

»» Wie werden Entwicklungshilfedarlehen in der ODA-Statistik der OECD künftig erfasst?

Nr. 18, 07. September 2017



Autor: Joachim Heidebrecht
Redaktion: Dr. Julia Sattelberger

Die OECD-Entwicklungshilfestatistik ist bisher primär auf die Erfassung von Zuschüssen („Schenkungen“) ausgelegt. Diese werden zum Zeitpunkt der Auszahlung in voller Höhe als ODA-Leistung des Geberlandes erfasst. Für Entwicklungshilfedarlehen wurde eine analoge Zahlungsstromlogik übernommen.

Bisherige Regelung: Langfristiger Netto-ODA-Effekt von Darlehen gleich „Null“

Sofern Entwicklungshilfedarlehen hinreichend konzessionär sind (also gemäß OECD Berechnungsmethode einen Mindest-Schenkungsanteil von 25% gegenüber Marktkonditionen aufweisen), werden sie bei Auszahlung in voller Höhe als positive ODA-Leistung, bei späterer Tilgung wiederum in voller Höhe als negative ODA-Leistung angerechnet. Da die Summe der Tilgungen bei ordnungsgemäßem Verlauf genau der Summe der Auszahlungen entspricht, ist der „Netto ODA-Effekt“ von konzessionären Darlehen über die gesamte Kreditlaufzeit gerechnet bisher null.

Kritik an bisheriger Anrechnungspraxis

Diese bisherige Praxis ist in verschiedener Hinsicht kritisiert worden: Einige Kritiker argumentieren, dass es nicht sachgemäß sei, wenn selbst hochkonzessionäre Darlehen in einer langfristigen Nettobetrachtung letztlich überhaupt nicht als Geberleistung angerechnet werden. Andere Kritiker beklagen, dass die bisherige Anrechnungspraxis zu temporären Verzerrungen der ODA-Leistung führe: Bei Darlehensauszahlung steige die ODA-Leistung zunächst abrupt an, während der ODA-dämpfende Effekt (je nach Kreditlaufzeit) erst in der fernerer Zukunft und über viele Rückzahlungsjahre gestreckt eintrete.

Beispiel für bisherige Anrechnung:

Ein konzessionäres Darlehen über z.B. 30 Mio EUR, das sofort voll ausgezahlt und dann über 30 Jahre in gleichen Raten getilgt wird, wird im ersten Jahr mit 30 Mio EUR positiv und in den nächsten 30 Jahren mit jeweils 1 Mio EUR negativ auf die ODA-Leistung des Gebers angerechnet – insgesamt ist der Netto-ODA-Effekt also gleich „0“.

Zwar nivelliert sich der Effekt bei zeitlich gleichbleibend hohen Darlehensvergaben irgendwann (dann gilt auch für jedes einzelne Jahr, dass die Summe aller neuen Kreditauszahlungen gleich der Summe aller Rückzahlungen auf früher vergebene Darlehen ist), aber in Phasen der Ausweitung der Darlehensvergabe - wie sie im Zuge der Modernisierung der Entwicklungsfinanzierung in den letzten Jahren stattgefunden hat - bleibt auch dann ein mehrjähriger positiver ODA-Effekt für die Geber von Entwicklungshilfedarlehen.

ODA-Reform 2018: Drei wesentliche methodische Verbesserungen

Aufgrund der anhaltenden Kritik hat sich der Entwicklungsausschuss (DAC) der OECD schon Ende 2014 auf eine grundlegende Reform der Anrechnungsregeln für Entwicklungshilfedarlehen geeinigt, die ab 2018 in Kraft tritt. Kernelemente der Reform sind:

a) Umstellung von einer Zahlungsstromlogik auf eine Schenkungselement-Logik

Die zentrale Änderung ist, dass Entwicklungshilfedarlehen ab 2018 nicht mehr mit ihren Bruttozahlungsströmen, sondern nur noch in den Auszahlungsjahren und dann auch nur in Höhe ihres Schenkungselementes in der ODA-Statistik erfasst werden. Im Gegenzug gibt es dann aber auch keine Abzüge bei Rückzahlungen mehr. Das Schenkungselement ist eine finanzmathematisch errechnete Größe, die angibt, wie stark ein Entwicklungshilfedarlehen (gemäß OECD-Methode) gegenüber Darlehen zu Marktkonditionen „vergünstigt“ ist (reine Zuschüsse haben einen Schenkungsanteil von 100%, reine Marktdarlehen von 0%).

b) Die aktuellen Länder- und Marktbedingungen werden künftig besser reflektiert

Statt (wie bisher) zu unterstellen, dass sich

Beispiel für Anrechnung ab 2018

Ein konzessionäres Darlehen über z.B. 30 Mio EUR, das einen Schenkungsanteil von z.B. 30% beinhaltet und sofort voll ausgezahlt wird, geht zukünftig im Auszahlungsjahr in Höhe seines Schenkungselementes von 9 Mio EUR in die ODA-Statistik ein. Spätere Abzüge von Tilgungen gibt es dafür dann nicht mehr.

alle Entwicklungsländer zu ähnlichen Konditionen am Markt finanzieren könnten, wird bei der Berechnung der Schenkungsanteile in Zukunft berücksichtigt, dass fortgeschrittene Schwellenländer aufgrund ihrer höheren Kreditwürdigkeit am Markt günstigere Konditionen bekommen als ärmere Länder. Das macht ein Entwicklungshilfedarlehen mit einem Zinssatz von z.B. 2% an ein fortgeschrittenes Land weniger konzessionär als ein Darlehen mit gleichem Zinssatz an ein ärmeres Land: Die „Verbilligung“ gegenüber dem Marktzins ist geringer und entsprechend bekommt ein Geber dafür auch nur einen geringeren ODA-Betrag angerechnet.

c) Höhere Mindest-Schenkungsanteile für die ärmsten Länder erforderlich

Ein Mindest-Schenkungsanteil ist in der neuen Systematik eigentlich nicht mehr erforderlich: Entwicklungshilfedarlehen mit geringem Schenkungsanteil werden auch nur noch in entsprechend niedriger Höhe als ODA-Leistung angerechnet. Um aber zusätzliche Anreize für eine möglichst konzessionäre Finanzierung von ärmeren Ländern zu setzen, wird auf Beschluss der OECD das bisherige Mindest-Schenkungselement von 25% ab 2018 für die Niedrigeinkommensländer (LIC und LDC) auf 45% angehoben, während es für die Mitteleinkommensländer dann auf 15% (LMIC) bzw. 10% (UMIC) gesenkt wird.

Fazit: Entwicklungshilfedarlehen werden zukünftig in Höhe ihres Schenkungselementes dauerhaft als ODA angerechnet

Mit der Reform der ODA-Darlehensanrechnungsregeln ist der DAC auf die Kritiker beider Lager eingegangen: Konzessionäre Darlehen werden zukünftig - wie Zuschüsse - in Höhe ihres Schenkungselementes als nachhaltige ODA-Leistung angerechnet und die bisherigen temporären Verzerrungen der Statistik werden vermieden. Die ODA-Reform wird den Anforderungen eines modernen Entwicklungsfinanzierungssystems (mit einem breiten Spektrum bedarfsgerechter Finanzierungsinstrumente) somit deutlich besser gerecht als die heutigen Regeln. ■