



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Menschenrechte
und humanitäre Hilfe

Ausschussdrucksache
19(17)131

Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages anlässlich des Jubiläums des Humanitären Weltgipfels und der Verabschiedung des Grand Bargain

Februar 2021

Einleitung

Vorab sei zur Einordnung der Zielsetzung des Grand Bargain und der bisherigen Entwicklungen auf den Bericht der Hochrangigen Gruppe für die Finanzierung humanitärer Maßnahmen an den Generalsekretär *'Too important to fail: addressing the humanitarian financing gap'* vom January 2016 verwiesen. Der Bericht schätzte 2016 die Finanzierungslücke für humanitäre Hilfe auf 15 Milliarden US-Dollar. Der Bericht untersuchte drei wichtige und voneinander abhängige Herausforderungen in der Finanzierung: (1) die Reduzierung des humanitären Bedarfs, (2) die Mobilisierung zusätzlicher Mittel durch traditionelle oder innovative Mechanismen und (3) die Verbesserung der Effizienz der humanitären Hilfe.

Die Frage der Effizienzsteigerung traf auf großes Interesse. Die Vereinbarung des Grand Bargain, die von 63 Unterzeichnern¹ mitgetragen wird, darunter auch UNHCR, war – vereinfacht gesagt – die Vereinbarung von mehr Effizienz und Transparenz seitens humanitärer Organisationen im Gegenzug für mehr Vertrauen und Flexibilität von Gebern.

Der Grand Bargain stellte sich als das Kernstück, die konkreteste Vereinbarung beim Humanitären Weltgipfel heraus. Er war jedoch nie als Antwort auf alle Herausforderungen der humanitären Hilfe oder im humanitären System zu sehen, sondern zielte darauf ab, durch bessere Zusammenarbeit und Effizienzsteigerung Mittel einzusparen, beziehungsweise einen größeren Anteil der Mittel in die direkte Hilfe für die Menschen vor Ort investieren zu können. Die Hoffnung war, dass dies wiederum einen positiven Effekt auf die von verschiedenen Akteuren zur Verfügung gestellten Mittel habe.

Generelle Einschätzung zum Stand der Umsetzung des Grand Bargain

In den letzten Jahren wurde innerhalb der acht verschiedenen Arbeitsstränge (*'Workstreams'*) viel in die Umsetzung der Selbstverpflichtungen investiert und es konnten eine Reihe von Zielmarken erreicht werden, wie den Berichten der Unterzeichner zu entnehmen ist. Der Prozess hat insgesamt dabei geholfen, dass gute Praktiken und Erfahrungen, zum Beispiel

¹ Zu den 63 Unterzeichnern des Grand Bargain zählen 25 Geberstaaten, elf UN-Organisationen, fünf zwischenstaatliche Organisationen und Rotkreuz und Rothalbmond Bewegungen sowie 22 Nichtregierungsorganisationen (NRO).

im Bereich der Lokalisierung, im Bereich der Bargeldprogramme sowie in der Zusammenarbeit verschiedener Akteure zusammengetragen und ausgetauscht wurden.

Dies war und ist auch in Deutschland in den vergangenen fünf Jahren deutlich zu beobachten: Die Selbstverpflichtungen beim Humanitären Weltgipfel und die Ziele des Grand Bargain haben die humanitäre Arbeit der Bundesregierung, insbesondere des Auswärtigen Amtes, ebenso wie die der deutschen humanitären Organisationen in vielerlei Hinsicht geleitet und den Austausch und die Zusammenarbeit zu Themen des Grand Bargain vertieft.

Insgesamt kommt der unabhängige Bericht für das Jahr 2020 zum Grand Bargain, der von der Humanitarian Policy Group im Juni 2020 veröffentlicht wurde, zu dem Schluss, dass der Prozess des Grand Bargain als Mechanismus geeignet ist, um Veränderungen in der humanitären Hilfe zu unterstützen. Der Bericht stellt fest, dass substantielle Veränderungen in der Praxis in den meisten Bereichen zwar nicht realisiert wurden, der Grand Bargain aber zu einer nuancierteren Diskussion zwischen den Gruppen der Unterzeichner über die jeweiligen Herausforderungen in der Praxis beigetragen hat und darüber, wie zusammengearbeitet werden kann, um diesen Herausforderungen zu begegnen. Dies entspricht auch UNHCRs Erfahrungen. Daher habe der Grand Bargain, so der unabhängige Bericht, weitergehende Auswirkungen auf eine kohärentere Zusammenarbeit in der internationalen humanitären Hilfe, was kritisch für die Reform des gesamten humanitären Systems sei.

Umsetzung des Grand Bargain durch UNHCR

UNHCR, als einer der Unterzeichner des Grand Bargains, hat beim Humanitären Weltgipfel detaillierte UNHCR-spezifische Selbstverpflichtungen abgegeben, die den allgemeinen Grand-Bargain-Zielen zugeordnet werden können.

Alle quantitativen Ziele wurden von UNHCR in den letzten Jahren erreicht. Dazu zählen zum Beispiel die Verdoppelung der Bargeldhilfen, die Umsetzung von 25% der Programmausgaben über lokale und nationale Akteure oder die Ausweitung der biometrischen Registrierung von Flüchtlingen. Darüber hinaus wurden wichtige Änderungen in Arbeitsansätzen, Arbeitspraktiken, Prozessen und Richtlinien eingeführt oder vertieft, beispielsweise im Hinblick auf die Institutionalisierung von Bargeldhilfe, auf ‚*Accountability to Affected Populations*‘, mehrjähriger Planung oder hinsichtlich der verbesserten Transparenz von Daten im Einklang mit den Standards der International Aid Transparency Initiative (IATI).

In Bezug auf die von den Fraktionen des Bundestages angesprochenen Ziele des Grand Bargain möchte UNHCR im Folgenden auf einige der erreichten Ergebnisse eingehen. Siehe dazu auch ‚*UNHCR’s engagement in the Grand Bargain, Summary of the progress made per workstream*‘ vom November 2020 unter <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/83616>

Lokalisierung humanitärer Hilfe

Das Ziel der Lokalisierung, also der Unterstützung lokaler und nationaler Partner, wurde von UNHCR erreicht: Im Jahr 2020 wurden **28%** der Programmausgaben über lokale und nationale Partner umgesetzt (zum Vergleich: 18% im Jahr 2015 und 25.8% im Jahr 2019). Darüber hinaus gilt seit Juni 2019 für UNHCR eine neue interne Richtlinie, nach der nationale Partner eine **Verwaltungskostenpauschale von 4%** erhalten. Diese dient nicht nur dem Kapazitätsaufbau und der Deckung von Nebenkosten, sondern ist auch Ausdruck von Vertrauen in die Partner.

Um den Verwaltungsaufwand für lokale und nationale Akteure zu reduzieren, haben 2018 WFP, UNICEF und UNHCR (auf der Grundlage des bestehenden UNHCR Partner Portals) das gemeinsame '**UN Partner Portal**' eingerichtet, dem 2019 auch UNFPA beigetreten ist. Hier sind die nach UN-Standards geprüften Partner gelistet. Mitte 2020 waren bereits 12.000 Partnerorganisationen registriert, darunter 93% der über 1.000 Partner des UNHCR. In Zukunft sollen über dieses Portal auch Aufrufe für Projektanträge veröffentlicht werden.

Im Rahmen der **Vereinfachung administrativer Verfahren** hat UNHCR seine Partnerschaftsvereinbarungen mit Nichtregierungsorganisationen flexibler gestaltet. Der laufende Prozess wurde durch die Pandemie beschleunigt. So wird Nichtregierungsorganisationen jetzt zum Beispiel mehr Entscheidungsfreiraum bei Budgetumschichtungen zugestanden. So wird eine effektivere Reaktion auf eine sich verändernde Situation, wie während der Pandemie, ermöglicht. Geplante Aktivitäten wurden verschoben oder an die Situation angepasst und neue Aktivitäten konnten initiiert werden, um auf neue Bedarfe, wie zum Beispiel, Unterstützung mit Hygieneartikeln, zu reagieren.

Bei der Programm- und Notfallplanung und -vorbereitung (*Preparedness*), verfolgt UNHCR einen **partizipativen Ansatz**. Dieser bezieht unter anderem Regierungen (einschließlich lokaler Behörden und Fachministerien), Flüchtlinge und ihre Aufnahmegemeinschaften, lokale, nationale und internationale Nichtregierungsorganisationen sowie UN-Partner ein. Dies zielt darauf ab, die lokalen Nothilfekapazitäten zu stärken.

Im Zuge der Vereinheitlichung und Harmonisierung von **Berichtserstattungspflichten** verwenden seit 2019 alle UNHCR-Partner ein einheitliches Berichtserstattungsformat (das sogenannte 8+3-Template), welches gemeinsam von Deutschland (Auswärtiges Amt) und ICVA entwickelt wurde.

Partizipation

UNHCR hat schon sehr früh einen partizipativen Ansatz als verpflichtenden Bestandteil in seinen Planungszyklus eingeführt. Dabei bilden unter anderem Fokusgruppen-Diskussionen mit Flüchtlingen verschiedenster Profile, unter anderem mit Blick auf Alter und Geschlecht, eine Grundlage für die Programmplanung und -ausgestaltung.

Darüber hinaus hat UNHCR über viele Jahre auch einen Schwerpunkt auf Ansätze gelegt, bei denen Flüchtlinge und andere Betroffene dabei unterstützt werden, sich selbst für ihre Belange und für ihren Schutz einzusetzen und auch zu organisieren, sogenanntes *„community-based protection“*.

Diese jahrelange Investition hat dazu beigetragen, dass UNHCR während der **COVID-19-Pandemie** auf diese Gruppen zurückgreifen konnte. Die Einbeziehung von Betroffenen und von lokalen Organisationen, einschließlich von Flüchtlingsorganisationen als Akteuren in der humanitären Hilfe, hat während der Pandemie eine neue Dynamik gewonnen. Beispielsweise wurden im Libanon mehr als 450 Flüchtlinge mit medizinischem Hintergrund als *„community health volunteers“* mobilisiert. In Mauretanien halfen Freiwillige unter den Flüchtlingen UNHCR, um Flüchtlinge in entlegenen Regionen oder solche mit besonderen Bedürfnissen zu erreichen. In der Türkei konnten viele dieser kleinen lokalen Gruppen und Freiwilligen, bestehend aus Flüchtlingen und Einheimischen, dabei unterstützt werden, Masken und Seifen zu produzieren und diese in Zusammenarbeit mit lokalen Behörden an Bedürftige zu verteilen. Auch als Multiplikatoren für wichtige Informationen, zum Beispiel über

Unterstützungsmöglichkeiten, spielen diese Freiwilligen eine wichtige Rolle in der Gemeinschaft.²

Bargeldhilfe

Bargeldhilfe ist sicherlich eines der Grand Bargain Ziele, bei denen insgesamt, so auch bei UNHCR, große Fortschritte gemacht wurden, die sich quantitativ gut belegen lassen: Seit 2015 hat sich die Summe der von UNHCR in Bargeldhilfe-Programme investierten Mittel verdoppelt. Im Vergleich zu einem Finanzvolumen von 303 Millionen US-Dollar im Jahr 2015, wurden 2020 695 Millionen US-Dollar über Bargeldhilfe-Programme in 100 Ländern umgesetzt, die 8,5 Millionen Menschen zugutekamen.

Auch die Koordinierung unter Partnern ist inzwischen wesentlich effektiver: Gemeinsame Mechanismen der Bargeldhilfe gibt es nunmehr in 25 Länderoperationen, in Folge des ‚*Joint Cash Assistance Statements*‘ von OCHA, UNHCR, UNICEF und WFP, insbesondere in den Ländern, die im Fokus der gemeinsamen Erklärung stehen.

Aus den modernen Bargeldhilfe-Programmen ist neue Technologie nicht mehr wegzudenken. Während der Pandemie wurden diese Programme deutlich ausgeweitet, da sie die schnellstmögliche und praktikabelste Form der Hilfsleitung darstellten und den Betroffenen die Entscheidung überlassen, wofür sie die Hilfe am dringendsten benötigen. 65 UNHCR-Länderoperationen haben während der Pandemie entweder bestehende Programme ausgebaut oder neue Programme, darunter auch einmalige Bargeldhilfen als zusätzliche Unterstützung aufgesetzt, unter anderem für diejenigen, die aufgrund der Pandemie Einkommensquellen verloren haben. Hierbei wurden digitale Zahlungsmethoden genutzt, Zahlungen konnten vorgezogen werden (sog. frontloading) und neue Technologien wie kontaktlose Biometrie kamen vermehrt zum Einsatz.

Biometrische Registrierung

Unter dem Ziel der Kostenreduktion und Effizienzsteigerung durch den Einsatz von Technologie und Innovation hat UNHCR sein Ziel erreicht, bis 2020 die biometrische Registrierung von Flüchtlingen auf 75 Länderoperationen auszuweiten, in denen UNHCR selbst die Registrierung vornimmt. Zehn Millionen Flüchtlinge insgesamt haben eine biometrische Identität aufgrund ihrer Registrierung durch UNHCR. Hiermit braucht es nunmehr fünf Sekunden, um die Identität einer Person festzustellen.

Mehrjahresprogramme

Nach der Pilotierung von **Mehrjahresplänen** in 22 Operationen, führt UNHCR ab 2022 die Mehrjahresplanung schrittweise global ein, mit dem Ziel, dass bis 2024 alle UNHCR-Pläne Mehrjahrespläne sind, einschließlich eines jährlichen Umsetzungsplans. Dementsprechend wird auch das neue ergebnisorientierte Management-Tool des UNHCR auf einer mehrjährigen Planung basieren.

² Siehe ‘Communities getting Involved’:
https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/DIP%20CBP%20brief_C-19-Communities%20Getting%20Involved%20June%202020.pdf

Auch Nichtregierungsorganisationen können **mehrjährige Partnerschaftvereinbarungen** mit UNHCR abschließen, und zwar unabhängig davon, ob UNHCR mehrjährige Beiträge von Gebern dafür erhält. Im Jahr 2020 hatte UNHCR 37 mehrjährige Partnerschaftvereinbarungen, davon 23 (62%) mit lokalen Nichtregierungsorganisationen (zum Vergleich: Bis 2016 war UNHCR keine mehrjährigen Partnerschaftvereinbarungen eingegangen).

Mit Bezug auf **Mehrjahresfinanzierung** von 24 Monate oder länger, ist die Summe mehrjähriger Beiträge an UNHCR seit 2016 gestiegen, stagniert allerdings im Verhältnis zu den Gesamteinnahmen bei 11 bis 14 %. Im vergangenen Jahr (2020) belief sich der Anteil der mehrjährigen Beiträge auf 13% der Gesamteinnahmen von UNHCR.

Deutschland zählt zu den Vorreitern bei der Bereitstellung mehrjähriger Mittel für UNHCR. Aber auch hier wäre Raum für Wachstum, auch angesichts der zahlreichen langanhaltenden Konflikte und gestiegener humanitärer Bedarfe, die auch durch die Pandemie verursacht wurden.

Zusammenarbeit zwischen Akteuren der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit

Das Ziel einer besseren Zusammenarbeit zwischen Akteuren der humanitären Hilfe und Entwicklungsakteuren wurde seit der Verabschiedung des Grand Bargain für Flüchtlingskontexte weiter entwickelt und hat sich, insbesondere im Rahmen des Globalen Paktes für Flüchtlinge³ konkretisiert.

Der mit dem Globalen Pakt für Flüchtlinge verfolgte Multi-Akteur- und Partnerschaftsansatz nimmt die Entwicklungszusammenarbeit und ihre Akteure explizit in den Blick. Der Globale Pakt für Flüchtlinge sieht vor, dass sich Staaten und andere Entwicklungsakteure bemühen, ihr Engagement zur Unterstützung von Flüchtlingen, Aufnahmeländern und Aufnahmegemeinschaften zu erhöhen. In ihrer Planung und Politik sollen die Staaten den Auswirkungen einer Flüchtlingssituation auf Aufnahmeländer und -gemeinschaften im Rahmen Rechnung zu tragen. Über die reguläre Entwicklungshilfe hinaus sollen über bilaterale und multilaterale Kanäle zusätzliche Entwicklungsressourcen in Form von Zuschüssen oder mit Vergünstigungen bereitgestellt werden, die den Aufnahmeländern und -gemeinschaften sowie den Flüchtlingen direkt zugutekommen. Das erlaubt die nachhaltige und längerfristige Unterstützung von Kapazitäten, so beispielsweise im Bildungs- und Gesundheitswesen, die sowohl Flüchtlingen als auch Aufnahmegemeinschaften zu Gute kommen und die Inklusion von Flüchtlingen fördern.

In diesem Sinne hat UNHCR seine Partnerschaft mit der Weltbank mit Blick auf programmatische Aspekte des *International Development Association (IDA) sub-window* für Flüchtlinge und Aufnahmegemeinschaften und die *Global Concessional Funding Facility* weiter ausgebaut. Zusätzlich zu den 2,2 Milliarden US-Dollar mit denen IDA 19 aufgestockt wurde, hat sich die Weltbank verpflichtet, die Flüchtlingspolitik und die institutionellen Rahmenbedingungen in allen teilnahmeberechtigten Ländern zu überprüfen, damit soziale und wirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten von Flüchtlingen und Aufnahmegemeinschaften unterstützt werden können.

³ Global Compact on Refugees, Dezember 2018: <https://www.unhcr.org/5c658aed4.pdf>

UNHCR und die Weltbank arbeiten derzeit mit dem Joint Data Center (JDC) an einer Übereinkunft zum Austausch von Daten, unter strikter Berücksichtigung von Datenschutzprotokollen. Mit Unterstützung des JDC und von UNHCR führt die Weltbank derzeit in einigen ausgewählten Ländern nationale Erhebungen zu den sozialen und wirtschaftlichen Folgen von COVID-19 durch, innerhalb derer Flüchtlinge ebenfalls befragt werden.

Um auf die Pandemie zu reagieren, hat die Weltbank eine COVID-19 Fast Track Facility in Höhe von 14 Milliarden US-Dollar eingerichtet, die in über 100 Ländern eingesetzt wurde, einschließlich großer Aufnahmelandern von Flüchtlingen. Viele der von der Weltbank finanzierten Interventionen beziehen Flüchtlinge, Binnenvertriebene sowie staatenlose Personen explizit als vulnerable Zielgruppen in die Maßnahmen ein. Diesen Ansatz verfolgt UNHCR auch mit bilateralen Partnern der Entwicklungszusammenarbeit.

Umsetzung durch Deutschland

Deutschland ist seit Beginn im Grand-Bargain-Prozess engagiert, arbeitet an der Umsetzung seiner Selbstverpflichtungen und bringt sich positiv in die Diskussionen in den verschiedenen Unterabschnitten ein.

Unter dem Ziel der Vereinheitlichung und Harmonisierung von **Berichterstattungspflichten**, für das Deutschland und ICVA ein einheitliches Berichtserstattungsformat (das 8+3-Template), entwickelt haben, setzt sich Deutschland auch weiter dafür ein, dass noch weitere Partner dieses Format übernehmen. UNHCR ist eine der sechs Organisationen, die dieses Format auch für seine Partner übernommen hat.

Deutschland ist der drittgrößte Geber für UNHCR, nach den Vereinigten Staaten von Amerika und der Europäischen Union. Was die **Qualität der finanziellen Mittel** betrifft, ist Deutschland ein guter und verlässlicher Geber für UNHCR. Doch es gibt auch Möglichkeiten der Verbesserung. Wie erwähnt, macht Deutschland im Zuge seiner Verpflichtungsermächtigungen mehrjährige Zusagen. Mit Blick auf die Zweckbindung der Mittel steht Deutschland was die geringfügig zweckgebundenen Mittel ('softly earmarked') an UNHCR angeht, sehr gut da: Deutschland war auch 2020 wieder der zweitgrößte Geber von geringfügig zweckgebundenen Mitteln (32% des deutschen Beitrages an UNHCR).

Was hingegen die ungebundenen Beiträge ('unearmarked') betrifft, so beliefen diese sich lediglich auf 5,8% des Gesamtbeitrags. Hochkommissar Grandi hatte bei seinem Treffen mit Mitgliedern des Bundestages im April 2018 einen ungebundenen Beitrag von 10-20% des Gesamtbeitrags angeregt.

Ungebundene Beiträge haben für UNHCR mandatsbedingt eine ganz besondere Bedeutung: UNHCR führt nicht einzelne Projekte auf der Basis der dafür zur Verfügung gestellten Mittel durch, sondern plant mandatsbedingt umfassende Länderprogramme, die versuchen dem Schutz- und Hilfsbedarf in allen relevanten Sektoren gerecht zu werden. Mit deren Umsetzung wird zu Jahresbeginn begonnen, sodass UNHCR teilweise in Vorleistung geht. Aufgrund des Mandats von der UN-Generalversammlung für den weltweiten Flüchtlingsschutz kann UNHCR es sich nicht erlauben, in bestimmten Flüchtlingskrisen nicht aktiv zu sein, nur weil Geber dafür keine Mittel bereitstellen. Aus diesem Grund hat UNHCR auch eine große weltweite Präsenz.

Herausforderungen

Mit Blick auf die Ziele des Grand Bargain ist das Bild unter den Gebern allerdings nicht einheitlich. Es gibt zwei Bereiche, in denen aus Sicht von UNHCR geringe Fortschritte seitens der Gebergemeinschaft zu erkennen sind:

Insgesamt geht der Trend in der **Zweckbindung der Mittel** nicht in die richtige Richtung: 2012 waren 52% der Mittel, die UNHCR insgesamt erhielt, flexible Mittel, das heißt entweder ohne Zweckbindung (20%) oder mit geringer Zweckbindung (32 %). 2020 waren nur noch 28% der Mittel flexibel einsetzbar, davon 14 % ohne Zweckbindung und 14% mit geringer Zweckbindung.

Ferner nehmen die **'Assessments'** durch einzelne Geber stetig zu. UNHCR hat dazu eine unabhängige Studie beim GPPI (Global Public Policy Institute) in Auftrag gegeben. Die Studie stellte fest, dass die Anzahl der Geber-Assessments sich seit 2016 mehr als verdoppelt hat. Dabei waren zwei Geber - die Europäische Kommission und DFID - für 93% aller Assessments zwischen 2016 und 2019 verantwortlich, während sie 19% aller Mittel bereitstellten, die an die fünf Organisationen UNHCR, UNICEF, WFP, OCHA und IKRK gingen. Die überwiegende Mehrheit der Assessments fand vor Ort statt (84%). Das bedeutet, dass Kollegen vor Ort zunehmend Zeit damit verbringen, solchen Assessments nachzukommen.

Es wäre zu begrüßen, wenn Deutschland als drittgrößter humanitärer Geber weltweit, und als zweitgrößter Regierungsgeber, sich im Rahmen der Geberkoordinierung dafür einsetzen könnte, dass das Grand-Bargain-Ziel der *Reduzierung* von individuellen Assessments und Evaluierungen erreicht wird.

Mit Blick auf die Zukunft des Grand-Bargain-Prozesses hält UNHCR den vorgeschlagenen Ansatz für richtig, sich in der nächsten Etappe auf weniger, dafür aber strategische Ziele zu fokussieren, und damit auch einen entsprechend schlankeren Prozess fortzusetzen. Dazu zählt das Ziel, eine kritische Masse an qualitativ hochwertigen Finanzmitteln zu erreichen, die eine effektive und effiziente humanitäre Hilfe ermöglicht. Ebenso sollte ein verschärfter Fokus auf der Unterstützung lokaler Helfer und der Einbeziehung der betroffenen Menschen liegen. UNHCR teilt die Auffassung vieler anderer Akteure, dass auf technischer Ebene viele gute Fortschritte erreicht wurden, letztlich aber stärkerer politischer Wille zur weiteren Umsetzung und umfassenderen Verbesserungen in der Praxis der humanitären Hilfe erforderlich ist. Dies bedarf, angesichts der durch COVID-19 signifikant gestiegenen Bedarfe und der Herausforderungen, die sich auch in Geberländern in Folge der Pandemie ergeben, weiterer großer, gemeinsamer Anstrengung aller beteiligten Akteure.