

AUSGABEN FÜR FLÜCHTLINGE IM INLAND: EINE LEISTUNG DER ÖFFENTLICHEN ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT?

Hedwig Riegler

Schon seit Beginn der Debatte um die Aufnahme von Kosten für die Inlandsbetreuung von Flüchtlingen in die ODA (Official Development Assistance – öffentliche Entwicklungshilfeleistungen) in den 1980er-Jahren stellte sich immer wieder diese Frage. Ablehnend wurde und wird argumentiert, dass Ausgaben im Geberland für Flüchtlinge aus Entwicklungsländern mit der dortigen „Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung“ (ein zentrales Kriterium für ODA) nichts zu tun hätten. Die offiziellen Vertreter der Mitgliedsstaaten im DAC (Development Assistance Committee – Entwicklungshilfesausschuss der OECD) waren letzten Endes anderer Meinung gewesen, als sie 1988 die Aufnahme eines definierten Teils solcher Kosten, für die sie die ODA-Kriterien erfüllt sahen, vereinbarten. Die Konsensfindung – Beschlüsse im DAC sind im Konsens, also ohne Gegenstimme, zu treffen – scheint schon anfangs keine einfache gewesen zu sein, immerhin ging die Debatte von 1980 (erste Entwürfe) bis 1988 (Entscheidung) – und es gab zunächst Widerstand gegen eine breiter gefasste ODA-Anrechnung.

Umstritten ist die Frage bis heute, nicht nur aus politischen Überlegungen, sondern vor allem auch, weil sich das resultierende Datenmaterial als wenig belastbar erwiesen hat: Es ist geprägt von Inkonsistenzen und Nichtvergleichbarkeit auf Grund stark variierender Direktivenauslegung und unterschiedlicher Meldepraktiken, die sich aus schlechter Anwendbarkeit des seinerzeit festgelegten Regelwerks auf die heutige, viel komplexer gewordene Realität und natürlich auch aus politischen Interessen ergeben.

Intensivierte Bemühungen, hier Abhilfe zu schaffen, gibt es seit der Jahrtausendwende: 2000 wurde von der Schweiz eine erste, sehr umfangreiche Studie zu den Meldepraktiken der DAC-Mitglieder initiiert, 2004 folgte eine Aktualisierung, 2012 eine neuerliche, vollumfängliche Erhebung, mit einer Aktualisierung jüngst im März 2016. Jede dieser Studien war verbunden mit dem Auftrag an das DAC-Statistikgremium WP-STAT (Working Party on Development Finance Statistics), auf Basis der Erkenntnisse die Harmonisierung der Meldepraktiken zu

versuchen (ohne allerdings die Messlatte für ODA zu verschieben). Das Ergebnis nach der Studie 2012 berichtete ich persönlich, als damaliger amtierender WP-STAT Chair, an das DAC-Kollegium: WP-STAT erachte eine Harmonisierung der Meldepraktiken als nicht machbar, zu unterschiedlich seien die gesetzlichen Rahmen, die Flüchtlingsbetreuungspraktiken und die Verfügbarkeit an differenzierten Daten in den Mitgliedsstaaten; eine geringfügige Klärung der Statistikrichtlinie – die dem Gebot, keine inhaltlichen Änderungen bis 2015 vorzunehmen, folgen würde – ließe keine Verbesserung erwarten; WP-STAT empfehle daher die Herausnahme dieser Komponente aus der ODA als Idealvariante, wohlwissend aber, dass dies politisch nicht gangbar sei, als Alternativoption die Schaffung maximaler Transparenz, d.h. Veröffentlichung der Studienergebnisse zu Daten und Meldepraktiken. Dieser Alternativvorschlag wurde angenommen, und sowohl die Studienergebnisse 2012 sowie deren Aktualisierung 2016 wurden online publiziert. Damit wird nun zumindest detaillierter Einblick in die Daten und Anrechnungspraktiken der DAC-Mitglieder zu Inlandsflüchtlingskosten geboten.¹

Mit einer neuen Arbeitsgruppe (DAC Temporary Working Group on Refugees²), die sich im Juni 2016 konstituiert und ein Arbeitsprogramm gegeben hat, erfolgt nun ein neuerlicher Anlauf, ein verbessertes Regelwerk als Grundlage für robustere, glaubwürdigere Daten zu schaffen. Kann eine Harmonisierung diesmal gelingen? Vermutlich nur, wenn es echte Reformbereitschaft und den Mut zu beherzten, tiefgreifenden Änderungen gibt. Das reformhindernde Argument – dass die Spielregeln für die ODA-Rechnung vor dem UNO-Beschluss zu den Sustainable Development Goals (SDGs) 2015 nicht geändert werden dürfen – fällt jedenfalls nun weg.

Es bleibt abzuwarten, ob die längst überfällige Anpassung des Regelwerks an aktuelle Gegebenheiten angesichts der politischen und technischen Hürden (nähere Details in weiteren Abschnitten) in ausreichendem Umfang machbar ist. Tabus in der Diskussion müssten fallen, elementare Fragen aus dem ODA-Konzept heraus er-

neut gestellt werden. Denn die gegenständlichen DAC-Studien haben wohl sehr wichtige Erkenntnisse über die Meldepraktiken geliefert, allerdings wurden zentrale Fragen, deren Beantwortung Voraussetzung für einen gründlichen Reformansatz ist, ausgespart. Zum Beispiel: Womit wurden die bisherigen Regeln zur Anrechnung aus der ODA-Definition heraus begründet? Gelten diese Begründungen noch im Kontext der aktuellen Realitäten oder müssten sie überdacht werden? Und welche Kosten wären – den aktualisierten Begründungen folgend – von der ODA auszuschließen? Ein Blick in die Vergangenheit kann hier sehr hilfreich sein.

BLICK IN DIE ENTSTEHUNGSGESCHICHTE DER ODA-ANRECHNUNG VON FLÜCHTLINGSKOSTEN

1982 wurden zwei bereits sehr detaillierte, alternative Vorschläge für eine revidierte DAC-Statistikrichtlinie vorgelegt³, die hier in den wesentlichen Punkten skizziert werden:

VARIANTE 1 (ENGE ANRECHNUNG)

Wenn Flüchtlinge in einem Entwicklungsland aufgenommen werden und ein Geber Kosten übernimmt, um die Regierung eines Entwicklungslandes oder eine internationale Organisation finanziell zu entlasten, dann sind Kosten für Transport, Aufnahme und Unterhalt der Flüchtlinge als ODA anrechenbar, ebenso direkte Leistungen an die Flüchtlinge selbst. Werden aber Flüchtlinge aus einem Entwicklungsland in ein entwickeltes Land (damalige Diktion) gebracht, wo sie Asyl erhalten, so sind nur die Transportkosten in dieses Land als ODA anrechenbar. Ausgaben für ihren temporären Unterhalt und die folgende wirtschaftliche Integration bzw. dauerhafte Ansiedlung sind von der ODA ausgeschlossen.

Diese Variante bezieht sich also nur auf sogenannte „Quotenflüchtlinge“, die in ein Geberland umgesiedelt werden, und sieht nur die Kosten der Übernahme als anrechenbar an. Unter Quotenflüchtlingen (quota refugees) verstand man damals wie heute jene – meist in Flüchtlingslagern vor Ort provisorisch untergebrachten – Flüchtlinge, die von Organisationen wie UNHCR bereits als solche anerkannt sind, sodass kein vollumfängliches Asylverfahren zur Feststellung des Status notwendig ist und die – nach einer vereinbarten Quote – zur Ansied-

lung und Integration übernommen werden. AsylwerberInnen wurden bei dieser Variante bewusst ausgeklammert.

VARIANTE 2 (BREITERE ANRECHNUNG)

Der zweite Vorschlag sah eine erweiterte Einrechnung von Kosten in die ODA vor. Punkte aus Variante 1 blieben erhalten, aber dazu kam eine Ausdehnung auf AsylwerberInnen, also jene Gruppe, für die der Flüchtlingsstatus erst in einem Rechtsverfahren im Aufnahmeland geklärt wird, um Flüchtlinge mit Anrecht auf Asyl von MigrantInnen ohne Rechtsanspruch auf Aufenthalt zu unterscheiden. Auf die Schwierigkeit der Unterscheidung zwischen Flüchtlingen (laut Genfer Konvention) und MigrantInnen wurde bereits in damaligen Dokumenten hingewiesen. Zur Abgrenzung der anrechenbaren Kosten wurde das Konzept des temporären Unterhalts („temporary sustenance“) – kurz definiert als „food, shelter, training“ (Verpflegung, Unterbringung, Bildungsmaßnahmen) – eingeführt. Bei dieser Variante wurde erstmals eine Definition des Konzepts „temporär“ angeboten: Es sei davon auszugehen, dass bei einem Flüchtling, der sich länger als ein Jahr im Aufnahmeland aufhält, kein temporärer Unterhalt mehr gegeben sei (sondern die Phase der Integration in die Wirtschaft des Aufnahmelandes beginne, ist die implizite Folgerung). Es wird daher die Regel vorgeschlagen, dass Kosten für temporären Unterhalt nur in den ersten 12 Monaten des Aufenthalts anrechenbar sind. Kosten für die Ansiedlung („resettlement“) und Integration von Flüchtlingen – ausgenommen diese fände in einem Entwicklungsland statt – wurden, wie auch bei Variante 1, explizit von der ODA ausgeschlossen.

Die erweiterte Variante 2 wurde 1982 für die ODA-Statistikdirektive vorgeschlagen, 1988 in dieser Form beschlossen und besteht bis heute fast unverändert.⁴ Nur Schweden hatte sich damals dezidiert gegen die erweiterte Variante 2 gestellt und für Variante 1 ausgesprochen, musste jedoch bis zur Beschlussfassung 1988 davon überzeugt worden sein, die Entscheidung für die erweiterte Variante 2 mitzutragen.

BEGRÜNDUNGEN FÜR DIE ODA-ANRECHNUNG EINST UND JETZT

Erst in der 2013 verabschiedeten, in einem „Band“ zusammengefassten Neufassung der DAC-Statistikdirektive wurde der in Paragraphen organisierte eigentliche

Richtlinientext ergänzt durch zusätzliche, in Textkasten gefasste Erläuterungen zu den Überlegungen und Intentionen („rationale“) hinter den vereinbarten Regeln. Daher finden sich in früheren Dokumenten kaum explizite Angaben zur Begründung – im gegenständlichen Fall etwa dazu, wodurch das ODA-Kriterium der Förderung von „economic development and welfare of developing countries“ bei der temporären Unterstützung von Flüchtlingen in Geberländern erfüllt sei. Vereinzelt findet man Bemerkungen in Detailfragen, die Rückschlüsse auf die dahinterliegende Denkweise zulassen. In den hier verwendeten historischen Dokumenten beispielsweise den Hinweis, dass Flüchtlinge, die in Entwicklungsländern angesiedelt werden, für diese Länder eine Ressource darstellen und deren Wirtschaft nutzen (daher die Anrechenbarkeit der Ansiedlungskosten als ODA), während die Integration von Flüchtlingen in Geberländern der Wirtschaft der Geber nutze (daher ODA-Ausschluss). Aus dieser Begründung heraus ist die Anrechnung von Kosten für die Integration von Flüchtlingen in die Wirtschaft von Geberländern sowohl in den historischen Ansätzen als auch in der heute gültigen Richtlinienfassung von der ODA explizit ausgeschlossen. Die DAC-Studien haben jedoch gezeigt, dass manche Geber die 12-Monate-Regel ab dem Zeitpunkt des positiven Asylbescheids anwenden, also Integrationskosten und nicht temporäre Unterhaltskosten als ODA rechnen. Österreich gehört nicht zu diesen Gebern, sei hier angemerkt.⁵

Wie lautete nun aber die Begründung für die ODA-Anrechenbarkeit des **temporären Unterhalts**, das zentrale – ja alleinige – Element, das für ODA bei Inlandskosten in Frage kam? Eine explizite Aussage fehlt. Aus impliziten Angaben lässt sich ableiten, dass man Unterhaltsleistungen im Zeitraum bis zur Feststellung, dass ein „Flüchtling“ tatsächlich als solcher anerkannt und infolgedessen im Geberland Daueraufenthaltsrecht erlangt und integriert wird, als „Investition“ in eine Humanressource sah, die im Falle der Ablehnung eines unbegrenzten Aufenthalts repatriert oder in ein Entwicklungsland umgesiedelt werden und somit einem Entwicklungsland zugutekommen könne (daher nebst Unterhalt und Verpflegung auch Bildung/Ausbildung als anrechenbare Kostenelemente). Um für die Begrenzung dieses Zeitraums bis zur Entscheidung, ob Flüchtlinge in Geberländern bleiben würden, eine handfeste Regel zu haben, setzte man damals 12 Monate nach Ankunft fest – eine willkürliche Festlegung natürlich, aber aus praktischen Gründen notwendig und im Lichte der damaligen Verhältnisse statistisch vertretbar.

FLÜCHTLINGSDEFINITION UND „TEMPORÄRER UNTERHALT“

Schon in der Vergangenheit, aber speziell heute steht das Konzept des „temporären Unterhalts“ in enger Verbindung mit der Flüchtlingsdefinition. Die Genfer Konvention ging in ihrer Definition davon aus, dass „Flüchtling“ ein Individuum ist, das durch begründete Verfolgungsängste auf Grund seiner Religion, Rasse, politischen Meinung etc. sein Land verlässt und in einem anderen um Asyl ansucht. In die Definition aufgenommen wurden dann noch Personen, die ihr Land auf Grund von Bürgerkrieg oder schweren Unruhen verlassen. Die DAC-Statistikrichtlinie hat diese Definition im Wesentlichen übernommen⁶. Menschen, die ihr Land aus anderen Gründen als den genannten verlassen (z.B. zur Verbesserung ihres Lebensunterhalts) gelten demnach nicht als Flüchtlinge, sondern als MigrantInnen, bei uns spricht man oft von „Wirtschaftsflüchtlingen“. Die Unterscheidung, welche AsylwerberInnen also als „Flüchtlinge“ im Sinne der Konvention mit Recht auf Aufenthalt (in mehreren Abstufungen) und welche als „MigrantInnen“ gelten, die abgewiesen (aber in bestimmten Fällen nicht des Landes verwiesen) werden können, wird im Asylverfahren getroffen. Während dieser Phase der Statusfeststellung, die unterschiedlich lange – manchmal Jahre – dauern kann, erhalten diese AsylwerberInnen temporären Unterhalt, wenn sie selbst nicht für ihren Unterhalt sorgen können.

Eine aktuelle Neubewertung der Begründung von ODA im Zusammenhang mit Kosten für diesen temporären Unterhalt sollte wieder an der Frage ansetzen: Welche Überlegung in Anwendung der ODA-Definition begründet die Anrechnung der Kosten für temporären Unterhalt – und für welche Dauer? Gilt nach wie vor die Auffassung, dass der Unterhalt und die (Aus)Bildung von Flüchtlingen eine Investition in eine Humanressource ist, die schließlich entweder dem Aufnahmeland selbst, einem Entwicklungsland oder einem Drittland zugutekommt. Und dass die ODA-Fähigkeit entlang dieser Linie zu entscheiden wäre? Eine größere Schwierigkeit dabei ist natürlich die Feststellung des Zeitpunkts, ab dem klar ist, wo ein Flüchtling angesiedelt und integriert wird. Bei Quotenflüchtlingen (Resettlement-Programmen) steht dies bei Übernahme schon fest, bei AsylwerberInnen kann dies mitunter sehr lange dauern, bei der neuen Kategorie der Transitflüchtlinge leistet das Transitland temporären Unterhalt, hat jedoch keine Möglichkeit der Feststellung, was Asylverfahren in anderen Ländern ergeben und wo diese Durchreisenden endgültig angesiedelt werden.

Sollte man sich darauf verständigen, dass Kosten dieser Art grundsätzlich in der ODA bleiben sollen, die Datenerfassung dazu aber zu reformieren wäre, dann braucht es zunächst eine genauere Analyse der verschiedenen Kategorien von Flüchtlingen, der entsprechenden durchschnittlichen Verfahrensdauern bis zur Feststellung, wo sie integriert werden, und natürlich der anfallenden Kostenelemente. Das wäre eine Ausgangsbasis für eine differenzierte Bewertung, was eine Rechtfertigung für ODA findet bzw. was dezidiert auszuklammern wäre.

Bis hierher wurde nur auf die Frage nach dem wirtschaftlichen Nutzen für Entwicklungsländer eingegangen, die ODA-Definition enthält aber auch den Hinweis auf das soziale Wohlergehen („welfare“). Somit stellt sich die Frage, ob die subsidiäre Funktion, die Aufnahmeländer hier für Entwicklungsländer übernehmen, die Teilen ihrer Gesellschaft den notwendigen Schutz von Leib und Leben bzw. Lebensunterhalt nicht bieten können, ein ODA-begründender Aspekt wäre. Wobei diese subsidiäre Funktion in jedem Fall zum Zeitpunkt der feststehenden Aufnahme in die Gesellschaft des Geberlandes endet.

Die Begründung der ODA-Anrechenbarkeit von Inlandsflüchtlingskosten im Lichte der geltenden Kriterien war bisher weder explizit in Dokumenten des DAC noch in historischen Gedächtnissen langjähriger Sekretariatsmitarbeiter zu finden. Für eine nicht auf Interpretation, ja Spekulation, angewiesene Begründung wäre es nun aber allerhöchste Zeit, will man diese Komponente weiterhin in der ODA belassen.

Die ODA-Anrechenbarkeit von Kosten für Flüchtlingshilfe in Entwicklungsländern (also die „Hilfe vor Ort“), Rückkehrhilfen oder Kosten für die Ansiedlung von (abgewiesenen) AsylwerberInnen in Entwicklungsländern wurde bisher nicht in Frage gestellt. Es wird hier auch nicht näher darauf eingegangen, weil diese nicht als Inlandsausgaben gelten.

REFORMEN UND IHRE HINDERNISSE

Die, statistisch gesehen, sauberste Reformvariante, nämlich die Herausnahme dieser Kosten aus der ODA – und mögliche Verschiebung in die neu entstehende Kategorie TOSSD7 – fand bisher politisch keinen Anklang und eine Änderung ist nicht in Sicht. Die Gründe dafür sind die gleichen wie jene **politischen Hindernisse**, die einer gründlicheren Reform der ODA-Anrechnung in diesem Bereich entgegenstehen, nämlich:

BEKRÄFTIGUNG DES 0,7 %-ZIELS FÜR ODA

Auch „Musterschüler“ in der Erreichung der verbindlichen ODA-Quote von 0,7 % des Bruttonationaleinkommens (BNE), also jene DAC-Mitglieder, die bereits auf eine langjährige Erfüllung zurückblicken können oder die als solche jüngst hinzugekommen sind (Vereinigtes Königreich), benötigen ODA-Komponenten, die über klassische, „bilateral gestaltbare Budgets“ hinausgehen, um die Quote halten zu können. Jene DAC-Mitglieder, die 0,7 % noch nicht erreicht, aber ein entschlossenes Ziel haben, sie bis 2030 zu erreichen, umso mehr. Aufstockungen der bilateral gestaltbaren Budgets um jene Beträge die nötig wären, um die 0,7 %-Quote ohne Komponenten wie Flüchtlingskosten und ähnliche zu erreichen, werden von Budgetnöten verhindert. Solche zusätzlichen Budgetaufstockungen zu erwarten wäre eine Illusion. Nicht zuletzt die Bekräftigung des 0,7 %-Ziels im Rahmen der UNO-SDG-Beschlüsse aus dem Jahr 2015 verhindert eine Bereinigung der ODA um umstrittene Komponenten.

BUDGETINTERESSEN

Scheinbar widersprüchlich dazu, aber dennoch sehr real, sind die politischen Interessen jener (starken) EZA-Agenturen, die ein namhaftes „bilateral gestaltbares EZA-Budget“ verwalten und deren Regierungen ein ODA-Gesamtbudget zur Erreichung der 0,7 %-Quote garantieren. Deren Budgets kommen durch große Zusatzkomponenten wie Flüchtlingskosten, Entschuldung und ähnliche in Bedrängnis, da in Ländern mit einer garantierten Gesamt-ODA alle Zusatzkomponenten aus diesem Gesamt-ODA-Budget „bestritten“ werden müssen, d.h. sie werden quasi in Abzug gebracht – und was bleibt, steht den Agenturen als bilateral gestaltbares Budget zur Verfügung. Diese Agenturen haben daher ein natürliches Interesse, dass Zusatzkomponenten möglichst klein gehalten werden, damit ihr Budget nicht schrumpft, wiewohl sie damit im Widerspruch zur Meinung ihres Finanzministeriums stehen können (z.B. Schweden).

Ganz anders stellen sich die Interessen von Mitgliedsländern dar, deren Gesamt-ODA „sich ergibt“, d.h. die von definierten „bilateral gestaltbaren EZA-Budgets“ ausgehen (mitunter sehr kleinen, wie im Falle Österreichs) und Zusatzkomponenten „draufsetzen“. Diese haben daher ein natürliches Interesse, dass solche Komponenten möglichst voluminös sind, um damit eine nennenswerte Gesamt-ODA oder vorgegebene Quote zu erreichen.

Dieser Widerstreit der Interessen schlägt sich in der Gestaltung der ODA-Statistikrichtlinie nieder und wirkt sich auf die Anwendbarkeit der Richtlinie und Robustheit der resultierenden Statistik negativ aus. Bei der Komponente Flüchtlingskosten spielt dieser Interessenskonflikt jedenfalls eine besonders große Rolle.

Neben politischen Interessen stehen jedoch auch eine Reihe **technischer Hürden** einer tiefgreifenden Reform im Weg.

TECHNISCHE HERAUSFORDERUNGEN EINER REFORM

Die Realität des Aufkommens von Fluchtbewegungen, unterschiedlicher Kategorien von Flüchtlingen bzw. AsylwerberInnen mit unterschiedlichen Rechtsgrundlagen und Grundversorgungsansprüchen, verschiedener Betreuungsstrukturen und -standards, Zuständigkeiten und Kostenerfassungen ist so viel komplexer geworden, dass die bisherigen Festlegungen in der Statistikrichtlinie keinen geeigneten Rahmen mehr bieten. Die Anpassung an heutige Gegebenheiten macht jedoch zunächst eine gründliche Analyse notwendig, auf deren Grundlage reformierte Richtlinien aufgebaut werden können. Das stellt Anforderungen an knappe Kapazitäten.

DEFINITION VON „FLÜCHTLING“

In den DAC-Studien wurde dies eindeutig als Problemfeld identifiziert. Die Definition in der DAC-Statistikrichtlinie, womit der für die ODA-Anrechnung in Frage kommende Personenkreis abgesteckt wird, wurde – wie bereits erwähnt – fast identisch von der Genfer Konvention übernommen. Im Hinblick auf eine größere Differenzierung in der Kostenanrechnung für ODA müsste es weitere Differenzierungen zu den Flüchtlingskategorien geben. Zum Beispiel sind Transitflüchtlinge in der aktuellen Richtlinie gar nicht abgebildet, weil sie weder dem Konzept „Quotenflüchtlinge“ noch „AsylwerberInnen“ entsprechen – und weil sie eine neue Erscheinung im Zusammenhang mit EU-Regelungen sind. Aber auch in der seit Einführung der Richtlinie bekannten Gruppe der AsylwerberInnen sind weitere Unterscheidungen notwendig, da sich unterschiedliche Rechtsansprüche entwickelt haben. Vielleicht ist eine generelle Neudefinition des Begriffs „Flüchtling“ notwendig – und dies nicht nur auf DAC-Ebene für statistische Zwecke.⁹

„TEMPORÄRER UNTERHALT“ UND DIE 12-MONATE-REGEL

Wenn man sich weiterhin darauf verständigt, dass „temporärer Unterhalt“ für in Geberländern anwesende Flüchtlinge als ODA anrechenbar sein soll, dann braucht es – neben der erwähnten Begründung, welche die Konformität mit der ODA-Definition belegt – eine Neudefinition des Begriffs „temporärer Unterhalt“, und zwar auf zwei Ebenen: Zum ersten eine Neudefinition der relevanten Zeitspanne, die die willkürliche 12-Monate-Regel ersetzt. Anrechenbare Zeitspannen könnten differenziert nach Kategorie festgelegt werden (z.B. für Quotenflüchtlinge Zeitraum der Vorbereitung der Übernahme bis zur Ansiedlung im Geberland; bei AsylwerberInnen mit positivem Bescheid von Ankunft bis zur Erteilung des positiven Asylbescheides usw.). Um eine aus praktischen Gründen notwendige zeitliche Begrenzung zu ermöglichen, könnte auch mit durchschnittlichen Verfahrensdauern gearbeitet werden. Zum zweiten eine neue, genauere Definition der anrechenbaren Kosten, die als „temporärer Unterhalt“ gelten. Auch hier haben die DAC-Studien gezeigt, dass die vorhandenen Definitionen zu viel Interpretationsspielraum offen lassen (manche Geber haben beispielsweise Administrativkosten größeren Umfangs eingerechnet, andere nicht, weil sie der Sekretariatsinstruktion gefolgt sind, nur direkte Leistungen an Flüchtlinge anzurechnen).

REFORMVORSCHLÄGE

Österreich wird sich mit Reformvorschlägen in die neu gegründete DAC-Arbeitsgruppe in diesem Sinne einbringen und eine größere Differenzierung der Regeln einfordern. Die von Österreich ins Auge gefasste reformierte Anrechnung bedeutet natürlich genauere Richtlinien- und komplexere Analysen im Vorfeld. Sie setzt auch eine differenzierte Datenerfassung voraus – die in Österreich gegeben ist, denn das Innenministerium unterhält ein modernes, komplexes Datenerfassungssystem, schon aus Gründen der Abrechnung mit den Bundesländern, das notwendige Kategorien erfasst. Diese Reformvorschläge hat trotz anfangs größeren Aufwands gegenüber den jetzt von einigen DAC-Mitgliedern praktizierten „pauschalieren“ Herangehensweisen (Schweden beispielsweise liefert keine erhobenen, sondern imputierte, d.h. auf Basis von Annahmen in einem Rechenmodell ermittelte, Daten) den enormen Vorteil, dass die resultierende Statistik rechnerisch genauer, näher sowohl an der Realität als auch an der ODA-Definition und damit sehr viel glaubwürdiger wäre.

Wenn eine Entfernung dieser Kosten aus dem Bereich „Entwicklungshilfeleistung“ (ODA) politisch nicht möglich ist, sollte sich die DAC-Gemeinschaft zumindest jede nur erdenkliche Mühe geben, die Kostenanrechnung so nah und nachvollziehbar wie möglich entlang des ODA-Konzepts zu gestalten. Im Lichte der drastisch steigenden Zahlen scheinen pauschalierte Methoden, wie sie heute oft angewendet werden, nicht adäquat und eine Harmonisierung mit wenigen kosmetischen Pinselstrichen keine Lösung zu sein. Zum Zeitpunkt der Aufnahme in die ODA-Direktive mag dies vertretbar gewesen sein, erwartete man doch nur sehr geringe Leistungen unter diesem Titel – demgegenüber verdoppelten sich im Jahr 2015 im Vergleich zum Jahr 2014 die gemeldeten Kosten für Flüchtlingsbetreuung in Geberländern auf insgesamt 12 Mrd US \$ bzw. 9,1 % der gesamten ODA der DAC-Mitgliedsländer.⁹

- 7 TOSSD – Total Official Support for Sustainable Development (aktueller Arbeitstitel dieses in Diskussion befindlichen breiteren Maß für Entwicklungsfinanzierung)
- 8 „Die Genfer Flüchtlingskonvention ist schon für die heutigen Migranten nicht gemacht – und für viele der künftigen erst recht nicht. Wir müssen die ethischen und völkerrechtlichen Kriterien des Schutzes von Migranten neu verhandeln.“ Reinhard Merkel, emeritierter Professor für Strafrecht und Rechtsphilosophie der Universität Hamburg im „Der Standard“ vom 7.7.2016 (Artikel „Leben in einer semantisch verunreinigten Umwelt“)
- 9 Siehe: OECD DAC Pressemeldung vom 13.04.2016. Es handelt sich dabei aber um vorläufige Daten. <http://www.oecd.org/dac/stats/development-aid-rises-again-in-2015-spending-on-refugees-doubles.htm>

-
- 1 Für nähere Informationen siehe: <https://www.oecd.org/dac/stats/RefugeeCostsMethodologicalNote.pdf>
 - 2 Die Harmonisierung der Meldepraktiken ist nur ein Punkt im Mandat dieser Arbeitsgruppe, die sich darüber hinaus intensiv mit programmatischen Fragen beschäftigen wird.
 - 3 Quelle: Interne OECD-Dokumente DAC/STAT(82)4 und DAC/STAT(80)6
 - 4 DAC-Statistikdirektive DCD/DAC(2013)15, para.74: Official sector expenditures for the sustenance of refugees in donor countries can be counted as ODA during the first twelve months of their stay. (Footnote 13: Contributions by one donor to another donor to cover such expenditures should be recorded as ODA by the contributing country. The receiving country should reduce the expenditure reported under this item by the same amount). This includes payments for refugees' transport to the host country and temporary sustenance (food, shelter and training); these expenditures should not be allocated geographically. However, this item also includes expenditures for voluntary resettlement of refugees in a developing country; these are allocated geographically according to the country of resettlement. Expenditures on deportation or other forcible measures to repatriate refugees should not be counted as ODA. Amounts spent to promote the integration of refugees into the economy of the donor country, or resettle them elsewhere than in a developing country, are also excluded.
 - 5 Siehe <https://www.oecd.org/dac/stats/RefugeeCostsMethodologicalNote.pdf>
 - 6 DAC Statistikdirektive DCD/DAC(2013)15, para 73: A refugee is a person who is outside his/her home country because of a well-founded fear of persecution on account of his race, religion, nationality, social group or political opinion. Assistance to persons who have fled from their homes because of civil war or severe unrest may also be counted under this item.

Ausgaben für Flüchtlinge im Geberland

	2010	2011	2012	2013	2014	2015*	in % der ODA 2015
Australien	5,53	0,02	153,73	342,56	..	..	..
Österreich	36,09	42,00	57,58	63,26	109,46	324,01	26,80
Belgien	95,15	126,83	125,75	156,08	186,72	228,11	12,00
Kanada	283,97	338,29	266,53	211,15	216,43	212,99	5,00
Tschechische Republik	13,54	11,72	9,52	8,94	11,55	14,61	7,20
Dänemark	149,08	121,22	143,37	161,92	256,25	396,97	15,50
Finnland	45,71	35,14	22,82	20,85	16,08	39,05	3,00
Frankreich	434,64	545,47	506,94	452,82	485,11	373,61	4,00
Deutschland	81,21	86,08	75,94	138,79	171,36	2.992,71	16,80
Griechenland	34,56	25,04	20,00	21,36	21,29	58,08	20,60
Island	..	0,17	0,20	0,31	2,55	2,79	7,10
Irland	0,20	0,28	0,13	0,04	0,33	0,62	0,10
Italien	3,46	524,52	246,69	403,60	839,94	982,18	25,50
Japan	0,44	0,71	0,75	0,63	0,57	0,22	0,00
Korea	..	..	..	..	..	..	..
Luxemburg	..	..	0,03	0,34	..	..	..
Niederlande	339,85	481,47	339,12	372,70	935,38	1.325,72	22,80
Neuseeland	12,61	13,82	19,26	19,49	19,82	16,66	3,80
Norwegen	335,36	263,20	226,81	269,94	278,73	462,89	10,80
Polen	..	..	..	..	..	9,29	2,10
Portugal	0,27	0,37	0,83	1,56	0,92	1,31	0,40
Slowakische Republik	..	..	..	0,96	0,99	1,73	2,00
Slowenien	..	..	0,26	0,10	0,08	5,62	9,00
Spanien	37,13	34,93	22,72	24,53	18,43	32,18	2,00
Schweden	396,68	488,99	570,71	705,16	1.095,32	2.396,58	33,80
Schweiz	365,52	537,46	654,38	450,30	483,45	473,28	13,40
United Kingdom	18,07	31,30	44,96	50,54	221,92	408,20	2,20
United States	757,79	731,74	831,53	976,50	1.245,64	1.205,61	3,90
DAC-Länder Gesamt	3.446,86	4.441,14	4.340,57	4.854,44	6.618,32	11.965,00	9,10

* Vorläufige Angaben

Auszahlungen, Laufende Preise in Mio US \$

Quelle: OECD DAC International Development Statistics (IDS) online databases; OECD DAC, Development aid in 2015 continues to grow despite costs for in-donor refugees, 13. April 2016: <http://www.oecd.org/dac/stats/ODA-2015-complete-data-tables.pdf>