



Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages zum Bericht der Bundesregierung über deutsche humanitäre Hilfe im Ausland 2018 bis 2021

UNHCR Stellungnahme zu den Fragen der Fraktionen Januar 2023

Zum Grand Bargain

Prozess: Nach fünf Jahren Arbeit, hauptsächlich auf technischer Ebene, befürwortete UNHCR die Entwicklung des Folgeprozesses Grand Bargain 2.0 ab 2021, der sich auf weniger, dafür aber strategischere Ziele konzentriert. Diese Ziele umfassen (i) eine bessere Qualität der finanziellen Mittel, (ii) mehr Unterstützung und finanzielle Mittel für lokale und nationale Akteure sowie (iii) stärkere Partizipation der betroffenen Bevölkerung. UNHCR begrüßte den Fokus auf diese Prioritäten und die angepasste Arbeitsweise des Grand Bargain 2.0 durch die Einführung politischer Ausschüsse (*Caucases*), in denen in kleineren Stakeholder-Gruppen innerhalb eines definierten Zeitraums zentrale und klar definierte Ergebnisse erreicht werden sollten. Zusätzlich zu den Ausschüssen wurden auch nationale Referenzgruppen eingesetzt, um lokalen und nationalen Akteuren die Möglichkeit zu bieten, sich mit von ihnen geleiteten Plattformen zu beteiligen.

Der erste Ausschuss des Grand Bargain 2.0 führte zur Entwicklung eines neuen Modells zur Koordinierung von **Bargeldhilfe**, das mittlerweile vom Inter-Agency Standing Committee (IASC)¹ formell angenommen wurde. Die Umstellung auf dieses neue Modell ist im Gange und soll bis März 2024 abgeschlossen sein. Nach diesem Modell werden in humanitären Krisen entweder das Office for the Coordination of Humanitarian Assistance (OCHA) oder UNHCR die Verantwortung für die Koordination der Bargeldhilfe übernehmen. In Situationen von Binnenvertreibung wird OCHA die Koordination gemeinsam mit einer operativen Organisation übernehmen, in Flüchtlingssituationen wird UNHCR gemeinsam mit der Regierung des Aufnahmelandes oder mit einem lokalen Akteur die Koordination übernehmen. Die Koordination der Bargeldhilfe wird dadurch berechenbarer, zuverlässiger und wirksamer. Mit einer globalen Beratungsgruppe (*Cash Advisory Group*) und länderspezifischen Arbeitsgruppen zu Bargeldhilfe (*Cash Working Groups*) wird eine bessere Planbarkeit und Koordinierung von Bargeldhilfe in humanitären Situationen in Partnerschaft mit lokalen Akteuren angestrebt. Dadurch sollen die Bedarfe der betroffenen Bevölkerung stärker in die konzeptionelle Gestaltung von Bargeldhilfen einfließen.

¹ Das Inter-Agency Standing Committee, das 1991 durch Resolution 46/182 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen eingerichtet wurde, ist das höchstrangigste humanitäre Koordinationsforum des UN-Systems, in dem die Leitung von 18 Organisationen und Verbänden zusammenkommt, um Politik zu formulieren, strategische Prioritäten zu vereinbaren und Ressourcen für humanitäre Krisen zu mobilisieren.

Die globale Beratungsgruppe hat sich bereits auf standardisierte Aufgabenbeschreibungen (*Terms of Reference*) geeinigt und einen Übergangsplan vereinbart, sodass die bestehenden 69 Mechanismen zur Koordination der Bargeldhilfe an das neu vereinbarte Modell angepasst werden. Mit der Standardisierung soll sichergestellt werden, dass es keine Überschneidungen gibt, und dass die Empfänger von Bargeldhilfe in einer bestimmten humanitären Situation denselben Betrag erhalten, unabhängig davon, über welche Organisation oder durch welchen Transfermechanismen das Geld bereitgestellt wird.

Auch die Arbeit in den Ausschüssen zur Rolle von Mittlerorganisationen und zu mehrjähriger Finanzierung, an denen UNHCR aktiv teilgenommen hat, führten zu Ergebnissen: Der Ausschuss zu **Mittlerorganisationen** hatte zum Ziel, deren Rolle und Funktion besser zu definieren und konkret herauszuarbeiten, wie Mittlerorganisationen Lokalisierung fördern können. Es wurden Maßnahmen vereinbart, um Grundsätze gerechter Partnerschaften zu stärken und auf lokaler Ebene organisierte humanitäre Hilfe besser zu unterstützen.

Im Ausschuss zu **qualitativ hochwertiger Finanzierung** konnten Vereinbarungen zur Erhöhung von mehrjähriger Finanzierung erzielt werden. Es wurde vereinbart, dass mehrjährige Finanzierung die bevorzugte Modalität ist, zumindest einige flexible Regelungen enthalten sollte und so weit wie möglich an Partner weitergegeben werden soll. Einigungen zu anderen Formen qualitativ hochwertiger Finanzierung konnten jedoch nicht errungen werden und sollten im weiteren Prozess angegangen werden.

Der Ausschuss zu **Lokalisierung**, der Mitte 2022 ins Leben gerufen wurde, hat seine Arbeit noch nicht abgeschlossen. Der unabhängige jährliche Bericht zum Grand Bargain vom Juni 2021² weist nachdrücklich darauf hin, dass es in den Bereichen Lokalisierung und Partizipation an Fortschritten mangelt.

Insgesamt ist es noch ein weiter Weg bis zur Erreichung der Ziele des Grand Bargain, trotz der wichtigen Schritte, die dahingehend mit dem Grand Bargain 2.0 eingeleitet wurden.

Im Bericht vom Juni 2021 wird hervorgehoben, dass der Grand Bargain primär von einer kleinen Gruppe von Unterzeichnern, darunter Deutschland und UNHCR, vorangetrieben wird, während viele andere Unterzeichner eine weniger aktive Rolle in den Prozessen und in der Umsetzung der Verpflichtungen eingenommen haben. Der Bericht weist ebenfalls darauf hin, dass sich die Dynamik, nach der anfänglichen Befürwortung der Rahmenbedingungen für den Grand Bargain 2.0, deutlich verlangsamt hat, und dass dringend Maßnahmen ergriffen werden müssen, um bis Mitte 2023 weitere Fortschritte bei der Verwirklichung der Ziele des Grand Bargain zu erreichen.

Dazu gehört, dass die bisher festgehaltenen Vereinbarungen und Maßnahmen von allen Unterzeichnern des Grand Bargain umgesetzt werden, auch von denen, die nicht an den Ausschüssen teilgenommen haben. Es wäre zu begrüßen, wenn Deutschland sein Gewicht dahingehend einbringen würde.

² Overseas Development Institute Humanitarian Policy Group: The Grand Bargain at five years – An independent Review, June 2021
https://cdn.odi.org/media/documents/GB_2021_WEB_YabmhpF.pdf

Die Fortschritte, die in Bezug auf die Prioritäten und Verpflichtungen des Grand Bargain im Jahr 2022 insgesamt erzielt wurden, werden erst später im Jahr 2023 anhand der Ergebnissen der Selbstberichte einzuschätzen sein.

Was die Qualität der Finanzierung betrifft, so war aus UNHCRs Perspektive bisher insgesamt kein starker Anstieg der Mehrjahresfinanzierung oder von ungebundenen Beiträgen von staatlichen Gebern zu beobachten. Im Jahr 2022 waren nur 8% der ungebundenen Beiträge an UNHCR von staatlichen Gebern – so wenig wie nie zuvor. UNHCR begrüßt daher Deutschlands Engagement zu flexibler Finanzierung sehr, und hofft, dass auch andere Geber Fortschritte in diesem Bereich machen werden.

Nur durch das entschiedene Engagement aller Unterzeichner und die Umsetzung der bisher vereinbarten Maßnahmen durch alle am Grand Bargain Beteiligten wird ein systemweiter Wandel möglich sein.

UNHCRs Engagement im Prozess: UNHCR ist seit 2016 aktiv am Grand Bargain Prozess beteiligt. Die Organisation hat von Anfang an an den technischen Arbeitsgruppen teilgenommen und ist seit Mitte 2021 Teil der Grand Bargain 2.0 Steuerungsgruppe (*Facilitation Group*). UNHCR vertritt dort gemeinsam mit UNOCHA die am Prozess beteiligten Organisationen der Vereinten Nationen (WFP, UNICEF, UNFPA, FAO, ILO, IOM, UN Women, UNDP, UNRWA, WHO). UNHCR und OCHA haben auch den Vorsitz der jährlichen Treffen übernommen.

UNHCR hat sein Engagement im Grand Bargain 2.0 verstärkt und sich aktiv in allen Ausschüssen eingebracht, beziehungsweise setzt die Mitarbeit im Ausschuss zur Finanzierung von Lokalisierung fort.

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

In den letzten Jahren hat UNHCR alle quantitativen Zielvorgaben des Grand Bargain erfüllt und Beiträge zu allen strategischen Zielsetzungen des Grand Bargain geleistet.³ Dazu zählen zum Beispiel die Verdoppelung von Bargeldhilfen⁴ und die Umsetzung von mehr als 25% der Programmausgaben über lokale und nationale Akteure. Durch den verstärkten Einsatz von Technologie und Innovation konnten

³ Zu UNHCRs Engagement im Grand Bargain und zu UNHCRs umgesetzten Maßnahmen und Fortschritten, siehe ‚UNHCR engagement in the Grand Bargain – Progress made over the past 5 years‘, März 2022.

<https://interagencystandingcommittee.org/system/files/2022-03/UNHCR%20engagement%20in%20the%20Grand%20Bargain%20-%20Progress%20made%20over%20the%20past%205%20years.pdf>

⁴ UNHCR hat das Ziel der Verdoppelung der Bargeldhilfen bereits 2019 erreicht. Bargeldhilfe ist mittlerweile der Standard für UNHCR. Auf Sachleistungen wird dann zurückgegriffen, wenn Bargeldhilfe aufgrund der lokalen Gegebenheiten nicht möglich ist. Daher übersteigt Bargeldhilfe inzwischen die Hilfe in Form von Sachleistungen. Im Jahr 2022 wurden 800 Millionen USD an etwa 10 Millionen Menschen in 100 Ländern verteilt. Auch die Nutzung digitaler Zahlungsmethoden wurde signifikant ausgeweitet, von 5 Staaten im Jahr 2015 auf 48 Staaten im Jahr 2021.

Kosten reduziert und Effizienzsteigerungen erreicht werden, Berichtspflichten wurden vereinfacht und Partnerschaften mit Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit, insbesondere mit internationalen Finanzinstituten, erfolgreich umgesetzt. Darüber hinaus wurden wichtige Änderungen in Arbeitsansätzen, Arbeitspraktiken und Richtlinien umgesetzt, so mit Blick auf die Partizipation insbesondere von Frauen und Mädchen und Rechenschaftspflichten gegenüber betroffenen Menschen (*Accountability to Affected Populations*). Bedeutende Veränderungen wurden auch bei mehrjähriger Planung, auch für Partner, und bei der Verbesserung der Transparenz von Daten erzielt.⁵

Ausblick auf die Zukunft des Grand Bargain: Der Grand Bargain bietet einen einzigartigen Rahmen, in dem Geber, internationale und lokale Akteure, die Rotkreuzbewegung und die Vereinten Nationen zusammenkommen, sich austauschen und gemeinsame Ziele voranbringen können.

Anfang 2023 wird eine Entscheidung über die Zukunft des Grand Bargain, seine Fortführung und seinen Anwendungsbereich getroffen werden. Angesichts eines humanitären Bedarfs, der so hoch ist wie nie zuvor, ist das ursprüngliche Ziel des Grand Bargain, humanitäre Hilfe effektiver zu gestalten, aktueller denn je. Und es bleibt noch Einiges zu tun, um die Ziele des Grand Bargain (insbesondere hochwertige Finanzierung, Lokalisierung und Partizipation) zu erreichen. Es sollte daher überprüft werden, wie bestehende oder weiter vereinfachte Arbeitsformen und Strukturen zur weiteren Umsetzung der Ziele beitragen können.

Die Grand Bargain Plattform kann den größten Mehrwert im Bereich qualitativ hochwertiger Finanzierung bieten, vor allem in Anbetracht der wachsenden humanitären Bedarfe aufgrund der Auswirkungen der Pandemie und des Klimawandels sowie der globalen Auswirkungen des Kriegs in der Ukraine. Da sich der Ausschuss zu qualitativ hochwertiger Finanzierung insbesondere auf mehrjährige Finanzierung konzentriert hat, könnten sich die Unterzeichner zukünftig weiteren Formen qualitativ hochwertiger Finanzierung widmen. Nach Auffassung von UNHCR sollten künftige Initiativen zu qualitativ hochwertiger Finanzierung am besten von Staaten geleitet werden, da die Vergabe dieser Mittel von ihnen abhängt. Deutschland geht im Bereich Flexibilität der Mittel mit gutem Beispiel voran und könnte hier eine wichtige Rolle einnehmen, um andere Geber diesbezüglich positiv zu beeinflussen.

Zudem teilt UNHCR die Auffassung vieler Unterzeichner und die Aussage von Jan Egeland vom 4. Januar, dass sich der zukünftige Prozess auch damit befassen sollte, wie das Finanzierungsdefizit der humanitären Hilfe verringert werden kann.

Die Themenkomplexe Lokalisierung und Partizipation hingegen werden bereits im Rahmen des IASC diskutiert und behandelt. Bei der Fortführung der Grand Bargain Prozesse sollte das Hauptaugenmerk dementsprechend auf Bereiche wie qualitativ hochwertige Finanzierung gelegt werden, die nicht in anderen Foren behandelt

⁵ Nach Angaben des Humanitarian Data Portal ist UNHCR einer der wenigen Unterzeichner, der alle fünf Indikatoren des Grand Bargain zur Veröffentlichung von Daten erfüllt. Dazu gehören die Veröffentlichung seiner Daten im Einklang mit den Standards der International Aid Transparency Initiative (IATI) (seit 2018) sowie die Veröffentlichung der Zweckgebundenheit der von Gebern bereitgestellten Mittel (seit 2021).

werden. Gleichzeitig sollte sichergestellt werden, dass Initiativen in Bezug auf Lokalisierung und Partizipation sich nicht mit den laufenden Diskussionen innerhalb des IASC überschneiden.

Entscheidend ist aus UNHCRs Perspektive, dass die Umsetzung der bisher erreichten Vereinbarungen und die Bemühungen, alle Unterzeichner zur Umsetzung der Ergebnisdokumente zu bringen, fortan im Fokus stehen. Nach Ansicht von UNHCR sollten die Unterzeichner auch weiterhin – und unabhängig von Strukturen des Grand Bargain - regelmäßig zu den Verpflichtungen berichten, um Ansätze, die sich bewährt haben (*good practices*), zu teilen, die Umsetzung der Ziele zu verfolgen und einen regelmäßigen Austausch innerhalb der humanitären Gemeinschaft sicherzustellen.

Ebenso würde UNHCR es auch begrüßen, wenn die technischen Arbeitsstränge (*workstreams*), die seit Beginn des Grand Bargain 2.0 weniger aktiv waren und für die es andere Diskussionsplattformen gibt, eingestellt würden.

Internationale Organisationen und lokale Akteure

UNHCR - Mandat und Aufgaben: Die Zusammenarbeit mit und Unterstützung von anderen Akteuren in der Flüchtlingshilfe ist in der UNHCR-Satzung⁶ verankert. Zu den Aufgaben des Hohen Kommissars für Flüchtlinge, die in der Satzung aufgeführt werden, fällt unter anderem die Förderung der Kooperation mit privaten Organisationen, die sich mit Flüchtlingsfürsorge befassen (§8 (i)), sowie die Weitergabe von Geldmitteln an private und gegebenenfalls öffentliche Stellen, die für Hilfe für Flüchtlinge am besten geeignet sind (§10).

Mandat und Arbeitsweise von UNHCR unterscheiden sich wesentlich von denen des Hilfswerkes der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA): UNRWA wurde auf Grundlage der Resolution 302 (IV) der UN-Generalversammlung vom 8. Dezember 1949 gegründet und damit beauftragt, „direkte Nothilfe- und Wiederaufbauprogramme“ für palästinensische Flüchtlinge durchzuführen. Die Organisation ist mit direkten Dienst- und Hilfsleistungen für palästinensische Flüchtlinge unter dem Mandat der Organisation in seinen fünf Einsatzgebieten betraut, so im Bereich der Bildung und der medizinischen Versorgung.⁷ Im Unterschied zu UNHCR fungiert UNRWA als quasi-staatlicher Akteur, der staatsähnliche Dienstleistungen erbringt. Daher können die jeweiligen Budgets der Organisationen auch nicht direkt miteinander verglichen werden.

Die Mandate der beiden Organisationen gehen auf Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen zurück. Nur die Generalversammlung der Vereinten Nationen kann das Mandat von UNRWA ändern und entscheiden, wer als palästinensischer Flüchtling gilt. Nach internationalem Recht und dem Grundsatz der Einheit der Familie gelten die Kinder von Flüchtlingen und ihre Nachkommen ebenfalls als Flüchtlinge, bis eine dauerhafte Lösung für sie gefunden werden konnte. Dies gilt für alle Flüchtlinge. Palästina-Flüchtlinge

⁶ https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/04/01_UNHCR-Satzung.pdf

⁷ Siehe dazu https://www.unrwa.org/de/Fragen_FAQ_zur_UNRWA

unterscheiden sich insofern nicht von anderen Flüchtlingen in langwierigen Flüchtlingssituationen, wie etwa die von Afghanen in den benachbarten Ländern, wo es mehrere Generationen von Flüchtlingen gibt und diese von UNHCR als Flüchtlinge registriert sind und unterstützt werden. Diese langwierigen Flüchtlingssituationen können nur gelöst werden, indem gerechte und dauerhafte Lösungen für diese Flüchtlinge gefunden werden.

Multi-Akteur- und Partnerschaftsansatz: Die mit dem Grand Bargain verfolgte Lokalisierung dient der Steigerung der Effektivität, Effizienz und Nachhaltigkeit des Systems humanitärer Hilfe unter aktiver Einbindung und Teilhabe der Menschen, die unterstützt werden sollen. Zu den Kernelementen für eine wirkungsvolle Lokalisierung gehört neben den Bemühungen um eine Verbesserung des Zugangs lokaler Akteure zu finanziellen Mitteln, die qualitative Veränderung der Partnerschaften mit lokalen Akteuren hin zu einer stärkeren Rolle von lokalen Akteuren.

Der Globale Pakt für Flüchtlinge sieht diesbezüglich für Flüchtlingssituationen vor, dass ein Multi-Akteur- und Partnerschaftsansatz verfolgt wird, bei dessen Umsetzung UNHCR eine Unterstützer- und Katalysatorrolle zukommt. Zur Umsetzung gehört ganz zentral die aktive und sinnvolle Einbindung derjenigen, die geschützt und unterstützt werden sollen. Um es Flüchtlingen und Mitgliedern der Aufnahmegesellschaft zu ermöglichen, geeignete, zugängliche und inklusive Hilfsmaßnahmen mitzugestalten, sollen Prozesse und Mechanismen unterstützt werden, die dies ermöglichen. Lokale Behörden und andere Akteure auf kommunaler Ebene sollen, ebenso wie lokale zivilgesellschaftliche Organisationen, einbezogen werden. Dazu gehören Organisationen, die von Flüchtlingen, von Frauen oder von jungen Menschen geleitet werden. Insofern hat auch der Globale Pakt für Flüchtlinge die Ziele von Lokalisierung und Partizipation für Flüchtlingssituationen aufgegriffen und weiterentwickelt.

UNHCRs Engagement zu Lokalisierung: Durch die Umsetzung des Globalen Pakts für Flüchtlinge hat sich UNHCR in den vergangenen Jahren verstärkt darum bemüht, zunehmend mehr und unterschiedliche Partner in Aktionspläne und Koordinationsmechanismen in Fluchtsituationen (*Refugee Response Plans*) einzubinden, darunter insbesondere auch nationale und lokale Akteure sowie von Flüchtlingen und Frauen geleitete Organisationen.

Das quantitative Ziel der Lokalisierungsagenda im Grand Bargain sieht vor, lokale und nationale Partner mit 25% der Mittel zu unterstützen. Ungefähr 1,4 Mrd. USD der Programmausgaben von UNHCR werden über Partner umgesetzt, 54% davon über nationale und lokale Akteure. UNHCR unterstützt lokale Partner nicht nur mit finanziellen Mitteln, sondern auch mit Sachleistungen (*in-kind contributions*) wie medizinischen und Hilfsgütern, die UNHCR in großen Mengen und zu günstigeren Preisen als die lokalen Partner beschaffen kann. Von den 1.180 Partnern, denen UNHCR Mittel zur Verfügung stellt, sind 82% lokale oder nationale Akteure, darunter 20 % lokale Behörden.

Eine wichtige Entwicklung im letzten Jahr (2022) war die Einführung eines neuen Finanzierungsinstruments und eines speziellen Fonds (des *Refugee-Led Innovation Fund*), die es UNHCR ermöglichen, Organisationen, die von Flüchtlingen, vertriebenen und staatenlosen Menschen geleitet werden, kleine

Zuschüsse zu gewähren. Etwa 100 Organisationen haben auf diese Weise bereits finanzielle Unterstützung erhalten, und UNHCR geht davon aus, dass die Zahl der so unterstützten Organisationen in den kommenden Monaten weiter steigen wird.

Bei den Bemühungen, die Kooperation mit lokalen Akteuren zu intensivieren und auszubauen, ist es UNHCR ein besonderes Anliegen, die Zusammenarbeit mit Organisationen, die von Flüchtlingen, vertriebenen und staatenlosen Menschen selbst geführt werden, zu verstärken und auszubauen. Es wurden Materialien zur Unterstützung von Selbstorganisationen entwickelt und ein Beratungsgremium (*Advisory Board*) eingerichtet, das aus Vertretern von Organisationen besteht, die von Flüchtlingen, Vertriebenen und Staatenlosen geleitet werden.

Um den Verwaltungsaufwand für lokale und nationale Akteure zu reduzieren, haben WFP, UNICEF und UNHCR (auf der Grundlage des bestehenden UNHCR Partner Portals) 2018 das gemeinsame *UN Partner Portal* eingerichtet, dem 2019 auch UNFPA und das UN-Sekretariat beigetreten sind. IOM und UNDP werden voraussichtlich ebenfalls hinzukommen. Hier sind die nach UN-Standards geprüften Partner aufgelistet. Mitte 2021 waren bereits 17.000 Partnerorganisationen registriert (zum Vergleich: 2020 waren es 12.000 Partnerorganisationen).

Seit 2018 verleiht UNHCR den *NGO Innovation Award*, um innovative Ansätze von Organisationen, die mit Flüchtlingen und Vertriebenen arbeiten, zu fördern. Die Gewinner werden dabei mit Zuschüssen von 15.000 USD für ausgewählte Projekte unterstützt.

In den letzten zwei Jahren hat UNHCR auch bedeutende Schritte zur Vereinfachung, Flexibilisierung und Standardisierung seiner Partnerschaftsvereinbarungen unternommen, einschließlich einer Verringerung der Berichtsanforderungen. Nichtregierungsorganisationen wird jetzt zum Beispiel mehr Entscheidungsfreiraum bei Budgetumschichtungen zugestanden. So wird eine effektivere Reaktion auf eine sich verändernde Situation, wie während der Pandemie, ermöglicht.

2021 hatte UNHCR den Ko-Vorsitz der Untergruppe für Lokalisierung im IASC. Unter der Leitung von UNHCR, und gemeinsam mit mehr als 100 lokalen Akteuren, wurden Leitlinien zur Stärkung der Beteiligung und Vertretung von lokalen und nationalen Akteuren in den humanitären Koordinationsmechanismen des IASC erstellt.

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.

Rolle von Mittlerorganisationen: Es gibt eine Reihe von Maßnahmen, die ergriffen werden können, um die Interaktion zwischen internationalen und lokalen Organisationen zu verbessern, und um die Rolle lokaler Organisationen in der humanitären Hilfe zu stärken. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die Beziehung zwischen internationalen und lokalen Organisationen nicht vereinfacht

oder allein an der Finanzierung gemessen wird. Der Begriff der „Mittlerorganisation“ (*intermediary*) ist ein in diesem Kontext eingeführter Begriff, der missverständlich sein kann. Auch das Konzept der „Weitergabe von Mitteln“, wie es in diesem Zusammenhang im Rahmen des Grand Bargain oft diskutiert wird, greift zu kurz: Neben den Diensten und Programmen, die UNHCR direkt durchführt, arbeitet die Organisation regelmäßig mit Partnern vor Ort zusammen. Aufgabe dabei ist es nicht, Gelder weiterzureichen, sondern sie gemeinsam mit Partnerorganisationen in Länderprogrammen umzusetzen. Dazu werden Bedarfsanalysen gemeinsam durchgeführt, gemeinsam geplant, Kapazitäten der Partner, wo erforderlich, gestärkt, und neben der Bereitstellung von finanziellen Mitteln auch Sachleistungen, technische Expertise oder institutionelle Unterstützung bereitgestellt. Nicht alle diese Maßnahmen können finanziell beziffert werden. Darüber hinaus hängt die Fähigkeit von UNHCR, Mittel weiterzuleiten und mit lokalen Partnern umzusetzen auch von den Mitteln ab, die wir von Gebern erhalten, einschließlich mehrjähriger und flexibler Mittel.

Partizipation: UNHCR hat schon sehr früh einen partizipativen Ansatz als verpflichtenden Bestandteil in seinen Planungszyklus eingeführt. Dabei bilden unter anderem Fokusgruppendifkussionen 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. Die Einbeziehung von Betroffenen und von lokalen Organisationen, einschließlich von Flüchtlingsorganisationen, als Akteure in der humanitären Hilfe, hat während der Pandemie eine neue Dynamik gewonnen.

Um die gleichberechtigte und sinnvolle Beteiligung von Frauen und heranwachsenden Mädchen an allen Entscheidungsprozessen und Strukturen in Vertreibungskontexten zu verbessern, hat UNHCR mehrere Richtlinien zu diesem Themenkomplex veröffentlicht, darunter die *Leitlinie zu Alter, Geschlecht und Vielfalt* (2018), die *Leitlinie zur Prävention und Reaktion auf geschlechtsspezifische Gewalt* (2020) sowie das *Toolkit zu Geschlechtergleichstellung* (2020), das Maßnahmen und Vorgaben zur sinnvollen Beteiligung von Frauen und Mädchen beinhaltet. Des Weiteren arbeitet seit 2017 ein *Gender Audit Team*, das von geflüchteten Frauen geleitet wird, mit UNHCR auf globaler, regionaler und Länderebene zusammen und nahm 2019 auch am ersten Globalen Flüchtlingsforum teil. Zudem engagiert sich UNHCR in seinen Aktivitäten systematisch für die Einbindung von Frauen und Mädchen, unter anderem auch durch die Arbeit mit frauengeführten Organisationen.

Im Jahr 2020 hat UNHCR eine Richtlinie zur Rechenschaftspflicht gegenüber betroffenen Bevölkerungsgruppen (*Accountability to Affected Populations*) veröffentlicht, mit der sich UNHCR zur bewussten und systematischen Einbeziehung der Bedürfnisse, Anliegen, Fähigkeiten und Ansichten von betroffenen Personen verpflichtet. Dabei sollen Betroffene in allen Operationen von UNHCR Zugang zu Informationen über ihre Rechte und Ansprüche haben, sich sinnvoll einbringen können und zu den Bereichen Schutz, Hilfsleistungen und Lösungen konsultiert werden. UNHCR verpflichtet sich in der Richtlinie auch dazu,

die formelle und informelle Rückmeldung von Betroffenen einzuholen, darauf einzugehen und, wenn nötig, Maßnahmen zu ergreifen.

Die Rückmeldung von betroffenen Personen und Gemeinschaften wird in UNHCR-Operationen mithilfe von Feedback-Systemen (mit multiplen Kanälen) eingeholt. Damit wird sichergestellt, dass Betroffene und Gemeinden gehört werden können. UNHCR bindet auch freiwillige Helfer und Flüchtlinge in seine Arbeit vor Ort ein – sie übernehmen eine bedeutende Rolle im Dialog mit den Flüchtlings- und Aufnahmegemeinschaften.

Wachsende Ernährungsunsicherheit

Weltweit ist die Zahl der Menschen, die von akuter Ernährungsunsicherheit betroffen sind und dringend Unterstützung benötigen, dramatisch gestiegen. Die Ursachen sind bewaffnete Konflikte, mehr Menschen auf der Flucht, wirtschaftliche Schocks, auch infolge des Krieges gegen die Ukraine und dessen Auswirkungen auf Lebensmittel- und Energiepreise, sowie die Auswirkungen des Klimawandels und die anhaltenden Auswirkungen der COVID-19 Pandemie.

Unter den von Ernährungskrisen unmittelbar betroffenen Menschen finden sich sehr viele Flüchtlinge und Binnenvertriebene: 60% der Flüchtlinge weltweit leben in Aufnahmeländern, die nach Angaben des Welternährungsprogrammes (WFP) von Ernährungsunsicherheit betroffen sind. Etwa 45 Millionen Binnenvertriebene befinden sich in Ländern, die von Hunger betroffen sind. Länder mit den höchsten Zahlen von Binnenvertriebenen – darunter Syrien, Afghanistan, die Demokratische Republik Kongo, Jemen, Äthiopien und der Sudan – gehören auch zu den Ländern, die sich in einer Ernährungskrise befinden oder sogar von Hunger betroffen sind. Die Situationen in Afghanistan, im Südsudan und im Jemen, in Äthiopien, Nigeria und Somalia sind besonders besorgniserregend, da sich die Ernährungslage dort zunehmend verschlechtert. Es wird erwartet, dass auch die Situation in der Demokratischen Republik Kongo, in der Sahelzone, im Sudan und in Syrien weiterhin problematisch bleibt. Kenia – ebenfalls eine großes Aufnahmeland von Flüchtlingen – ist im letzten Jahr als weiterer Ernährungs-Hotspot hinzugekommen.

Über die unmittelbaren und mittelbaren Folgen auf die Ernährung und Gesundheit hinaus zeigt sich, dass Ernährungsunsicherheit auch eine Schutzkrise für die betroffenen Menschen darstellt: Flucht und Vertreibung führen oftmals zu einem Zusammenbruch von Familien und Gemeinschaftsstrukturen, dem Verlust von Eigentum und Einkommen. Flüchtlinge und Binnenvertriebene sehen sich daher gezwungen, negative Bewältigungsstrategien (*negative coping mechanisms*) zu entwickeln. Dazu gehören das Auslassen von Mahlzeiten, die Aufnahme von Krediten mit überhöhten Zinsen, die Veräußerung von Eigentum, Betteln, der vermehrte Schulabbruch und Kinderarbeit sowie Kinder- und Zwangsehen. Darüber hinaus ist in Situationen von Ernährungsunsicherheit und wirtschaftlicher Not auch eine Zunahme von geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und Mädchen zu beobachten.

Ernährungsunsicherheit wirkt sich zudem negativ auf die soziale Situation von Flüchtlingen in Aufnahmeländern aus. Flüchtlinge können in angespannten Situationen oftmals mit wachsender Inakzeptanz, Feindseligkeit und auch Gewalt konfrontiert sein und sich damit in ihrem Schutz massiv beeinträchtigt sehen.

Angesichts der zunehmenden Ernährungsunsicherheit bleibt daher für den Flüchtlingsschutz und den Schutz von Binnenvertriebenen die **bedarfsgerechte humanitäre Hilfe** zentral, um konkret Leben zu retten, die Not der Betroffenen zu lindern und Flüchtlinge beim Zugang zu Registrierung, der Identifizierung besonderer Bedarfe, bei der Unterbringung und Grundversorgung, wie beispielsweise der Gesundheitsversorgung, zu unterstützen. Bei der Versorgung mit Lebensmitteln arbeitet UNHCR dabei eng mit WFP zusammen. WFP versorgt mehr als 11 Millionen Flüchtlinge in 42 Ländern, die von Ernährungsunsicherheit betroffen sind. In vielen Situationen, in denen dies möglich ist, werden für die Unterstützung der vulnerabelsten Haushalte Bargeldhilfeprogramme eingesetzt, damit diese selbst entscheiden können, was sie am dringendsten benötigen. Die steigenden Kosten für Lebensmittel und Energie haben dabei natürlich Auswirkungen auf die Hilfe von humanitären Organisationen, wie UNHCR, vor Ort: Um Flüchtlinge und Binnenvertriebene auf gleichbleibendem Niveau unterstützen zu können, muss mehr humanitäre Hilfe eingesetzt werden. Die steigende Inflation hat sich dabei auch auf Bargeldhilfen ausgewirkt. Familien werden mehr Geld benötigen, um ihren Grundbedarf decken zu können. UNHCR setzte 2022 Bargeldhilfen in 100 Ländern ein und erreichte damit mehr als 10 Millionen Flüchtlinge und Binnenvertriebene.

Angesichts der Auswirkungen von Ernährungsunsicherheit auf **den Schutz von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen**, von denen Frauen und Kinder besonders dramatisch betroffen sind und die durch Flucht und Vertreibung noch verstärkt werden, ist es wichtig, dass humanitäre Hilfe Maßnahmen umfasst, die Schutzmechanismen stärken, den beobachteten Risiken gezielt entgegenwirken und die Betroffenen unterstützen.

Darüber hinaus bleibt auch die **Unterstützung von Aufnahmeländern** von Flüchtlingen, insbesondere von Ländern, die von Ernährungsunsicherheit betroffen sind, für die Versorgung und den Schutz von Flüchtlingen wichtig. Dadurch kann in diesen Ländern in soziale Sicherungssysteme und Programme zur Bekämpfung von Armut investiert werden, um vulnerablen Bevölkerungsgruppen, darunter Flüchtlinge und Binnenvertriebene, aus der Krise zu helfen.

Rolle Deutschlands

Deutschland ist ein wichtiger Akteur in der humanitären Hilfe weltweit geworden und nimmt eine bedeutende Rolle bei der Reform des humanitären Systems ein.

Deutschland hat sein finanzielles Engagement in der humanitären Hilfe in den vergangenen Jahren deutlich ausgebaut und ist, als zweitgrößter humanitärer Geber weltweit, auch für UNHCR ein verlässlicher und unentbehrlicher Partner in der humanitären Gemeinschaft.

Darüber hinaus spielt Deutschland auch eine herausragende Rolle im Flüchtlingsschutz. Deutschland engagiert sich weltweit im Flüchtlingsschutz und bringt sich aktiv in die Umsetzung des Globalen Pakts für Flüchtlinge ein, sowohl durch humanitäre Hilfe in Fluchtsituationen, in der Unterstützung von Aufnahmeländern als auch durch Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit. Dabei genießt Deutschland als Akteur besondere Glaubwürdigkeit, da es gleichzeitig ein bedeutendes Aufnahmeland für Flüchtlinge ist.

Deutschland hat bereits beim ersten Globalen Flüchtlingsforum im Jahr 2019 eine maßgebliche Rolle als Mitveranstalter übernommen. Es wäre zu begrüßen, wenn Deutschland sich beim diesjährigen Globalen Flüchtlingsforum ebenfalls stark engagieren würde und somit weiterhin die Umsetzung des Globalen Flüchtlingspakts vorantreiben und wichtige Akzente im Flüchtlingsschutz setzen würde. Deutschlands Engagement im Flüchtlingsschutz hat weiterhin eine wichtige Signalwirkung, die andere Staaten und private Geber motivieren kann.

In den letzten Jahren hat Deutschland eine Vorreiterrolle im Bereich der vorausschauenden humanitären Hilfe eingenommen. Dank der Analyse von Daten (unter anderem über klimatische Bedingungen, Ernährungssicherheit, demographische Daten) lassen sich einige der Auswirkungen des Klimawandels vorhersehen und ermöglichen so vorausschauende Hilfe, wodurch Katastrophen vermieden oder gemildert werden und Ressourcen eingespart werden können.

Im Zusammenspiel mit Flucht und Vertreibung ist zu beobachten, dass die Auswirkungen des Klimawandels zunehmend mit anderen Ursachen zusammenspielen und sich in einer negativen Dynamik verbinden. Der Klimawandel verschärft oftmals bestehende Spannungen und verstärkt Risiken. Ein großer Anteil von Binnenvertriebenen und Flüchtlinge befinden sich in Ländern, die klimabedingten Gefahren besonders ausgesetzt sind und gleichzeitig über geringe wirtschaftliche Kapazitäten und technisches Potential verfügen, um Auswirkungen von Naturkatastrophen, wie Stürme, Überflutungen oder Dürren, auffangen zu können. Deshalb ist der mit der vorausschauenden humanitären Hilfe verfolgte Ansatz für die Arbeit in Fluchtsituationen von unmittelbarer Relevanz und sollte weiter ausgebaut werden.

Was den Grand Bargain anbelangt, schätzt UNHCR die aktive Rolle Deutschlands an den Arbeitssträngen (*workstreams*) des Grand Bargain und der GB 2.0 Steuerungsgruppe (*Facilitation Group*) sehr. Deutschland agiert im Rahmen des Grand Bargain als Motor für Veränderungen, indem es die Ziele des Grand Bargain, insbesondere in Bezug auf Mehrjahres- und flexibler Finanzierung, vorantreibt.

Deutschland ist im Hinblick auf die Qualität der finanziellen Mittel ein sehr guter Partner und Geber und hat seinen Anteil an flexiblen Geldern für UNHCR in den vergangenen Jahren stetig ausgebaut (2019: 26%, 2020: 38%, 2021 & 2022: 86%). Dadurch war Deutschland im Jahr 2021 und 2022 der größte flexible Geber für UNHCR. In Anbetracht von Deutschlands beispielhafter Erhöhung der flexiblen Mittel wäre es sehr zu begrüßen, wenn Deutschland sein Gewicht einsetzen würde, damit auch andere Geberländer, vor allem die Grand Bargain Unterzeichner, ihre Mittel flexibilisieren.

Grundsätzlich wäre ein weiterhin starkes Engagement Deutschlands im Rahmen des Grand Bargain wünschenswert, da Deutschlands politisches Gewicht auch die Zukunft des Prozesses maßgeblich beeinflussen sowie Debatten anstoßen und inhaltliche Akzente setzen kann. Damit sollte auch einhergehen, die Ziele des Grand Bargain am Leben zu halten, indem Deutschland sie weiter in den Mittelpunkt der Diskussionen zu humanitärer Hilfe rückt.