

Fact oder Fiction?

Mit der Modernisierung der Statistik der internationalen Entwicklungsfinanzierung bricht das DAC statistische Grundprinzipien.

Von **Hedwig Riegler** und **Michael Obrovsky**

Das Development Assistance Committee (DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) ist seit den 1960er Jahren Hauptquelle für Statistik über Öffentliche Entwicklungshilfeleistungen (Official Development Assistance, ODA) und führt auch Statistiken über andere öffentliche und private Entwicklungsfinanzierungen. Diese Daten stellen die Grundlage für die Beurteilung der Finanzflüsse der Industriestaaten an den globalen Süden dar und dienen unter anderem als Basis für Entscheidungen bilateraler und multilateraler Akteure der Entwicklungspolitik. Aufgrund sich verändernder geopolitischer Kontexte und finanzieller Instrumente in den letzten 60 Jahren und auch aufgrund des politischen Interesses, sowohl das Entwicklungshilfenarrativ als auch den wirtschaftlichen und politischen Einfluss im globalen Süden aufrecht zu erhalten, drängten die DAC-Mitglieder auf eine Modernisierung des ODA-Konzeptes. Einige der neuen Regelungen brechen jedoch sowohl mit den Eckpfeilern der ODA-Definition als auch mit den Grundsätzen einer seriösen, validen Statistik.

Modernisierung – oder das Ende des bisherigen ODA-Konzepts?

Mit der Idee der internationalen Entwicklungszusammenarbeit wurden von Beginn an quantitative Ziele verknüpft. Die Schaffung des DAC – Development Assistance Committee unter dem Dach der OECD und eines Systems zur statistischen Erfassung der Finanzströme an Entwicklungsländer, heute kurz „DAC-Statistik“ genannt, legten den Grundstein zur Institutionalisierung der Entwicklungszusammenarbeit. Aufgabe der DAC-Statistik seit den 1960er Jahren ist es also, die Erreichung der gesetzten quantitativen Ziele zu dokumentieren und die Messung von Entwicklungsfinanzierungen auf Basis einer Statistikrichtlinie zu etablieren und weiterzuentwickeln. Dabei müssen sowohl relevante Ströme als auch die Methode ihrer Messung definiert werden. Bereits 1960 drückte die UNO-Generalversammlung die Hoffnung auf einen „substantiellen Anstieg der internationalen Hilfe und Finanzkapitalströme aus, sodass diese so rasch wie möglich ca. 1% des gemeinsamen Bruttosozialproduktes¹ der wirtschaftlich höher entwickelten Länder erreichen sollten“ (OECD, 2006)². Dieses 1%-Ziel für alle Ressourcenströme an Entwicklungsländer etablierte sich im Rahmen der OECD/DAC-Gebergemeinschaft in den 1960er-Jahren und gilt bis heute, nur wurde es nach dem Beschluss des 0,7%-Ziels für ODA nicht mehr beachtet und geriet völlig in Vergessenheit. Der von der Weltbank beauftragte und 1969 veröffentlichte Bericht der Pearson-Kommission³ (Pearson, 1969) empfahl 0,7% des Nationaleinkommens als Zielquote für ODA, gemessen mithilfe des OECD/DAC ODA-Konzepts. Die OECD/DAC-Mitglieder nahmen dieses Ziel 1970 im Rahmen einer

von der UNO-Generalversammlung verabschiedeten Resolution an, die vorsah, dass „jedes höher entwickelte Land seine öffentlichen Entwicklungshilfeleistungen (ODA) sukzessive anheben und bestmögliche Anstrengungen unternehmen solle, zumindest einen Nettobetrag von 0,7% seines Bruttosozialproduktes⁴ zu Marktpreisen bis Mitte des Jahrzehnts zu erreichen.“⁵ Dieses Ziel wurde in den vergangenen 50 Jahren nur von wenigen DAC-Ländern erreicht. Auch die vorläufigen ODA-Daten für das Jahr 2020 zeigen, dass nur Schweden, Norwegen, Luxemburg, Dänemark, Deutschland und Großbritannien das 0,7% ODA Ziel überschritten oder erreicht haben. Der Durchschnitt der DAC-Mitgliedsländer liegt auch 50 Jahre nach dem UN-Beschluss gerade einmal bei 0,41% des BNE.⁶

Schwächen der ODA Definition: Was wird gemessen – Geberbudgetanstrengung oder Empfängernutzen?

Das DAC definierte ODA als „jene öffentlichen Finanzierungsleistungen, die mit der Hauptintention der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und des sozialen Wohlergehens von Entwicklungsländern erbracht werden und deren Konditionen dem Wesen nach konzessionell sind“.⁷ Diese sehr allgemein gehaltene, absichtsbasierte ODA-Rahmendefinition wurde zwar im Lauf der Zeit in der Statistikrichtlinie mit vielen Detaildefinitionen unterlegt, der vorgegebene Rahmen gilt jedoch bis heute. Die Spezifizierungen der ODA-Definition haben mittlerweile zu einem sehr komplexen System geführt. Gleichzeitig wurde mit „deren Konditionen dem Wesen nach konzessionell sind“ eine sehr wesentliche Definitionslücke gelassen, die bei den Datenmeldern zu unterschiedlichen Interpretationen führte, weil der genaue Zweck der ODA-Messung – „was“ soll konkret „wozu“ gemessen werden – ohne explizite Festlegung blieb. Die Fragen, ob nun „Geberbudgetanstrengung“ (also die für die EZA erforderlichen, eingesetzten öffentlichen Mittel) oder „erhaltene Mittel“ (beim Empfänger tatsächlich ankommende Finanzen) oder „Empfängernutzen“ (finanzieller Vorteil für den Empfänger im Vergleich zu Kapitalmarktfinanzierungen) Basis der statistischen Messung seien, dominierten



¹ heute: Bruttonationaleinkommen – BNE

² United Nations General Assembly 1961, zitiert in OECD 2006, DAC in Dates

³ Der Bericht der Pearson Kommission (1969) empfiehlt dringend, dass die ODA „auf 0,70% des Geber-BNP angehoben wird, und zwar bis 1975, aber keinesfalls später als 1980.“

⁴ heute: Bruttonationaleinkommen – BNE

⁵ UNO-Resolution 2626 (Okt. 1970), Abs. 42. Das später vernachlässigte 1%-Ziel für die gesamten Ressourcenflüsse an Entwicklungsländer wird ebenfalls in dieser Resolution (Abs. 43) angenommen.

⁶ OECD/DAC. Press Release vom 13.04.2021 <https://www.oecd.org/newsroom/covid-19-spending-helped-to-lift-foreign-aid-to-an-all-time-high-in-2020-but-more-effort-needed.htm>

⁷ <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm>

die Diskussion. In der Frage der vorgeschriebenen Konzessionalität (weiche Konditionen) von ODA-Krediten resultierte diese Unklarheit in Streit über die Interpretation des Wortlauts in der ODA-Definition, wonach ODA-Finanzierungen „concessional in character“ sein müssten. Diese vage Formulierung hatte ab etwa 2008 zu einer großzügigen Interpretation durch große ODA-Kreditgeber (etwa EU/EIB, Deutschland, Frankreich) geführt, die auch Kredite ohne jede finanzielle Stützung als ODA meldeten und dies mit der gültigen Definition rechtfertigten, wobei hier von einigen der Standpunkt vertreten wurde, dass ODA eben Empfängernutzen und nicht Budgetanstrengung messe. Mit dieser Logik war es möglich, auch relativ harte Kredite, die nicht nur keine Bezuschussung benötigten, sondern sogar einen Gewinn erwirtschafteten, als ODA zu verbuchen, denn für ein Empfängerland ohne Zugang zum Kapitalmarkt ist auch ein relativ teurer Kredit noch ein „finanzieller Vorteil“. Dieses Beispiel zeigt, wie entscheidend die Messlogik ist, also die explizite Festlegung der zentralen Frage, die mit den erhobenen Zahlen beantwortet werden soll. Hintergrund des Disputes war vielfach der Wunsch nach Verbesserung der ODA-Ergebnisse, zumal die Politik der ständigen Kritik am Nicht-Näherrücken an das 0,7%-Ziel etwas entgegengesetzt wollte. Infolge dieses Streits beschloss das DAC High Level Meeting (DAC-HLM) 2014, die unscharfe Formulierung „concessional in character“ durch eine differenzierte quantitative Festlegung für staatliche ODA-Kredite zu ersetzen.

Sowohl die wiederholten Bekräftigungen des 0,7% ODA-Ziels⁸ – bei gleichzeitig breiter Nichterreichung und Hinausschieben des Zeitpunktes – führte einerseits zu großzügigen Interpretationen der bestehenden Statistikrichtlinie unter Nutzung ihrer definitorischen Schwachstellen. Andererseits resultierten daraus auch Bestrebungen, explizite Ergänzungen an der Definition vorzunehmen, um neue Finanzierungskomponenten aufzunehmen und deren Anrechenbarkeit für das 0,7%-Ziel zu sichern.

ODA als Ergebnis der Summe von Äpfeln (Grant Equivalents) und Birnen (Cashflows)

Eine fundamentale Änderung der ODA-Regeln besteht in der nur teilweise gelungenen Umstellung der Messbasis von Cashflow auf Grant-Equivalent-Rechnung. Das heißt, schon zum Vergabezeitpunkt eines Finanzinstruments, z.B. eines Kredites, wird der Zuschussanteil des Kredites berechnet und als ODA gemeldet.⁹ Dies ist aber bei verschiedenen Finanzinstrumenten, wie etwa Garantien und Eigenkapitalbeteiligungen, auf Grund ihrer Natur nicht seriös machbar. Des Weiteren wurden zur Berechnung des Grant-Equivalents der Kredite keine realistischen Diskontraten (Abzinsungsfaktoren) verwendet, sondern äußerst großzügige vom DAC politisch festgelegte Werte, welche die Realität nicht adäquat abbilden.

Diese Umstellung wurde in der Berechnung der ODA-Leistungen 2018 erstmals durchgeführt und hätte eigentlich auf alle

Finanzinstrumente angewendet werden sollen. Das funktionierte aber nicht, weil sich das DAC bei einigen Instrumenten nicht auf eine Berechnungsmethode einigen konnte und es zuließ, dass ODA nun teilweise auf Cashflow-Basis und teilweise auf Grant-Equivalent-Basis gemeldet wird. In den ODA-Gesamtzahlen entstand daher die sprichwörtliche Mischung aus Äpfeln und Birnen. Mit der Publikation der vorläufigen ODA-Daten von 2020 (13. April 2021)¹⁰ wird diese Inkonsistenz weitergeführt und untergräbt damit die Vergleichbarkeit der Daten, aber auch die Aussagekraft der wichtigsten ODA-Zahlen. Diese Vorgangsweise widerspricht auch dem Messkonzept von ODA, wie es von der UNO 1970 bei der Festlegung des internationalen 0,7%-Zieles beschrieben wurde, das eine Messung auf Basis von Netto-Cashflow vorsah. Das Abweichen von dieser Vorgabe wurde nicht, wie zu erwarten, mit der UNO abgestimmt.

Entschuldungen sind wichtig, aber ihre doppelte Anrechnung ebenso wie das Verbuchen privater Finanzleistungen als ODA ist statistisch unredlich

Sollte ein Entwicklungsland seine Kredite nicht mehr bedienen können und der Pariser Club Beschlüsse zur Entschuldung fällen, dann kann die Entschuldung im Rahmen der ODA-Statistik angerechnet werden. Im Juli 2020 wurde vom DAC eine Regelung zur Berechnung der ODA bei Schuldenerlässen beschlossen, mit der die Doppelzählung von Risiko bei ODA-Krediten hätte vermieden werden sollen. Stattdessen wurde mit diesem Beschluss die doppelte Berücksichtigung legitimiert. Das Ausfallrisiko eines ODA-Kredites wird nun zweifach honoriert: Einmal durch den Risikoaufschlag beim „Zinssatz“ (eigentlich Abzinsungsfaktor oder Diskontrate) im Grant-Equivalent bei Kreditvergabe und ein weiteres Mal beim späteren Schuldenerlass. Im Extremfall kann durch das Hinausschieben des Entschuldungszeitpunktes sogar mehr an ODA angerechnet werden als das noch ausstehende Kapital ausmacht. Dieser Umstand entsteht dadurch, dass die gleichen überhöhten Diskontraten auch im Entschuldungsfall wiederverwendet werden, und zwar rückwirkend. Dies ist absurd, denn ein Risiko besteht nur für künftige, nicht aber für vergangene Fälligkeiten.

Gleichzeitig wurde mit der neuen DAC-Richtlinie ein alter Fehler – der eigentlich hätte beseitigt werden sollen – perpetuiert: die ODA-Anrechnung von erlassenen Nicht-ODA-Schulden (das sind z.B. Schulden aus Exportkrediten und anderen staatlich garantierten Krediten) in voller Höhe der erlassenen Beträge inklusive Zinsen und Verzugszinsen. Der Staat kassiert bei Garantieübernahme von den privaten Unternehmungen Höhe Garantieentgelte, die in Summe zur Deckung etwaiger Ausfälle mehr als ausreichen sollten. Das heißt, Entschuldungen dieser Art sind durch private Gelder finanziert, und daher wird ein zentrales Element der ODA-Definition – das „O“ in ODA steht ja für „öffentliche Finanzmittel“ – nicht erfüllt. Es geht dabei um sehr hohe Beträge, die in Jahren der Anrechnung die ODA Kurve steil in die Höhe schnellen lassen.

Verlust der Glaubwürdigkeit

Gemeinsam sind diesen Maßnahmen zur „Modernisierung“ der ODA-Statistik, dass sie einigen Geldgebern hohe ODA-Quoten bei geringer Budgetanstrengung bescherten, aber die Daten geringe Aussagekraft haben. Verschiedene Stimmen aus der Wissenschaft, der Statistik, der Zivilgesellschaft und auch ehemalige DAC-Funktionäre bewerten die ODA-Reformen äußerst kritisch. Sie weisen auf eine Vielzahl von statistischen Problemen bei der Berechnung hin, die zu einer Anhebung der ODA führt, ohne Finanzleistung

⁸ Sowohl bei den MDGs als auch bei den SDGs wurden das 0,7% ODA Ziel bekräftigt

⁹ Siehe hier zur Erläuterung des Konzeptes des Grant Equivalent: <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/modernisation-dac-statistical-system.htm>

¹⁰ OECD/DAC. Press Release vom 13.04.2021 <https://www.oecd.org/newsroom/covid-19-spending-helped-to-lift-foreign-aid-to-an-all-time-high-in-2020-but-more-effort-needed.htm>

in dieser Höhe an die Partnerländer zu leiten. Die ODA-Leistung basiert somit nicht auf realen Finanztransfers, sondern zu einem erheblichen Teil auf „fiktiven Zuschüssen“, die von politischen Vorgaben bestimmt werden.

Die Diskussion um die Fehlentwicklungen in der DAC-Statistik ist international wie auch für Österreich relevant, denn die rapid schwindende Brauchbarkeit und Glaubwürdigkeit der ODA-Zahlen hat starke, negative Auswirkungen auf die Glaubwürdigkeit der Entwicklungszusammenarbeit und Entwicklungspolitik an sich.

Problemlösung ist noch möglich

Die DAC-Statistik könnte, bei entsprechendem politischem Willen, saniert und auf eine solide Basis gestellt werden. Die folgenden kurzgefassten Problemlösungsvorschläge basieren auf einem Diskussionspapier¹¹, das von Hedwig Riegler (ehemalige Vorsitzende der DAC WP-STAT) und Simon Scott (ehemaliger Leiter der DAC-Statistikabteilung „DCD/STAT“) verfasst wurde:

Um den Missbrauch der ODA-Statistikkregeln für politische Zwecke zu verhindern, braucht es Bewusstseinsbildung für politische Entscheidungsträger über die Rolle und Bedeutung von Statistik. Eine Hinwendung zu faktenbasiertem politischem Handeln statt Instrumentalisierung der Statistik für kurzfristige „Leistungsbeispiele“ ist eine notwendige Transformation zur Wiedergewinnung von politischer Glaubwürdigkeit.

Gremien und Institutionen, die die technischen Standards (Richtlinien) zur Datenerfassung erarbeiten, müssen in ihrer Unabhängigkeit gestärkt und vor politischer Einflussnahme geschützt werden. Sowohl die DAC Working Party on Development Finance Statistics (DAC/WP-STAT) als auch nationale Stellen, die für die technische Erstellung der DAC-Statistiken zuständig sind, sollten unabhängig über das „WIE“, also die Methodik der Datenerfassung, entscheiden können. So sehen es auch UN- und OECD-interne Vorgaben über Qualitätssicherung in der statistischen Arbeit vor.¹²

Klare Trennung von politischen Vorgaben (z.B. durch das DAC-High Level Meeting, DAC-HLM) und detaillierten Methodenentscheidungen (die durch das technische Gremium WP-STAT erfolgen sollten). Die Politik sollte sich auf die Entscheidung beschränken, „WAS“ gemessen werden soll. Im Rahmen der Modernisierung der ODA-Statistik hat jedoch das DAC-HLM 2016 eine bis ins kleinste Detail gehende Methodik zur Erfassung der Privatsektorinstrumente (PSI) vorgelegt und somit die methodische Erfassung der Daten auf Basis politischer Verhandlungen bestimmt. Ein organisatorischer Umbau und/oder eine Umgestaltung der Mandate der DAC-Gremien wäre dringend erforderlich.

Verbreiterung des Blickfeldes auf die gesamte Entwicklungsfinanzierung sowohl in der politischen EZA-Debatte als auch in ihrer quantitativen Darstellung, um die Kooperationen mit Partnerländern im globalen Süden nicht allein auf die ODA zu reduzieren.

Mehr Transparenz bei Entscheidungsprozessen bei der Festlegung von Melderichtlinien sowie beim Zugang zu den Daten der Entwicklungsfinanzierung. Das DAC agiert hier zu sehr als „geschlossene Gesellschaft“, die auf „Inputs“ von außen und somit auf eine breitere, qualitativ verbesserte Diskussion verzichtet.

Die Mitsprache von ODA-Empfängerländern sowie der Zivilgesellschaft bei der Erarbeitung der statistischen Standards würde auch stärker zur Realisierung einer „Partnerschaft“ mit dem globalen Süden beitragen und nicht ein „paternalistisches Entwicklungshilfekonzep“ bei der Richtlinienerstellung fortführen.

Interne Reviews zur Qualitätssicherung in der DAC-Statistik und des DAC allgemein wären zu stärken und regelmäßig durch-

zuführen, um zu überprüfen, ob Modernisierungsschritte auch den internationalen Empfehlungen für gute statistische Praxis entsprechen.

Das DAC agiert in seiner statistischen Arbeit weitgehend isoliert von relevanten anderen Statistikgruppen. Es gibt wohl eine lose Zusammenarbeit mit OECD-internen, anderen Gruppen, die Datenerhebungen im gleichen Arbeitsfeld betreiben (z.B. OECD/ECG zu Exportkrediten oder OECD Investment Committee zu Ausländischen Direktinvestitionen), jedoch hat diese Kooperation bisher nicht zu nennenswerten Vereinfachungen bei den doppelten Meldepflichten oder zu einer stark verbesserten Abstimmung von Methodologien geführt. Eine effektive An- oder Einbindung der DAC-Statistik in den allgemeinen Wirtschafts- und Sozialstatistikbereich der OECD könnte das bisherige Verhalten korrigieren, DAC und seine Statistik als völlig eigenständiges „politisches“ Wesen zu behandeln und isoliert agieren zu lassen. Das wäre einerseits förderlich für mehr Kohärenz der statistischen Arbeit innerhalb der OECD, andererseits sind auf Ebene der allgemeinen OECD-Statistiken die nationalen Statistikämter besser eingebunden, die sich ihrerseits den Grundregeln für statistische Praktiken stärker verpflichtet sehen. Eine strukturelle Verankerung nationaler Statistikämter im DAC-Statistikgeschehen fehlt zur Gänze. Was Österreich betrifft, ist die Statistik Austria in die Erstellung bzw. Weiterentwicklung der DAC-Statistik so gut wie nicht eingebunden. Das Fehlen dieses Korrektivs begünstigt auch das Abweichen von Grundregeln für Statistik und die „Verpolitisierung“ der Standardentwicklung. Dies sollte möglichst rasch korrigiert werden.

Die Mitglieder des DAC haben eine Verantwortung für die Zuverlässigkeit und Aussagekraft der gemeinsamen Statistik. Die Vertreter Österreichs bei der OECD und beim DAC hätten sich daher für eine methodisch saubere und korrekte Datenerfassung einzusetzen. Denn Fehlentwicklungen in einer internationalen Organisation, in der man Mitglied ist, wirken sich ja nicht nur negativ auf die Organisation selbst aus, sondern fallen auch auf die Politik des Mitgliedslandes zurück. Häufig vorgebrachte Ausreden auf Machtlosigkeit („das ist uns von der OECD vorgegeben“) punkten nicht, denn eine internationale Organisation ist keine Behörde, die Dekrete erlässt, sondern ihre Vorgaben entstehen durch gemeinsamen Beschluss der Mitglieder – und im Falle des DAC durch einstimmigen Beschluss.

Mit der als „Modernisierung“ verpackten politischen Instrumentalisierung der ODA-Statistik riskieren sowohl das DAC als auch die OECD den Verlust ihrer eigenen Glaubwürdigkeit, aber darüber hinaus schwächen sie auch die Anstrengungen aller bilateralen und multilateralen Akteure zur Umsetzung der globalen, nachhaltigen Entwicklung. 

Hedwig Riegler war von 1996 bis 2011 „DAC-Statistikmelderin“ Österreichs und zuständig für Datenerhebung und –aufbereitung für sämtliche von Österreich an DAC zu liefernde Statistiken. Sie vertrat Österreich im DAC-Statistikgremium WP-STAT (Working Party on Development Finance Statistics), dessen Vizevorsitzende (2005 – 2009) und Vorsitzende (2009 – 2013) sie war.

E-Mail: hedwig.riegler@udoppel.at

Michael Obrovsky ist Stv. Leiter der Österreichischen Forschungsförderung für Internationale Entwicklung – ÖFSE. Schwerpunkte seiner Tätigkeit sind sowohl die internationale als auch die österreichische Entwicklungspolitik, Entwicklungszusammenarbeit und Entwicklungsfinanzierung.

E-Mail: M.Obrovsky@oefse.at

¹¹ <https://www.koo.at/pages/koo/entwicklung/article/134143.html>

¹² <https://www.oecd.org/statistics/good-practice-toolkit/Brochure-Good-Stat-Practices.pdf>