

Einmal 0,7 Prozent sind nicht genug

Das Erreichen der ODA-Quote darf nicht zum Strohfeuer werden

von Wolfgang Obenland

Deutschland hat im Jahr 2016 zum ersten Mal das 0,7-Prozent-Ziel verwirklicht. Bereits 1970 hatten die Länder des globalen Nordens zugesagt, diesen Anteil ihres Bruttonationaleinkommens (BNE) für die Entwicklungszusammenarbeit mit den Ländern des globalen Südens aufzuwenden. Anstatt dies zum Anlass zu nehmen, sich selbstgefällig zurückzulehnen, weist das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) selbst darauf hin, dass das Ziel vor allem deshalb erreicht wurde, weil Kosten für die Versorgung und Unterbringung von Flüchtlingen¹ in Deutschland in nie dagewesener Höhe angerechnet wurden.² Tatsächlich machten diese Kosten 2016 mehr als ein Viertel der an den Entwicklungsausschuss der OECD (OECD-DAC) gemeldeten Mittel der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit

(ODA) aus – ein Trend, der sich auch in anderen Ländern zeigte.

Da die Flüchtlingszahlen bereits 2017 wieder deutlich gesunken sind, werden auch die damit verbundenen Kosten, die auf die ODA angerechnet werden können, entsprechend zurückgehen. Um zu verhindern, dass es sich bei der Verwirklichung des 0,7-Prozent-Ziels nur um einen kurzfristigen Strohfeuereffekt handelte, sollte die neue Bundesregierung durch eine entsprechende Aufstockung des BMZ-Etats die zu erwartende ODA-Lücke schließen. Die zusätzlichen Mittel sollten vor allem dazu beitragen, die vielfältigen Ursachen dafür zu beheben, dass sich mehr und mehr Menschen gezwungen sehen, aus ihrer Heimat nach Deutschland zu fliehen.

Mit der im Herbst 2015 verabschiedeten Agenda 2030 haben die Regierungen ein ambitioniertes Set von 17 universell gültigen Zielen für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) vereinbart. Diese SDGs basieren auf den universellen Menschenrechten und decken sowohl die soziale, ökologische und ökonomische Dimension nachhaltiger Entwicklung ab als auch die Bereiche Frieden und internationale Zusammenarbeit. Die Agenda 2030 beschränkt sich aber nicht darauf, gemeinsame Ziele zu definieren, sondern sie beschreibt auch die Mittel, die zu ihrer Umsetzung benötigt werden.

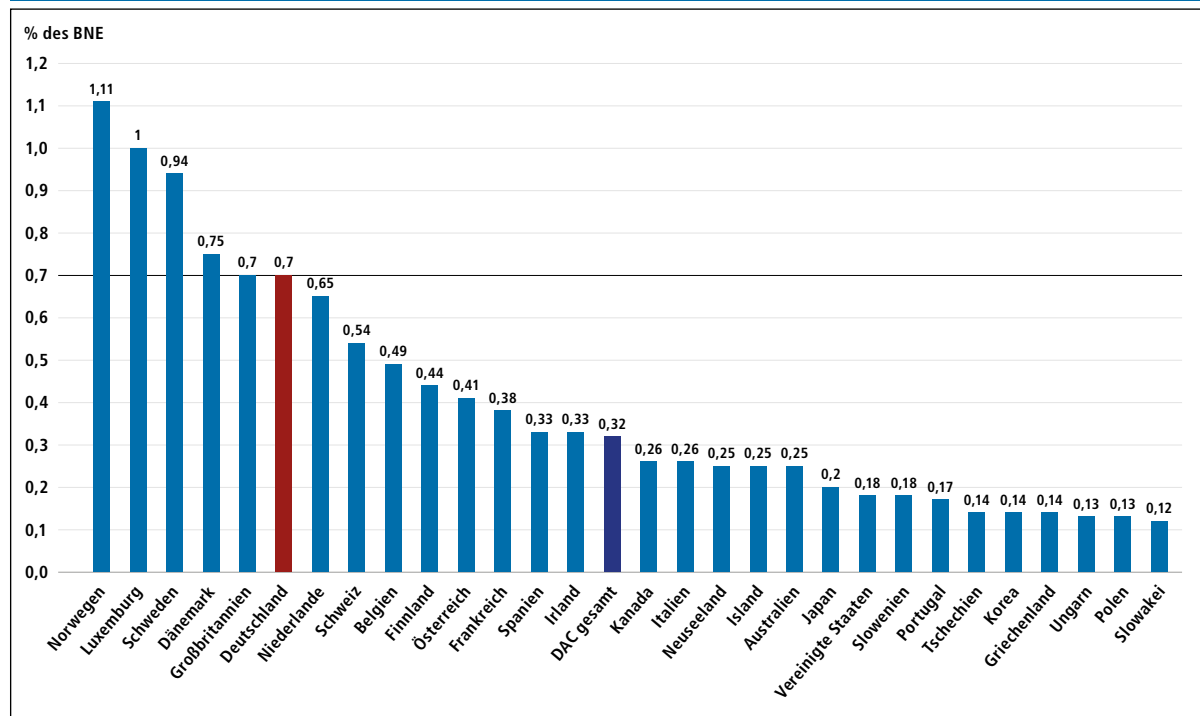
Für viele Länder des globalen Südens spielen dabei neben den inländischen Staatseinnahmen auch die Mittel der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance, ODA) weiterhin eine wichtige Rolle.

Bereits 1970 hatten die Industrieländer das Versprechen abgegeben, 0,7 Prozent ihres Bruttonationaleinkommens (BNE) für die Finanzierung der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit bereitzustellen. Diese Quote ist bislang nur von einigen wenigen Regierungen erreicht worden. 2016 haben nur sechs Länder ihre ODA-Zusagen eingehalten: Dänemark, Großbritannien, Luxemburg, Norwegen, Schweden und – zum ersten Mal überhaupt – auch Deutschland (vgl. Abbildung 1).

1 Zum Gebrauch des Begriffs „Flüchtling“ bzw. „Geflüchtete“ vgl. www.proasyl.de/hintergrund/sagt-man-jetzt-fluechtlinge-oder-gefluechtete/.

2 Vgl. BMZ (2017).

Abb. 1: ODA-Quoten 2016 (in Prozent des BNE)



Quelle: www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2016-Tables-and-Charts.xls

Auf den ersten Blick gute Neuigkeiten: Die ODA steigt

Die OECD hat im April 2017 die vorläufigen ODA-Zahlen für die Mitglieder ihres Entwicklungsausschusses (Development Assistance Committee, DAC) für 2016 herausgegeben. Demnach sind die ODA-Ausgaben global gegenüber dem Vorjahr um 8,9 Prozent gestiegen (wechsellkurs- und inflationsbereinigt). In absoluten Zahlen ist die ODA von 131,6 Mrd. US-Dollar (2015) auf 142,6 Mrd. US-Dollar (2016) gestiegen. Die ODA-Quote der OECD-DAC-Mitglieder (der Anteil der ODA am BNE) hat sich aber mit 0,32 Prozent kaum verändert (vgl. Tabelle 1).

Auf den zweiten Blick wird klar: Das zusätzliche Geld fließt überwiegend nicht in den globalen Süden

Hauptgrund für den Anstieg der ODA-Zahlen war die verstärkte Anrechnung der Kosten für Flüchtlinge in den Aufnahmeländern. Die DAC-Regeln erlauben die Anrechnung von Aufwendungen öffentlicher Stellen für den Unterhalt, die Versorgung, medizinische Leistungen und Leistungen für (Grund-)Bildung von Personen aus Entwicklungsländern, die vor Verfolgung, Krieg oder schweren Unruhen fliehen mussten. Anrechenbar sind die Kosten in den ersten zwölf Monaten des Aufenthalts. Die angerechneten inländischen Kosten für

Flüchtlinge stiegen 2016 OECD-weit von 12,1 auf 15,4 Mrd. US-Dollar und machten damit 10,8 Prozent der gesamten ODA aus. Ohne die angerechneten Kosten für Flüchtlinge betrug die ODA 2015 119,4 Mrd. US-Dollar, 2016 waren es 127,2 Mrd. US-Dollar (vgl. Abbildung 2).

Auch die von der Bundesregierung an die OECD gemeldete ODA stieg infolge der Flüchtlingskosten massiv. Sie betrug 2016 24,7 Mrd. US-Dollar gegenüber 17,9 Mrd. US-Dollar 2015 (eine Steigerung der ODA-Quote von 0,52 auf 0,7 Prozent). Als ODA-anrechenbare Ausgaben für Geflüchtete wurden 2014 noch 171 Mio. und 2015 2,993 Mrd. US-Dollar gemeldet. 2016 waren es 6,218 Mrd. US-Dollar. Das entspricht rund einem Viertel der gesamten deutschen ODA. Dabei wurden vor allem Ausgaben in den Bereichen Unterkunft und Versorgung (v.a. nach dem Asylbewerberleistungsgesetz) sowie (Grund-)Bildung durch Kitas, Schulen und Sprach- bzw. Integrationskurse berücksichtigt.

Die Bundesregierung weist darauf hin, dass die ODA-anrechenbaren Leistungen für Flüchtlinge nicht gleichzusetzen sind mit der Gesamtheit der Leistungen von Bund, Ländern und Kommunen. Die Zahlen für 2015 beziehen sich auf bereits anerkannte Asyl-Antragsteller/innen. Für das Berichtsjahr 2016 hat Deutschland wie andere OECD-Geberländer auf die Antragssteller/innen und nicht mehr auf die Zahl der anerkannten Anträge abgestellt.

Tabelle 1: ODA und angerechnete Ausgaben für Flüchtlinge 2016

Land	ODA (in Mio. US-Dollar)	ODA-Quote (in Prozent des BNE)	Veränderung ODA 2016 zu 2015 (in Prozent, inflations- bereinigt)	Ausgaben für Flüchtlinge im Inland (in Mio. US-Dollar)	Ausgaben für Flüchtlinge in Prozent der Gesamt-ODA	Veränderung ODA 2016 zu 2015 ohne Kosten für Flüchtlinge (in Prozent)
Australien	3.025	0,25	-12,7	0	0,0	-12,7
Belgien	2.306	0,49	19,6	386	16,8	13,1
Dänemark	2.372	0,75	-7,6	420	17,7	-10,1
Deutschland	24.670	0,70	36,1	6.218	25,2	22,3
Finnland	1.057	0,44	-18,7	130	12,3	-26,5
Frankreich	9.501	0,38	4,6	428	4,5	4,1
Griechenland	264	0,14	10,8	59	22,3	14,6
Großbritannien	18.013	0,70	8,4	549	3,0	7,3
Irland	802	0,33	11,9	1	0,1	11,8
Island	50	0,25	11,6	8	16,8	5,3
Italien	4.856	0,26	20,2	1.665	34,3	4,7
Japan	10.368	0,20	0,9	0	0,0	0,9
Kanada	3.962	0,26	-4,4	390	9,9	-9,3
Korea	1.965	0,14	3,4	0	0,0	3,4
Luxemburg	384	1,00	7,7	0	0,0	7,7
Neuseeland	438	0,25	-2,5	17	3,8	-2,6
Niederlande	4.988	0,65	-13,1	461	9,3	2,6
Norwegen	4.352	1,11	7,8	800	18,4	-1,4
Österreich	1.583	0,41	18,3	596	37,7	10,4
Polen	603	0,13	42,6	6	1,0	44,3
Portugal	340	0,17	8,9	2	0,5	9,4
Schweden	4.870	0,94	-31,1	821	16,9	-13,5
Schweiz	3.563	0,54	4,2	691	19,4	-2,2
Slowakei	107	0,12	26,8	1	1,2	27,9
Slowenien	80	0,18	25,3	8	9,6	27,6
Spanien	4.096	0,33	192,3	32	0,8	196,8
Tschechien	261	0,14	29,3	19	7,2	29,1
Ungarn	155	0,13	0,5	10	6,3	0,4
USA	33.589	0,18	7,0	1.686	5,0	5,7
gesamt	142.619	0,32	8,9	15.407	10,8	7,1

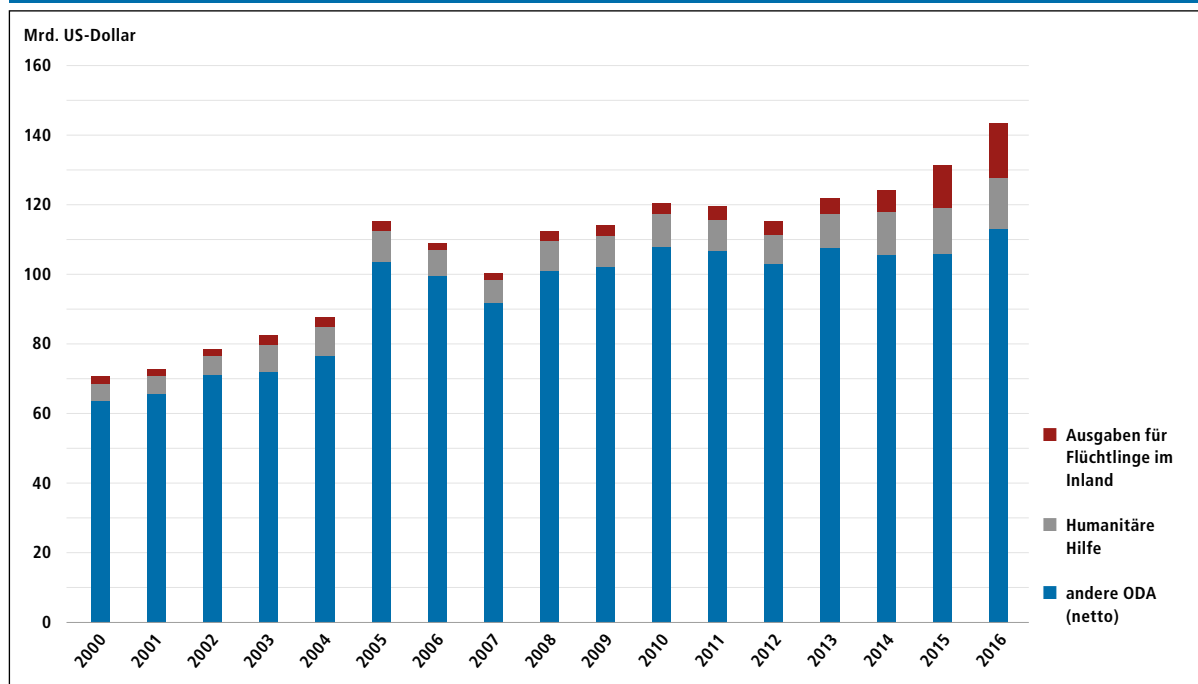
Quelle: www.oecd.org/dac/stats/ODA-2015-detailed-summary.pdf

Nicht berücksichtigt werden Antragsteller/innen aus sogenannten „sicheren Herkunftsländern.“³

Selbstverständlich ist es dringend erforderlich, die Versorgung und Integration von Flüchtlingen in Deutschland ausreichend zu finanzieren und insbesondere die Kommunen dazu besser finanziell aus-

zustatten. Es ist allerdings irreführend, diese Mittel als ODA zu deklarieren. Zivilgesellschaftliche Organisationen kritisieren seit Jahren diese Praxis. Bernd Bornhorst, Vorstandsvorsitzender des Verbands Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe (VENRO), etwa kommentierte die Veröffentlichung der ODA-Zahlen im Frühjahr 2017:

3 Vgl. BMZ (2016).

Abb. 2: ODA der OECD-Länder seit dem Jahr 2000 (in Mrd. US-Dollar in konstanten Preisen von 2015)

Quelle: www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2016-Tables-and-Charts.xls

„Das Erreichen des 0,7 Prozentziels ist ein Schwindel. Ein großer Teil der Ausgaben wurde für die Unterbringung von Flüchtlingen in Deutschland getätigt. Damit bläht Deutschland die Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit auf und bleibt gleichzeitig größter Empfänger seiner eigenen Mittel.“⁴

Tatsächlich sollten zusätzliche Aufgaben im Bereich der Flüchtlingsarbeit durch zusätzliche Mittel finanziert werden. Das gilt auch für die Mittel des BMZ für Maßnahmen zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels. Ihre Erhöhung ist dringend erforderlich, darf aber nicht auf Kosten anderer Aufgaben der Agenda 2030 erfolgen.

Auch wenn die Bundesregierung das 0,7-Prozent-Ziel 2016 erstmals formal erfüllt hat, sind die Mittel, die tatsächlich für Programme der Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung stehen, weit geringer. Begrüßenswert ist daher die weitere Aufstockung des BMZ-Etats.

2016 erhöhte er sich gegenüber dem Vorjahr um mehr als 20 Prozent auf rund 7,9 Mrd. Euro. 2017 stieg der Etat nochmals um knapp 9 Prozent auf 8,5 Mrd. Euro. Der mittelfristige Finanzplan des Bundes sieht allerdings vor, dass die Zuwächse 2018 zum Stillstand kommen sollen (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Entwicklung des BMZ-Etats 2015–2021 (in Millionen Euro)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	Ist	Ist	Soll	Plafond			
	6.513,656	7.858,998	8.541,040	8.700,000	8.700,000	8.700,000	8.700,000
Veränderung gegenüber Vorjahr		+1.345,342	+682,042	+158,960	±0,0	±0,0	±0,0
Veränderung gegenüber Vorjahr in Prozent		+20,7	+8,7	+0,2	±0,0	±0,0	±0,0

Quelle: Bundesministerium der Finanzen (2017) und Bundesregierung (2017).

⁴ Vgl. <https://concordeurope.org/2017/04/11/reaction-aid-statistics-2016-oecd/> (eigene Übersetzung).

Ausblick: 0,7 Prozent mehr als ein Strohfeuer?

Weil gleichzeitig – zumindest soweit dies derzeit absehbar ist – die Zahl der neu nach Deutschland kommenden Flüchtlinge und damit auch die Kosten für ihre Unterbringung und Versorgung sinken dürften, werden damit auch die entsprechenden Kosten, die auf die ODA anrechenbar sind, sinken. Dies würde zwangsläufig dazu führen, dass die deutsche ODA-Quote einbricht – wenn die neue Bundesregierung nicht aktiv gegensteuert. Dazu muss sie die Mittel für die bilaterale und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit langfristig und dauerhaft steigern – unabhängig von kurzfristigen humanitären Krisen.

Zugleich sollte sie dafür sorgen, dass zusätzliche Mittel dort eingesetzt werden, wo sie am dringendsten benötigt werden: in den armen und ärmsten Ländern. Die SDGs sehen u.a. vor, dass 0,15 bis 0,20 Prozent des BNE in Form von ODA für die ärmsten Länder (die Least Developed Countries, LDCs) zur Verfügung gestellt wird (SDG 17.2). Gegenwärtige Trends zeigen aber, dass hier noch viel zu tun ist. So stellt die OECD fest:

„[...] the 2016 data show that bilateral (country to country) aid to the least-developed countries fell by 3.9% in real terms from 2015 and aid to Africa fell 0.5%, as some DAC members backtracked on a commitment to reverse past declines in flows to the poorest countries.“⁵

Die Bundesregierung stellte 2015 nur 10,4 Prozent der bilateralen ODA für die ärmsten Entwicklungsländer zur Verfügung (der OECD-DAC-Durchschnitt lag bei 24,3 Prozent). Dies waren lediglich 0,08 Prozent des deutschen BNE.⁶

Für die neue Bundesregierung gibt es also noch viel zu tun, um ihren Verpflichtungen aus der Agenda 2030 und den SDGs auch in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit gerecht zu werden.

Wolfgang Obenland ist Programmkoordinator des Global Policy Forums

5 www.oecd.org/dac/development-aid-rises-again-in-2016-but-flows-to-poorest-countries-dip.htm.

6 OECD (2017c), S. 68.

Weiterführende Literatur

BMZ (2017): Deutsche ODA-Quote steigt bedingt durch die Flüchtlingsausgaben im Inland erstmals auf 0,7 Prozent. Berlin.

www.bmz.de/20170411-1

BMZ (2016): Bericht des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages. Anlage zu BMF-Vorlage 29/16 vom 6. April 2016. Berlin

Bundesministerium der Finanzen (2017): Eckwertebeschluss der Bundesregierung zum Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2018 und zum Finanzplan 2017 bis 2021. Berlin.

www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2017/03/2017-03-15-eckwertebeschluss-kabinetttvorlage.pdf

Bundesregierung (2017): Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2018 (Haushaltsgesetz 2018). Berlin (BT-Drucksache 18/13000).

<http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/130/1813000.pdf>

OECD-DAC (2017a): Development aid rises again in 2016. Paris.

<https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2016-detailed-summary.pdf>

OECD-DAC (2017b): ODA 2016 – Complete Data Tables. Paris.

<https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2016-detailed-summary.pdf>

OECD (2017c): Development Co-operation Report 2017: Data for Development. Paris.

<https://www.oecd.org/dac/development-co-operation-report-2017/2017-03-15-eckwertebeschluss-kabinetttvorlage.pdf>

Impressum

Einmal 0,7 Prozent sind nicht genug

Das Erreichen der ODA-Quote darf nicht zum Strohfeuer werden

Herausgeber

Global Policy Forum Europe e.V.
Königstraße 37a
53115 Bonn
Tel. 0228 9650510
europe@globalpolicy.org
www.globalpolicy.org
Kontakt: Jens Martens

Autor: Wolfgang Obenland

Redaktion: Jens Martens

Gestaltung/Druck: www.kalinski.media

Bonn, Oktober 2017

Dieses Briefing ist Teil des Projekts „2030.de“ des Global Policy Forums Europe, gefördert von der Stiftung Umwelt und Entwicklung Nordrhein-Westfalen sowie von Engagement Global im Auftrag des BMZ



Für den Inhalt dieser Publikation ist allein Global Policy Forum Europe e.V. verantwortlich; die hier dargestellten Positionen geben nicht den Standpunkt von Engagement Global gGmbH, dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und der Stiftung Umwelt und Entwicklung Nordrhein-Westfalen wieder.