

Die Entwicklung der deutschen ODA-Quote bis 2020: Wie aus Anspruch Realität werden kann

2016



Inhalt

Zusammenfassung – 1

Einleitung – 2

1. Wie wird sich die deutsche ODA bis 2020 laut aktueller Planung entwickeln? – 4
2. Welche zusätzlichen ODA-Ausgaben wären nötig, um bis 2020 das 0,7-Prozent-Ziel zu erreichen? – 5
3. Auswirkung der Neudefinition von Darlehen im Rahmen der ODA-Definition – 6
4. ODA-anrechenbare Kosten für Flüchtlinge in Deutschland – 8

Zusammenfassung

Die vorliegende Studie zeigt auf, wie sich die Ausgaben für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (ODA) bis 2020 nach den Planungen der Bundesregierung entwickeln werden, und berechnet, wie viel zusätzliche Mittel notwendig wären, um die international verabschiedete ODA-Zielmarke von 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens bis 2020 zu erreichen. Um diese »ODA-Lücke« präziser bestimmen zu können, werden darüber hinaus die Fragen gestellt, welche Auswirkungen die im Dezember 2014 beschlossene Neudefinition von Darlehen im Rahmen der ODA-Definition und die gestiegenen Kosten für Flüchtlinge auf die deutsche ODA-Quote haben werden. Die wichtigsten Ergebnisse sind:

- Prognostiziert man das Wachstum der ODA-Quote basierend auf den Planungen der Bundesregierung und einem angenommenen Wirtschaftswachstum von jährlich 1,3 bis 1,6 Prozent, dann läge die deutsche ODA-Quote im Jahr 2020 bei 0,51 Prozent. Damit stiege die ODA-Quote im Vergleich zum Jahr 2014 (0,42 Prozent) zwar an, bliebe aber weiterhin deutlich hinter dem 0,7-Prozent-Ziel zurück.
- Um diese ODA-Lücke zu schließen, müsste die Bundesregierung die ODA-Ausgaben jährlich, zusätzlich zu den bereits geplanten Aufwüchsen, um 1,5 Mrd. Euro erhöhen. Insgesamt ergibt sich für den Zeitraum 2017–2020 ein zusätzlicher Finanzbedarf in Höhe von knapp 15,2 Mrd. Euro.
- Angesichts des relativ hohen Anteils von Darlehen an den bilateralen ODA-Ausgaben Deutschlands (20 Prozent oder 1,7 Mrd. Euro im Jahr 2013), könnte die Neudefinition von Darlehen im Rahmen der ODA-Definition sichtbare Auswirkungen auf die ODA-Quote haben. Eine erste Schätzung legt nahe, dass die Änderungen zu einem Rückgang der ODA-anrechenbaren Ausgaben um etwa 5 Prozent führen könnten, was für das Jahr 2013 etwa 600 Mio. Euro entspräche.
- Die steigenden Ausgaben für Flüchtlinge in Deutschland tragen dagegen zu einer sichtbaren Erhöhung der ODA-Ausgaben bei. Wenn es bei der bestehenden Anrechnungspraxis bliebe, würden sich die ODA-anrechenbaren Ausgaben für Flüchtlinge im Jahr 2015 auf rund 530 Mio. Euro (129 Mio. Euro im Jahr 2014) erhöhen.

Einleitung

Deutschland hat neben anderen Mitgliedern des Entwicklungsausschusses der OECD (OECD-DAC) zugesagt, bis 2015 0,7 Prozent seines Bruttonationaleinkommens (BNE) für öffentliche Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre Hilfe (Official Development Assistance, ODA) zur Verfügung zu stellen. Im Jahr 2014 lag die deutsche ODA-Quote (Anteil der ODA-Ausgaben am BNE) allerdings nur bei 0,42 Prozent. Es ist ersichtlich, dass die Bundesregierung das 0,7-Prozent-Ziel auch 2015 weit verfehlen wird. In den im März 2015 veröffentlichten Eckwerten zum Bundeshaushalt 2016 und dem mittelfristigen Finanzplan bis 2019 hat die Bundesregierung angekündigt, insgesamt zusätzlich 8,3 Mrd. Euro an ODA-Mitteln für den Zeitraum 2016 bis 2019 durch den Bund zur Verfügung zu stellen. Laut Aussage der Bundesregierung werden diese Mittel jedoch lediglich ausreichen, um die deutsche ODA-Quote bei »mindestens« 0,4 Prozent zu »stabilisieren«.¹

Im Rahmen der im September 2015 beschlossenen »Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung« hat sich die Bundesregierung verpflichtet, das 0,7-Prozent-Ziel bis 2030 umzusetzen. Einen konkreten Zeitplan seitens der Bundesregierung gibt es hierzu allerdings nicht.

VENRO hat die Bundesregierung deshalb aufgefordert, die zugesagten Mittel schnellstmöglich zur Verfügung zu stellen. Um eine deutliche Erhöhung der deutschen ODA-Ausgaben sinnvoll umsetzen zu können, wäre eine stufenweise Erhöhung sinnvoll.

Die vorliegende Studie zeigt, wie sich die Ausgaben für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit bis 2020 nach den Planungen der Bundesregierung entwickeln werden (Kapitel 1) und berechnet, wie viele zusätzliche Mittel notwendig wären, um die international verabschiedete ODA-Zielmarke von 0,7 Prozent des BNE zu erreichen (Kapitel 2). Wie hoch die ODA ist, ist letztlich immer davon abhängig, welche Ausgaben als »ODA-relevant« mit einberechnet werden können und welche nicht. 2014 einigten sich die Mitgliedstaaten des OECD-Entwicklungsausschusses (DAC) auf eine Neudefinition von Darlehen im Rahmen der ODA-Definition. In Kapitel 3 der Studie wird die Frage gestellt, ob und wie diese Änderung Einfluss auf die deutsche ODA-Quote nehmen wird. Da auch die Ausgaben für Flüchtlinge in ihrem ersten Jahr in Deutschland auf die ODA-Quote angerechnet werden können, stellt Kapitel 4 dar, wie sich die ODA-Quote durch die steigende Zahl der Asylbewerber/innen verändern wird.

1 Eckwertebeschluss der Bundesregierung vom März 2015, Seite 10

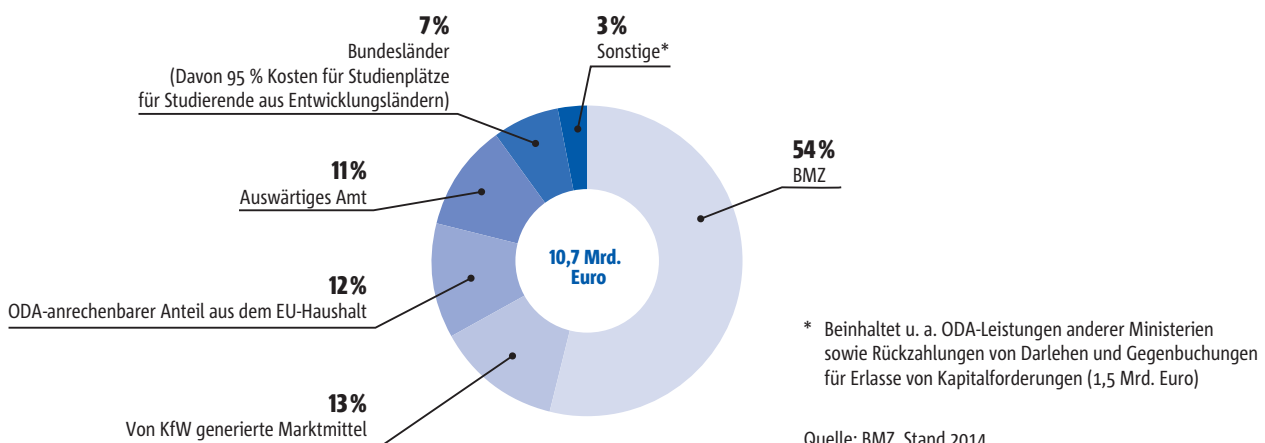
Die ODA-Quote – Definition und Ausgabenverteilung in Deutschland

Öffentliche Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit werden als Official Development Assistance (ODA) bezeichnet. Die Definition wird vom Entwicklungsausschuss der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung bestimmt und jedes Jahr für die Mitgliedsländer der OECD berechnet. Die ODA-Quote stellt den Anteil der ODA-Ausgaben am Bruttonationaleinkommen eines Landes dar.² Deutschland und andere OECD-Mitgliedstaaten hatten sich verpflichtet, die ODA-Quote bis 2015 auf 0,7 Prozent ihres BNE zu erhöhen.

Bei der Betrachtung der deutschen ODA-Ausgaben ist es wichtig zu beachten, dass diese aus verschiedenen Quellen stammen. Das BMZ leistet den größten Beitrag (54 Prozent im Jahr 2013, laut BMZ-Daten) zu deutschen ODA-Mitteln (siehe Grafik 1). ODA-Mittel, die durch die Ent-

wicklungsbank KfW am Markt generiert werden, beliefen sich auf 13 Prozent im Jahr 2013. Es handelt sich dabei um Gelder, die am Kapitalmarkt aufgenommen werden und dann als Darlehen für Partnerländer bereitgestellt werden. Der Anteil ODA-anrechenbarer deutscher Mittel, die in den EU-Haushalt fließen, betrug 2013 12 Prozent. Vom Auswärtigen Amt (11 Prozent) werden vor allem Maßnahmen zur Konfliktprävention und zur humanitären Hilfe finanziert. Die Bundesländer (7 Prozent) spielen ebenfalls eine wichtige Rolle bei den ODA-Ausgaben. Allerdings setzt sich ihr Anteil fast ausschließlich (zu ca. 95 Prozent im Jahr 2013) aus kalkulatorischen Kosten für Studienplätze für Studierende aus Entwicklungsländern in Deutschland zusammen. In die Kategorie »Sonstige« fallen insbesondere die Kosten für Flüchtlinge³ im ersten Jahr ihres Aufenthalts.

Grafik 1
Aufteilung der deutschen ODA nach Mittelherkunft für 2013
Leistungen insgesamt: 10,7 Mrd. Euro (Netto)



2 Eine gute Einführung in die ODA, Hintergründe und Argumente für mehr Entwicklungszusammenarbeit hat VENRO bereits 2011 veröffentlicht: Einsatz erhöhen, Wort halten, Armut besiegen: <http://www.deine-stimme-gegen-armut.de/fileadmin/BILDER/2011/DSGA-Infobrosch%FCre2011-A4-FIN-mit-Quellen.pdf>

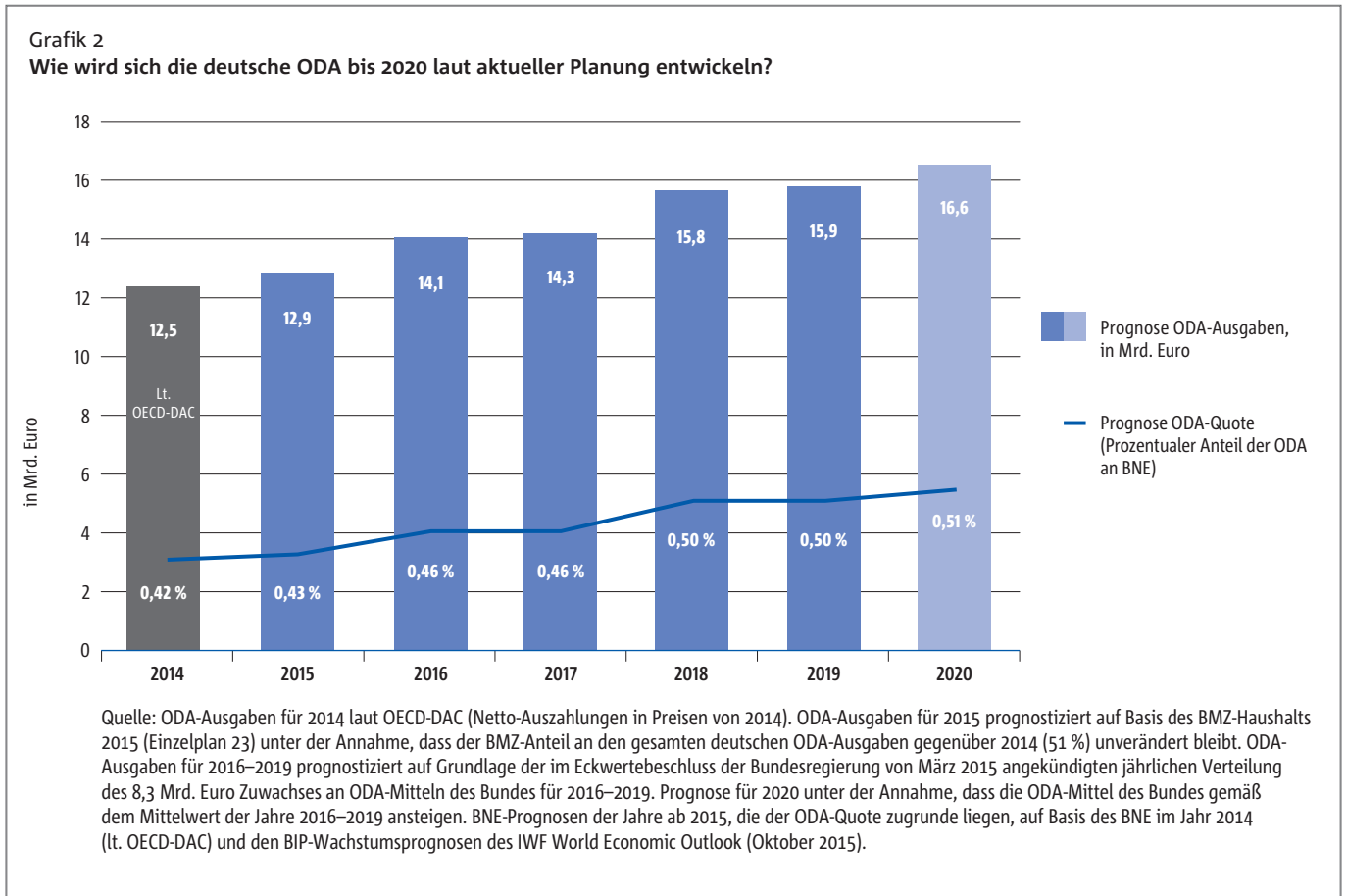
3 Die Daten der anzurechnenden Kosten werden vom Statistischen Bundesamt (in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, BAMF) erhoben. Dabei gibt es Unterschiede in der Berichterstattung dieser Kosten: In der Berichterstattung an den OECD-DAC führt Deutschland die als ODA anrechenbaren Flüchtlingskosten als Kosten auf, die von den Bundesländern/Kommunen getragen werden. In der Darstellung des BMZ, die hier verwendet wird, werden die Flüchtlingskosten unter »Sonstige Kosten« erfasst.

1. Wie wird sich die deutsche ODA bis 2020 laut aktueller Planung entwickeln?

Um diese Frage zu beantworten, wird eine Prognose aufgestellt, wie sich die ODA-Ausgaben und die ODA-Quote im Zeitraum 2015–2020 entwickeln, unter Berücksichtigung der Pläne der Bundesregierung, die ODA-Mittel des Bundes für 2016–2019 um insgesamt 8,3 Mrd. Euro zu erhöhen. Die Prognose fußt auf der Annahme, dass die deutsche Wirtschaft gemäß den Prognosen des Internationalen Währungsfonds mit einer Rate von 1,3 bis 1,6 Prozent pro Jahr wächst.⁴

Laut Prognose steigt die deutsche ODA-Quote aufgrund der zugesagten zusätzlichen Bundesmittel von aktuell 0,42 Prozent des BNE auf 0,51 Prozent im Jahr 2020 (siehe Grafik 2). Damit bleibt die ODA-Quote im Jahr 2020 aber weiterhin deutlich hinter dem 0,7-Prozent-Ziel zurück. Der deutlichste Anstieg der ODA-Quote findet dabei zwischen 2017 und 2018 statt.

In dieser Prognose sind weitere Aufwüchse oder Rückgänge der ODA-Quote, die durch zunehmende Ausgaben für Flüchtlinge in Deutschland oder die Neudefinition von Darlehen im Rahmen der ODA-Definition entstehen können, nicht einberechnet.



4 Die Quelle hierfür ist der häufig als Konjunkturprognose verwendete IWF World Economic Outlook (Oktober 2015). Darin prognostiziert der IWF jährliche Wachstumsraten des deutschen Bruttoinlandsprodukts (BIP; zu konstanten Preisen) von 1,51% (2015), 1,57% (2016), 1,51% (2017), 1,30% (2018), 1,30% (2019)

und 1,27% (2020). Verlässliche Prognosen für das Wachstum des BNE für 2015–20 liegen nicht vor. Daher werden diese BIP-Wachstumsraten für die Berechnung der BNE-Prognosen für die Jahre 2015–2020 verwendet. Ausgangspunkt ist das BNE Deutschlands im Jahr 2014 laut OECD-DAC-Daten.

Erläuterungen zur Prognose

Als Ausgangspunkt für die vorliegende Prognose werden die offiziellen OECD-DAC-Daten zu den deutschen ODA-Ausgaben für das Jahr 2014 genutzt.⁵ Für die Jahre 2015–2020 gibt es dagegen keine offiziellen Schätzungen. Die Prognose basiert daher auf folgenden Annahmen:

- Die ODA-Ausgaben für das Jahr 2015 werden mithilfe des BMZ-Haushalts 2015 prognostiziert. Hierbei ist die Annahme, dass der Anteil der BMZ-Ausgaben an den gesamten ODA-Ausgaben im Jahr 2015 gegenüber 2014 unverändert bleibt. Der Anteil der BMZ-Ausgaben an den gesamten ODA-Netto-Auszahlungen betrug 51 Prozent im Jahr 2014.
- Da es keine Anhaltspunkte dafür gibt, wie sich die gesamte deutsche ODA (inkl. der Ausgaben der Bundesländer) entwickeln wird, wird in der Prognose davon ausgegangen, dass Veränderungen der ODA-Ausgaben für die Jahre 2016–19 nur aus der geplanten Erhöhung der ODA-Mittel durch den Bund von 8,3 Mrd. Euro resultieren und die ODA-Ausgaben der Bundesländer und aus anderen Quellen auf dem Niveau von 2014 bleiben. Die Erhöhung der Bundesausgaben für 2016–19 werden auf Grundlage der im März 2015 angekündigten jährlichen Verteilung der 8,3 Mrd. Euro Mittelerrhöhung prognostiziert (1,16 Mrd. Euro für 2016, 1,35 Mrd. Euro für 2017, 2,85 Mrd. Euro für 2018, 2,98 Mrd. Euro für 2019, die Aufwüchse beziehen sich jeweils auf die ODA-Ausgaben des Bundes im Jahr 2015).⁶
- Für das Jahr 2020 wird angenommen, dass die ODA-Ausgaben des Bundes gemäß dem durchschnittlichen Zuwachs der Jahre 2016–2019 weiter ansteigen. Dies würde bedeuten, dass die Bundesregierung im Jahr 2020 zusätzliche 745 Mio. Euro für ODA-Ausgaben zur Verfügung stellt. Dies ist eine optimistische Annahme, da es bisher keine Ankündigungen seitens der Bundesregierung für weitere Erhöhungen für die Zeit nach 2019 gibt.

2. Welche zusätzlichen ODA-Ausgaben wären nötig, um bis 2020 das 0,7-Prozent-Ziel zu erreichen?

Da die Bundesregierung bisher keinen Fahrplan vorgelegt hat, wie sie das 0,7-Prozent-Ziel erreichen will, wird hier ein hypothetisches »0,7-Prozent bis 2020«-Szenario präsentiert, in dem eine stufenartige ODA-Erhöpfung zur Erreichung des 0,7-Prozent-Ziels bis 2020 simuliert wird. Auf diese Weise wird berechnet, welche zusätzlichen ODA-Ausgaben nötig wären, damit Deutschland eine ODA-Quote von 0,7 Prozent bis 2020 erreicht.

Das Szenario zeigt: Für die Erreichung des 0,7-Prozent-Ziels in 2020 müsste die Bundesregierung die deutschen ODA-Ausgaben von 2017 bis 2020 jedes Jahr um etwa 1,5 Mrd. Euro erhöhen. Insgesamt ergibt sich für den Zeitraum 2017–2020 ein zusätzlicher Finanzbedarf in Höhe von 15,2 Mrd. Euro. Anders ausgedrückt: In den aktuellen Planungen besteht eine »ODA-Lücke« von 15,2 Mrd. Euro, die zusätzlich zu den bereits beschlossenen Mittelerrhöhungen von 8,3 Mrd. Euro bis 2020 zur Verfügung gestellt werden sollten (siehe Grafik 3).

Erläuterungen zu dem Szenario:

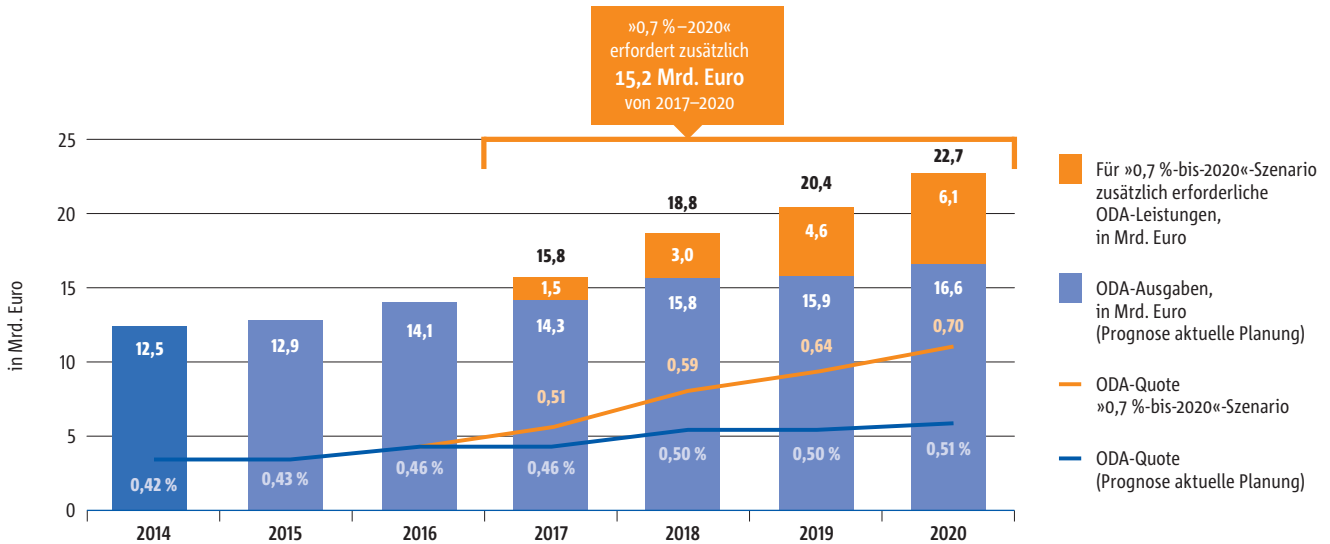
Grundlage ist die in Grafik 2 dargestellte Prognose der ODA-Ausgaben und der Entwicklung des deutschen BNE. Auf dieser Basis geht das »0,7-Prozent-bis-2020«-Szenario davon aus, dass das 0,7-Prozent-Ziel erst 2020 erreicht werden muss und jährlich ein gleichmäßiger Anstieg erfolgen soll. Dies impliziert, dass eine regelmäßige Erhöhung der ODA-Ausgaben am sinnvollsten den Fähigkeiten der entwicklungspolitischen Akteure entspricht, die Mittel wirksam einzusetzen.

5 2014 ist das letzte Jahr, für das OECD-DAC-Daten zu den gesamten ODA-Ausgaben von Deutschland (hier angegeben als: Netto-Auszahlungen in Preisen von 2014) sowie der ODA-Quote zur Verfügung stehen. Diese ODA-Daten bilden daher die Basis für die aufgestellte Prognose zu den ODA-Ausgaben 2015–20.

6 Quelle: BMF: Eckwerte des Regierungsentwurfs des Bundeshaushalts 2016 und des Finanzplans bis 2019, März 2015, Seite 12

Grafik 3

Welche zusätzlichen ODA-Ausgaben wären nötig, damit die deutsche ODA-Quote bis 2020 auf 0,7 Prozent steigt?



Quelle: ODA-Ausgaben für 2014 laut OECD-DAC (Netto-Auszahlungen in Preisen von 2014). ODA-Ausgaben für 2015 prognostiziert auf Basis des BMZ-Haushalts 2015 (Einzelplan 23) unter der Annahme, dass der BMZ-Anteil an den gesamten deutschen ODA-Ausgaben gegenüber 2014 (51 %) unverändert bleibt. ODA-Ausgaben für 2016–2019 prognostiziert auf Grundlage der im Eckwertebeschluss der Bundesregierung von März 2015 angekündigten jährlichen Verteilung des 8,3 Mrd. Euro-Zuwachses an ODA-Mitteln des Bundes für 2016–2019. Prognose für 2020 unter der Annahme, dass die ODA-Mittel des Bundes gemäß dem Mittelwert der Jahre 2016–2019 ansteigen. BNE-Prognosen der Jahre ab 2015, die der ODA-Quote zugrunde liegen, auf Basis des BNE im Jahr 2014 (lt. OECD-DAC) und den BIP-Wachstumsprognosen des IWF World Economic Outlook (Oktober 2015). Prognose für das »0,7 %-bis-2020«-Szenario unter der Annahme eines stufenartigen Anstiegs, bei dem sich die ODA-Ausgaben von 2017–2020 gleichmäßig so erhöhen, dass das 0,7 %-Ziel im Jahr 2020 erreicht wird. Abweichungen zwischen den Summen der Anteile und dem Gesamtwert sind rundungsbedingt.

3. Auswirkung der Neudefinition von Darlehen im Rahmen der ODA-Definition

Welche Änderungen für die ODA-Berichterstattung wurden beschlossen?

Im Dezember 2014 haben sich die Mitglieder des OECD-DAC im Rahmen des DAC High Level Meeting auf eine Neudefinition von konzessionären Darlehen im Rahmen der ODA-Definition geeinigt.⁷ Wie bisher müssen Geber alle Darlehen, die als ODA angerechnet werden sollen, vergünstigt (das heißt »konzessionär«) anbieten. Das heißt,

Empfängerländer müssen einen wirtschaftlichen Vorteil davon haben, wenn sie solche Darlehen anstelle eines kommerziellen Darlehens annehmen. VENRO hat zu den Neuerungen im Februar 2015 eine Stellungnahme veröffentlicht.⁸ Folgende zentrale Neuerungen wurden beschlossen:

- Nur noch das Schenkungselement von ODA-Darlehen wird als ODA angerechnet. Es wird zukünftig für jedes Darlehen nur der Teil der Darlehenssumme als ODA angerechnet, der wirtschaftlich betrachtet einem Zuschuss entspricht (»Zuschussäquivalent«-Methode). Nach der bisherigen Methode wurde hingegen der volle Auszahlungsbetrag als ODA angerechnet (»Cashflow«-

7 Für eine Übersicht der Beschlüsse des DAC High Level Forum, siehe: OECD DAC, Outcomes of the 2014 OECD DAC High Level Meeting (HLM): Making OECD DAC statistics fit-for-purpose in a post-2015 world

8 Die Stellungnahme »Post 2015: Die Zukunft der ODA-Quote« kann online abgerufen werden: <http://venro.org/uploads/tx-igpublikationen/VENRO-Stellungnahme-OECD-DAC-Februar-2015.pdf>

Methode).⁹ In der Praxis heißt dies: Je höher das Schenkungselement eines Darlehens ist, desto höher ist auch die Summe, die als ODA angerechnet werden kann. Hiermit soll ein Anreiz gesetzt werden, dass Geberländer Darlehen zu möglichst günstigen Konditionen vergeben.

- Die Mindestsätze für das Schenkungselement werden neu definiert und nach Ländergruppen abgestuft. So müssen Darlehen an am wenigsten entwickelte Länder (LDC) oder Länder mit niedrigem Einkommen (LIC) ein Schenkungselement von mindestens 45 Prozent aufweisen. Dagegen liegen die Mindestschenkungs-elemente für Länder mit mittlerem Einkommen (LMIC und UMIC¹⁰) bei lediglich 15 Prozent (für LMIC) beziehungsweise 10 Prozent (für UMIC). Diese Abstufung soll sicherstellen, dass Darlehen an LDC und LIC zu besonders günstigen Konditionen vergeben werden. Nach der bisherigen Methode lag das Mindestschenkungs-element unabhängig von der Ländergruppe des Empfängers bei 25 Prozent. Als einziges DAC-Mitglied hat Deutschland hierbei eine Ausnahmeregelung erwirkt. So sollen zukünftig deutsche Darlehen an LMIC und UMIC auch dann als ODA angerechnet werden, wenn sie unter dem Mindestschenkungsanteil von 15 Prozent bzw. 10 Prozent liegen.

Zudem wird ein nach Ländergruppen gestaffelter Diskontsatz eingeführt, der für die Berechnung des Schenkungselements eines Darlehens verwendet wird. Der Diskontsatz liegt für LDC/LIC bei 9 Prozent. Bei Darlehen an LMIC und UMIC beträgt dieser 7 Prozent beziehungsweise 6 Prozent. Je höher der Diskontsatz, desto höher die Summe, die als ODA angerechnet werden kann.¹¹ Das heißt: Ein Darlehen an ein LDC/LIC wird in höherem Maße als ODA

9 Rückzahlungen des Darlehens wurden dementsprechend wieder von der ODA des Geberlandes abgezogen.

10 LMIC: Länder mit *unterem* mittleren Einkommen; UMIC: Länder mit *oberem* mittleren Einkommen

11 Der Diskontsatz dient als Referenzwert für den tatsächlich vereinbarten Zinssatz eines Darlehens. Je weiter dieser Zinssatz unter dem Diskontsatz liegt, desto höher fällt das Schenkungselement, d. h. der ODA-anrechenbare Anteil des Darlehens aus. Für die Berechnung wird der vom IWF verwendete Diskontsatz (derzeit: 5%) als Ausgangspunkt verwendet. Zusätzlich wird auf diesen Basisdiskontsatz ein Prozentwert aufgerechnet, der das unterschiedliche Kreditausfallrisiko in den jeweiligen Ländergruppen berücksichtigen soll (bei LDC/LIC: +4%; bei LMIC: +2%; bei UMIC: +1%). In der bisher gültigen Methodologie lag der Diskontsatz unabhängig von den Ländergruppen bei 10%.

angerechnet als ein Darlehen mit denselben Konditionen an ein LMIC oder UMIC. Hierdurch soll laut OECD-DAC ein Anreiz für Geberländer geschaffen werden, den Anteil der ODA-Mittel, die sie an LDC/LIC vergeben, zu erhöhen.

VENRO hat in seiner Stellungnahme die beschriebene Reform grundsätzlich begrüßt.¹²

In der OECD-DAC-Statistik zu den ODA-Ausgaben der Jahre 2015–2017 werden ODA-Darlehen sowohl nach der alten Cashflow-Methode als auch nach dem neuen System (»Zuschussäquivalent«-Methode) aufgeführt werden. Dies soll unter anderem dazu dienen, transparent zu machen, inwieweit die Umstellung zu Änderungen in der Höhe der ODA-Ausgaben der Geber führt. Ab dem Jahr 2018 sollen die ODA-Ausgaben standardmäßig nach der neuen »Zuschussäquivalent«-Methode dargestellt werden¹³, auch für die ODA-Quote wird die neue Erhebungsmethode erst ab 2018 gelten.

Welche Auswirkungen könnten die beschlossenen Änderungen für die Berichterstattung für ODA-Darlehen auf die deutsche ODA haben?

Angesichts des relativ hohen Anteils von Darlehen an den bilateralen ODA-Ausgaben Deutschlands (29 Prozent oder 3,1 Mrd. Euro im Jahr 2014¹⁴) könnten die Auswirkungen der veränderten Anrechnung von ODA-Darlehen substantiell sein. Detaillierte Daten werden jedoch erst vorliegen, wenn der OECD-DAC voraussichtlich im Frühjahr 2016 die ODA-Statistiken für das Jahr 2015 veröffentlicht, die erstmalig die ODA-Ausgaben nach der neuen »Zuschussäquivalent«-Methode enthalten. Eine erste Schätzung hat gezeigt, dass die Änderungen zu einem Rückgang der deutschen ODA-Ausgaben um etwa 5 Prozent führen könnten (dies entsprach 2013 Minderausgaben von etwa 600 Mio. Euro¹⁵). Grund für den Rückgang ist das geringe

12 Siehe hierzu u. a.: VENRO, Stellungnahme, Post 2015: Die Zukunft der ODA-Quote <http://venro.org/uploads/tx-igpublikationen/VENRO-Stellungnahme-OECD-DAC-Februar-2015.pdf>, (letzter Zugriff: 30.11.2015)

13 Jedoch sollen die ODA-Ausgaben auch nach 2017 noch nach der alten Cashflow-Methode erfasst werden, um eine transparente Darstellung der Rückflüsse aus alten ODA-Darlehen zu gewährleisten.

14 Bezieht sich auf die bilateralen Brutto-ODA-Ausgaben im Jahr 2014.

15 Development Initiatives: ODA loans: tracking a growing source of development financing, June 2015. Siehe: <http://devinit.org/wp-content/uploads/2015/06/ODA-loans-tracking-a-growing->

Schenkungs-element (durchschnittlich etwa 40–45 Prozent) der deutschen ODA-Darlehen. Allerdings sollten diese Zahlen mit Vorsicht betrachtet werden, da sie sich lediglich auf die von Deutschland ausgezahlten ODA-Darlehen im Jahr 2013 beziehen. Etwaige Änderungen beim Anteil des Schenkungs-elementes nach 2013 und bei anderen Schlüsselfaktoren (wie zum Beispiel der Verteilung der deutschen ODA-Darlehen nach Ländergruppen) könnten zu deutlich anderen Werten führen. Auch die Auswirkungen einer von Deutschland ausgehandelten Ausnahmeregelung für die ODA-Anrechenbarkeit von Darlehen an LMIC und UMIC sind noch ungewiss. Laut Darstellung des BMZ soll jedoch nur eine sehr begrenzte Anzahl von Darlehen von dieser Ausnahmeregelung betroffen sein. Dass die Bundesregierung in 2018 aber durchaus mit einem Rückgang der ODA-Quote rechnet, zeigt sich auch in den Planungen: Für das Jahr 2018 ist bis dato der deutlichste Anstieg der ODA-Ausgaben geplant (vgl. Grafik 2).

4. ODA-anrechenbare Kosten für Flüchtlinge in Deutschland

Welche Kosten für Flüchtlinge dürfen als ODA angerechnet werden?

Grundsätzlich sind Kosten für Flüchtlinge im Aufnahmeland laut Definition des OECD-DAC innerhalb der ersten zwölf Monate des Aufenthalts der Flüchtlinge ODA-anrechenbar. Allerdings verwenden die OECD-DAC-Länder in der Anwendung dieser Definition teils unterschiedliche Methodologien.¹⁶ So rechnen einige DAC-Länder lediglich Kosten im Zeitraum zwischen der Einreise bzw. Antragsstellung und der Entscheidung über den Asylantrag als ODA an. Andere Länder – darunter Deutschland – rechnen nur die Leistungen für Flüchtlinge als ODA an, über deren Asylantrag positiv entschieden wurde. Andere DAC-Länder wiederum rechnen sowohl Kosten vor der Einreise bzw. der Asylantragsstellung an als auch solche, die nach der

Entscheidung über den Asylantrag entstehen. Einige DAC-Länder beziehen dabei auch Kosten für Asylsuchende ein, deren Asylantrag abgelehnt wurde.

ODA-anrechenbare Leistungen für Flüchtlinge im Aufnahmeland umfassen grundsätzlich temporäre Kosten zur Deckung des Lebensunterhalts (Nahrung, Unterkunft und Kleidung). Jedoch existiert keine einheitliche Methodologie dazu, welche Leistungen genau hierunter fallen. Zudem rechnen Geber teilweise auch andere Kosten (zum Beispiel für Verwaltung, Übersetzungen und medizinische Versorgung) als ODA an. Nicht angerechnet werden dürfen hingegen Kosten in Verbindung mit zwangsweiser Rückführung in Herkunftsländer sowie Maßnahmen zur wirtschaftlichen Integration von Flüchtlingen.

Angesichts der Unterschiede bezüglich des Zeitraums, der Personenkategorien sowie der von Gebern als ODA angerechneten Leistungen für Flüchtlinge wird derzeit im OECD-DAC diskutiert, wie die Anrechnungspraxis für Flüchtlingskosten vereinheitlicht werden kann. Dies soll dazu beitragen, die Vergleichbarkeit der Kosten unter den DAC-Ländern zu erhöhen. Zu diesem Zweck führt der OECD-DAC derzeit eine Umfrage unter den DAC-Mitgliedern durch, die detailliert erfassen soll, welche Kosten die Geberländer aktuell als ODA anrechnen. Ergebnisse sollen bei einem DAC High Level Meeting im Februar 2016 diskutiert werden. Auf dieser Basis plant das DAC-Sekretariat, neue Umsetzungshilfen zur ODA-Anrechenbarkeit von Flüchtlingskosten im Aufnahmeland zu erarbeiten, die voraussichtlich bis Ende 2016 von den DAC-Mitgliedern beschlossen werden sollen.

Wie viel Kosten für Flüchtlinge rechnet Deutschland als ODA an?

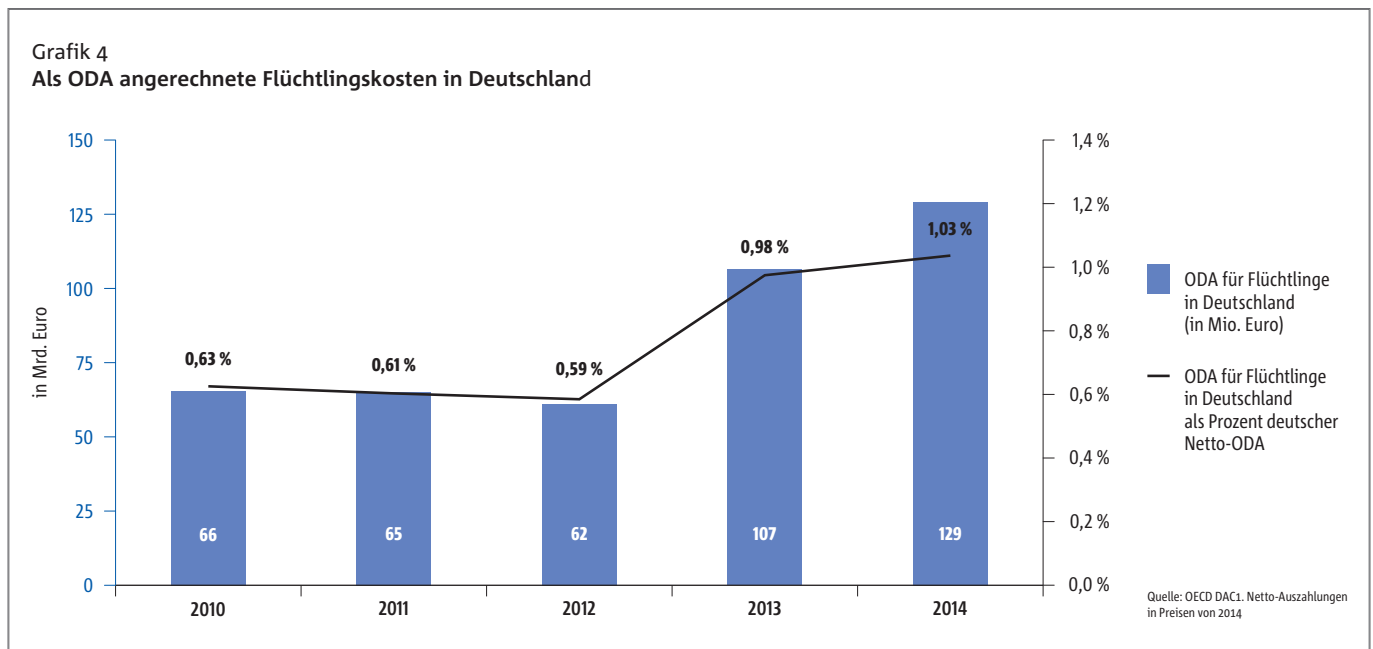
Deutschland rechnet nur die Kosten für solche Flüchtlinge als ODA an, über deren Asylantrag positiv entschieden wurde. Aufwendungen für Asylsuchende, deren Antrag abgelehnt wurde, rechnet Deutschland also nicht als ODA an. Angerechnete Leistungen umfassen Lebenshaltungskosten (Nahrung, Unterkunft, Ausbildung) sowie medizinische Behandlung.

Grafik 4 zeigt, wie viel Kosten für Flüchtlinge die Bundesregierung zwischen 2010 und 2014 als ODA angerechnet hat.¹⁷ Die Datenanalyse zeigt: Der Anteil der ODA, den Deutschland für die Aufnahme von Flüchtlingen aufwendet,

source-of-development-financing.pdf, S. 15/16. Letzter Zugriff: 30.11.2015.

16 Die folgenden Informationen basieren auf einer vom OECD-DAC-Sekretariat durchgeführten Umfrage unter den Geberländern aus dem Jahr 2012. Siehe OECD-DAC (2012): »ODA Reporting of In-Donor Country Refugee Costs – Members' methodologies for calculating costs«, <http://www.oecd.org/dac/stats/RefugeeCostsMethodologicalNote.pdf>, (letzter Zugriff: 12.2.2016)

17 2014 ist das letzte Jahr, für das OECD-DAC Daten zu ODA-anrechenbaren Flüchtlingskosten zur Verfügung stehen.



ist leicht angestiegen. Während sich die Kosten im Jahr 2010 auf 0,6 Prozent (66 Mio. Euro) der gesamten deutschen ODA beliefen, stiegen diese im Jahr 2014 auf 1 Prozent (129 Mio. Euro) der deutschen ODA. Deutschland liegt damit unter dem Durchschnitt der OECD-DAC-Länder (2014: 4,9 Prozent). Dies liegt einerseits daran, dass Deutschland bisher einen im Vergleich mit anderen DAC-Ländern niedrigen Satz der pro Flüchtling aufgewendeten Ausgaben als ODA anrechnet und andererseits daran, dass nur Ausgaben für Flüchtlinge angerechnet werden, deren Asylanträge positiv beschieden wurden.

Welche Tendenzen sind hinsichtlich der ODA-Ausgaben für Flüchtlinge in Deutschland zu erwarten?

Angesichts des seit 2014 zu beobachtenden starken Anstiegs der Anzahl von Personen, die als Flüchtlinge in Deutschland anerkannt wurden – siehe Tabelle 1 –, werden die als ODA angerechneten Flüchtlingskosten im Jahr 2015 vermutlich stark ansteigen. Nimmt man an, dass die pro Flüchtling aufgewendeten, ODA-anrechenbaren Kosten zwischen 2014 und 2015 unverändert bleiben, so könnten die gesamten ODA-anrechenbaren Kosten angesichts der mehr als vierfach höheren Zahl an anerkannten Flüchtlingen (137.136

im Jahr 2015 gegenüber 33.310 im Jahr 2014) von 129 Mio. Euro im Jahr 2014 auf etwa 530 Mio. Euro im Jahr 2015 ansteigen.

Die Analyse zeigt aber auch: Trotz der Vervielfachung der Anzahl der positiv beschiedenen Asylanträge sind die Ausgaben von 2014 bis 2015 lediglich um 20 Prozent gestiegen. Pro positiv beschiedenen Asylantrag rechnete die Bundesregierung im Jahr 2014 lediglich 3877¹⁸ Euro an. Die Daten zeigen, dass die Bundesregierung bislang eine sehr moderate Anrechnungspraxis verfolgt. VENRO setzt sich im Rahmen der Inflated-Aid-Methode von CONCORD¹⁹ schon seit Jahren dafür ein, dass die OECD/DAC-Mitglieder ganz auf die Anrechnung von Flüchtlingskosten auf die ODA verzichten, da diese Ausgaben aus Sicht von VENRO nicht der wirtschaftlichen oder sozialen Entwicklung der Entwicklungsländer dienen.

Angesichts der Vielzahl der noch nicht bearbeiteten Asylanträge (Stand Januar 2016: 372.000) und dem

¹⁸ Im Jahr 2013 waren es noch 9803 Euro.

¹⁹ Die CONCORD-Arbeitsgruppe AidWatch veröffentlicht hierzu jährlich den AidWatch Bericht, online: <http://www.concordeurope.org/publications/item/480-aidwatch-report-looking-to-the-future-don-t-forget-the-past-aid-beyond-2015?highlight=YTozOntpO-jA7czo4OiJhaWR3YXRjaCI7aToxO2k6MjAxNTtpOjI7czo4MzoiYWlkdzF0Y2ggMjAxNSI7fQ==>

weiterhin zu erwartenden hohen Flüchtlingszahlen, wird diese Summe im Jahr 2016 vermutlich weiter ansteigen. Die genaue Höhe der ODA-anrechenbaren Kosten im Jahr 2016 kann bisher nicht abgeschätzt werden. Sie wird ne-

ben der Anzahl der anerkannten Flüchtlinge auch von den Ergebnissen der derzeitigen Diskussionen im OECD-DAC abhängen, welche Leistungen für Flüchtlinge zukünftig als ODA angerechnet werden können.

Tabelle 1
Entscheidungen über Asylanträge seit 2006

Jahr	Entscheidungen über Asylanträge insgesamt	davon Rechtsstellung als Flüchtling absolut und in Prozent (§ 3 Abs. 1 AsylG, Art. 16a GG)
2006	30.759	1.348 4,4 %
2007	28.572	7.197 25,2 %
2008	20.817	7.291 35,0 %
2009	28.816	8.115 28,2 %
2010	48.187	7.704 16,0 %
2011	43.362	7.098 16,4 %
2012	61.826	8.764 14,2 %
2013	80.978	10.915 13,5 %
2014	128.911	33.310 25,8 %
2015	282.726	137.136 48,5 %

Quelle: BAMF, Aktuelle Zahlen zu Asyl, Ausgabe: Dezember 2015.

Herausgeber:

**Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe
deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. (VENRO)**

Stresemannstr. 72
10963 Berlin

Telefon: 030/2 63 92 99-10

Fax: 030/2 63 92 99-99

E-Mail: sekretariat@venro.org

Internet: www.venro.org

Redaktion: Sonja Birnbaum, Bernd Bornhorst, Katrin Erlingsen, Tobias Hauschild,
Thilo Hoppe, Jana Rosenboom, Julia Schilling

Endredaktion: Michael Katèrla

Fotonachweis: Adobe Stock

Layout: just in print

Nachdruck nur mit Genehmigung des Herausgebers

Berlin, Februar 2016

Die Analyse und alle zugrunde liegenden Berechnungen wurden von SEEK Development im Auftrag von VENRO erstellt.



Die Herausgeber sind für den Inhalt allein verantwortlich.

Nachdruck nur mit Genehmigung des Herausgebers.

Die Studie wurde finanziell unterstützt von Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst, Plan International Deutschland, Oxfam Deutschland, Save the Children Deutschland und Stiftung Weltbevölkerung.



VENRO ist der Dachverband der entwicklungspolitischen und humanitären Nichtregierungsorganisationen (NRO) in Deutschland. Der Verband wurde im Jahr 1995 gegründet. Ihm gehören aktuell mehr als 120 Organisationen an. Sie kommen aus der privaten und kirchlichen Entwicklungszusammenarbeit, der Humanitären Hilfe sowie der entwicklungspolitischen Bildungs-, Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit.

Das zentrale Ziel von VENRO ist die gerechte Gestaltung der Globalisierung, insbesondere die Überwindung der weltweiten Armut. Der Verband setzt sich für die Verwirklichung der Menschenrechte und die Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen ein.

VENRO

- vertritt die Interessen der entwicklungspolitischen und humanitären NRO gegenüber der Politik
- stärkt die Rolle von NRO und Zivilgesellschaft in der Entwicklungspolitik und Humanitären Hilfe
- vertritt die Interessen der Entwicklungsländer und armer Bevölkerungsgruppen
- schärft das öffentliche Bewusstsein für entwicklungspolitische und humanitäre Themen

**VENRO – Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe
deutscher Nichtregierungsorganisationen**

www.venro.org