

# **Deutsche Zusammenfassung des Eurodad-Reports „A matter of high interest Assessing how loans are reported as development aid“ von Stéphanie Colin**

## **Einleitung**

Eine wachsende Zahl europäischer Regierungen und multilateraler Entwicklungsbanken ersetzen die Zuschüsse im Rahmen traditioneller Entwicklungshilfe (ODA) durch Vorzugskredite. Unter bestimmten Bedingungen dürfen diese Kredite auf die ODA angerechnet werden. Im Kontext der 0,7% Zielvorgabe überprüfen die Mitgliedsregierungen und Institutionen des OECD Development Assistance Committee (OECD-DAC) die Relevanz dieser Konditionen im heutigen Marktumfeld und wollen im Juni 2014 einen diesbezüglichen Vorschlag veröffentlichen. Diese Reform findet im Kontext weltweit schrumpfender ODA Budgets statt. Kredite werden oftmals als attraktiver Weg gesehen, die 0,7% Zielvorgabe ohne zusätzliche Kosten zu erreichen.

Der Eurodad Report setzt sich der aktuellen Debatte um diese „concessional loans“ auseinander und analysiert, inwiefern hier Anpassungen vorgenommen werden könnten, damit die ursprünglichen Entwicklungsziele nicht aus dem Blickfeld geraten.

## **Der Report stellt fest, dass das aktuelle System:**

- **eine klare Entwicklungslogik vermissen lässt indem es profitorientierte Kredite als ODA verbucht,**
- **durch fehlende Eindeutigkeit Missbrauch zulässt,**
- **Den Wert der Geberleistungen aufbläht,**
- **und ein Ansteigen des Schuldenstands von Entwicklungsländern riskiert**

Insbesondere sieht der Report weitere spezifische Unzulänglichkeiten im existierenden System. Durch die Anwendung eines willkürlichen und sehr hohen Referenzzinssatzes können die Geber Geld auf Finanzmärkten leihen und sie zu einem höheren Zinssatz an Entwicklungsländer weiterverleihen. Sie können an Vorzugskrediten also Geld verdienen und gleichzeitig das ODA-Level erhöhen ohne das tatsächliche Hilfsbudget anzuheben. Durch die vage Anforderung „concessional in character“ zählen risikominimierende Mechanismen – öffentliche Garantien und Kreditrisiko – als ODA. Das gleichzeitige Fehlen eines klaren Referenzzinssatzes ermöglicht Gebern Interpretationsspielraum wann es sich um einen Vorzugskredit handelt und wann nicht.

## **Die ODA Statistiken werden auf verschiedene Weise aufgebläht:**

- Alle Kredite mit einem Zuschusselement von mindestens 25% - egal ob es 26% oder 99% - sind – werden gleich behandelt, ohne die konzessionellen Elemente gesondert zu betrachten.
- Der Referenzzinssatz von 10% aus den Tests der 70er ist im Vergleich zu heutigen Referenzzinssätzen zu hoch. Dadurch werden Zuschusselemente und Kredite überbewertet.
- Zinszahlungen werden von der ODA Gesamtrechnung nicht abgezogen, was zu einer Überbewertung des tatsächlichen Nettotransfers an Nehmerländer führt. Kredite werden fälschlicherweise als praktikable Option für arme Länder dargestellt, doch:
- Kredite konzentrieren sich auf Länder mit mittlerem Einkommen und produktive Sektoren mit hohem Rückfluss
- Vorzugskredite sind der Hauptgrund für die aktuelle Anhäufung von Schulden in HIPC's
- Gebern fehlt der Anreiz, Zuschusselemente zu erhöhen

## **Probleme bei der Erfassung von ODA**

Kredite durch Regierungen oder multilaterale Institutionen an ein Land, das auf der OECD DAC Liste für offizielle Hilfsempfänger steht, gilt als ODA, wenn a) das Hauptziel Entwicklung ist b) das Zuschusselement mindestens 25% beträgt und es c) einen "konzessionären Charakter" hat.

### **Test des Zuschusselements**

Der Report bewertet den Test des Zuschusselements zur Ermittlung ob ein Kredit als ODA zählt als mangelhaft. Der Test vergleicht den Vorzugskredit mit einem Kredit mit den gleichen Zinsrückzahlungen und einem Zinssatz von 10%. Wenn die Differenz beider Kredite mehr als 25% des Gesamtwertes vom Vorzugskredit beträgt, ist der Test bestanden. Diese 10% sind allerdings willkürlich gesetzt und orientieren sich nicht an Referenzen auf dem freien Markt. Sie stammen aus einer Zeit, in der die Zinssätze in den Geberländern viel höher waren.

### **Der "concessional in character" Test**

Da der Test des Zuschusselements aufgrund der momentan niedrigen Zinssätze einfach zu bestehen ist, bestimmt der concessional in character" Test maßgeblich, wann ein Kredit der ODA angerechnet werden kann. Jedoch ist die Anforderung „unter marktüblichen Zinssätzen“ sehr vage. 2012 regte das DAC Sekretariat eine Debatte an um eine „klare, quantitative Definition“ an die bislang jedoch zu keinem konkreten Ergebnis gekommen ist.

Die Anforderungen des Tests können aus zwei verschiedenen Perspektiven betrachtet werden: Aus der Nehmerperspektive (Kredite mit niedrigeren Zinssätzen als ein ärmeres Empfängerland sie auf dem Kapitalmarkt erhalte); oder aus der Geberperspektive (Kredite zu günstigeren Bedingungen als ein reiches Geberland sie auf dem Kapitalmarkt erhalte). Der Bericht zeigt die zuletzt genannte Perspektive exemplarisch anhand von Fällen aus Frankreich und Deutschland.

Vorschläge die sich bislang nicht durchgesetzt haben, besagten, Vorzugskredite sollten mindestens 25% günstiger sein als der Differentiated Discount Rate (DDR) der OECD der bereits genutzt wird, um die Konzessionalität von liefergebundener Hilfe und Exportkrediten zu messen. Der "DDR" wird auf Grundlage der aktuellen Kosten für Kreditaufnahme durch Bondausgabe berechnet, wird aber nach Verhandlungen angepasst. Diese Verhandlung bedeutet, dass die meisten Geber den DDR, der höher ist als die Verzinsung des Bonds, nutzen. So kann aus der Kreditvergabe Profit geschlagen werden.

### **Fragwürdigkeit von Krediten an ärmste Länder**

Öffentliche Dienstleistungen und für die Armutsbekämpfung unmittelbar relevante Sektoren wurden bislang traditionell durch Zuschüsse finanziert während Kredite hauptsächlich an produktive Sektoren mit höherer Rückflussrate vergeben werden. Zwar werden 85% der Vorzugskredite von DAC-Ländern an Länder mit mittlerem Einkommen vergeben. Aber nach Einschätzung des IWF führt selbst die begrenzte die Vergabe solcher Kredite zur Schuldenanhäufung von HIPC's und kann den Erfolg von Schuldenerlass-Initiativen gefährden.

### **Fazit:**

Der Report stellt fest, dass die unzulänglichen gängigen Tests in Verbindung mit veralteten Referenzzinssätzen dazu führen, dass profitorientierte Kredite der ODA angerechnet werden; Es muss kein Budget angetastet werden um den konzessionellen Charakter eines Kredites zu rechtfertigen; Die momentane Praxis führt zu einer künstlichen Aufblähung der ODA; die Auswirkungen von Schulden werden nicht berücksichtigt. Sowohl der quantitative Test (Zuschusselement) als auch der qualitative Test müssen eindeutiger gestaltet werden. Die Ausnutzung von Regulierungslücken und fehlenden Definitionen durch Geber geht gegen den altruistischen Geist, den der Begriff "Geber" impliziert und ist ungerecht gegenüber denjenigen Gebern, die höhere Zuschusselemente verwenden.

### **Empfehlungen:**

Im Rahmen der noch andauernden Überprüfung durch OECD DAC wird zu einer Beseitigung von Regulierungslücken aufgerufen. Die Regierungen der DAC-Mitglieder werden aufgerufen:

- **Partnerregierungen und deren Zivilgesellschaft aktiv in die aktuelle Diskussion miteinzubinden** um ein tatsächlich entwicklungsorientiertes Reformergebnis anzustreben.
- **Zinsrückzahlen von der ODA-Gesamtrechnung abzuziehen.**
- **Nur die Zuschusselemente als ODA zu zählen.**
- **Anreize für die Vergabe von Zuschusselementen zu schaffen.**
- **Den Referenzzinssatz von 10% durch eine realistischere Zahl zu ersetzen**
- **Die Anwendung von Zuschusselementen als Voraussetzung dafür zu verwenden, dass ein Kredit als "concessional in character" gilt**