SWP

SWP-Studie

Steffen Angenendt/Nadine Biehler/David Kipp/Amrei Meier

Mehr Flüchtlinge, unzureichende Finanzmittel

Wie kann der internationale Flüchtlingsschutz finanziert werden?

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 16
Juli 2019, Berlin

- Obwohl sich die Staatengemeinschaft im Dezember 2018 mit dem Globalen Pakt für Flüchtlinge zum internationalen Flüchtlingsschutz bekannt hat, ist die Bereitschaft zur Aufnahme von Flüchtlingen weltweit gesunken.
- Bei der Suche nach einem praktikablen Modus der Verantwortungsteilung gibt es keinen Fortschritt. Mit Ausnahme Deutschlands sind die Hauptaufnahmeländer von Flüchtlingen ausschließlich Schwellen- und Entwicklungsländer.
- Da jedes Jahr mehr Menschen neu vertrieben werden als in ihre Heimat zurückkehren können, müssen die reicheren Länder mehr Verantwortung übernehmen. Dazu wäre es erforderlich, dass sie mehr Resettlement-Plätze zusagen und auch mehr öffentliche und private Finanzmittel bereitstellen, damit die ärmeren Aufnahmeländer entlastet werden.
- Hilfsorganisationen können jedoch regelmäßig nur noch einen Teil der benötigten Gelder einwerben. Als zweitgrößter Geber der humanitären Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit sollte Deutschland international für eine Erhöhung der Finanzmittel und eine Steigerung der Wirksamkeit werben.
- Mit keinem der neuen Finanzierungsvorschläge allein wird man der Vielzahl von Anforderungen gerecht werden können. Deshalb sollten neue und bereits vorhandene Finanzierungsinstrumente kombiniert werden.
- Die Bundesregierung sollte die Erfahrungen mit unterschiedlichen Finanzierungsansätzen in der neuen »Fachkommission Fluchtursachen« sammeln und sich beim Globalen Flüchtlingsforum, das im Dezember 2019 erstmals stattfindet, für die Erarbeitung eines Zielkatalogs zu den verschiedenen Finanzierungsquellen einsetzen.

SWP-Studie

Steffen Angenendt/Nadine Biehler/David Kipp/Amrei Meier

Mehr Flüchtlinge, unzureichende Finanzmittel

Wie kann der internationale Flüchtlingsschutz finanziert werden?

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und Sicherheit

SWP-Studie 16
Juli 2019, Berlin

Alle Rechte vorbehalten.
Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Verfahren der Begutachtung durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung *(peer review)*, sie werden zudem einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/. SWP-Studien geben die Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2019

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3—4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-200
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372
doi: 10.18449/2019S16

Inhalt

5 Problemstellung und Empfehlungen

7 Hintergrund: Warum besteht Handlungsbedarf?
7 Flucht und Vertreibung: globale Trends
8 Fragilität und Verantwortungsteilung
9 Der Globale Flüchtlingspakt als internationaler Rahmen

11 Grundlegende und aktuelle Finanzierungsprobleme
11 Unzureichende Mittel
14 Mangelnde Effizienz

17 Zusätzliche Finanzierungsinstrumente und Akteure
17 Zusätzliche öffentliche Mittel und flexiblere Nutzung
18 Mischfinanzierung und Garantieinstrumente
19 Konzessionäre Darlehen und Zuschüsse
21 Zusammengelegte Mittel
22 »Emerging Donors«
24 Mobilisierung privater Finanzmittel
26 Philanthropie
27 Geldtransfers

29 Fazit: Handlungsempfehlungen für die deutsche Politik

31 Abkürzungen

Dr. Steffen Angenendt ist Leiter der Forschungsgruppe Globale Fragen.
Nadine Biehler und Amrei Meier sind Wissenschaftlerinnen, David Kipp Wissenschaftler in der Forschungsgruppe Globale Fragen.

Die vorliegende Studie entstand im Rahmen des vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung geförderten Projekts »Flucht, Migration und Entwicklung«.

Mehr Flüchtlinge, unzureichende Finanzmittel: Wie kann der internationale Flüchtlingsschutz finanziert werden?

Die Bereitschaft zur Aufnahme von Flüchtlingen ist weltweit gesunken. Insbesondere viele Industriestaaten verschärfen ihre nationalen Asylgesetze, gestalten die Verfahren restriktiver und erschweren die Lebensbedingungen von Asylsuchenden. Die Regierungen bemühen sich, die Zahl der Flüchtlinge in ihrem Land zu reduzieren und die der neuen Zuzüge durch eine strengere Kontrolle der Außengrenzen und durch Vereinbarungen mit Transitstaaten zu verringern. Die Befürworter einer härteren Politik argumentieren, das Asylrecht werde zu Einwanderungszwecken missbraucht und die Aufnahme von Geflüchteten führe zu untragbaren ökonomischen und gesellschaftlichen Belastungen für die Empfängerländer. Kritiker der restriktiven Flüchtlingspolitik werfen ihren Regierungen hingegen vor, sie verstießen gegen die Genfer Flüchtlingskonvention, gegen andere internationale Rechtsnormen und auch gegen nationales Recht, und mahnen mehr Humanität an. Vor dem Hintergrund dieser Kontroversen ist die Flüchtlingspolitik (wie der Umgang mit Zuwanderung insgesamt) nicht nur in Europa zu einem zentralen Streitthema geworden.

Die politischen Auseinandersetzungen schlagen sich auch in einem Mangel an kohärenten und nachhaltigen Ansätzen zur Teilung der internationalen Verantwortung in der Flüchtlingspolitik und zu deren Finanzierung nieder. Das Verhalten der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen ist widersprüchlich: In der New Yorker Erklärung vom Dezember 2016 haben sie zwar eine engere Kooperation und eine Lastenteilung in der Flüchtlings- und Migrationspolitik vereinbart und diese gemeinsame Intention durch die beiden Globalen Pakte für Flüchtlinge und für Migration vom Dezember 2018 bekräftigt. Der Flüchtlingspakt hat aber bisher nicht zu grundlegenden Verbesserungen bei der dauerhaften Niederlassung in Drittstaaten oder bei der freiwilligen Rückkehr geführt, und auch die Finanzmittel für Flüchtlinge wurden nicht substantiell erhöht. Es wurden zwar erste Pilotprojekte umgesetzt, diese beschränken sich bisher aber auf wenige Länder. Angesichts der hohen Flüchtlingszahlen ist offensichtlich, dass die finanzielle Hilfe für die (meist ärmeren) Länder, die den Großteil

dieser Menschen aufgenommen haben, erhöht werden muss. Ohne ausreichende Finanzmittel bleibt jede Flüchtlingspolitik wirkungslos.

Tatsächlich hat die Zahl der Flüchtlinge und Vertriebenen historische Höchstwerte erreicht. Derzeit sind mehr Menschen als je zuvor seit Ende des Zweiten Weltkriegs auf der Flucht vor Gewalt, Verfolgung und Kriegen. Gleichzeitig nimmt die Dauer der Fluchtsituationen zu. Die von der internationalen Gemeinschaft zur Verfügung gestellten Finanzmittel für humanitäre Hilfe sind in den vergangenen Jahren zwar gestiegen, doch hat in dieser Zeit der Bedarf noch stärker zugenommen. Die Hilfsorganisationen können regelmäßig nur noch einen Teil der benötigten Gelder einwerben, die Kluft zwischen den Erfordernissen und den verfügbaren Mitteln wächst.

Vor diesem Hintergrund muss international nach neuen Finanzierungsmöglichkeiten gesucht werden. Dazu müssen drei Fragen beantwortet werden: 1. Warum gibt es überhaupt internationalen Handlungsbedarf beim Flüchtlingsschutz? 2. Fehlt es tatsächlich an finanziellen Mitteln oder werden die vorhandenen ineffizient genutzt? 3. Wie lassen sich zusätzliche Mittel mobilisieren?

Auch die Bundesregierung sollte sich mit diesen Fragen auseinandersetzen. Deutschland gehört mittlerweile als einziges einkommensstarkes Land zu den Hauptaufnahmeländern von Flüchtlingen, was der deutschen Politik nicht nur internationale Aufmerksamkeit, sondern auch besondere Legitimität verleiht. Es liegt im deutschen Interesse, die Suche nach neuen Finanzierungsinstrumenten voranzutreiben.

Die Bundesregierung sollte sich sowohl für eine Erhöhung als auch für eine größere Wirksamkeit der Finanzmittel einsetzen. Die Finanzierungsinstrumente sollten transparent und so konfiguriert sein, dass sie die Eigenverantwortung und Partizipation der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen stärken und eine enge Abstimmung zwischen den treibenden Kräften der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit ermöglichen. Darüber hinaus sollten sie eine dauerhafte Finanzierungsbasis bieten. Mit dieser Vielzahl von Anforderungen wäre ein einziges Finanzierungsinstrument überfordert; deshalb müssen verschiedene Ansätze kombiniert und parallel angewendet werden.

So sollten im Dienste der Wirksamkeit der Flüchtlingshilfe Direktzahlungen und Mikrofinanzdienstleistungen für Flüchtlinge und Binnenvertriebene ausgeweitet werden, weil diese Hilfen besonders geeignet sind, die Eigenständigkeit der Betroffenen zu fördern. Dabei ist darauf zu achten, dass die zu entwickelnden Finanzierungsinstrumente nachhaltig sind und auch diejenigen Gemeinden davon profitieren, die Flüchtlinge beherbergen.

Um zusätzliche Gelder für die Flüchtlingshilfe zu generieren, sollte sich die Bundesregierung dafür einsetzen, dass alle Staaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) das von ihnen beschlossene Ziel einhalten, 0,7 Prozent ihres Bruttonationaleinkommens für die Entwicklungszusammenarbeit aufzuwenden. Deutschland könnte mit gutem Beispiel vorangehen und die Leistungen entsprechend erhöhen. Als wichtiger Geber könnte es außerdem die Finanzmittel für Flüchtlinge und Binnenvertriebene stärker bedarfsorientiert, nicht-zweckgebunden, mehrjährig und rechtzeitig zur Verfügung stellen. Dies könnte auch über »Pooled Funds« geschehen. Solche Finanzierungsformen böten auch die Möglichkeit, die humanitäre Hilfe und die Entwicklungszusammenarbeit besser zu verzahnen.

Neue Finanzmittel könnten auch auf anderen Wegen erschlossen werden, zum Beispiel durch eine Hebelung privater Gelder mit öffentlichen Mitteln, gerade im Rahmen des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens der Europäischen Union, oder durch die Senkung der Kosten von Geldtransfers und die Einrichtung von »Refugee Bonds«. Bislang nicht ausgeschöpft sind außerdem die Potentiale von konzessionären Darlehen und Zuschüssen.

Diese Finanzierungsinstrumente werden keine Wirksamkeit entfalten, wenn sie nicht im Rahmen einer engeren internationalen Zusammenarbeit entstehen. Die Bundesregierung sollte daher ihre Flüchtlingshilfe noch besser als bisher mit anderen Gebern abstimmen und dabei auch die Kooperation mit »neuen« Geberländern und philanthropischen Geldgebern (Diasporas, Unternehmen, Stiftungen) ausweiten. Flankierend sollte sie darauf hinwirken, dass der internationale Austausch über Finanzierungsansätze im Zuge der Umsetzung der Agenda 2030 und der Globalen Pakte für Flüchtlinge und Migration vorankommt, und die Ergebnisse in die entsprechenden Foren, insbesondere das Global Forum on Migration and Development (GFMD), einbringen. Schließlich sollte sie die bestehenden und neuen nationalen Foren — auch die neue »Fachkommission Fluchtursachen« — dazu nutzen, die deutschen Ansätze zur Finanzierung der Flüchtlingshilfe weiterzuentwickeln.

Hintergrund: Warum besteht Handlungsbedarf?

Die Zahl der Flüchtlinge und Migranten steigt weltweit an und beide Gruppen vermischen sich zunehmend.[1] Diese Entwicklung erschwert es den Regierungen, dem Gebot des Flüchtlingsschutzes nachzukommen. Viele erfüllen ihre Schutzverpflichtungen gegenüber Flüchtlingen nicht. Nationale Abschottungstendenzen nehmen zu, der globale Flüchtlingsschutz erodiert und schwache und fragile Staaten tragen die Hauptlast bei der Flüchtlingsaufnahme. Die Kosten für den Flüchtlingsschutz steigen, während vor dem Hintergrund des grundsätzlichen Bekenntnisses der Staatengemeinschaft im Globalen Pakt für Flüchtlinge zur Verantwortungsteilung der Druck wächst, internationale Ansätze für die Finanzierung des Flüchtlingsschutzes zu finden.

Flucht und Vertreibung: globale Trends

Die weltweiten Entwicklungstrends bei grenzüberschreitender Flucht und Binnenvertreibungen geben Anlass zu Sorge: Zum einen nimmt die Zahl der Fluchtsituationen zu, zum anderen steigt deren Dauer. So befanden sich Ende 2018 nach Schätzungen des Hochkommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) circa 70,8 Millionen Menschen aufgrund von Verfolgung, bewaffneten Konflikten, Gewalt und Menschenrechtsverletzungen auf der Flucht. Davon waren 25,9 Millionen internationale Flüchtlinge, die Zuflucht in anderen Ländern gefunden haben und unter dem Schutz des UNHCR standen, 5,5 Millionen Palästina-Flüchtlinge unter dem Mandat des VN-Flüchtlingshilfswerks für Palästina (UNRWA) und 41,3 Millionen Binnenvertriebene, die innerhalb ihrer Länder fliehen mussten. Hinzu kamen noch 3,5 Millionen Asylsuchende.[2]

Damit hat die Zahl der weltweiten Flüchtlinge unter UNHCR-Mandat Ende 2018 eine neue Höchstmarke seit dem Zweiten Weltkrieg erreicht. Dieser jüngste Zuwachs ist insbesondere durch die anhaltend hohe und weiter steigende Zahl syrischer Flüchtlinge bedingt, aber auch durch Fluchtbewegungen in Subsahara-Afrika.[3]

Die meisten Menschen, die aus ihrem Heimatland fliehen, bleiben in ihrer Herkunftsregion und suchen Zuflucht in den Nachbarstaaten. Diese gehören oft selbst zu den ärmsten Ländern: Ende 2018 lebten 84 Prozent der Flüchtlinge unter UNHCR-Mandat in Entwicklungsländern, ein Drittel von ihnen sogar in den am wenigsten entwickelten Ländern.[4] In neun von zehn Hauptherkunftsländern von Flüchtlingen (Syrien, Afghanistan, Südsudan, Myanmar, Somalia, Sudan, Demokratische Republik Kongo, Zentralafrikanische Republik, Eritrea) bestand die Situation, die die Menschen zur Flucht treibt, 2018 schon länger als fünf Jahre.[5] Auch Vorgänge von Binnenvertreibung dauern immer länger.

Gleichzeitig schwinden die Aussichten darauf, dass für die Flüchtlinge dauerhafte Lösungen gefunden werden. Als »dauerhafte Lösungen« bezeichnet UNHCR die drei Optionen Rückkehr, Neuansiedlung in einem Drittland oder lokale Integration. So wurden im Jahr 2018 13,6 Millionen Menschen neu vertrieben, aber nur rund 2,9 Millionen Menschen kehrten

1 Steffen Angenendt/David Kipp/Amrei Meier, *Gemischte Wanderungen: Herausforderungen und Optionen einer Dauerbaustelle der deutschen und europäischen Asyl- und Migrationspolitik*, Gütersloh 2017, <www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Migration_fair_gestalten/IB_Studie_Gemischte_Wanderungen_2017.pdf> (Zugriff am 6.6.2019).

2 UNHCR, *Global Trends. Forced Displacement in 2018*, Genf 2019, S. 2f., <www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5d08d7ee7/unhcr-global-trends-2018.html> (Zugriff am 27.6.2019).

3 United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Mid-Year Trends 2018*, Genf 2019, S. 5, <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5c52ea084/mid-year-trends-2018.html> (Zugriff am 25.2.2019).

4 UNHCR, *Global Trends 2018* [wie Fn. 2], S. 2.

5 Ebd., S. 15, 23.

in ihre Heimatländer und -gemeinden zurück. Zudem verzeichnete UNHCR für 2018 zwar eine Zunahme der Zusagen für Neuansiedlungen in Drittstaaten (»resettlement«) um 8 Prozent im Vergleich zum Vorjahr, aber insgesamt blieben die Übernahmezusagen der Aufnahmeländer so gering, dass nur etwa ein Zehntel der von UNHCR erbetenen Resettlements durchgeführt werden konnte.[6] Auch bei der dritten Option einer dauerhaften Lösung, der lokalen Integration, waren in jüngster Zeit neben kleineren Verbesserungen — etwa eine neue Gesetzgebung in Äthiopien, die es Flüchtlingen unter anderem erlaubt, außerhalb von Flüchtlingslagern zu leben und zu arbeiten, und ihnen den Zugang zu Dokumenten wie Geburts- oder Sterbeurkunden erleichtert[7] — vor allem Rückschritte zu verzeichnen.[8]

Fragilität und Verantwortungsteilung

Von den Veränderungen des weltweiten Fluchtgeschehens sind fragile und schwache Staaten in besonderer Weise betroffen.[9] Diese Länder nehmen einen großen Teil der geflüchteten und vertriebenen Menschen auf und haben zunehmend Schwierigkeiten, die damit verbundenen Herausforderungen zu bewältigen. Ihnen fehlen in der Regel die notwendigen Strukturen und finanziellen Ressourcen; die Aufgabe überfordert sie häufig in wirtschaftlicher, politischer und gesellschaftlicher Hinsicht. Unter fragilen Bedingungen kann die Präsenz einer größeren Zahl von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen eine ohnehin vorhandene Konkurrenz um natürliche Ressourcen wie Wasser, Land oder Feuerholz verschärfen, Armut verstärken und Tendenzen der Ausgrenzung und Radikalisierung beschleunigen; ein Mehr an Kriminalität, Gewalt und politische Instabilität können die Folge sein. Ausbeutung und Diskriminierung sind häufige Begleiterscheinungen von Fluchtsituationen, und die Menschenrechte der Betroffenen werden oft nicht gewahrt. Unter schlechten Rahmenbedingungen können Zwangswanderungen zudem generell die Armutsminderung erschweren, das Wirtschaftswachstum beeinträchtigen, das Gleichgewicht der Umwelt bedrohen und damit auch der Realisierung der in der Agenda 2030 vereinbarten Nachhaltigen Entwicklungsziele (Sustainable Development Goals, SDGs) entgegenwirken. Von diesen Nachteilen sind sowohl die Menschen auf der Flucht als auch die aufnehmende Bevölkerung betroffen.[10]

Damit können Zwangswanderungen unter Bedingungen staatlicher Fragilität ein erhebliches Entwicklungshemmnis darstellen — und im schlimmsten Fall bereits erreichte Entwicklungsfortschritte zunichtemachen. Das Risiko für solche Verläufe wird aller Wahrscheinlichkeit nach zunehmen, da die Zahl der Menschen, die in fragilen Situationen leben, weiter steigen wird. So schätzt die Weltbank, dass sich bis zum Jahr 2030 die Zahl der Menschen, die in fragilen Kontexten unterhalb der Armutsgrenze leben, von 513 Millionen im Jahr 2015 auf 620 Millionen Menschen erhöhen wird und dass dann mehr als 80 Prozent aller Armen der Welt in prekären, von Konflikt und Gewalt geprägten Umfeldern leben werden.[11]

Die Staaten, die Flüchtlinge und Binnenvertriebene aufnehmen, ihnen Schutz gewähren und sie versorgen, lindern mit ihrer Hilfe unmittelbare Not. Sie erfüllen eine humanitäre Aufgabe. Dieser Beistand für Flüchtlinge und Vertriebene stellt einen Beitrag zur internationalen Lasten- und Verantwortungsteilung dar und wird von einigen internationalen Akteuren als globales öffentliches Gut verstanden.[12] Die Regierungen haben allerdings oft gar keine Wahl, ob sie die Menschen aufnehmen oder nicht, wenn sie keine humanitäre Katastrophe an ihrer Grenze in Kauf nehmen wollen.

Die Bereitschaft zur Verantwortungsteilung bei Flüchtlingen nimmt weltweit ab.

Tatsächlich zeigen sich beim Schutz von Flüchtlingen und Vertriebenen und bei der Finanzierung dieser Aufgabe gegenläufige Tendenzen: Einerseits

6 Ebd., S. 2f.

7 Nita Bhalla, »Ethiopia Allows Almost 1 Million Refugees to Leave Camps and Work«, *Reuters*, 17.1.2019.

8 Vgl. UNHCR, *Global Trends 2018* [wie Fn. 2], S. 33.

9 Zur Definition von Fragilität siehe World Bank Group, *Maximizing the Impact of the World Bank Group in Fragile and Conflict-Affected Settings*, Washington, D.C., März 2018, S. 6, <http://documents.worldbank.org/curated/en/855631522172060313/pdf/124654-WP-PUBLIC-MaximizingImpactLowresFINAL.pdf> (Zugriff am 25.2.2019).

10 Ebd., S. 3f.

11 Vgl. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *States of Fragility 2018*, Paris 2018, S. 99.

12 Vgl. Lili Mottaghi, *Refugee Welfare: A Global Public Good*, Washington, D.C.: World Bank Group, April 2018 (MENA Knowledge and Learning Quick Notes Nr. 167/2018), S. 4, <http://bit.ly/2RUVt2r> (Zugriff am 15.3.2019).

besteht in der Staatengemeinschaft ein weitgehender Konsens darüber, dass es sich beim Flüchtlingsschutz um eine gemeinsame Anforderung handelt. Andererseits nimmt weltweit unter den Staaten die Bereitschaft ab, sich an der Lastenteilung zu beteiligen und Flüchtlinge aufzunehmen. Beispiele dafür sind die Reduzierung des US-amerikanischen Resettlement-Programms, des weltweit größten in dieser Kategorie, aber auch die seit langem anhaltende Unfähigkeit der EU-Mitgliedstaaten, sich auf eine praktische Verantwortungsteilung in der Flüchtlingspolitik zu einigen.[13] Vor diesem Hintergrund ist es umso bedeutsamer, dass öffentliche und private Finanzmittel zum Flüchtlingsschutz in ausreichendem Umfang, in berechenbarer Weise sowie rechtzeitig und langfristig mobilisiert werden können.

Der Globale Flüchtlingspakt als internationaler Rahmen

Als Reaktion auf die starke Zunahme insbesondere der Fluchtbewegungen lud der Generalsekretär der Vereinten Nationen (VN) die Mitgliedstaaten im September 2016 zu einem ersten Sondergipfel zu großen Wanderungsbewegungen ein. Bei Gelegenheit dieser Generalversammlung verabschiedeten die Mitgliedsstaaten die »New York Declaration« und verpflichteten sich zur Erarbeitung eines Migrationspakts (Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration) und eines Flüchtlingspakts (Global Compact on Refugees). Beide Pakte wurden im Dezember 2018 unterzeichnet. Während der Migrationspakt in den Mitgliedstaaten zum Teil kontroverse innenpolitische Debatten auslöste und von einigen Regierungen abgelehnt wurde, war der Flüchtlingspakt wegen seines stark praxisbezogenen Charakters weniger umstritten und fand mehr Unterzeichner.[14]

Der Flüchtlingspakt besteht aus zwei Elementen: einem bereits mit der New York Declaration beschlossenen »Comprehensive Refugee Response Framework« (CRRF), das Grundsätze für die Zusammenarbeit in Flüchtlingskrisen fixiert, und einem »Programme of Action«, das konkrete Maßnahmen und Handlungsweisen aufführt, die beim Flüchtlingsschutz beachtet werden sollen. Das Aktionsprogramm enthält auch Vorschläge, wie Staaten bei der Aufnahme von Flüchtlingen unterstützt, die Bedarfe der betroffenen Menschen und der aufnehmenden Gemeinden gedeckt und dauerhafte Lösungen für Flüchtlinge gefunden werden können. Insgesamt soll der Flüchtlingspakt die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951, das Rückgrat des internationalen Flüchtlingsschutzes, ergänzen, aber nicht ersetzen.

Die im Flüchtlingspakt niedergelegten Selbstverpflichtungen sehen unter anderem vor, dass die Aufnahmeländer stärker unterstützt werden. Vor allem die Kapazitäten der betreffenden Gemeinden sollen ausdrücklich gestärkt werden. Ferner sollen Flüchtlinge bessere wirtschaftliche Perspektiven erhalten (unter anderem durch Arbeitsgenehmigungen und durch Qualifizierungsmaßnahmen) und Flüchtlingscamps durch individuelle Unterbringung ersetzt werden. Generell sollen die Aktivitäten der Träger der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit besser miteinander abgestimmt werden.

Der Flüchtlingspakt bietet neue Chancen für die internationale Zusammenarbeit

Insgesamt bietet der Flüchtlingspakt eine Sammlung sinnvoller flucht- und vertreibungsbezogener Vorschläge und bereits bekannter »good practices« aus den Bereichen der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit. Er ist aber letztlich nur eine nicht-bindende Absichtserklärung. Er bestimmt keine Zielgrößen, und auch Indikatoren dafür müssten erst noch erarbeitet werden. Die Vielzahl der in dem Pakt thematisierten möglichen Maßnahmen macht es Geberländern leicht, die für sie attraktiven Ansätze herauszupicken. Ähnliches gilt für die Finanzierung der Flüchtlingshilfe: Der Flüchtlingspakt mahnt zwar die Mobilisierung zusätzlicher Finanzmittel an, doch abgesehen von allgemeinen Vorschlägen — wie etwa der Aufforderung zu gemeinsamen Bemühungen, den Privatsektor stärker einzubinden — bleibt unklar, woher die benötigten Gelder kommen sollen. Im Hinblick auf die Finanzierung des künftigen Flüchtlingsschutzes bietet der Pakt daher keine überzeugenden Antworten.

13 Steffen Angenendt/Marcus Engler/Jan Schneider, *Europäische Flüchtlingspolitik. Wege zu einer fairen Lastenteilung*, Berlin: Stiftung Wissenschaft Politik, November 2013 (SWP-Aktuell 65/2013), S. 4f, <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2013A65_adt_engler_schneider.pdf> (Zugriff am 25.2.2019).

14 Steffen Angenendt/Anne Koch, *Der Globale Migrationspakt im Kreuzfeuer. Trifft die Kritik zu?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2018 (SWP-Aktuell 69/2018), <https://www.swp-berlin.org/publikation/der-globale-migrationspakt-im-kreuzfeuer/> (Zugriff am 11.6.2019).

Diese Einschätzung wird durch die ersten Erfahrungen in CRRF-Pilotländern bestätigt, denn auch hier kam es bereits zu Kontroversen über unzureichend geregelte Finanzierungsfragen. So haben Tansania und Uganda in den vergangenen Jahren viel Anerkennung erfahren, weil sie eine hohe Zahl an Flüchtlingen aufgenommen und eine großzügige Flüchtlingspolitik betrieben haben. Im Februar 2018 hat Tansania jedoch die Anwendung des CRRF gestoppt, unter anderem weil es Streit mit den Geberländern über die Finanzierung der Hilfsmaßnahmen gab und die tansanische Seite es ablehnte, für die Beherbergung von Flüchtlingen (vergünstigte) Weltbank-Kredite aufzunehmen. Stattdessen erwartete sie Zuschüsse und eine Kompensation für Zusagen, die in der Vergangenheit gemacht wurden. Als die Geber darauf nicht eingingen, kündigte Tansania die CRRF-Zusammenarbeit auf.

Auch im Falle Ugandas beeinträchtigen Auseinandersetzungen über Finanzierungsfragen die Umsetzung der Flüchtlingshilfe. Derzeit überprüfen die Geberländer die Kooperation, weil Vorwürfe aufkamen, die ugandische Regierung habe die Flüchtlingszahlen aufgebläht und Hilfsgelder veruntreut. Trotz dieser Finanzierungsprobleme zeigen die Erfahrungen aus den Pilotländern, dass der CRRF einen Schritt in die richtige Richtung bedeutet, nicht zuletzt weil er jenen Ländern, die teilweise seit Jahrzehnten Flüchtlinge beherbergen, außerplanmäßige finanzielle Hilfe bieten kann.[15]

Auch andere wichtige Aufnahmeländer stellen Forderungen auf. So drängt Pakistan mit Hinweis auf die 1,4 Millionen Flüchtlinge, die im Land registriert sind, auf eine stärkere finanzielle Unterstützung und fügt hinzu, dass diese nicht als Kredit, sondern als Zuschuss geleistet werden sollte, damit sie keine zusätzlichen finanziellen Belastungen auslöst. Iran geht noch einen Schritt weiter und verlangt eine Art »Kopfpauschale« pro Flüchtling und Jahr als finanziellen Ausgleich.[16]

Die Beispiele aus der Umsetzung des Globalen Flüchtlingspakts zeigen einerseits, wie wichtig der Pakt für die Suche nach neuen und wirksamen Ansätzen in der Flüchtlingspolitik ist. Andererseits machen sie deutlich, welche zentrale Bedeutung die Finanzierungsfrage für den künftigen Flüchtlingsschutz hat.

15 Steffen Angenendt/Nadine Biehler, *Auf dem Weg zum Globalen Flüchtlingspakt. Der ›Zero Draft‹: ein guter, aber noch kein hinreichender Schritt*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2018 (SWP-Aktuell 23/2018), <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2018A23_adt_bih.pdf> (Zugriff am 1.3.2019).

16 Hintergrundgespräch der Verfasserinnen und Verfasser mit Vertreterinnen und Vertretern internationaler Organisationen, Berlin und Genf, Februar/März 2019.

Grundlegende und aktuelle Finanzierungsprobleme

Die politische Debatte über die finanzielle Unterstützung für Flüchtlinge und Binnenvertriebene dreht sich im Kern um die Frage, ob es angesichts der wachsenden Aufgaben im Flüchtlingsschutz generell an Finanzmitteln fehlt und die Mittel für den Schutz, die Versorgung und die lokale Integration der Flüchtlinge und Vertriebenen insgesamt zu knapp sind[17] oder ob die vorhandenen Gelder falsch eingesetzt werden und die Effizienz von humanitärer und entwicklungspolitischer Hilfe in Fluchtsituationen zu gering ist.[18]

Diese Kontroverse durchzieht alle einschlägigen internationalen Prozesse. So legt auch der Globale Flüchtlingspakt den Akzent auf die Forderung nach einem stärkeren finanziellen Engagement der Geberstaaten. Denn es seien vor allem Entwicklungsländer, die von Flucht und Vertreibung betroffen sind, und deshalb müsse eine internationale Lasten- und Verantwortungsteilung zunächst und vor allem der unzureichenden Finanzierung entgegenwirken.[19] Beim Humanitären Weltgipfel (World Humanitarian Summit, WHS), zu dem im Mai 2016 VN-Generalsekretär Ban Ki-moon in Istanbul aufgerufen hatte und der erstmals ein globales Forum bot für Konsultationen von Regierungen, humanitären Organisationen und Zivilgesellschaft zum weltweit wachsenden humanitären Bedarf, standen hingegen Effizienzfragen im Mittelpunkt.[20]

Unzureichende Mittel

Das Volumen der internationalen Finanzmittel, die für die Bewältigung von Fluchtsituationen zur Verfügung stehen, lässt sich nicht genau bestimmen. Häufig fehlen Informationen und sind die vorliegenden Daten nicht vergleichbar. Oft ist auch die Berechnung der humanitären Bedarfe wenig transparent, was die Hilfsorganisationen dem Vorwurf aussetzt, ihre Bedarfsmeldungen seien überhöht (»appeal inflation«).[21] Schließlich kommen in der Flüchtlingshilfe zwei Politikbereiche zum Einsatz, die humanitäre Hilfe und die Entwicklungszusammenarbeit, und beide unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Ziele, Vorgehensweisen und Finanzierungsinstrumente stark voneinander.

So werden in der *humanitären Hilfe* die benötigten Mittel der VN-Hilfsorganisationen jährlich im Voraus geschätzt und aggregiert. Das Amt zur Koordinierung humanitärer Angelegenheiten der VN (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA) registriert dann, welche Mittel durch die Geberländer bereitgestellt werden. Diese Berechnungsmethode ist zwar verbesserungswürdig, sie deckt aber die deutliche Lücke auf, die zwischen den Bedarfen gemäß den humanitären Hilfeaufrufen und den dafür bereitgestellten Geldern besteht. Im Rückblick ist festzustellen, dass die Bedarfe in den vergangenen Jahren immer nur zum Teil gedeckt wurden.

Grafik 1 (S. 12) zeigt, wie groß im Zeitraum von 2008 bis 2017 die jährliche Differenz zwischen dem Bedarf und den bereitgestellten Mitteln war. Selbst im Jahr 2017, in dem die humanitäre Hilfe eine neue

17 Harriet Grant, »UN Agencies ›Broke and Failing‹ in Face of Ever-growing Refugee Crisis«, in: *The Guardian*, 6.9.2015.

18 High Level Panel on Humanitarian Financing, *Too Important to Fail – Addressing the Humanitarian Financing Gap*, New York, Januar 2016, S. 2f., <http://bit.ly/2XKMjLd> (Zugriff am 25.2.2019).

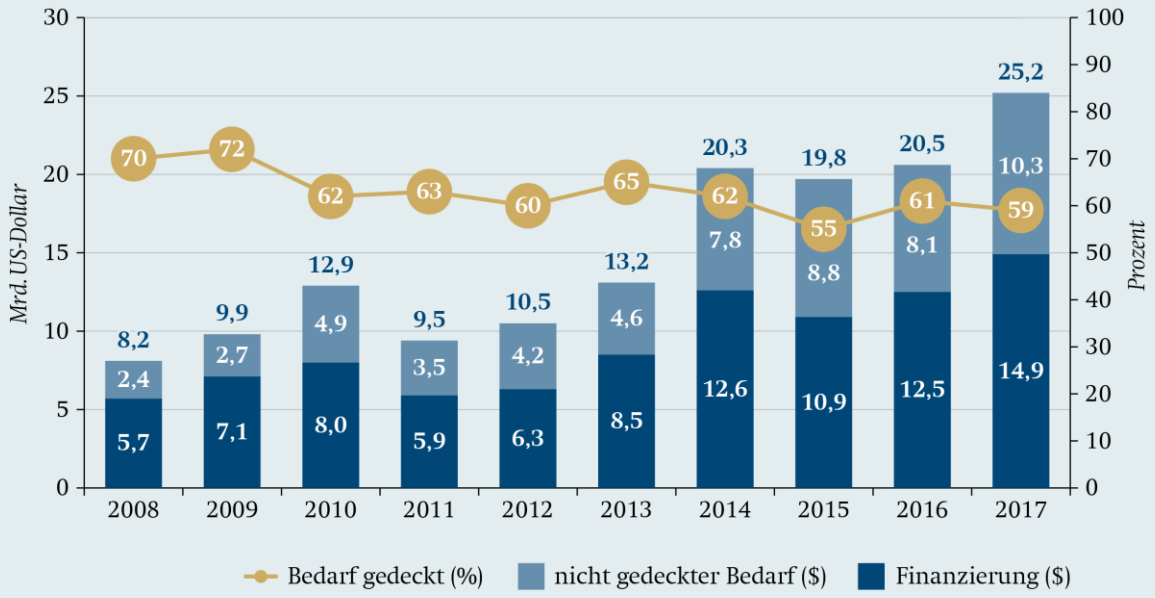
19 UNHCR, *Report of the United Nations High Commissioner for Refugees. Part II: Global Compact on Refugees*, New York 2018 (A/73/12 (Part II)/2018), S. 6–7 (Para. 32), <www.unhcr.org/gcr/GCR_English.pdf> (Zugriff am 26.10.2018).

20 Inter-Agency Standing Committee (IASC), *Grand Bargain. (Hosted by the IASC)*, Genf 2017, <https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain-hosted-iasc> (Zugriff am 11.10.2018).

21 High Level Panel on Humanitarian Financing, *Too Important to Fail* [wie Fn. 18], S. 2.

Grafik 1

Bedarf und Finanzierung, von den VN koordinierte Finanzierungsaufrufe 2008–2017



Quelle: Development Initiatives, *Global Humanitarian Assistance Report 2018*, Bristol 2018, S. 27, <http://devinit.org/wp-content/uploads/2018/06/GHA-Report-2018.pdf>. Anpassung: 2019 Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP).

Rekordhöhe von 27,3 Milliarden US-Dollar erreichte, ließ sich der Bedarf bei weitem nicht decken.[22]

Die Finanzierungslücken betreffen UNHCR, den wichtigsten VN-Akteur bei der Unterstützung von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen, in besonderer Weise. So betrug der Mittelbedarf der Organisation im Jahr 2018 8,2 Milliarden US-Dollar, die Geberländer stellten aber nur 4,7 Milliarden US-Dollar (entspricht einem Fehlbetrag von etwa 43%) zur Verfügung.[23] Damit ist die Finanzierungslücke im Vergleich zu 2017 etwa konstant geblieben.[24] Möglicherweise wird die Lücke aber sogar noch wachsen, falls die USA ihre Ankündigung wahr machen und die Zuwendungen an die VN und damit auch an UNHCR weiter kürzen.

22 Ohne die Hilfeaufrufe der International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC) und des International Committee of the Red Cross (ICRC), vgl. Development Initiatives, *Global Humanitarian Assistance Report 2018*, Bristol 2018, S. 27, <http://devinit.org/wp-content/uploads/2018/06/GHA-Report-2018.pdf> (Zugriff am 16.8.2018).

23 UNHCR, *Update on Budgets and Funding for 2018 and 2019*, 4.3.2019, S. 1, <www.unhcr.org/5c7ff3484.pdf> (Zugriff am 6.6.2019).

24 Dass., *Update on Budgets and Funding for 2017 and 2018*, 26.2.2018, S. 1, <www.unhcr.org/5a9fd8b12.pdf> (Zugriff am 14.2.2019).

In der Entwicklungszusammenarbeit hingegen geht es nicht um die Sicherung des unmittelbaren Überlebens, sondern um nachhaltige Wirkungen. Während sich in der humanitären Hilfe die kurzfristigen Kosten für die Unterbringung oder die Versorgung der Menschen auf der Flucht mit Nahrung und Wasser relativ genau bestimmen lassen, können in der längerfristig angelegten Entwicklungshilfe die jährlichen Bedarfe und verfügbaren Gelder nicht einfach gegenübergestellt werden. Die von den OECD-Mitgliedstaaten aufgebrachten Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit werden vom OECD-Entwicklungsausschuss (Development Assistance Committee, DAC) erfasst. Mit Hilfe sogenannter Codes werden die Gelder verschiedenen Bereichen (wie zum Beispiel Gesundheit oder Bildung) zugeordnet. So lässt sich nachträglich verfolgen, welche Mittel die Mitgliedstaaten für welchen Zweck bereitgestellt haben. Aber erst 2015 — als Reaktion auf die Fluchtbewegungen nach Europa — hat der Ausschuss begonnen, über die Aufschlüsselung der Mittel für Flüchtlinge und Migranten zu diskutieren. In diesem Zusammenhang haben sich die Mitgliedstaaten darauf geeinigt, dass auch die Kosten für die Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen und Asylsuchenden im Geberland innerhalb der ersten 12 Monate auf die öffent-

liche Entwicklungshilfe (Official Development Assistance, ODA) angerechnet werden dürfen.[25]

Die Finanzmittel fließen bisher vor allem in kurzfristige Vorhaben.

Die Ergebnisse dieser neuen Erfassung liegen noch nicht vor. Aktuell gibt es lediglich Schätzungen: So geht der OECD-Entwicklungsausschuss davon aus, dass im Zeitraum von 2015 bis 2017 insgesamt etwa 26 Milliarden US-Dollar für die Unterstützung von Menschen auf der Flucht und ihre Aufnahmegemeinden aufgewendet wurden und dass der größte Teil dabei auf die humanitäre Hilfe entfiel. Der Ausschuss attestiert den Geberländern zwar, dass sie sich bemüht hätten, entwicklungspolitische Ansätze und kurzfristige Nothilfe besser miteinander zu verbinden.[26] Der proportional höhere Anstieg der Kosten für humanitäre Hilfe im Vergleich zu den Entwicklungsleistungen zeige aber, dass die Krisenreaktion immer noch Vorrang vor Maßnahmen mit dauerhaft wirksamem und präventivem Charakter habe. Zudem würden die Geberländer nach wie vor Mittel, die für die langfristige Minderung der Bedarfe vorgesehen sind, für kurzfristige Ziele nutzen.[27]

Insgesamt wird trotz der unbefriedigenden Datenlage deutlich, dass die Gelder, die für die humanitäre Hilfe und die Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung gestellt werden, die bestehenden Bedarfe bislang nicht decken. Hinzu kommt, dass vor allem die ärmsten Entwicklungsländer von den Auswirkungen von Flucht und Vertreibung betroffen sind. Aufgrund ihrer wirtschaftlichen Schwäche geraten sie besonders unter Druck, wenn sie in humanitären Krisen eigene Mittel einsetzen müssen, weil die internationale Hilfe nicht ausreicht. So machten im Jahr 2016 die öffentliche Entwicklungshilfe und die humanitäre Hilfe für die 20 größten Empfängerländer von humanitärer Hilfe insgesamt nur 6,9 Prozent bzw. 1,7 Prozent der gesamten internationalen Finanzflüsse in diese Länder aus.[31] Auch diese Regierungen müssen die Verwendung ihrer knappen Haushaltsmittel für Flüchtlinge gegenüber der eigenen Bevölkerung legitimieren. Generell sind die offiziellen Angaben der Empfängerländer über die Eigenmittel, die

Der deutsche Beitrag zum internationalen Flüchtlingsschutz

Deutschland hat in den vergangenen Jahren seine Bemühungen deutlich verstärkt und ist 2018 mit einer Gesamtsumme von 21 Milliarden Euro (oder einem Anteil von 0,61 Prozent am Bruttonationaleinkommen) zum zweitgrößten Geberland von humanitärer Hilfe und Entwicklungshilfe nach den USA aufgestiegen.[28] Insgesamt hat die Bundesregierung nach eigenen Angaben im Jahr 2016 etwa 6,5 Milliarden Euro für Fluchtursachenbekämpfung aufgewendet, im Jahr 2017 mehr als 7,3 Milliarden Euro.[29] Für 2019 sind (wie bereits im Jahr 2018) 6,9 Milliarden Euro für die diesbezügliche Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vorgesehen. Dabei werden die Mittel vor allem zur Bewältigung von strukturellen Fluchtursachen — Vorbeugung von Gewaltkonflikten, Kompensation des Versagens staatlicher Institutionen, Bekämpfung von Armut, Ungleichheit, Perspektivlosigkeit und der Folgen des Klimawandels — eingesetzt, zudem für Maßnahmen, die den Flüchtlingen und Vertriebenen in den Aufnahmeregionen bessere Zukunftschancen verschaffen sollen.[30]

25 Seit 2018 erfasst darüber hinaus der neu eingeführte sogenannte »Migrationscode« die Gesamtheit jener Unterstützung für Partnerstaaten, die im Zusammenhang mit entwicklungsorientierter Migrationspolitik geleistet wurde. Schon länger gibt es den »Nothilfecode«, der die humanitäre Hilfe für alle Zielgruppen, darunter auch Menschen auf der Flucht, erfasst.

26 Kathleen Forichon, *Financing Refugee-hosting Contexts. An Analyis of the DAC's Contribution to Burden- and Responsibility-sharing in Supporting Refugees and Their Host Communities*, Paris, Dezember 2018 (OECD Development Cooperation Working Paper 48/2018), <http://bit.ly/2JlzIoK> (Zugriff am 14.2.2019) S. 9.

27 OECD, *Development Co-operation Report 2018. Joining Forces to Leave No One behind.*, Paris 2018, S. 272f., <http://bit.ly/2LB4r3V> (Zugriff am 28.2.2019).

28 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), *Deutsche ODA-Quote 2018 verharrt bei 0,51 Prozent ohne Inlands-Flüchtlingskosten. Vorläufige ODA-Zahlen*, 10.4.2019, <http://www.bmz.de/20190410-1> (Zugriff am 28.6.2019); Ralf Südhoff/Sonja Hövelmann, *Wo steht die Deutsche Humanitäre Hilfe?*, Berlin: Centre for Humanitarian Action (CDA), 20.3.2019, S. 2.

29 Deutscher Bundestag, 19. Wahlperiode, *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der FDP-Fraktion: Engagement der Bundesregierung für die Bekämpfung von Fluchtursachen*, 12.10.2018, Drucksache 19/4955, S. 5.

30 Ders., *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der FDP-Fraktion: Effiziente und nachhaltige Bekämpfung von Fluchtursachen*, 31.7.2018, Drucksache 19/3648, S. 2f.

31 Development Initiatives, *Global Humanitarian Assistance Report 2018* [wie Fn. 22], S. 30.

sie für Flüchtlinge aufwenden, wenig zuverlässig,[32] ebenso wie die Angaben zur Zahl der aufgenommenen Flüchtlinge: Große Zahlen können für die Verhandlungen mit Geberländern hilfreich sein.[33]

Zusammenfassend zeigt die Analyse, dass gerade die von Flucht und Vertreibung besonders betroffenen Entwicklungsländer keine ausreichende internationale Unterstützung erhalten und sie trotz des Einsatzes eigener Mittel oft nicht in der Lage sind, die Menschen auf der Flucht und ihre Aufnahmegemeinden ausreichend zu unterstützen. Es ist zu erwarten, dass diese Probleme zunehmen.

Mangelnde Effizienz

Der zweite wichtige Aspekt der Finanzierung der Flüchtlingshilfe ist die mangelnde Effizienz der eingesetzten Mittel. Seit langem werden die unzureichende Wirksamkeit der Unterstützungsleistungen beklagt und Verbesserungsmöglichkeiten diskutiert. Im Rahmen zahlreicher internationaler Foren und Prozesse wurden entsprechende Empfehlungen und Kriterien für die Entwicklungszusammenarbeit und die humanitäre Hilfe erarbeitet,[34] von denen einige für die Finanzierung der Flüchtlingshilfe besonders relevant sind.

Transparenz und Rechenschaftspflicht

Transparenz und Rechenschaftspflicht bei der Vergabe und Verwendung von Hilfsmitteln sind Voraussetzungen für Effizienz. Die Beachtung dieser beiden Parameter kann dazu beitragen, Transaktionskosten, Verschwendung, Korruption und schlechtes Management zu reduzieren.[35] Dies gilt in besonderer Weise für die internationale Flüchtlingshilfe, die auf genaue Daten über Flüchtlingszahlen angewiesen ist. Flüchtlingsstatistiken sind in der Realität aber häufig lückenhaft.[36] So hat der Fall Ugandas im Jahr 2018 Aufmerksamkeit erregt, weil die Regierung des Landes die Zahl der Flüchtlinge um 300 000 Personen zu hoch angegeben hat und das UNHCR-Landesbüro entsprechenden Hinweisen nicht früh genug nachgegangen war.[37] Das Beispiel zeigt, wie wichtig verlässliche Daten über die Zahl von Flüchtlingen und über deren humanitäre und sozio-ökonomische Situation für die Rechenschaftspflicht und letztlich auch für die Legitimität des internationalen Flüchtlingsschutzes sind.

Eigenverantwortung und Partizipation

Im Hinblick auf die Finanzierung der Flüchtlingshilfe mehren sich die Forderungen nach mehr Eigenverantwortung (»ownership«) der Empfängerregierungen und der Geflüchteten. Dabei wird auch darüber diskutiert, wie die Institutionen und Verwaltungsstrukturen der Empfängerländer besser genutzt und wie nationale und lokale (humanitäre) Akteure stärker in die Flüchtlingshilfe einbezogen werden können (»Lokalisierung«). Lokale und nationale Organisationen sollen mehr Mittel erhalten, und bis 2020

32 So hat die Türkei angegeben, von 2011 bis 2018 etwa 35 Milliarden US-Dollar für Flüchtlinge ausgegeben zu haben. Ankara macht aber keine näheren Angaben über die Berechnungsgrundlage, vgl. Sevil Erkuş, »Migrants Day. Turkey Hosts Largest Number of Refugees in the World«, *Hürriyet Daily News*, 18.12.2019, <www.hurriyetdailynews.com/migrants-day-turkey-hosts-largest-number-of-refugees-in-the-world-139803> (Zugriff am 6.6.2019).

33 Anne Koch/Annette Weber/Isabelle Werenfels (Hg.), *Migrationsprofiteure? Autoritäre Staaten in Afrika und das europäische Migrationsmanagement*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2018 (SWP-Studie 3/2018), <https://www.swp-berlin.org/publikation/migrationsprofiteure/> (Zugriff am 11.6.2019).

34 OECD, *Erklärung von Paris über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit. Eigenverantwortung, Harmonisierung, Partnerausrichtung, Ergebnisorientierung sowie gegenseitige Rechenschaftspflicht*, Paris: OECD, 2005, <www.oecd.org/dac/effectiveness/35023537.pdf> (Zugriff am 17.10.2018); IASC, *Grand Bargain* [wie Fn. 20].

35 Owen Barder/Gary Forster, »Ten Years of Aid Transparency — Fulfilling the Dream of Accra«, *Center for Global Development*, 5.10.2018, <http://bit.ly/2FNSeVy>; OECD, *Ownership and Accountability. Summary of Recommendations and Terrain for Debate*, 2011, S. 1f, <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/48459156.pdf> (Zugriff jeweils am 13.6.2019).

36 Steffen Angenendt/David Kipp/Anne Koch, *Viele Flüchtlinge, wenige Daten. Die fluchtbezogene Entwicklungszusammenarbeit braucht bessere Daten*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2016 (SWP Aktuell 45/2016), <https://www.swp-berlin.org/publikation/entwicklungszusammenarbeit-viele-fluechtlinge-wenige-daten/> (Zugriff am 6.6.2019).

37 »Wie sich das UNHCR in Uganda um Millionen betrügen ließ. Uno-Bericht um ›Geisterflüchtlinge‹«, *Spiegel Online*, 1.12.2018, <www.spiegel.de/politik/ausland/uno-bericht-belegt-misswirtschaft-und-korruption-in-uganda-a-1241386.html> (Zugriff am 6.6.2019).

sollen mindestens 25 Prozent der weltweiten humanitären Hilfe an solche Organisationen fließen.[38] Nicht zuletzt sollen Flüchtlinge und Binnenvertriebene stärker an der Entwicklung und Umsetzung der Instrumente beteiligt werden: Die Geberübereinkunft, auf die man sich 2016 in Istanbul geeinigt hat, der sogenannte »Grand Bargain«, enthält gar die Forderung nach einer »Beteiligungsrevolution«.[39] Die Eigenverantwortung der Flüchtlinge und Vertriebenen zu fördern, ist aus Sicht der Geberländer schon deshalb sinnvoll, weil es teuer ist, die Menschen über einen langen Zeitraum in großen Lagern mit dem Allernötigsten zu versorgen. Mittel- und langfristig ist es kostengünstiger und nachhaltiger, die Flüchtlinge und Vertriebenen in die nationalen Strukturen zu integrieren als separate Versorgungssysteme für sie aufzubauen, zumal dann auch die lokale Bevölkerung profitiert. Folgerichtig verknüpft sich mit diesem Ansatz auch die Hoffnung, dass man durch eine Stärkung der Institutionen des Aufnahmelands eventuellen Verteilungskonflikten zwischen Flüchtlingen und der ansässigen Bevölkerung vorbeugen kann.

Eine engere Einbeziehung der Flüchtlinge soll die Hilfe insgesamt zielgerichteter, kosteneffizienter und nachhaltiger machen.[40] Im Vergleich zu anderen humanitären Notsituationen ist die Mitwirkung von Betroffenen in Fluchtsituationen eine besondere Herausforderung. Abgesehen davon können Flüchtlinge in der Regel keine formalen Partizipationswege (z.B. aktives und passives Wahlrecht) nutzen.[41] Aber auch mit der Partizipation von Binnenvertriebenen tun sich viele Regierungen schwer, vor allem wenn diese eine andere Sprache sprechen und sich in religiöser oder ethnischer Hinsicht von der lokalen Bevölkerung unterscheiden. Umso wichtiger ist es für den Erfolg von Hilfsprogrammen, Flüchtlinge und Binnenvertriebene von Beginn an in die Gestaltung der Maßnahmen einzubeziehen.

Effizienz und Wirksamkeit der Finanzierungsmodalitäten

Insbesondere auf der *Bargeldhilfe* ruhen große Hoffnungen, weil sie den Betroffenen größere Handlungsfreiräume bietet und die lokalen Märkte stärken kann.[42] Zudem ist sie mitunter kostengünstiger als die traditionelle Nahrungsmittelhilfe und ermöglicht die Versorgung von mehr Menschen.[43]

Internationale Organisationen, die in der humanitären Hilfe engagiert sind, plädieren zudem regelmäßig für eine *mehrjährige flexiblere Finanzierung*. Ihrer Auffassung nach würden sich dadurch die administrativen Kosten für die Geberländer und die Hilfsorganisationen senken und wegen der längeren Planungshorizonte bessere Ergebnisse erzielen lassen.[44] Eine nicht-zweckgebundene Finanzierung könne zudem sicherstellen, dass auch in fragilen Situationen investiert und schneller auf dringende und kurzfristig entstehende Bedarfe reagiert werde.[45]

Für den Kontext von Flucht und Vertreibung sind diese Vorschläge besonders relevant. Im Jahr 2018 beispielsweise waren allerdings nur 11 Prozent der UNHCR-Mittel nicht an Verwendungszwecke gebunden (»unearmarked«),[46] die der Geldgeber bestimmt hatte, und nur 2 Prozent waren als mehrjährige

38 IASC, *More Support and Funding Tools for Local and National Responders*, Genf 2017, <https://interagencystandingcommittee.org/more-support-and-funding-tools-local-and-national-responders> (Zugriff am 16.10.2018).

39 Dass., *A Participation Revolution: Include People Receiving Aid in Making the Decisions which Affect Their Lives*, <https://interagencystandingcommittee.org/participation-revolution-include-people-receiving-aid-making-decisions-which-affect-their-lives> (Zugriff am 16.10.2018).

40 Louise Redvers, »Local Aid Agencies: Still Waiting for a Bigger Share of the Funding Cake«, *The New Humanitarian*, 27.3.2017, <www.irinnews.org/analysis/2017/03/27/local-aid-agencies-still-waiting-bigger-share-funding-cake> (Zugriff am 11.10.2018).

41 Armend Bekaj/Lina Antara, *Political Participation of Refugees. Bridging the Gaps*, Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2018, S. 92, <www.bosch-stiftung.de/sites/default/files/publications/pdf/2018-04/Political-participation-of-refugees-bridging-the-gaps.pdf> (Zugriff am 5.3.2019).

42 IASC, *Increase the Use and Coordination of Cash-based Programming*, <https://interagencystandingcommittee.org/increase-use-and-coordination-cash-based-programming> (Zugriff am 27.6.2019).

43 Overseas Development Institute (ODI), *Doing Cash Differently. How Cash Transfers Can Transform Humanitarian Aid*, London, September 2015, S. 18f., 21, <http://bit.ly/2XpX7yW> (Zugriff am 21.3.2019).

44 IASC, *Increase Collaborative Humanitarian Multi-year Planning and Funding*, <https://interagencystandingcommittee.org/increase-collaborative-humanitarian-multi-year-planning-and-funding> (Zugriff am 16.10.2018).

45 Dass., *Reduce the Earmarking of Donor Contributions*, 2017, <https://interagencystandingcommittee.org/reduce-earmarking-donor-contributions> (Zugriff am 16.10.2018).

46 UNHCR, *Funding Update 2018*, Genf, Dezember 2018, S. 41, <http://bit.ly/2Yq7rnb> (Zugriff am 20.3.2019).

Finanzierung zugesagt.[47] Hier läge es an den Gebern, ihre Bekenntnisse in praktische Politik umzusetzen.

Zusammenspiel von humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit

Die humanitäre Hilfe und die Entwicklungszusammenarbeit sind durch unterschiedliche Ziele, Grundsätze und Vorgehensweisen geprägt, von denen einige in einem direkten Spannungsverhältnis zueinander stehen. So verpflichten die humanitären Prinzipien zu Neutralität und Unabhängigkeit. Die Entwicklungszusammenarbeit hingegen kooperiert mit lokalen Akteuren und Strukturen und versucht diese zu stärken.[48] Insgesamt besteht ein weitgehender Konsens darüber, dass das Zusammenspiel verbessert werden muss, um wirksamer und nachhaltiger auf Krisen reagieren zu können.[49]

Gerade im Kontext von Flucht und Vertreibung wird dieses Desiderat deutlich.[50] Für den Flüchtlingsschutz ist das Ineinandergreifen der beiden Tätigkeitsbereiche unverzichtbar: Menschen auf der Flucht benötigen einerseits Nothilfe, um ihr Überleben zu sichern; wegen der zunehmenden Dauer der Fluchtsituationen sind aber gleichzeitig längerfristige Ansätze der Entwicklungszusammenarbeit erforderlich. Dazu zählen beispielsweise Programme der beruflichen Ausbildung, die Flüchtlingen und Vertriebenen eine Zukunftsperspektive bieten und ihre Eigenständigkeit fördern sollen.

47 Diese Angaben basieren auf vorläufigen Zahlen. Im Jahr 2017 hatten die Geber dem UNHCR immerhin noch 16 Prozent der Mittel als mehrjährige Finanzierung zugesagt, vgl. UNHCR, *Global Appeal, 2018–2019*, Genf, November 2017, S. 47, <www.unhcr.org/publications/fundraising/5a0c05027/unhcr-global-appeal-2018-2019-full-report.html> (Zugriff am 20.3.2019).

48 Vgl. Karin Radtke, »Nothilfe und Konfliktbearbeitung (Dossier Innerstaatliche Konflikte)«, *Bundeszentrale für politische Bildung (bpb)*, 25.1.2016, <www.bpb.de/internationales/weltweit/innerstaatliche-konflikte/54757/nothilfe> (Zugriff am 25.2.2019).

49 Laura Hammond, *Welthunger-Index 2018: Flucht, Vertreibung und Hunger*, Bonn/Dublin, Oktober 2018, S. 29; IASC, *Grand Bargain* [wie Fn. 20].

50 Darauf hat in Bezug auf die großen Fluchtbewegungen in Syrien auch DEval, das Deutsche Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit, hingewiesen, vgl. Alexander Kocks u.a., *Building Bridges between International Humanitarian and Development Responses to Forced Migration. A Review of Conceptual and Empirical Literature with a Case Study on the Response to the Syria Crisis*, Stockholm: Expert Group for Aid Studies/German Institute for Development, 2018, S. 3f. (EBA-Report 2/2018), <www.deval.org/files/content/Dateien/Evaluierung/Berichte/2018/EBA_2018_02_Building_Bridges_web.pdf> (Zugriff am 28.6.2019).

Zusätzliche Finanzierungsinstrumente und Akteure

Angesichts der Finanzierungsprobleme und der konzeptionellen und politischen Schwäche der Flüchtlingshilfe wird diskutiert, mit welchen Instrumenten der zusätzliche Mittelbedarf in diesem Aufgabenbereich gedeckt und die Effizienz der Hilfe erhöht werden können. Die Vorschläge bewegen sich in einer großen Bandbreite, von der Erschließung zusätzlicher öffentlicher Mittel bis zur Adressierung neuer Geber.

Zusätzliche öffentliche Mittel und flexiblere Nutzung

Ein naheliegender Vorschlag lautet zunächst, *zusätzliche öffentliche Mittel* bereitzustellen. Bereits im Jahr 1970 hatte die VN-Generalversammlung beschlossen, dass die wirtschaftlich entwickelten Länder staatliche Entwicklungsmittel in Höhe von 0,7 Prozent ihres Bruttonationaleinkommens (»ODA-Quote«) zur Verfügung stellen sollen. Dieses Ziel sollte bis 1975 erreicht werden. Die meisten Länder haben diese Vorgabe aber gar nicht oder nur selten erfüllt. Ausnahmen sind Schweden, die Niederlande, Norwegen und Dänemark. Finnland, Luxemburg und Großbritannien haben das Ziel einmal oder mehrfach erreicht.[51] Im Jahr 2016 gelang dies auch der Bundesrepublik, vor allem aufgrund der in dem Jahr besonders hohen anrechenbaren Leistungen für Flüchtlinge in Deutschland.[52] Insgesamt aber lag auch im Jahr 2016 der Durchschnitt der Leistungen der Mitglieder des OECD-Entwicklungsausschusses deutlich unter 0,4 Prozent ihres Bruttonationaleinkommens.[53] Angesichts des geringen Erfolgs der ODA-Quoten-Vorgabe wird deren Funktion als politisches Ziel regelmäßig in Frage gestellt.[54] Andererseits weisen die wiederholten internationalen Bekenntnisse zum 0,7-Prozent-Ziel darauf hin, dass dieser Richtwert aus Sicht vieler Staaten weiterhin gelten soll.[55] Auch Bundesentwicklungsminister Gerd Müller hat — wie auch seine Vorvorgängerin Heidemarie Wieczorek-Zeul — für das Festhalten an der Vorgabe plädiert.[56]

Auch wenn der steigende Bedarf für die Flüchtlingshilfe schnelles Handeln erfordert, wäre es nicht ratsam, Entwicklungsgelder kurzfristig für die Unterstützung von Flüchtlingen, Binnenvertriebenen und die aufnehmenden Gesellschaften umzuwidmen. Die Bedarfe in anderen Bereichen der Entwicklungsfinanzierung nehmen nicht ab, und eine Umwidmung würde neue Lücken reißen und laufende Ent-

51 OECD, *History of the 0.7% ODA Target*, Paris 2016, S. 2f., <www.oecd.org/dac/stats/ODA-history-of-the-0-7-target.pdf> (Zugriff am 25.2.2019).

52 BMZ, *Deutsche ODA-Quote steigt bedingt durch die Flüchtlingsausgaben im Inland erstmals auf 0,7 Prozent*, Berlin, 11.4.2017, <www.bmz.de/20170411-1> (Zugriff am 7.6.2018).

53 OECD, *Development Co-operation Report 2018* [wie Fn. 27], S. 282.

54 Peter Wolff, *Ist das 0,7%-Ziel in der Entwicklungszusammenarbeit noch relevant?*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 3.5.2010, S. 2f., <www.die-gdi.de/uploads/media/Kolumne_Wolff.03.05.2010.pdf> (Zugriff am 25.2.2019).

55 United Nations General Assembly, *2005 World Summit Outcome. Resolution Adopted by the General Assembly on 16 September 2005*, New York, 24.10.2005 (A/RES/60/1/2005), S. 5, <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_60_1.pdf> (Zugriff am 25.2.2019).

56 BMZ, *Entwicklungspolitik ist Friedenspolitik. Rede von Bundesentwicklungsminister Gerd Müller bei der Konferenz »Sicherheit, Frieden und Entwicklung in Afrika« am 29. März 2017 in Berlin*, Berlin, März 2017, <www.bmz.de/de/presse/reden/minister_mueller/2017/maerz/170329_rede_afrikakonferenz.html>; zu Wieczorek-Zeul siehe »Hilfe für Entwicklungsländer zu gering. Interview mit Heidemarie Wieczorek-Zeul«, *Deutschlandfunk*, 24.12.2004, <www.deutschlandfunk.de/hilfe-fuer-entwicklungslaender-zu-gering.694.de.html?dram:article_id=61719> (Zugriff jeweils am 13.6.2019).

wicklungsprojekte gefährden. Um das 0,7-Prozent-Ziel zu erreichen, wäre eine Erhöhung der Finanzmittel insgesamt allerdings ein hilfreicher Schritt.

Ein Aspekt der Debatte über die öffentlichen Entwicklungsgelder sind sogenannte *Lieferaufbindungen*. Lange Zeit war es unter Gebern üblich, Finanzmittel für die Entwicklungszusammenarbeit an die Auflage zu knüpfen, Güter und Dienstleistungen nur im Geberland zu erwerben. Das ist für die Geberländer vorteilhaft, es erhöht aber die Kosten für die Entwicklungsprojekte — der Erfahrung nach um bis zu 30 Prozent der Hilfsleistungen. Immerhin haben die Empfehlungen des OECD-Entwicklungsausschusses dazu beigetragen, dass sich der nicht-liefergebundene Anteil der gesamten Hilfsleistungen im Jahr 2018 im Vergleich zu den Jahren 1999 bis 2001 von 41 Prozent auf 79 Prozent nahezu verdoppelt hat.[57] Durch einen vollständigen Wegfall der Lieferaufbindung könnten Empfängerländer nochmals deutlich stärker von den Entwicklungsmitteln profitieren, was auch der Bewältigung von Fluchtsituationen zugutekäme.

Mischfinanzierung und Garantieinstrumente

Ein Ansatz zur Ausweitung der Finanzmittel könnte darin bestehen, öffentliche Gelder, die für Entwicklung bestimmt sind, stärker mit privaten oder staatlichen Krediten zu kombinieren (»Mischfinanzierung« oder »Blending«). Entwicklungsbanken und internationale Finanzinstitutionen haben bereits langjährige Erfahrungen mit einer solchen sogenannten »Hebelung« öffentlicher Mittel. Von 2000 bis 2016 wurden insgesamt 167 derartiger Förderprogramme aufgelegt.[58] Deren Zielsetzungen und Formen waren und sind allerdings sehr unterschiedlich. Ende 2017 einigten sich die OECD-Staaten erstmals auf eine gemeinsame Definition für dieses Instrument: »Blending« ist demnach ein Modell der Entwicklungsfinanzierung, bei dem zusätzliche Mittel für das Erreichen der SDGs mobilisiert werden.[59]

Bisher ist allerdings umstritten, ob und in welchem Umfang Blending-Instrumente tatsächlich zu Armutsreduzierung und nachhaltiger Entwicklung beitragen können. Als ein Problem wird gesehen, dass Investitionen in öffentliche Güter keine ausreichend hohen Renditen versprechen. Die Aussicht darauf ist aber häufig entscheidend für private Geldgeber, die zudem Investitionen in Ländern mit mittlerem Einkommen (und geringeren Risiken) bevorzugen.[60] Im Hinblick auf die Aufgabe, Flüchtlinge und Binnenvertriebene zu unterstützen, erscheinen deshalb Länder wie die Türkei, Jordanien und Libanon für den Einsatz des Blending-Instruments eher geeignet als wirtschaftlich weniger entwickelte oder fragile Länder mit langanhaltenden Fluchtsituationen.

Die Bedeutung von Blending-Instrumenten wächst.

Trotz dieser Bedenken nimmt die Bedeutung von Blending-Finanzierungen für die Entwicklungszusammenarbeit weiter zu. So hat die EU seit 2007 acht Blending-Programme für die Zielregionen der EU-Entwicklungspolitik eingerichtet und dafür Haushaltsmittel in Höhe von 3,4 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt. Die Bereitstellung dieser Gelder hat eine Kreditvergabe in Höhe von 26,2 Milliarden Euro und geschätzte Investitionen von 57,3 Milliarden Euro in den Partnerländern nach sich gezogen. Zusätzlich wurden der Europäischen Investitionsbank (EIB) in der EU-Haushaltsperiode von 2014 bis 2020 Garantien für die Vergabe von Krediten außerhalb der EU in Höhe von 27 Milliarden Euro bewilligt. Im Jahr 2018 erhöhte die EU die Obergrenze auf 32,3 Milliarden Euro und erweiterte das Programmspektrum um das Ziel »Bewältigung von Migrationsursachen« (»root causes of migration«).

Mit dem 2017 aufgelegten External Investment Plan (EIP) wurde ein neuer Fonds eingerichtet, der European Fund for Sustainable Development (EFSD), der Privatinvestitionen in Entwicklungsländern an-

57 OECD, *Untied Aid*, Paris 2018, <www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/untied-aid.htm> (Zugriff am 25.2.2019).

58 Dies., *Blended Finance. Mobilising Resources for Sustainable Development and Climate Action in Developing Countries*, Paris, Oktober 2017, S. 11, <https://www.oecd.org/cgfi/forum/Blended-finance-Policy-Perspectives.pdf> (Zugriff am 2.4.2019).

59 Dies., *OECD DAC – Blended Finance Principles for Unlocking Commercial Finance for the Sustainable Development Goals*, Paris, Januar 2018, S. 4, <www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-topics/OECD-Blended-Finance-Principles.pdf> (Zugriff am 25.2.2019).

60 Anis Chowdhury/Jomo K. Sundaram, »Blending Finance not SDG Financing Silver Bullet«, *Inter Press Service*, 30.4.2018.

regen soll. Der EIP wird im Gegensatz zu den bisherigen Finanzierungsinstrumenten nicht von der EIB, sondern von der Europäischen Kommission verwaltet. Zudem soll er auch anderen Investitionsbanken und privaten Investoren inner- und außerhalb der EU Garantien gewähren können. Den Partnerländern wird im Rahmen des EIP Unterstützung bei der Verbesserung ihrer Investitionsbedingungen angeboten.[61] Bis zum Jahr 2020 sollen insgesamt 4,1 Milliarden Euro aus dem EU-Budget und dem Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) in den EFSD fließen, ein Grundstock, mit dem wiederum Investitionen in einer Höhe von 44 Milliarden Euro ausgelöst werden sollen. Die Investitionspolitik des EIP soll strategisch auf die außenpolitischen Ziele der EU ausgerichtet sein, also auch Kapital des Privatsektors in die afrikanischen Partnerländer leiten, die zur migrationspolitischen Kooperation bereit sind, und auf diese Weise dazu beitragen, die Beschäftigungs- und Lebensperspektiven der Menschen dort zu verbessern.[62] Unter anderem wurden Mittel in Höhe von 50 Millionen Euro von der Bill-und-Melinda-Gates-Stiftung eingeworben.[63] Trotz dieses Aufwuchses lässt sich gegenwärtig noch nicht abschätzen, ob das Instrument die Erwartungen erfüllen kann und die angestrebte Hebelwirkung realistisch ist.[64]

Auch wenn die Mitgliedstaaten bisher keine zusätzlichen Mittel für den EIP in Aussicht gestellt haben, plant die EU-Kommission, diese Investitionsoffensive im Zuge des nächsten Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) auszuweiten. Sie schlägt vor, dass ein erheblicher Teil der Mittel des neuen Instruments für Nachbarschaft, Entwicklung und internationale Zusammenarbeit (NDICI) in einen erweiterten »EFSD+« fließt, der bis zu 60 Milliarden Euro umfassen soll.[65] Diese Maßnahme könnte auch zu einer besseren Koordination der Investitionsentscheidungen der EIB, der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) und der nationalen Entwicklungsbanken — vor allem der deutschen Entwicklungsbank Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und der französischen Entwicklungsbank Agence Française de Développement (AFD) — beitragen.

Erforderlich wäre auf jeden Fall ein stärkerer Austausch mit den Entwicklungsbanken in den Partnerregionen. Ein Schritt in diese Richtung ist die im Frühjahr 2018 eingerichtete Plattform für den Austausch der multilateralen Entwicklungsbanken im Bereich Flucht, Vertreibung und Migration. Diese Finanzinstitutionen sollen sich künftig stärker über Ansätze in diesem Aufgabenbereich informieren und ihre Projekte besser aufeinander abstimmen.[66] Gerade die African Development Bank hat in jüngster Zeit begonnen, den Themen Flucht und Migration größere Aufmerksamkeit zu widmen.[67]

Konzessionäre Darlehen und Zuschüsse

Ein großer Teil der weltweiten Flüchtlinge wird von Ländern mit mittlerem Einkommen aufgenommen. Obwohl diese Länder häufig an ihre Belastungsgrenze stoßen und ihnen eine weitere Verschuldung droht, haben sie in der Regel keinen Zugang zu öffentlich geförderten günstigen Krediten, insbesondere nicht zu konzessionären, also mit vergünstigten Bedingungen verbundenen Krediten von Entwicklungsbanken.

61 Mikaela Gavas/Hannah Timmis, *The EU's Financial Architecture for External Investment. Progress, Challenges, and Options*, Washington, D.C.: Center for Global Development, Januar 2019 (CGD Policy Paper 136/2019), S. 2ff., <www.cgdev.org/sites/default/files/eus-financial-architecture-external-investment-progress-challenges-and-options.pdf> (Zugriff am 29.3.2019).

62 Vgl. European Commission, *The EU's External Investment Plan. First Projects in Africa and the Neighbourhood*, Brüssel, 11.7.2018, <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4385_en.htm> (Zugriff am 9.4.2019).

63 Dies., *Investing in Africa: the EU and Bill & Melinda Gates Foundation Commit a Further €100 Million*, Brüssel, 25.1.2018, <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-361_en.htm> (Zugriff am 1.4.2019).

64 Counter Balance, *The External Investment Plan: Innovative Instrument or Dangerous Blueprint for EU Development Policy?*, Brüssel, November 2017, S. 26, <www.counter-balance.org/wp-content/uploads/2017/11/CB_EIP_d.pdf> (Zugriff am 23.10.2018).

65 Europäische Kommission, *Fragen und Antworten: Der EU-Haushalt für das auswärtige Handeln – Factsheet*, Brüssel, 14.6.2018, <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-4124_de.htm> (Zugriff am 6.6.2019).

66 African Development Bank, *MDBs Launch New Platform to Coordinate Support for Economic Migration and Forced Displacement*, Abidjan, 20.4.2018, <www.afdb.org/en/news-and-events/mdbs-launch-new-platform-to-coordinate-support-for-economic-migration-and-forced-displacement-18051/> (Zugriff am 5.9.2018).

67 Vgl. dies., *Africa Resilience Forum 2019. Fragility, Migration and Resilience. Abidjan, Côte d'Ivoire, March 4–6, 2019*, Abidjan 2019, S. 1f., <www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Generic-Documents/ARF_CONCEPT_NOTE_2019.pdf> (Zugriff am 25.3.2019).

Derartige Kredite, die zum Teil mit Zinssätzen von weniger als einem Prozent und Laufzeiten von über 30 Jahren vergeben werden, wurden bisher nur Ländern mit niedrigem Einkommen gewährt.

Vor dem Hintergrund der Syrienkrise, die in erster Linie Jordanien und Libanon, zwei Hauptaufnahmeländer syrischer Flüchtlinge, vor große finanzielle Herausforderungen stellt, hat jedoch in der Weltbank ein Umdenken stattgefunden. Im April 2016 wurde die Global Concessional Financing Facility (GCFF) eingerichtet, ein Gemeinschaftsprojekt der Weltbank, der VN, der Islamischen Entwicklungsbank und anderer Akteure. Der Treuhandfonds unterstützt Länder mit mittlerem Einkommen, die viele Flüchtlinge aufgenommen haben, durch eine konzessionäre Finanzierung von Entwicklungsprojekten.

Die GCFF soll die Zinssätze für Darlehen mit Hilfe von Geberbeiträgen auf ein Vorzugsniveau senken. Die Mittel der Geberländer sollen dazu genutzt werden, die Darlehen von sogenannten Implementation Support Agencies (ISA) mit inhaltlichen Vorgaben zu verbinden. Bei diesen Agenturen handelt es sich um Entwicklungsbanken, die Darlehen mit niedrigen Zinsen anbieten und über entwicklungspolitische Expertise verfügen. Durch die Hebelwirkung sollen — so die Hoffnung — mit jedem US-Dollar, der von Gebern zur Verfügung gestellt wird, etwa vier Dollar in Form von konzessionären Krediten freigesetzt werden.[68]

In Jordanien werden über den Mechanismus derzeit sieben, in Libanon vier Projekte finanziert.[69] Der Schwerpunkt liegt dabei auf Infrastrukturmaßnahmen, insbesondere im Bereich Wasser, Abwasser und Energie, auf der Schaffung von Arbeitsplätzen und auf der Verbesserung der wirtschaftlichen Perspektiven für Einheimische und Flüchtlinge. Seit April 2019 wird Kolumbien mit 31,5 Millionen US-Dollar aus dem GCFF unterstützt.[70]

Bislang unterstützen neun Länder und die Europäische Kommission die GCFF finanziell. Im Juni 2018 belief sich die Summe der zugesagten oder bereits ausgezahlten Gelder auf 574 Millionen US-Dollar. Mit Hilfe dieser Mittel wurden konzessionäre Kredite in Höhe von 2,5 Milliarden US-Dollar freigesetzt. Größter Geber war Japan mit 110 Millionen US-Dollar, gefolgt vom Vereinigten Königreich (87 Mio. US-Dollar) und den USA (75 Mio. US-Dollar). Auch Deutschland unterstützt den Fonds finanziell; bis zum Juni 2018 belief sich der deutsche Beitrag auf 20 Millionen Euro, die für Libanon und Jordanien zur Verfügung gestellt wurden.[71]

Kritiker bemängeln allerdings die staatszentrierte und langwierige Politik der Geldervergabe. Nichtregierungsorganisationen und kleine und mittelständische Unternehmen haben bisher keinen direkten Zugang zu den Mitteln erhalten.[72] Eine Ausweitung auf diesen Interessentenkreis würde den Nichtregierungsorganisationen und den kleinen und mittleren Unternehmen mehr Flexibilität verschaffen und ihnen kostengünstigere Lösungen bieten, da Vermittlerkosten entfallen würden. Noch wichtiger aber ist, dass ein solcher Schritt im Einklang stünde mit der »Grand Bargain«-Verpflichtung zur Lokalisierung von Hilfe.[73]

Konzessionäre Darlehen können besonders zielgerichtet unterstützen.

Seit Mitte 2017 stellt die Weltbank zudem zusätzliche Finanzmittel zur Unterstützung von Flüchtlingen in Ländern mit niedrigem Einkommen zur Verfügung. Die Internationale Entwicklungsorganisation (International Development Association, IDA), der Finanzierungszweig der Weltbank, der sich für die ärmsten Länder der Welt einsetzt, wurde für den Zeitraum bis Mitte 2020 mit einem speziell auf Flüchtlinge ausgerichteten Finanzierungsinstrument in

68 World Bank Group, *2017–2018 Annual Report. Global Concessional Financing Facility*, Washington, D.C., 2018, S. 8, <https://globalcff.org/wp-content/uploads/2018/11/GCFF-Annual-Report-2018_181113.pdf> (Zugriff am 28.6.2019).

69 Obwohl der GCFF-Jahresbericht vier Projekte im Libanon aufführt, die das Steering Committee als förderungswürdig identifiziert hat, wurden bisher nur zwei vom libanesischen Parlament genehmigt, vgl. ebd., S. 25ff.

70 Vgl. World Bank, *US$ 31.5 Million to Help Improve Services for Migrants from Venezuela and Host Communities in Colombia*, Washington, D.C., 12.4.2019, <www.worldbank.org/en/news/press-release/2019/04/12/us315-million-to-help-improve-services-for-migrants-from-venezuela-and-host-communities-in-colombia> (Zugriff am 28.6.2019).

71 Vgl. World Bank Group, *2017–2018 Annual Report* [wie Fn. 68], S. 25, 55.

72 Dani Marcheva/Olivia Matthews/Dominique Souris, »Innovative Financing Mechanisms for the ›Age of Refugees‹: Opportunities for Canadian Leadership«, in: Balsillie School of International Affairs (Hg.), *Cracks in the Liberal International Order – 2018 Global Trends Report. An Anthology of Briefing Notes by CIGI Graduate Fellows at the Balsillie School of International Affairs*, Waterloo (CAN) 2018, S. 62f.

73 IASC, *Grand Bargain* [wie Fn. 20].

Höhe von 2 Milliarden US-Dollar ausgestattet.[74] Der Kreis der zunächst acht Empfängerländer (Äthiopien, Demokratische Republik Kongo, Djibouti, Kamerun, Niger, Pakistan, Tschad, Uganda) wurde im Jahr 2018 um fünf neue Staaten (Bangladesch, Burkina Faso, Burundi, Mauretanien, Ruanda) erweitert.

Über IDA werden der Zugang zu Bildung und die Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt gefördert, aber auch Aufnahmegemeinden unterstützt. Zudem sollen staatliche Institutionen und wirtschaftliche und rechtsstaatliche Strukturen gestärkt werden. Derzeit erhalten die Empfängerländer mit einer Ausnahme eine finanzielle Unterstützung, die zur Hälfte aus einem Zuschuss besteht, während die andere Hälfte als vergünstigtes Darlehen gewährt wird.[75] Die damit einhergehende (Teil-)Rückzahlungspflicht könnte Partnerländer allerdings von der Nutzung des Instruments abhalten. Im Fall von Tansania haben diese Vorbehalte seitens der Regierung bereits dazu geführt, dass sich das Land aus dem umfassenden Rahmenplan für Flüchtlingshilfemaßnahmen (Comprehensive Refugee Response Framework, CRRF), der mit dem Globalen Flüchtlingspakt eingerichtet wurde, zurückgezogen hat.[76]

Die Vergabe von Geldern aus der Global Concessional Financing Facility oder dem IDA-Flüchtlings-Fonds ist an bestimmte Voraussetzungen gekoppelt. So müssen Empfängerländer mindestens 25 000 Flüchtlinge aufgenommen haben und diese müssen wiederum mindestens 0,1 Prozent der Gesamtbevölkerung des Aufnahmelands ausmachen.[77] Die Einhaltung von gewissen Schutzstandards ist ebenso verpflichtend wie die Bereitschaft, für Flüchtlinge langfristige bis dauerhafte Lösungen zu entwickeln. Die Entscheidung, ob ein Land Mittel erhält, treffen bisher die Weltbank und UNHCR. Dabei spielen auch weitere Aspekte eine Rolle, wie beispielsweise die finanzielle Situation des Landes, dessen Schuldenlast und die sozio-ökonomischen Effekte der Aufnahme von Flüchtlingen.

Wie die Global Concessional Financing Facility stellt auch das IDA-Finanzierungsinstrument für Flüchtlinge eine wichtige Innovation dar, um Ressourcen besser und zielgerichtet einzusetzen und Druck von den Aufnahmeländern zu nehmen. Fraglich erscheint allerdings, ob die für das IDA-Finanzierungsinstrument vorgeschriebene 50/50-Regelung sinnvoll ist. Der Midterm-Bericht der Weltbank von Oktober 2018 schlägt deshalb für akute Flüchtlingskrisen weitere Ausnahmen vor. So sollte es künftig regelmäßig möglich sein, die Finanzmittel ausschließlich als Entwicklungszuschuss zu zahlen, wenn das betreffende Land innerhalb eines Jahres mehr als 250 000 neue Flüchtlinge oder Flüchtlinge in einem Umfang von mindestens einem Prozent seiner Bevölkerung aufgenommen hat.[78]

Zusammengelegte Mittel

Eine wichtige Methode zur Finanzierung von humanitärer Hilfe sind sogenannte »Pooled Funds«. Dabei zahlen mehrere Geber ihre Beiträge in einen Fonds ein, der von einer internationalen Organisation verwaltet wird. Der im Jahr 2006 geschaffene Zentrale Fonds der VN für die Reaktion auf Notsituationen (Central Emergency Response Fund, CERF) hat mittlerweile mehr als 5,3 Milliarden US-Dollar akkumu-

74 Die IDA wurde 1960 als Ergänzung zur Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (International Bank for Reconstruction and Development, IBRD) gegründet und hat 173 Mitgliedstaaten. Ziel der Organisation ist es, das Entwicklungsniveau und den Lebensstandard in den ärmsten Ländern anzuheben. Dies geschieht hauptsächlich durch die Vergabe von niedrigverzinsten oder zinslosen langfristigen Krediten und Zuschüssen. IDA finanziert sich hauptsächlich aus Geberbeiträgen. Der Fonds wird alle 3 Jahre aufgefüllt. Die 18. Budgetperiode (IDA 18) für die Geschäftsjahre 2018 bis 2020 ist mit einem Gesamtetat von 75 Milliarden US-Dollar ausgestattet. Ein Schwerpunkt liegt auf der Bekämpfung von Fluchtursachen, vgl. IDA, *IDA18 Mid-Term Review: Fragility, Conflict, and Violence*, Washington, D.C., 24.10.2018, S. 29ff., <http://documents.worldbank.org/curated/en/259151542812499052/pdf/ida18-mtr-fcv-10252018-636762750035047342.pdf> (Zugriff am 11.2.2019).

75 Nur in Bangladesch wurden bisher Gelder zu 100 Prozent als Entwicklungszuschuss gezahlt. Dafür dürfen sie aber auch nur für flüchtlingsbezogene Projekte verwendet werden, ebd., S. 32.

76 Angenendt/Biehler, *Auf dem Weg zum Globalen Flüchtlingspakt* [wie Fn. 15], S. 3.

77 World Bank Group, *Global Concessional Financing Facility. Operations Manual*, Washington, D.C., 2017, S. 5, <https://globalcff.org/wp-content/uploads/2017/10/CFF-Operations-Manual-as-amended-on-4-20-17.pdf>; IDA, *IDA18 Regional Sub-Window for Refugees and Host Communities*, Washington, D.C., 2018, <http://ida.worldbank.org/replenishments/ida-18replenishments/ida18-regional-sub-window-for-refugees-host-communities> (Zugriff jeweils am 3.4.2019).

78 IDA, *IDA18 Mid-Term Review* [wie Fn. 74], S. 32.

liert und bereits in 101 Ländern Beistand geleistet.[79] Im Unterschied zu anderen Finanzierungsquellen ermöglicht er humanitären Akteuren eine zielgerichtete, schnelle und flexible Mittelverwendung. Der Rückgriff auf solche Fonds eignet sich besonders für riskante Vorhaben — von insgesamt 66 »Pooled Funds« wurden 37 in fragilen Kontexten eingesetzt.[80] Zudem trägt diese Finanzierungsmethode eher dazu bei, dass lokale und nationale Partner in der humanitären Hilfe gestärkt werden. Die von OCHA verwalteten Länderfonds zum Beispiel sind für Akteure vor Ort direkt zugänglich.[81]

Der EU-Treuhandfonds kann politische Kohärenz fördern.

Auch die EU hat Ende 2015 mit dem *Nothilfe-Treuhandfonds für Afrika* (EUTF) ihre finanziellen Mittel für die flucht- und migrationsbezogene Unterstützung von afrikanischen Partnerstaaten zusammengelegt. Damit werden bisher voneinander getrennte EU-Fördergelder für die Politikbereiche Äußeres, Inneres, Entwicklungszusammenarbeit, humanitäre Hilfe und Nachbarschaftspolitik in einem einzigen Fonds zusammengeführt. Obwohl der EUTF ursprünglich nur ein temporäres Instrument für Notfälle sein sollte, sieht die EU-Kommission in ihm mittlerweile ein Finanzierungsmodell für die künftige auswärtige EU-Migrationspolitik.

Mit dem EUTF hat sich bereits sowohl die Abstimmung der EU-Institutionen untereinander als auch deren Koordination mit den Mitgliedstaaten der Union verbessert. Allerdings werden die Mitgliedstaaten künftig möglicherweise stärker darauf drängen, ihn vor allem zur Eindämmung der irregulären Migration einzusetzen. Diese Mittel würden dann aber für die langfristige Unterstützung der Herkunfts- und Aufnahmeländer von Flüchtlingen und für die Schaffung legaler Wanderungsmöglichkeiten fehlen.[82]

79 UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), *The Central Emergency Response Fund. A Fund for All by All*, New York, September 2018, S. 1, <http://bit.ly/303K1Eu> (Zugriff am 25.9.2018).

80 OECD, *States of Fragility 2018* [wie Fn. 11], S. 245.

81 Südhoff/Hövelmann, *Wo steht die Deutsche Humanitäre Hilfe?* [wie Fn. 28], S. 7.

82 David Kipp, *Vom Notfall zum Regelfall – der EU-Treuhandfonds für Afrika*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2018 (SWP-Studie 21/2018), S. 16f., 25f., <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2018S21_kpp.pdf> (Zugriff am 15.2.2019),

»Emerging Donors«

Auch wenn es bislang keine allgemeingültige Definition der »neuen Geber« gibt, so werden in der Regel doch Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika zu dieser Gruppe gezählt, ebenso wie die Türkei, Südkorea und die Vereinigten Arabischen Emirate sowie weitere arabische Staaten wie Kuwait oder Saudi-Arabien.[83] All diese Länder sind mit wenigen Ausnahmen keine Mitglieder im Entwicklungsausschuss der OECD[84] und viele von ihnen sind erst in den letzten ein bis zwei Jahrzehnten als substantielle Geber in Erscheinung getreten. Einige von ihnen waren bis vor kurzem selbst Empfängerländer oder sind es immer noch.[85] Die Bezeichnung als »neue« Geber kann durchaus irreführend sein: Insbesondere arabische Länder wie Saudi-Arabien, Kuwait oder die Vereinigten Arabischen Emirate haben jahrzehntelange Erfahrungen als vergleichsweise großzügige Unterstützer vor allem anderer arabischer Staaten.[86] Ihnen wird allerdings auch vorgeworfen, dass ihren Hilfsleistun-

83 Ngaire Woods, »Whose Aid? Whose Influence? China, Emerging Donors and the Silent Revolution in Development Assistance«, in: *International Affairs*, 84 (2008) 6, S. 1205—1221; Julie Walz/Vijaya Ramachandran, *Brave New World. A Literature Review of Emerging Donors and the Changing Nature of Foreign Assistance*, Washington, D.C.: Center for Global Development, November 2011 (CGD Working Paper 273/2011), S. 10—15, <www.cgdev.org/sites/default/files/1425691_file_Walz_Ramachandran_Brave_New_World_FINAL.pdf> (Zugriff am 7.6.2018).

84 Die Ausnahmen sind Südkorea, das seit 2010 Mitglied ist, und die Vereinigten Arabischen Emirate, die zwar nicht Mitglied, aber seit 2014 Teilnehmer sind, vgl. »DAC Members«, *OECD*, <www.oecd.org/dac/dacmembers.htm>; »DAC Member Profile: Korea«, *OECD*, <www.oecd.org/dac/korea.htm>, und »The United Arab Emirates Becomes the First Participant in the OECD Development Assistance Committee (DAC)«, *OECD*, <www.oecd.org/dac/dac-global-relations/uae-participant-dac.htm> (Zugriff jeweils am 7.3.2019).

85 Laurence Chandy, *New in Town: A Look at the Role of Emerging Donors in an Evolving Aid System*, Washington, D.C.: Brookings, 2012, <www.brookings.edu/articles/new-in-town-a-look-at-the-role-of-emerging-donors-in-an-evolving-aid-system/> (Zugriff am 7.6.2018).

86 Walz/Ramachandran, *Brave New World* [wie Fn. 83], S. 3f.

gen Verlässlichkeit fehlt und sie geopolitische und wirtschaftliche Interessen verfolgen.[87]

Schätzungen zufolge haben die neuen Geber im Jahr 2012 zwischen 10 und 15 Milliarden US-Dollar für die Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung gestellt, mithin etwa 7—10 Prozent der gesamten weltweiten öffentlichen Entwicklungshilfe.[88] So ist China bereits im Jahr 2013 zum sechstgrößten bilateralen Geber der Welt aufgestiegen.[89] Allerdings sind die Hilfen, die die Volksrepublik als Kredite vergibt, noch weitaus umfangreicher; Peking ist auf dem afrikanischen Kontinent mittlerweile der größte Gläubiger.[90] Auch wenn genauere Zahlen über das Finanzierungsverhalten der neuen Geber oft nicht verfügbar und ihre Leistungen qualitativ in der Regel nicht mit denen anderer Geberländer vergleichbar sind — etwa weil ihr Verständnis von Entwicklungszusammenarbeit von den DAC-Standards abweicht[91] — ist zu erwarten, dass diese Länder ihre Beiträge zur Entwicklungsfinanzierung ausweiten werden.[92]

Im Hinblick auf Fluchtnotlagen ist der Beitrag der neuen Geber allerdings bislang gering. Während Chinas Anteil am Weltsozialprodukt im Jahr 2017 etwa 15 Prozent (USA: 24%) ausmachte, lag der chinesische Anteil an der Finanzierung von UNHCR bei nur 0,3 Prozent (im Vergleich zu 37,2% der USA). Indien, das nach Angaben des Internationalen Währungsfonds der sechstgrößte Beiträger zum Weltsozialprodukt ist, wird in der UNHCR-Statistik gar nicht als staatlicher Beitragszahler genannt. Und auch Brasilien, das im Jahr 2017 immerhin noch 2,7 Prozent des Weltsozialprodukts erwirtschaftete, leistete nur 0,02 Prozent der Beitragszahlungen an UNHCR.[93]

»Neue Geber«: viel Potential, aber auch Risiken.

Als eine Gemeinsamkeit der neuen Geber wird angesehen, dass sie ihre Entwicklungszusammenarbeit oder humanitäre Hilfe mit wirtschaftlichen oder geopolitischen Interessen verknüpfen[94] — vermutlich ein Grund, warum die meisten von ihnen vor allem in ihrer Nachbarschaft aktiv sind.[95] Außerdem wird befürchtet, dass autokratische und korrupte Geberländer ein Hindernis für nachhaltige Entwicklung darstellen könnten.[96] Andererseits sehen die Entwicklungsländer die entstehende Gebervielfalt nicht unbedingt negativ, weil sie den daraus resultierenden Wettbewerb — beispielsweise um den Grad der Konditionalisierung von Hilfe — zu ihrem Vorteil nutzen können.[97] Ein Pluspunkt der neuen Geber im Vergleich zu den Mitgliedsländern des OECD-Entwicklungsausschusses besteht darin, dass sie meist keine kolonialgeschichtlich belasteten Beziehungen zu den Empfängerländern haben.

Vor diesem Hintergrund stellen Dreieckskooperationen zwischen OECD-Ländern, neuen Gebern und Entwicklungsländern einen vielversprechenden

87 Danae Panissié, »›A Friend for All‹? Thoughts on Emirati Aid to the Middle East and Central Asia«, *Disorient*, 23.7.2016, <www.disorient.de/blog/friend-all-thoughts-emirati-aid-middle-east-and-central-asia> (Zugriff am 7.6.2019).

88 Chandy, *New in Town* [wie Fn. 85]; andere Quellen schätzen das Volumen auf 11 bis 42 Milliarden US-Dollar (diese Summen entsprächen einem Anteil von 8—31 Prozent an der globalen ODA), vgl. Walz/Ramachandran, *Brave New World* [wie Fn. 83], S. 1.

89 Devex, *Devex Reports: Emerging Donors*, Washington, D.C., April 2015, S. 6, <https://pages.devex.com/rs/devex/images/Devex_Reports_Emerging_Donors.pdf?aliId=1897391648> (Zugriff am 7.6.2018).

90 Im Zeitraum 2000 bis 2017 gewährte China afrikanischen Staaten und Unternehmen Kredite in Höhe von insgesamt 143 Milliarden US-Dollar, vgl. »China in Afrika: Gute Kreditgeber, schlechte Kreditgeber«, *Deutsche Welle*, 17.2.2019.

91 Walz/Ramachandran, *Brave New World* [wie Fn. 83], S. 6.

92 Devex, *Devex Reports: Emerging Donors* [wie Fn. 89], S. 2; Woods, »Whose Aid? Whose Influence?« [wie Fn. 83], S. 1215.

93 Eigene Berechnungen der Autorinnen und Autoren auf der Grundlage von Zahlen des IMF und des UNHCR, vgl. IMF, *World Economic Outlook Database. Report for Selected Countries and Subjects*, April 2018, <https://bit.ly/2pd6oHq>, sowie UNHCR, *Contributions to UNHCR – 2017. As at 14 February 2018, in US Dollars*, Februar 2018, <www.unhcr.org/5954c4257.html> (Zugriff jeweils am 13.6.2019).

94 Woods, »Whose Aid? Whose Influence?« [wie Fn. 83], S. 1205; Jin Sato u.a., *How Do ›Emerging‹ Donors Differ from ›Traditional‹ Donors? An Institutional Analysis of Foreign Aid in Cambodia*, Tokio: JICA Research Institute, 2010, S. 22f. (JICA-RI Working Paper 2/2010), <https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/workingpaper/jrft3q00000022dd-att/JICA-RI_WP_No.2_2010.pdf> (Zugriff am 7.6.2018).

95 Devex, *Devex Reports: Emerging Donors* [wie Fn. 89], S. 2.

96 Moises Naim, »Rogue Aid. What's Wrong with the Foreign Aid Programs of China, Venezuela, and Saudi Arabia? They Are Enormously Generous. And They Are Toxic«, *Foreign Policy* (online), 15.10.2009; Richard Manning, »Will ›Emerging Donors‹ Change the Face of International Cooperation?«, in: *Development Policy Review*, 24 (2006) 4, S. 371—385; Walz/Ramachandran, *Brave New World* [wie Fn. 83], S. 1.

97 Walz/Ramachandran, *Brave New World* [wie Fn. 83], S. 17f.; Sato u.a., *How Do ›Emerging‹ Donors Differ from ›Traditional‹ Donors?* [wie Fn. 94], S. 17ff., 36f.

Ansatz dar. Im Rahmen einer solchen Zusammenarbeit könnte das Finanzierungspotential der OECD-Länder mit den speziellen Kompetenzen und der technischen Expertise der neuen Geber, etwa bei der Überwindung von Armut (zum Beispiel Brasiliens Erfahrungen mit Bargeldtransfers, die an Bedingungen wie Schul- oder Arztbesuche von Kindern geknüpft sind), kombiniert und besser an die Herausforderungen in den Zielländern angepasst werden. Das Potential einer derartigen Kooperation ist allerdings noch nicht hinreichend untersucht.[98]

Trotz dieser Unsicherheiten ist zu erwarten, dass die neuen Geber eine wichtige Rolle bei der künftigen Finanzierung der Flüchtlingshilfe spielen werden: Gerade ihre ökonomischen und geopolitischen Eigeninteressen könnten eine Gewähr dafür bieten, dass ihr Engagement, beispielsweise bei der Bearbeitung von Flucht- und Krisensituationen in der direkten Nachbarschaft, nachhaltig ist. Internationale Rahmenvereinbarungen wie der Globale Flüchtlingspakt, die Nachhaltigen Entwicklungsziele und die Prinzipien effektiver Entwicklungszusammenarbeit könnten als gemeinsame Basis dienen für eine konstruktive Zusammenarbeit zwischen den OECD-Staaten, den neuen Gebern und den Empfängerländern.

Mobilisierung privater Finanzmittel

Die internationale Flüchtlingshilfe wird nach wie vor zu einem Großteil mit öffentlichen Mitteln bestritten. Immerhin jedoch stammt schon heute ein Viertel der humanitären Hilfe aus privaten Finanzquellen. Empfänger sind insbesondere Nichtregierungsorganisationen.[99] Gering ist dagegen der Anteil privater Zuschüsse zum UNHCR-Budget, wobei auch hier von 2007 bis 2017 ein deutlicher Anstieg von 2 auf 10 Prozent (von 34 Mio. auf 400 Mio. US-Dollar) zu verzeichnen war.[100] UNHCR strebt an, diese Quote deutlich zu erhöhen und bis 2025 jährlich eine Milliarde US-Dollar aus dem Privatsektor einzuwerben. Dabei sollen zwei Drittel von individuellen Spendern und Spenderinnen, der Rest von Unternehmen, Stiftungen und philanthropischen Gebern stammen.[101]

Das Potential privater Unterstützung der humanitären Hilfe geht aber über die direkte Finanzierung hinaus. Ein Instrument ist das »Impact Investing«, bei dem die Investoren ein Risiko tragen, weil die Rückzahlung des investierten Kapitals vom Erfolg der Maßnahme abhängig ist. Über dieses Konzept wird vor allem im Kontext der Finanzierung der nachhaltigen Entwicklungsziele diskutiert; es gibt aber erste Planungen, das Impact-Investing-Modell auch in der humanitären Hilfe anzuwenden.[102] Weniger ausgereift erscheinen hingegen Überlegungen, das finanzielle Risiko von Fluchtsituationen mit Versicherungslösungen zu decken.[103] Dies liegt vor allem daran, dass fluchtauslösende Faktoren wie bewaffnete Konflikte, Verfolgung oder massive Menschenrechtsverletzungen keine versicherbaren Risiken darstellen.[104]

Private Finanzmittel werden noch nicht ausgeschöpft.

Ein weiterer Ansatz richtet sich darauf, staatliche Garantien zu nutzen, um Kredite auf dem internationalen Kapitalmarkt aufzunehmen, die dann beispielsweise zur Finanzierung von Impfprogrammen in Entwicklungsländern eingesetzt werden können. Die Rückzahlung dieser Mittel erfolgt aus der künftigen Entwicklungshilfe der Geberländer. Eine solche Form von Public Private Partnerships ist auch für die Unterstützung von Flüchtlingen denkbar. Es könnten »Refugee Bonds« aufgelegt werden, bei denen Mittel der Entwicklungszusammenarbeit oder humanitären Hilfe auf dem Kapitalmarkt investiert würden, um Aufnahmeländern Planungssicherheit und Anreize zur lokalen Integration von Flüchtlingen zu verschaf-

98 Walz/Ramachandran, *Brave New World* [wie Fn. 83], S. 16–20.

99 Development Initiatives, *Global Humanitarian Assistance Report 2018* [wie Fn. 22], S. 41–44.

100 United Nations, Executive Committee of the High Commissioner's Programme, *Private Sector Fundraising and Partnerships*, August 2018, <https://www.unhcr.org/5ba354764.pdf> (Zugriff am 20.3.2019), S. 3.

101 UNHCR, *Global Appeal, 2019 Update*, Genf 2019, S. 51, <http://bit.ly/2YtkeVS> (Zugriff am 3.7.2019).

102 ICRC, *The World's First »Humanitarian Impact Bond« Launched to Transform Financing of Aid in Conflict-Hit Countries*, Genf, 6.9.2017, <www.icrc.org/en/document/worlds-first-humanitarian-impact-bond-launched-transform-financing-aid-conflict-hit> (Zugriff am 25.10.2018).

103 Corinna Müller u.a., *Insurance. A New Approach for Linking Relief, Rehabilitation and Development*, Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), August 2018, S. 19.

104 Ebd., S. 7.

fen.[105] Derzeit wird diskutiert, diesen Ansatz im Rahmen eines Pilotprojekts im Libanon und in Jordanien zu testen, um dort die Lebensbedingungen von Flüchtlingen zu verbessern. Der Bond soll zunächst 25 Millionen Euro an Geberbeiträgen und 20 Millionen Euro an Investitionen ansammeln.[106] Unter dieser Bedingung hat die Ikea-Stiftung angekündigt, sich mit 6,8 Millionen Euro beteiligen zu wollen. Die Konzeption als »Impact Bond« sieht vor, dass die Investoren zwar zunächst das Risiko tragen, ihren gezahlten Betrag aber aus öffentlichen Entwicklungsgeldern zurückerhalten, wenn ein vorher formuliertes Ziel — wie beispielsweise die zusätzliche Beschulung von 5000 geflüchteten Kindern — erreicht wird.[107] Die Einrichtung eines solchen Bonds ist allerdings teuer und zeitaufwendig.[108]

Im Hinblick auf die Stärkung der lokalen Ökonomie gibt es weitere bewährte Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit. Dazu zählen Ansätze, die Maßnahmen zur sozialen Sicherung, zur Verbesserung der Gesundheitsdienste, zur finanziellen Inklusion, zur Arbeitsmarktintegration und des berufsbezogenen Trainings miteinander kombinieren, sogenannte *Graduierungsansätze*.[109] So wird das von der Mikrofinanzinstitution Bangladesh Rural Advancement Committee (BRAC) entwickelte Konzept, mit Mikrokrediten Sicherungssysteme und Beschäftigung für die Ärmsten zu schaffen, von UNHCR in einigen Ländern adaptiert und in Flüchtlingssituationen angewendet. Um die soziale Kohäsion zu stärken, sollen bis zu einem Viertel der Projektteilnehmer Menschen aus den jeweiligen Aufnahmegemeinden sein. Diese Pilotprogramme sind ebenfalls mit einem hohen Zeit- und Kostenaufwand verbunden. Erste Berichte lassen aber erkennen, dass sie positive Auswirkungen auf das Einkommen und die Beschäftigungssituation der Teilnehmer haben.[110] Aussagen über langfristige Effekte sind indes noch nicht möglich.[111]

Häufig scheitert eine lokale Integration von Flüchtlingen bereits daran, dass sie keine Arbeitserlaubnis erhalten. An diesem Punkt setzt der Vorschlag an, Unternehmen in *Sonderwirtschaftszonen* anzusiedeln, in denen Flüchtlinge beschäftigt werden dürfen. Im Gegenzug erhalten die betreffenden Firmen Handelserleichterungen.[112] Dieser Ansatz wurde in Jordanien, Libanon und Äthiopien getestet, bisher allerdings nur mit begrenztem Erfolg. Am deutlichsten wurden die Probleme im Rahmen des sogenannten *Jordan Compact:*[113] So fanden sich kaum Flüchtlinge, die dem Anforderungsprofil der textilproduzierenden Unternehmen entsprachen.[114]

Wenn dieser Ansatz stärker auf den jeweiligen Kontext zugeschnitten würde, könnte er aber möglicherweise einen Beitrag dazu leisten, die Lage von Flüchtlingen und die soziale Kohäsion in den Aufnahmeländern zu verbessern und letztlich auch den Finanzierungsbedarf zu reduzieren, der mit langanhaltenden Flüchtlingssituationen verknüpft ist. Vor

105 Gary Kleiman, »Sovereign Bonds to Aid Refugee Crisis«, *OMFIF*, November 2017, <www.omfif.org/analysis/the-bulletin/2017/november/sovereign-bonds-to-aid-refugee-crisis/> (Zugriff am 24.10.2018). Als Vorläufer können die Vorschläge zur Einrichtung von sogenannten Diaspora Bonds gelten, vgl. Suhas L. Ketkar/Dilip Ratha, »Diaspora Bonds: Tapping the Diaspora during Difficult Times«, in: *Journal of International Commerce, Economics and Policy*, 1 (2010) 2, S. 251—263.

106 Barnaby Willitts-King u.a., *New Financing Partnerships for Humanitarian Impact*, London 2019, <www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/12581.pdf> (Zugriff am 28.2.2019), S. 19.

107 Chris Breen, »4 Things to Know about the IKEA Foundation Refugee Impact Bond«, *Global Business Coalition for Education* (online), 25.2.2019, <https://gbc-education.org/4-things-to-know-about-the-ikea-foundation-refugee-impact-bond/> (Zugriff am 5.3.2019).

108 Willitts-King u.a., *New Financing Partnerships* [wie Fn. 106], S. 19.

109 Barbara Rohregger, *Die Rolle von sozialer Sicherung für die Ernährungssicherung*, Bonn: GIZ, 2017, S. 17, <https://repository.publisso.de/resource/frl:6403285/data> (Zugriff am 8.11.2018).

110 Helene Kuhle/Alexi Taylor-Grosman/Andrew Mitchell, *Leaving No One behind. Graduation for Refugees*, Genf: UNHCR, 2017, <www.unhcr.org/5a9e99884> (Zugriff am 8.11.2018), S. 6f.

111 Eine systematische Evaluation der Pilotierung des UNHCR-Ansatzes steht bisher aus; Mayada El-Zoghbi u.a., *The Role of Financial Services in Humanitarian Crises*, Washington, D.C.: Consultative Group to Assist the Poor (CGAP), April 2017, S. 16, <www.cgap.org/sites/default/files/researches/documents/Forum-The-Role-of-Financial-Services-in-Humanitarian-Crises_1.pdf> (Zugriff am 1.11.2018).

112 Alexander Betts/Paul Collier, *Refuge: Transforming a Broken Refugee System*, London 2018, S. 174f.

113 Maegan Hendow, *Bridging Refugee Protection and Development. Policy Recommendations for Applying a Development-Displacement Nexus Approach*, Wien: International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), Januar 2019, S. 16ff. <www.icmpd.org/fileadmin/1_2018/THB/EN_Bridging_Refugee_Protection_and_Development_EN_WEB_FINAL.pdf> (Zugriff am 14.2.2019).

114 Daniel Howden, »Can Jordan Get a Million Syrians into Work?«, in: *The Guardian*, 13.12.2017.

diesem Hintergrund wird über eine besondere Form von Sonderwirtschaftszonen, *Sustainable Development Zones*, diskutiert. Diese Gebiete würden einen eigenen institutionellen und rechtlichen Rahmen bieten zu dem Zweck, die ökonomischen Aktivitäten von Flüchtlingen zu fördern.[115] Die Umsetzung solcher Vorschläge würde allerdings menschen- und völkerrechtliche Risiken bergen. Problematisch wären auch die damit verbundenen Steuererleichterungen: Einerseits könnten sich durch sie wichtige Einnahmequellen der Entwicklungsländer verringern,[116] andererseits würden sie die betreffenden Staaten möglicherweise dem Vorwurf aussetzen, Steueroasen zu sein.[117]

Philanthropie

Wohltätige private Stiftungen engagieren sich seit zwei Jahrzehnten in immer stärkerem Umfang in der Entwicklungszusammenarbeit.[118] Einer Erhebung der OECD zufolge ist das Volumen insgesamt noch gering und die Mittel konzentrieren sich auf einige wenige Sektoren: So haben private Stiftungen von 2013 bis 2015 23,9 Milliarden US-Dollar aufgebracht, was 5 Prozent der gesamten öffentlichen Entwicklungshilfe in Höhe von 462 Milliarden US-Dollar entsprach. Der OECD zufolge wachsen die Beiträge großer Stiftungen, nicht zuletzt aufgrund der Aktivitäten der Bill-und-Melinda-Gates-Stiftung. Da die Stiftungen ihre Gelder nicht direkt, sondern fast ausschließlich über Umsetzungsorganisationen zur Verfügung stellen, sind sie in Zeiten knapper öffentlicher Mittel auch als Finanzierungsquelle für zivilgesellschaftliche und Nichtregierungsorganisationen wichtig. Auch Schwellenländer haben Interesse an einer Entwicklungsfinanzierung durch philanthropische Stiftungen. Bisher allerdings flossen die Stiftungsgelder zum großen Teil in Länder mit mittlerem Einkommen wie Äthiopien, China, Indien, Mexiko, Nigeria und Südafrika. Die OECD kritisiert unter anderem, dass die Stiftungen weitgehend der öffentlichen Kontrolle entzogen seien und ohne entsprechende Rechenschaftspflicht bzw. Legitimation handeln würden.[119]

Private Stiftungen und Diasporas: wirkungsvoll, aber kaum rechenschaftspflichtig.

Gleichwohl können Stiftungen in Fluchtsituationen wertvolle Hilfe leisten, weil sie längerfristig finanzieren können. Gerade weil sie der Öffentlichkeit gegenüber weniger rechenschaftspflichtig sind, können sie auch eher finanzielle Risiken eingehen und neue Ideen und Ansätze testen. Außerdem verfügen sie oft über enge Verbindungen zum Privatsektor, insbesondere wenn das Stiftungsvermögen aus unternehmerischer Tätigkeit stammt.

Die Philanthropie der *Diaspora* ist für den Kontext von Flucht und Vertreibung ebenfalls von großer Relevanz. Zwar weisen Kritiker auf die Gefahr hin, dass die Ziele von Diaspora-Mitgliedern nicht notwendigerweise denen der Bevölkerung im Herkunftsland entsprechen oder sogar im Widerspruch zu Entwicklungsstrategien stehen können.[120] Gleichwohl leisten Diaspora-Communities häufig Nothilfe in Krisen und bei Katastrophen, engagieren sich langfristig oder betreiben Lobby-Arbeit in den Geberländern. Zudem wird beobachtet, dass durch die zunehmende Migration von Hochqualifizierten die Zahl der wohlhabenden Diaspora-Mitglieder wächst und es ihnen auch in der zweiten und folgenden Generationen leichter fällt, Kontakt zur Herkunftsgemeinschaft der Eltern und Vorfahren zu halten.

Die Bandbreite des Diaspora-Engagements ist groß und reicht von individuellen Geldtransfers über Spenden an Vereine bis hin zu Stiftungen von Kunstschaffenden, Sportlerinnen und Sportlern sowie Geschäftsleuten. Gleichzeitig besteht gerade bei Diasporas aus Ländern mit schlechter Regierungsführung

115 Refugee Cities u.a., *Sustainable Development Zones. Tools for Economic Development for Communities in Mass Displacement Scenarios*, 2018, <http://bit.ly/2XHKBae> (Zugriff am 14.2.2019).

116 World Bank Group, *Special Economic Zones. An Operational Review of Their Impacts*, Washington, D.C., 2017, S. 17, <http://bit.ly/2NKiU0by> (Zugriff am 7.6.2019).

117 Andreas Becker, »South Korea to EU: We Are not a Tax Haven«, *Deutsche Welle*, 7.12.2017, <www.dw.com/en/south-korea-to-eu-we-are-not-a-tax-haven/a-41704877> (Zugriff am 7.6.2019).

118 Erik Lundsgaarde u.a., *Private Foundations and Development Cooperation. Insights from Tanzania*, Bonn: DIE, 2012, S. 11, 16f. (Studies, Bd. 69).

119 OECD, *Private Philantropy for Development*, Paris 2018 (The Development Dimension), S. 23–38, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264085190-en> (Zugriff am 7.6.2018); Lundsgaarde u.a., *Private Foundations and Development Cooperation* [wie Fn. 118], S. 32f.

120 Iain Hay/Samantha Muller, »Questioning Generosity in the Golden Age of Philanthropy. Towards Critical Geographies of Super-philantropy«, in: *Progress in Human Geography*, 38 (2014) 5, S. 635–653 (642).

oft Misstrauen gegenüber den dortigen Institutionen. Deshalb werden Spenden häufig direkt an die Empfänger geleitet, weil die Geber ihren Verbleib dann besser nachvollziehen können. Ein Ansatz, um das Engagement von Diaspora-Akteuren auch in der Flüchtlingshilfe zu stärken, könnte darin bestehen, deren Kapazitäten (zum Beispiel in Bezug auf das Finanzmanagement) im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit zu fördern.[121]

Geldtransfers

Untersuchungen der Weltbank zeigen, dass die Geldtransfers von Migrantinnen und Migranten die gesamte öffentliche Entwicklungshilfe schon seit langem um das Drei- bis Vierfache übertreffen und weiter ansteigen. So wuchsen auch im Jahr 2018 die Überweisungen in Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommens gegenüber dem Vorjahr um 11 Prozent auf 528 Milliarden US-Dollar. Sie übertrafen damit auch den Anstieg ausländischer Direktinvestitionen in diese Länder bei weitem.[122]

Generell ist die Forschung zu den Geldtransfers von Flüchtlingen noch lückenhaft.[123] So kann unter anderem nicht unterschieden werden, ob es sich um Rücküberweisungen von Flüchtlingen oder von (zuvor in die betreffenden Länder ausgewanderten) Migrantinnen und Migranten handelt. Gleichwohl besteht unter Experten Konsens darüber, dass es einen Unterschied macht, ob Menschen freiwillig oder unfreiwillig wandern. So sind die Geldtransfers von Flüchtlingen in der Regel geringer als die von Migrantinnen und Migranten, weil Erstere in der Regel länger brauchen, um eine bezahlte Beschäftigung zu finden[124] und generell der Anreiz, Geld in die Heimat zu schicken, wegen der geringeren Rückkehrwahrscheinlichkeit niedriger ist.[125] Gleichwohl gibt es zahlreiche Beispiele für Länder, aus denen größere Zahlen von Menschen geflüchtet sind und in denen Rücküberweisungen heute einen erheblichen Teil des Bruttoinlandsprodukts ausmachen.[126]

Menschen auf der Flucht können sowohl Empfänger als auch Sender solcher Geldtransfers sein: Als Empfänger können sie die Mittel nutzen, um sich im Aufnahmeland niederzulassen oder eine Weiterwanderung zu finanzieren, als Sender können sie die im Herkunftsland Verbliebenen unterstützen und zur Erhöhung der wirtschaftlichen Aktivität der dortigen Bevölkerung beitragen. Die Transfers können somit Impulse sein für eine Stärkung der Resilienz der Menschen und Institutionen in den Herkunftsstaaten. Und sie können vulnerable Bevölkerungsgruppen dort in der Entscheidung bestärken, in der Heimat zu bleiben. Die Überweisungen können auch beim Wiederaufbau nach gewaltsamen Konflikten helfen.[127] Sie sind in solchen Kontexten besonders relevant, weil sie auch dann fließen, wenn kaum internationale Investitionen in Sicht sind.[128]

Geldtransfers sind oft zu teuer.

Bei einer näheren Betrachtung der Geldtransfers in die zehn wichtigsten Herkunftsländer von Flüchtlingen lässt sich erkennen, wie stark die ökonomische Situation im Aufnahmeland die Höhe der Überweisungen beeinflusst. So sind die Transfers aus Hochlohnländern wie Deutschland und aus Ländern mit

121 Kathleen Newland/Aaron Terrazas/Roberto Munster, *Diaspora Philanthropy: Private Giving and Public Policy*, Washington, D.C.: USAID/Migration Policy Institute, September 2010, S. 8–23, <www.migrationpolicy.org/research/diaspora-philanthropy-private-giving-and-public-policy> (Zugriff am 7.6.2018).

122 Mahmoud Mohieldin/Dilip Ratha, *Migration Can Support Economic Development if We Let It. Here's How*, Genf 2019, <https://www.weforum.org/agenda/2019/03/migration-myths-vs-economic-facts/> (Zugriff am 6.6.2019).

123 Carlos Vargas-Silva, *Literature Review: Remittances Sent to and from Refugees and Internally Displaced Persons*, Washington, D.C., März 2016 (Knomad Working Paper 12/2016), S. iii, <http://bit.ly/2XaW5G7> (Zugriff am 5.6.2019).

124 Uri Dadush, *The Economic Effects of Refugee Return and Policy Implications*, Rabat: OCP Policy Center, Oktober 2017, S. 37, <http://bruegel.org/wp-content/uploads/2017/11/RefugeeReturnOCPPC-1.pdf> (Zugriff am 8.11.2018).

125 Vargas-Silva, *Literature Review* [wie Fn. 123], S. 11.

126 Frank Feeley u.a., *Remittance Flows to Post-conflict States: Perspectives on Human Security and Development*, Boston 2013, S. 59–133, <https://hdl.handle.net/2144/22904> (Zugriff am 10.9.2018).

127 El-Zoghbi u.a., *The Role of Financial Services in Humanitarian Crises* [wie Fn. 111], S. 2ff.

128 Patricia Weiss Fagen, *Remittances in Conflict and Crises. How Remittances Sustain Livelihoods in War, Crises and Transitions to Peace*, Washington, D.C.: World Bank, Mai 2006, S. 1 (Access Finance Nr. 11/2006), <http://documents.worldbank.org/curated/en/488061468763521395/pdf/389570AF110Fagen01PUBLIC1.pdf> (Zugriff am 8.11.2018).

mittleren Einkommen wie Türkei, Jordanien und Libanon besonders umfangreich. Im Gegensatz zu den in der Regel besser etablierten Rücküberweisungskanälen von Migrantinnen und Migranten müssen zudem in Fluchtsituationen meist erst neue Transferkanäle geschaffen werden, was dauern kann.[129]

Eine Voraussetzung dafür, dass Geldtransfers Flüchtlinge und Vertriebene wirklich unterstützen, ist, dass sie sicher und preisgünstig sind. Um dies zu gewährleisten, haben die Weltbank und die International Organization for Migration (IOM) praktische Vorschläge unterbreitet.[130] Die Bundesregierung hat diese Ansätze aufgegriffen, unter anderem durch das Onlineportal »Geldtransfair«, das im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) von der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) eingerichtet worden ist. Das Portal soll, indem es mehr Transparenz schafft, zur Senkung der Überweisungskosten beitragen.[131] Die Weltbank sieht hinsichtlich der Bepreisung von Geldtransfers Handlungsbedarf und großes Potential für Kostensenkungen, gerade bei den besonders teuren Transferkanälen etwa in und nach Subsahara-Afrika.[132]

Generell muss bedacht werden, dass die internationalen Geber die Höhe, den Zeitpunkt und die Empfänger von Geldtransfers nicht entscheidend beeinflussen können. Das Gesamtvolumen der Überweisungen und ihre Bedeutung, vor allem in Krisen, sind aber ein Hinweis darauf, welche Reserven mit preisgünstigen Transferstrukturen ausgeschöpft werden könnten.

129 Vargas-Silva, *Literature Review* [wie Fn. 123], S. 4.

130 Vgl. International Organization for Migration (IOM), *Handbook to Develop Projects on Remittances. Good Practices to Maximize the Impact of Remittances on Development*, Brüssel 2014, <https://publications.iom.int/system/files/pdf/manual_de_remesas_en_0.pdf> (Zugriff am 1.3.2019).

131 Vgl. »Mehr Transparenz auf dem Geldtransfermarkt«, *Geldtransfair*, 2019, <www.geldtransfair.de/compare/-/150> (Zugriff am 25.3.2019).

132 World Bank, *Remittance Prices Worldwide. An Analysis of Trends in Cost of Remittances Services*, Washington, D.C., Dezember 2018 (Issue 28/2018), S. 5, 10, <https://remittanceprices.worldbank.org//sites/default/files/rpw_report_december_2018.pdf> (Zugriff am 1.3.2019).

Fazit: Handlungsempfehlungen für die deutsche Politik

Derzeit wird über zahlreiche Finanzierungsinstrumente diskutiert, die in Fluchtsituationen zum Tragen kommen könnten. Auch wenn einige Ansätze noch nicht bewertet werden können, weil die Daten unzureichend sind oder sie sich noch in der Erprobung befinden, ist zu erwarten, dass sich mit keinem Instrument allein die wachsenden Finanzierungslücken der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit schließen lassen. Es geht also um eine Kombination dieser Ansätze untereinander und mit bereits vorhandenen Instrumenten. Dabei muss sichergestellt werden, dass die Finanzierungsformen die oben angesprochenen Effizienzkriterien erfüllen: Sie sollten (1) transparent sein und Rechenschaft ermöglichen, (2) die Eigenverantwortung und Partizipation der Adressaten stärken, (3) längerfristig wirksam sein und (4) das Zusammenspiel von humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit fördern oder diesem zumindest nicht entgegenwirken.

Wendet man diese Kriterien auf die oben diskutierten Finanzierungsinstrumente an, ergibt sich folgendes Bild:

- In Bezug auf *Transparenz und Rechenschaftspflicht* sind das »Blending« von Finanzmitteln, die Erteilung von konzessionären Darlehen und das »Impact Investing« gut geeignete Finanzierungsinstrumente, weil ihr Einsatz jeweils an Ergebnisse geknüpft ist. All diese Instrumente könnten so gestaltet werden, dass Klarheit über den jeweiligen Verwendungszweck erzielt wird und entsprechende Nachweise erbracht werden können. Um der Rechenschaftspflicht besser nachzukommen, sollten alle Finanzierungsinstrumente auf transparenten und vergleichbaren Bedarfsanalysen basieren.
- Mehr *Eigenverantwortung* der Empfänger (sowohl von Regierungen als auch von Individuen) lässt sich am ehesten im Rahmen von Entwicklungszuschüssen erreichen, aber auch über den Weg von Geldtransfers und mit Graduierungsansätzen; mehr *Partizipation* ebenfalls durch Geldtransfers.
- Im Hinblick auf *Wirksamkeit und Effizienz* sind Entwicklungszuschüsse zu befürworten, aber auch »Pooled Funds« haben — sofern sie adäquat gestaltet sind — in Bezug auf diese Kriterien beträchtliches Potential, zumal sie für lokale Partner zugänglich sind und eine schnelle und flexible Reaktion auf akute Krisen erlauben. Damit Flüchtlinge und Aufnahmegemeinschaften wirksam unterstützt werden können, muss zudem — wie im Globalen Pakt für Flüchtlinge vorgesehen — die Erfassung der soziodemographischen Daten von Flüchtlingen weiter verbessert werden.
- Eine engere *Verbindung von humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit* lässt sich am ehesten durch konzessionäre Darlehen, Entwicklungszuschüsse und durch »Pooled Funds« erreichen, sofern dieses Ziel schon bei der Gestaltung der Instrumente berücksichtigt wird. Insbesondere könnten in diesem Kontext dreiseitige Partnerschaften zwischen Staaten, nicht-traditionellen Gebern (wie »Emerging Donors«) und privaten Stiftungen gefördert werden.

Vor diesem Hintergrund ist abzusehen, dass für die künftige Finanzierung der Flüchtlingshilfe vor allem drei Ziele maßgeblich sein werden und politisches Handeln erfordern:

(1) Finanzierungsbasis für die öffentliche Hilfe dauerhaft sichern

Öffentliche Mittel werden für die Flüchtlingshilfe auch weiterhin von entscheidender Bedeutung sein. Derzeit werden die Betroffenen größtenteils im Rahmen der humanitären Hilfe unterstützt. Das wird sich auch in Zukunft nicht grundlegend ändern; humanitäre Notlagen werden auch künftig vornehmlich durch eine kurzfristige Einwerbung von Hilfsmitteln bewältigt werden müssen. Allerdings müssen solche kurzfristigen Hilfen angesichts der sich verstetigenden Fluchtsituationen unbedingt durch längerfristige

Unterstützungsleistungen und entsprechend nachhaltigere und verlässlichere Finanzmittel ergänzt werden. Um dies zu gewährleisten, wäre es sehr hilfreich, wenn die OECD-Staaten ihrer Selbstverpflichtung zur Einhaltung des *0,7-Prozent-Ziels* nachkommen würden. Die Bundesregierung könnte hier mit gutem Beispiel vorangehen und die Mittel für humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit so weit erhöhen, dass dieses Ziel auch regelmäßig erreicht werden kann. Die Bundesregierung sollte zudem als weltweit zweitgrößter Geber der humanitären Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit die Finanzmittel für Flüchtlinge und Binnenvertriebene stärker bedarfsorientiert, mehrjährig, verlässlich und rechtzeitig (und nicht erst am Jahresende) zur Verfügung stellen. Das gilt besonders für die Gelder zur Unterstützung von UNHCR, da der Hochkommissar kaum über mehrjährige und nicht-zweckgebundene Mittel verfügt. Als Modell für einen flexiblen und innovativen Mitteleinsatz können die Erfahrungen dienen, die UNHCR in konkreten Fluchtsituationen mit regionalen Appeals gesammelt hat. Die Rolle Deutschlands als wichtiger Finanzier bietet der Bundesregierung — insbesondere dem Auswärtigen Amt und dem BMZ — die Möglichkeit, auf eine bessere *Verzahnung von humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit* hinzuwirken, etwa durch eine engere geographische und thematische Abstimmung, und sie erlaubt es der Regierung, Anreize für eine engere Zusammenarbeit der Organisationen vor Ort zu setzen.

(2) Kurzfristige mit längerfristiger Hilfe verknüpfen

In der Forschung besteht Konsens darüber, dass die Flüchtlingshilfe insbesondere dann wirksam und nachhaltig ist, wenn sie die Eigenständigkeit der Menschen auf der Flucht fördert und die Aufnahmegemeinden unterstützt. Eine Möglichkeit, diese Eigenständigkeit auch kurzfristig zu stärken, sind Direktzahlungen, ein Instrument, zu dem auch Deutschland in den vergangenen Jahren vermehrt gegriffen hat. So kann beispielsweise die *Bargeldhilfe* den Empfängern bei relativ geringen Transaktionskosten größere Handlungsspielräume verschaffen und lokale Märkte schneller stärken. Ähnliche Wirkungen können auch *Mikrofinanzdienstleistungen* erzielen. Beide Unterstützungsformen sollten intensiver genutzt werden, wobei systematisch auf Nachhaltigkeit zu achten wäre. Das gilt gerade auch für die Bargeldhilfe, die meist als Ersatz oder Ergänzung für Leistungen der sozialen Sicherung eingesetzt wird, die aber durchaus mit beruflichen Bildungs- und Weiterbildungsangeboten verknüpft werden könnte. Dann würde sie auch eine deutlich größere Wirksamkeit entfalten. Notwendig wäre allerdings auch hier eine flexible, mehrjährige, verlässliche und ausreichende Finanzierung.

(3) Europäische und internationale Kooperation stärken

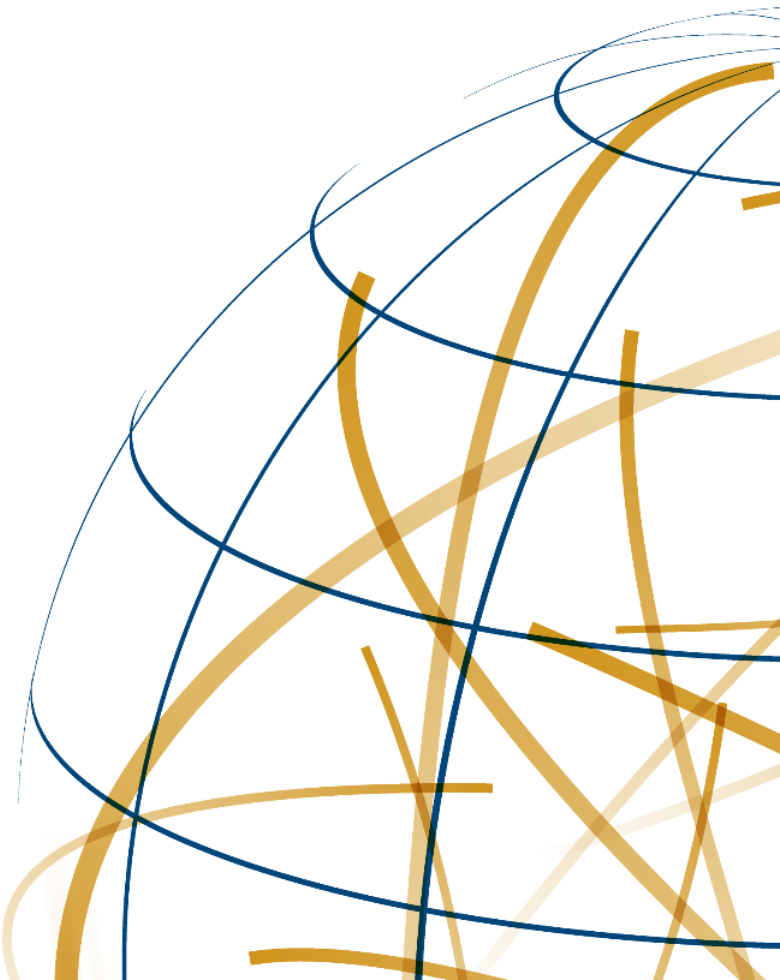
Finanzierungsinstrumente, die mit der *Hebelung von privaten Geldern* durch öffentliche Mittel und Garantieinstrumente operieren, sollten im Rahmen einer europäischen Kooperation entwickelt und umgesetzt werden. Die Bundesregierung sollte die Vor- und Nachteile dieser Instrumente prüfen und dann entscheiden, ob sie sich für deren Ausbau im Rahmen des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens der EU einsetzen will. Im Hinblick auf *konzessionäre Darlehen* sollte die Bundesregierung den Austausch und die Zusammenarbeit mit der Weltbank und mit regionalen Entwicklungsbanken ausweiten. Dabei ist zu bedenken, dass die meisten Aufnahmeländer von Flüchtlingen kritisch gegenüber Finanzierungsansätzen eingestellt sind, bei denen die Zuteilung von Hilfsgeldern an politische Bedingungen geknüpft oder die Mittel als Kredite vergeben werden. Die Regierungen der betreffenden Staaten können ihrer eigenen Bevölkerung oft nur schwer vermitteln, dass sie Kredite für Flüchtlinge aufnehmen sollen, insbesondere wenn die Länder ohnehin schon überschuldet sind und die Belastungen für Wirtschaft und Gesellschaft noch wachsen würden. Die Bundesregierung sollte sich daher dafür einsetzen, dass für solche Aufnahmeländer der Zwang zur Aufnahme von Krediten entfällt.

Generell werden viele der neuen Finanzierungsinstrumente ohne ausreichende *zwischenstaatliche und internationale Zusammenarbeit* keine Wirksamkeit entfalten können. Die Bundesregierung sollte ihre Flüchtlingshilfe eng mit anderen Gebern abstimmen und an multilateralen Prozessen bzw. der guten Praxis ausrichten, die im Rahmen dieser Prozesse als solche identifiziert worden ist. Dazu gehört neben dem »Grand Bargain« und den Verpflichtungen aus der Aid Effectiveness Agenda vor allem der Globale Pakt für Flüchtlinge. Die Bundesregierung sollte darüber hinaus nicht nur die humanitären Kernaufgaben von UNHCR unterstützen, sondern auch die entwicklungsbezogenen und strukturbildenden Ansätze des Hochkommissariats. Unter anderem könnte sie bei der Verbesserung der Daten mitwirken, wobei man auf eine engere Zusammenarbeit mit IOM setzen sollte.

Für die Entwicklung eines Zielkatalogs für die verschiedenen Finanzierungsquellen bietet das im *Globalen Pakt für Flüchtlinge* vorgesehene Globale Flüchtlingsforum einen guten Rahmen. In dem Pakt ist auch ausdrücklich vorgesehen, dass der Privatsektor eine größere Rolle spielen soll. Gezielte Investitionen können dazu beitragen, dass Menschen auf der Flucht nicht nur als Fürsorgeobjekte betrachtet werden, sondern unter entsprechenden Bedingungen auch einen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung des jeweiligen Aufnahmelands leisten können.[133]

Angesichts der zahlreichen Finanzierungsansätze und ihrer zum Teil noch unklaren Wirkungen sollte die Bundesregierung ihre neu eingerichtete »Fachkommission Fluchtursachen« nutzen, um einen systematischen nationalen und internationalen Austausch über die Erfahrungen mit Finanzierungsinstrumenten zu organisieren. Die Erkenntnisse könnten dann in eine umfassendere Strategie der Bundesregierung zur Finanzierung der Flüchtlingshilfe einfließen.

Abkürzungen

AFD	Agence Française de Développement (Französische Entwicklungsbank)
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BRAC	Bangladesh Rural Advancement Committee
CERF	Central Emergency Response Fund (Zentraler Fonds der Vereinten Nationen für die Reaktion auf Notsituationen)
CRRF	Comprehensive Refugee Response Framework (Umfassender Rahmenplan für Flüchtlingshilfemaßnahmen)
DAC	Development Assistance Committee (Entwicklungsausschuss [der OECD])
DEval	Deutsches Evaluierungsinstitut der Entwicklungszusammenarbeit
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
EBWE	Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung
EEF	Europäischer Entwicklungsfonds
EFSD	European Fund for Sustainable Development
EIB	Europäische Investitionsbank
EIP	External Investment Plan
EUTF	European Union Trust Fund for Africa (Nothilfe-Treuhandfonds für Afrika)
GCFF	Global Concessional Financing Facility
GFM	Global Forum on Migration and Development
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
IASC	Inter-Agency Standing Committee
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development (Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung)
IDA	International Development Association (Internationale Entwicklungsorganisation)
IOM	International Organization for Migration
ISA	Implementation Support Agencies
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
MFR	Mehrjähriger Finanzrahmen
NDICI	Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument (Instrument für Nachbarschaft, Entwicklung und internationale Zusammenarbeit)
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (Amt zur Koordinierung humanitärer Angelegenheiten)
ODA	Official Development Assistance (Öffentliche Entwicklungsgelder)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
SDG	Sustainable Development Goals (Nachhaltige Entwicklungsziele)
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (Hochkommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge)
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (Flüchtlingswerk der Vereinten Nationen für Palästina)
VN	Vereinte Nationen
WHS	World Humanitarian Summit (Humanitärer Weltgipfel)

133 Vgl. Steffen Angenendt/Niels Harild, *Tapping into the Economic Potential of Refugees. Fostering Development through Transitional Social and Economic Integration*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2017 (SWP Comment 14/2017), S. 2f., <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2017C14_harild_adt.pdf> (Zugriff am 1.3.2019).