendes und faires Gesamtbild der – auch im weitesten Sinne relevanten – öffentlichen und öffentlich mobilisierten Leistungen für Entwicklung abbilden zu können. Hierzu soll eine neue Messgröße eingeführt werden, die ODA nicht ersetzen, sondern ergänzen soll: Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD). In der momentanen Arbeitsdefinition (OECD, 2016b) soll TOSSD alle öffentlichen und öffentlich mobilisierten Mittel erfassen, die Entwicklung in Entwicklungsländern oder die Voraussetzungen

für Entwicklung (“enabler”)¹⁰ fördern. Damit umfasst TOSSD nicht nur ODA und OOF, sondern geht darüber hinaus. Auch eine Verknüpfung mit den globalen Nachhaltigkeitszielen der Agenda 2030 wird angestrebt. Das neue TOSSD-Konzept soll im Jahr 2017 durch die internationale Gemeinschaft auf OECD- und UN-Ebene verabschiedet werden.

4

Nationale Methodik und Auswirkungen der internationalen Beschlüsse

Die internationalen Beschlüsse zur Modernisierung der Statistik der Entwicklungszusammenarbeit müssen in einer Übergangsphase von 2015 bis 2018 in die nationalen Erhebungs-, Aufbereitungs- und Auswertungsinstrumente implementiert werden. Dieses Kapitel erläutert daher die nationale Methodik und gibt einen Ausblick auf den Anpassungsbedarf der kommenden Jahre.

Ein Beispiel, bei dem alle drei Bereiche der Erhebung, Aufbereitung und Auswertung betroffen sind, ist die Einführung des Zuschussäquivalentsystems, die im Berichtsjahr 2015 zunächst für Darlehen an Staaten und multilaterale Organisationen erfolgte (siehe Abschnitt „Neue Beschlüsse – Zuschussäquivalentmodell und Neudefinition der Konzessionalität“). Da Deutschland ein großer Darlehensgeber ist (der Anteil von Darlehen an der Gesamt-ODA lag 2014 bei 29%; OECD, 2015), hat diese Umstellung insbesondere Auswirkungen auf die Meldung der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) Entwicklungsbank, die einen Großteil der ODA-anrechenbaren Darlehen Deutschlands vergibt. Das Statistische Bundesamt passte daher die Erhebungsunterlagen für die Kreditanstalt für Wiederaufbau an und fragte im Berichtsjahr 2015 erstmals das Zuschussäquivalent sowie die für eine langfristige Nachverfolgung der Darlehen notwendige einheitliche Erkennungsnummer (CRS-ID – Creditor Reporting System-ID) für die entsprechenden Darlehen ab (Näheres zum Berichtskreis und zur Erhebungsmethodik folgt in Abschnitt 4.1). Gleichzeitig musste das Statistische Bundesamt auch

10 Als Voraussetzungen für Entwicklung werden zum Beispiel der Schutz globaler öffentlicher Güter, wie der Klimaschutz und umfassende Leistungen im Bereich Frieden und Sicherheit, angesehen, die bisher nur sehr beschränkt ODA-anrechenbar waren.

die Änderungen der internationalen Meldeformate, die in Abschnitt 4.2 erläutert werden, in seine Auswertungsprogramme übernehmen und eine gänzlich neue Auswertungstabelle konzipieren.

4.1 Berichtskreis und Datenerhebung

Die Kreditanstalt für Wiederaufbau ist einer der Melder der finanziellen Zusammenarbeit¹¹, ebenso wie die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH, die Euler Hermes Aktiengesellschaft und die Deutsche Bundesbank. Daten der technischen Zusammenarbeit¹² werden von den Bundesministerien, allen Bundesländern und der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit mbH gemeldet. Zudem werden im Rahmen der privaten Entwicklungszusammenarbeit etwa 1 200 entwicklungspolitische Nichtregierungsorganisationen aufgefordert, auf freiwilliger Basis Leistungen aus Spenden und Mitgliedsbeiträgen zu melden. Es ist möglich, dass der Berichtskreis künftig ausgeweitet wird, insbesondere im Hinblick auf die Erfassung öffentlich mobilisierter privater Mittel (siehe Abschnitt „Neue Rolle von ODA zur Mobilisierung privater Mittel“) und im Hinblick auf die Neuregelung der Erfassung von Exportkrediten.

Auch die Erhebungsmerkmale werden im Zuge der Modernisierung der Statistik erweitert und angepasst. Derzeit werden beispielsweise die Art der Leistung, die Herkunft der Mittel und bei Krediten die finanziellen Konditionen (zum Beispiel Laufzeit, Zinsrate) erhoben. Ebenfalls erfasst werden unter anderem der Vertragstyp, der Empfänger der Leistung, die Höhe des Plan- und des Auszahlungsbetrags, die Lieferbindung¹³, der Förderbereich sowie Projektbezeichnungen und -ziele in Deutsch und Englisch. Durch die internationalen Neuerungen kommen Erhebungsmerkmale, wie das

11 Die finanzielle Zusammenarbeit unterstützt die Partnerländer bei der Finanzierung von entwicklungswichtigen Maßnahmen und verwendet verschiedene Finanzinstrumente, wie Darlehen, Beteiligungen, Zinssubventionen, Exportkredite, Umschuldungen und Schuldenerlasse.

12 Die technische Zusammenarbeit umfasst vor allem Beratungsleistungen sowie in begrenztem Umfang auch die Lieferung von Sachgütern. Sie erfolgt in Form von Zuschüssen, das heißt als Direktleistung, die vom Partnerland nicht zurückerstattet werden muss.

13 Lieferbindung bedeutet die „vertragliche Bindung von Kapitalhilfe an Lieferungen und Leistungen aus dem Geberland“ (Nuscheler, 2012, hier: Seite 421). In der Statistik der Entwicklungszusammenarbeit wird erhoben, wie hoch die prozentuale Lieferbindung der gemeldeten Geldmittel ist.

Zuschussäquivalent, hinzu. Auch die Förderbereiche werden erheblich ausgeweitet, insbesondere um internationale Transparenzanforderungen zu erfüllen und um den Beitrag der Projekte für die globalen Nachhaltigkeitsziele abbilden zu können. Bei einer solchen Umstellung muss nicht nur das Statistische Bundesamt die nationalen Erhebungsunterlagen anpassen, sondern auch einige Melder, die mit Datenbanken arbeiten, müssen ihre IT-Systeme entsprechend umprogrammieren.

4.2 Datenaufbereitung und Veröffentlichung

Die neu hinzukommenden Erhebungsmerkmale müssen auch in den Prüfsystemen berücksichtigt werden und finden sich zum Teil auch in den Auswertungstabellen wieder. Die Prüfung der von den Meldern bis zum 31. März eines Jahres übermittelten Daten des vorangegangenen Jahres erfolgt sowohl maschinell als auch manuell (Sichtprüfung) anhand komplexer Kriterien, teils von der OECD vorgegeben und teils im Fachbereich und in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung entwickelt. Auch diese sind an die neuen internationalen Vorgaben anzupassen. Die Übermittlung der gesammelten und geprüften Daten an den DAC zum 15. Juli eines Jahres für das vorangegangene Berichtsjahr erfolgt in zwei verschiedenen Formaten: dem CRS++ (Creditor Reporting System) und den DAC-Tabellen. Im CRS++ werden alle Projekte beziehungsweise gemeldeten Leistungen einzeln anhand von zurzeit (Berichtsjahr 2015) 55 Erhebungsmerkmalen dargestellt (Details siehe auch Dietz/Gude, 2007, hier: Seite 296). Mit Ausnahme der Daten der Deutschen Bundesbank werden in Deutschland alle an den DAC gemeldeten ODA-, OOF- und privaten Daten im CRS++ abgebildet. Zusätzlich zu den zurzeit etwa 15 000 deutschen Projekteinzelmeldungen im CRS++ umfasst die Datenlieferung an den DAC auch drei Tabellen, die die Leistungen in aggregierter Form abbilden.¹⁴ Seit dem Berichtsjahr 2015 meldet Deutschland zusätzlich die neue Tabelle DAC1bis, die die ODA-Leistungen nach der neuen Zuschussäquivalentmethode darstellt.

¹⁴ Aufgrund der sehr guten Datenqualität kann Deutschland seit einigen Jahren im sogenannten Converged-Format melden. Dies bedeutet, dass für eine vollständige Meldung nur noch die Tabellen DAC1, DAC1bis und Validation Table nötig sind. Die DAC4 meldet Deutschland zusätzlich. Der DAC erstellt die Tabellen DAC2a, DAC2b, DAC3a und DAC5 selbst aus dem CRS++ (Dietz/Gude, 2007, hier: Seite 296).

Das CRS++ und die DAC-Tabellen werden seitens des DAC in enger Zusammenarbeit mit dem jeweiligen Mitgliedstaat im Herbst eines jeden Jahres eingehend auf Vollständigkeit, Kohärenz und Genauigkeit/Fehlerfreiheit entsprechend der Meldevorgaben geprüft. Gegen Jahresende veröffentlicht der DAC die endgültigen Zahlen des Vorjahres sowohl in Form des CRS++ als auch der DAC-Tabellen auf seiner Website. Zudem werden derzeit knapp 40 nationale Tabellen und Grafiken im Rahmen der sogenannten Statistikmappe für das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung erstellt, die teilweise auf den Webseiten des Ministeriums und des Statistischen Bundesamtes veröffentlicht werden und zur Beantwortung von Anfragen sowie in der nationalen Berichterstattung verwendet werden.¹⁵

Die umfangreichen Veränderungen innerhalb der Statistik der Entwicklungszusammenarbeit werden sich auch in den entsprechenden nationalen und internationalen Tabellenformaten niederschlagen und dort einen erheblichen Anpassungsbedarf verursachen – angefangen von der Konzeption der neuen Tabellen und Inhalte, über die Programmierung bis zur Erstellung und Anpassung der Tabellenrahmen.

5


Fazit und Ausblick

Ziele und Methoden der Entwicklungsfinanzierung haben sich in den letzten Jahrzehnten stark verändert, doch die Kerndefinitionen der Statistik der Entwicklungszusammenarbeit, die seit den 1960er-Jahren vom Entwicklungsausschuss der OECD erhoben wird, blieb seit über 40 Jahren nahezu unverändert. Die Schere zwischen der Realität der Entwicklungsfinanzierung und ihrer statistischen Abbildbarkeit öffnete sich immer weiter. Es entwickelten sich kontraproduktive Anreizstrukturen, die erfolgreiche Projekte mit negativer ODA „bestrafen“, und auch die definitorische Unschärfe der ODA-Anrechenbarkeitsregeln wurde zunehmend kritisiert. Analog zum Post-2015-Prozess der Agenda für nachhaltige Entwicklung nutzte auch der DAC die Chance, die Statistik der Entwicklungszusammenarbeit

¹⁵ Zu den Inhalten siehe Dietz/Gude, 2007, sowie unter www.bmz.de und www.destatis.de

für die Zeit nach 2015 zu modernisieren. Drei zentrale Neuerungen wurden bisher beschlossen:

- › die Einführung des Zuschussäquivalentsystems, bei dem künftig nur noch der Zuschussanteil eines Darlehens ODA-anrechenbar sein wird;
- › die Neuregelung der Berechnung des Zuschusselements von Darlehen an Staaten und multilaterale Organisationen und die zu erreichenden Mindestzuschusselemente sowie
- › die Ausweitung der Erhebung auf öffentlich mobilisierte private Mittel.

Weitere Modernisierungsschritte, wie Berechnungsregeln für das Zuschusselement von Privatsektorinstrumenten, die Neuregelung der ODA-Anrechenbarkeit von Kosten im Geberland, die Einführung der neuen Messgröße TOSSD und die Anpassung an die Agenda 2030, werden in nächster Zeit folgen. Mit der Implementierung der internationalen Beschlüsse in die nationalen Erhebungs-, Aufbereitungs- und Auswertungssysteme in den kommenden Jahren liegt eine große Aufgabe vor dem Statistischen Bundesamt und den Datenmeldern – die genauen Auswirkungen sind noch nicht vollständig abzusehen. Ab dem Berichtsjahr 2018 soll die grundlegende Modernisierung der Statistik der Entwicklungszusammenarbeit auf internationaler Ebene abgeschlossen sein. Ob die Reformen letztlich die gewünschten Auswirkungen auf die statistische Genauigkeit haben werden und ODA, auch vor dem Hintergrund der Einführung von TOSSD, seine hohe politische Relevanz behält, werden die nächsten Jahre zeigen. 

LITERATURVERZEICHNIS

- Betz, Joachim. *Umbruch in der Entwicklungsfinanzierung?* In: Bundeszentrale für politische Bildung (Herausgeber). Aus Politik und Zeitgeschichte. Entwicklungszusammenarbeit. Jahrgang 65. Ausgabe 7–9/2015, Seite 23 ff.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). *Ziele der internationalen Entwicklungspolitik*. 2016a. [Zugriff am 26. September 2016]. Verfügbar unter: www.bmz.de
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). *Leitfaden „Was ist Official Development Assistance (ODA)?“*. 2016b. [Zugriff am 8. November 2016]. Verfügbar unter: www.bmz.de
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). *Kurzübersicht der Förderbereichsschlüssel (FBS) ab dem Berichtsjahr 2015*. 2016c. [Zugriff am 8. November 2016]. Verfügbar unter: www.bmz.de
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). *Dreieckskooperationen. Neue Wege der Zusammenarbeit gehen*. 2016d. [Zugriff am 8. November 2016]. Verfügbar unter: www.bmz.de
- Confédération européenne des ONG d'urgence et de développement (Concord). *Concord AidWatch2015. Looking to the future, don't forget the past – Aid beyond 2015*. 2015. [Zugriff am 8. November 2016]. Verfügbar unter: library.concordeurope.org
- Deutscher Bundestag. *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. Aktuelle Entwicklungen der ODA-Quote*. Bundestags-Drucksache 18/8479. 2016. [Zugriff am 8. November 2016]. Verfügbar unter: dip21.bundestag.de
- Dietz, Otto/Gude, Juliane. *Statistik der Entwicklungszusammenarbeit. Methodik und Ergebnisse*. In: Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 3/2007, Seite 291 ff.
- Hynes, William/Scott, Simon. *The Evolution of Official Development Assistance: Achievements, Criticisms and a Way Forward*. OECD Development Co-operation Working Papers, No. 12. 2013. OECD Publishing. [Zugriff am 8. November 2016]. Verfügbar unter: www.oecd-ilibrary.org/
- Keijzer, Niels. *Entwicklungsfinanzierung. Neue Messweise*. In: E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit. Jahrgang 55, Ausgabe 8/2014, Seite 342 ff.
- Keijzer, Niels/Klingebiel, Stephan. *Finanzierung globaler Entwicklung: Welche Rolle kann öffentliche Entwicklungszusammenarbeit spielen?* In: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Herausgeber). Analysen und Stellungnahmen 4/2015. [Zugriff am 9. November 2016]. Verfügbar unter: www.die-gdi.de
- Klingebiel, Stephan. *Zur Zukunft des ODA-Konzepts: Die politischen Aspekte einer scheinbar technischen Diskussion*. In: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Herausgeber). Analysen und Stellungnahmen 8/2014. [Zugriff am 17. August 2016]. Verfügbar unter: www.die-gdi.de

LITERATURVERZEICHNIS

Nuscheler, Franz. *Entwicklungspolitik. Lern- und Arbeitsbuch*. 7. überarbeitete Auflage. Bonn 2012.

Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). *Modernising the DAC's development finance statistics*. DCD/DAC(2014)9. Paris 2014a. [Zugriff am 8. November 2016]. Verfügbar unter: www.oecd.org

OECD. *DAC High Level Meeting. Background Paper: The treatment of loan concessionality in DAC statistics*. 2014b. [Zugriff am 8. November 2016]. Verfügbar unter: www.oecd.org

OECD. *Statistics on Resource Flows to Developing Countries*. 2015. [Zugriff am 8. November 2016]. Verfügbar unter: www.oecd.org

OECD. *Amounts mobilised from private sector for development*. 2016a. [Zugriff am 8. November 2016]. Verfügbar unter: www.oecd.org

OECD. *TOSSD Compendium for Public Consultation. Draft 2016*. 2016b. [Zugriff am 8. November 2016]. Verfügbar unter: www.oecd.org

Riegler, Hedwig. *DAC-Statistik im Umbruch: Modernisierung oder Zahlenspielerei?* In: Österreichische Forschungsstiftung für Internationale Entwicklung (ÖFSE) (Herausgeber). *Österreichische Entwicklungspolitik 2015. Rohstoffe und Entwicklung*. 2015, Seite 135 ff. [Zugriff am 8. November 2016]. Verfügbar unter: www.oefse.at

Scott, Simon. *The accidental birth of "official development assistance"*. In: OECD Development Co-operation Working Papers. Nr. 24, OECD Publishing, Paris 2015. [Zugriff am 8. November 2016]. Verfügbar unter: www.oecd-ilibrary.org/

Severino, Jean-Michel/Ray, Olivier. *The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy*. In: Center for Global Development (Herausgeber). Working Paper No. 167. 2009. [Zugriff am 11. November 2016]. Verfügbar unter: www.files.ethz.ch

Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. (VENRO). *Die Entwicklung der deutschen ODA-Quote bis 2020: Wie aus Anspruch Realität werden kann*. 2016. [Zugriff am 8. November 2016]. Verfügbar unter: venro.org

Vereinte Nationen. *Outcome document of the Third International Conference on Financing for Development: Addis Ababa Action Agenda*. 2015. [Zugriff am 8. November 2016]. Verfügbar unter: www.un.org

Herausgeber

Statistisches Bundesamt, Wiesbaden

www.destatis.de

Schriftleitung

Dieter Sarreither, Präsident des Statistischen Bundesamtes

Redaktionsleitung: Kerstin Hänsel

Redaktion: Ellen Römer

Ihr Kontakt zu uns

www.destatis.de/kontakt

Erscheinungsfolge

zweimonatlich, erschienen im Dezember 2016

Das Archiv aller Ausgaben ab Januar 2001 finden Sie unter www.destatis.de/publikationen

Print

Einzelpreis: EUR 18,- (zzgl. Versand)

Jahresbezugspreis: EUR 108,- (zzgl. Versand)

Bestellnummer: 1010200-16006-1

ISSN 0043-6143

ISBN 978-3-8246-1048-8

Download (PDF)

Artikelnummer: 1010200-16006-4, ISSN 1619-2907

Vertriebspartner

IBRo Versandservice GmbH

Bereich Statistisches Bundesamt

Kastanienweg 1

D-18184 Roggentin

Telefon: +49 (0) 382 04 / 6 65 43

Telefax: +49 (0) 382 04 / 6 69 19

destatis@ibro.de

Papier: Metapaper Smooth, FSC-zertifiziert, klimaneutral, zu 61% aus regenerativen Energien

© Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2016

Vervielfältigung und Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangabe gestattet.