

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe
Anhörung am 3. März 2021

THE GRAND BARGAIN

Aspekte und Ausblicke

Dr. Rolf W. Böhnke MPA

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Menschenrechte
und humanitäre Hilfe

Ausschussdrucksache
19(17)129

Die Flüchtlingsproblematik

Nach Angaben des Hohen Flüchtlings-Kommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) sind derzeit weltweit rund 80 Millionen Menschen oder 1 % der Weltbevölkerung auf der Flucht, ein Anstieg im Vergleich zu den Vorjahren. Die meisten der ins Ausland Vertriebenen kommen aus Syrien, Venezuela, Afghanistan, Süd-Sudan und Myanmar.

Mehr als die Hälfte der weltweiten Flüchtlinge oder etwa 47 Millionen sind Binnenvertriebene. Betroffen sind vor allem Kolumbien, Syrien, Democratic Republik of Congo, Jemen und Somalia, aber auch die Ukraine. Die 5,6 Millionen palästinensischen Flüchtlinge stehen unter der Obhut der UN Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA).

85 % aller Flüchtlinge leben in Entwicklungsländern, darunter in Kolumbien, Pakistan und Uganda. In vielen der Aufnahmeländer herrscht Ernährungsunsicherheit und Unterernährung. Diese Staaten und Gemeinwesen brauchen daher robuste finanzielle und materielle Unterstützung.

Die Initiative des Grand Bargain

Eine Vielzahl von übernationalen und nationalen Organisationen und solchen der Zivilgesellschaft unterstützen Geflüchtete. Der Grand Bargain bringt die Mehrzahl dieser Organisationen zusammen, fördert den Dialog zwischen ihnen und stellt ein umfassendes Programm zur Verbesserung der Hilfeleistungen und der Kooperation aller Akteure dar.

Ein zentrales Problem ist die Finanzierungslücke; die Gelder reichen nicht, um allen Menschen auf der Flucht wirksam zu helfen. Das ist ein Dilemma auch verwandter Aktivitäten, etwa in der Entwicklungshilfe. Als Voraussetzung für Finanzierungsforderungen legt der Grand Bargain Wert auf verlässliche Berichtsdaten und Bedarfszahlen, unter Verwendung des von der International Aid Transparency Initiative (IATA) entwickelten Standards. Ferner fordert der Grand Bargain einen möglichst sparsamen und wirksamen Einsatz der verfügbaren Mittel. Die Organisationen werden im Interesse einer besseren Hilfeleistung zur Zusammenarbeit angehalten.

Der unabhängige Jahresbericht 2020 zählt eine Reihe von Erfolgen bei der Umsetzung des Grand Bargain auf, aber auch Gebiete wo Fortschritte nur sehr mäßig zu verzeichnen sind. Dabei sind Verzögerungen durch Covid 19 zu berücksichtigen. Bei dem Arbeitsschwerpunkt (workstream) 1 wird die erwähnte Transparenz der Aktivitäten eingefordert um in nachvollziehbarer Weise darzulegen, wie die Hilfe geleistet wird und die Mittel eingesetzt werden (Rechenschaftspflicht). Hier scheint es Fortschritte gegeben zu haben.

Beim Arbeitsschwerpunkt 2 geht es um die stärkere Einbeziehung der örtlichen und nationalen Hilfsorganisationen. Dies kann organisatorisch schwierig sein, aber es bringt Vorteile bei der Umsetzung der Hilfsmaßnahmen vor Ort. Eng verbunden damit sind die Arbeitsbereiche 5 (needs assessment) und 6 (participation revolution). Dabei ist die Rolle von Frauen (Gender) von besonderer Bedeutung. Im Hinblick auf die Hilfe für Flüchtlingskinder sei hier auf das Gründungsmitglied UNICEF verwiesen.

Genau so wie In der Entwicklungspolitik ist es selbstverständlich, dass eine Bedarfsanalyse gemacht wird, ehe ein Projekt konzipiert wird. Auch die Beteiligung aller Betroffenen ist Standard und Schlagworte wie „participatory approach“ und „ownership“ machen dies deutlich. Es ist erfreulich, dass diese Ansätze stärker Eingang in die humanitäre Hilfe finden. Naheliegend ist das Ziel, bei Bedarfsermittlungen (needs assessment) Doppelarbeit zu vermeiden. Auch hier hat es anscheinend Fortschritte gegeben.

In diesen Komplex gehört auch der Arbeitsbereich 9 „Berichtswesen“ (reporting requirements). Jeder, der in Projekte involviert war, weiß wie arbeitsaufwändig das Schreiben von Berichten sein kann. Bei einigen Institutionen werden sogar ausführliche wöchentliche Berichte angefordert. Auch auf der Empfängerseite ist das Prüfen der Berichte mit Zeitaufwand verbunden. Es ist ein Verdienst des Grand Bargain, zur Vereinfachung durch Entwicklung eines Standardberichtsformats beigetragen zu haben.

Die Arbeitsschwerpunkte 3 (Bargeldzahlungen) und 7+8 (Anteil der gebundenen Mittel, Mehrjahresplanung) betreffen sensitive Bereiche der Umsetzung. In der Entwicklungspolitik spiegelt sich das etwa bei der Frage wieder, ob direkte Budgethilfe an ein Empfängerland geleistet werden soll. Im Zeitablauf hat sich die Meinung dazu geändert. Während man anfänglich in der Budgethilfe ein ideales Mittel (Selbstverantwortlichkeit!) sah, ist man in den Folgejahren aus naheliegenden Gründen davon abgekommen. Mittlerweile scheint sich das Pendel wieder in Richtung Budgethilfe zu bewegen. Das Auswärtige Amt spricht sich für mehr Bargeldzahlungen und Mehrjahresbudgets aus. Man sollte hier die Wirkungen genau beobachten und regelmäßig unabhängige Evaluierungen durchführen, unter Berücksichtigung der Empfehlungen von ALNAP (Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action). Das Gleiche gilt für die Wirkungsanalyse der Mittelbereitstellung ohne Verwendungsbindung.

Die Mehrjahresplanung und die ein oder mehrere Jahre umfassenden Budgets ergeben sich aus der Tatsache, dass humanitäre Hilfe oft kein kurzfristiges Problem anspricht. Zum Beispiel erstreckt sich bei den palästinensischen Flüchtlingen die Unterstützung nun schon

über mehr als 70 Jahre und ist zur Dauereinrichtung geworden. Das Konzept der grundsätzlich temporären Hilfe ist damit aufgegeben. Wo sich abzeichnet, dass die Flüchtlingssituation längere Zeit andauern wird, ist sicherlich eine Langfristplanung geboten.

Die Kosteneinsparung (Arbeitsschwerpunkt 4) ist ein wichtiger Punkt, weil möglichst viel der Spendengelder bei den Zielgruppen ankommen soll und nicht teilweise durch die Administration diese Gelder aufgebraucht werden. Schwierig wird es, wenn bei einem „functional review“ einer Organisation Widerstände überwunden werden müssen. Die Forderung Doppelarbeit der Organisationen zu vermeiden ergibt sich von selbst und führt zur Kostenreduktion. Die eingeforderte Kooperation der Hilfsorganisationen ist hier unabdingbar.

Der Arbeitsschwerpunkt 10 (Zusammenarbeit zwischen humanitärer Hilfe und Entwicklungshilfe) sollte stärker ausgebaut werden. Die humanitäre Hilfe muss Stückwerk bleiben, wenn den betroffenen Menschen nicht eine wirtschaftlich bessere Lebenssituation ermöglicht wird. Doch auch das führt nur dann zu einer nachhaltigen Entwicklung, wenn auch Maßnahmen gegen die Fluchtursachen ergriffen werden, also Interventionen zur Konfliktvorbeugung oder Konfliktbeendigung. Erst wenn diese drei Elemente zusammenwirken: humanitäre Hilfe, wirtschaftliche und soziale Entwicklung sowie Krisenbekämpfung, kann das humanitäre Problem gemildert, vielleicht sogar gelöst werden.

Verbesserungsbedarf

Den Grand Bargain kann man als das Bemühen ansehen, in der humanitären Hilfe einen großen Sprung nach vorne zu wagen. Die Ziele wurden jedoch bislang nur unvollständig erreicht. Vielleicht war der Ansatz zu breit und zu ehrgeizig. Vielleicht wäre eine weniger ambitionierte und auf strategische Bereiche fokussierte Vorgehensweise erfolgreicher.

Trotz des guten Willens bleibt eine ernüchternde Bilanz. Wie dem unabhängigen Bericht 2020 zu entnehmen ist, gestaltet sich die Erfolgsmessung im Grand Bargain generell schwierig. Es wird in diesem Zusammenhang auf mangelnde und unvereinbare Daten verwiesen. So hat beispielsweise eine große Anzahl (87%) der Unterzeichner des Bargain zwar über Aktivitäten im Bereich 4.5 (gemeinsame regelmäßige Überprüfung des funktionalen Monitoring und Leistungsergebnisse so wie eine Verringerung der von einzelnen Gebern durchgeführten Bewertungen) berichtet, es gebe jedoch kaum Anhaltspunkte für eine spürbare Wirkung dieser Aktivitäten. Nach wie vor sei unklar, wie der Grand Bargain auf die Länderebene übertragen werden könne.

In dem Bereich „Verringerung von Doppelarbeit und von Managementkosten“ wird das Prädikat „under-performance“ erteilt. Im Gründungsjahr 2016 war es das Ziel, durch effizienteres Management 1 Milliarde Dollar einzusparen, doch der Nachweis ist laut Independent Report 2020 schwer zu erbringen. Für die unzureichende Effizienz sind sicherlich auch die ausufernde Bürokratie und bürokratische Verfahren in den großen Organisationen verantwortlich. Aber auch die Strukturen des Grand Bargain sind

bürokratisch gestaltet mit unklaren Zuständigkeiten (viele Untergruppen, Konsultationen, Konferenzen; Berichtswesen).

Das im Großen und Ganzen erfolgreiche vereinheitlichte Berichtsformular wird von bzw. für kleinere Hilfsorganisationen nicht genutzt und die Berichtsentslastung auf dieser Ebene nicht verwirklicht.

Die ungebundene Finanzmittel werden laut Bericht dadurch wieder gebunden, dass sie über Organisationen wie OCHA (UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) an die Ausführungsorganisationen weitergegeben werden.

Der unabhängige Bericht 2020 beklagt das Fehlen eines gemeinsamen Vorgehens der großen Player IASC (Inter-Agency Standing Committee), des UN Reformprozesses, der Good Humanitarian Donorship (GDH) initiative und dem OECD Development Assistance Committee (DAC). Die großen Organisationen verfolgten ihre eigenen Prioritäten. Ferner seien erfolgreiche Pilotprojekte nicht aufgegriffen und in größerem Umfang umgesetzt worden. Querschnittsaspekte, die mehrere Arbeitsbereiche (workstreams) umspannen, seien nicht aufgegriffen worden.

Das Prinzip des Gebens und Nehmens (quid pro quo), ein Grundpfeiler des Grand Bargains, habe nicht funktioniert, weil die Unterzeichner des Grand Bargain ihre Inaktivität in einem Bereich mit der mangelnden Tätigkeit anderer Unterzeichner entschuldigten.

Die Verfasser des Berichts setzen ihre Hoffnung darauf, die noch offenen Probleme auf die politische Ebene zu heben. Die Erfahrungen mit dem „political will“ haben jedoch gezeigt, dass die technischen Probleme meist nicht mit einem Handstreich gelöst werden können.

Konkrete Empfehlungen für das fünfte Jahr der Umsetzung des Grand Bargain betreffen die Beschleunigung der Reformanstrengungen, mehr Kommunikation zwischen den Unterzeichnern und mit außenstehenden Playern, stärkere Einbeziehung und Finanzierung der Partner vor Ort und Ausbau von deren Kapazitäten (absorption capacity), breitere Anwendung des Musterberichtsformats, mehr Bargeldleistungen, mehr ungebundene und langfristige Finanzmittel (quality funding), und mehr Geld für die humanitäre Hilfe insgesamt.

Schlussbemerkungen

Auch wenn der Grand Bargain seine gesteckten Ziele (noch) nicht erreicht hat, so liegt sein Verdienst darin, eine Dialogplattform für die verschiedenen Player geschaffen und wichtige Reformanstöße gegeben zu haben. Man sollte auch berücksichtigen, dass der Grand Bargain einen Beitrag zur Erreichung der nachhaltigen Entwicklungsziele (SDGs) leistet, insbesondere zu 1 (keine Armut), 2 (kein Hunger), 5 (Gleichstellung der Geschlechter) und 6 (sauberes Trinkwasser und Hygienemaßnahmen). Die Herausforderung ist es nun, in der Richtung, die der Grand Bargain vorgezeichnet hat, die Reformbemühungen weiterzuführen.