

# BILDUNG DARF NICHT WARTEN

Analyse des deutschen Beitrags zur Förderung von Bildung in Krisen und Konflikten



# INHALTSVERZEICHNIS

<b>ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS</b> .....	3
<b>ZUSAMMENFASSUNG</b> .....	4
<b>EXECUTIVE SUMMARY</b> .....	6
<b>1. EINLEITUNG</b>	
1.1 ARBEITSAUFTRAG UND METHODIK .....	8
1.2 BILDUNG IN KRISEN UND KONFLIKTEN .....	9
1.3 <i>EDUCATION CANNOT WAIT:</i> ANALYSERASTER UND HANDLUNGSANSÄTZE .....	12
<b>2. EINORDNUNG UND REFLEKTION DES DEUTSCHEN BEITRAGS</b> .....	18
2.1 POLITISCHER WILLE UND KONZEPTUALISIERUNG .....	18
2.2 FINANZIERUNG .....	24
2.3 PLANUNG UND REAKTION (RESPONSE) .....	34
2.4 KAPAZITÄTEN .....	37
2.5 RECHENSCHAFTSLEGUNG (ACCOUNTABILITY) .....	39
<b>3. FAZIT</b> .....	42
<b>4. EMPFEHLUNGEN</b> .....	44
<b>ANHANG I: AUSSCHREIBUNG DER STUDIE</b> .....	46
<b>ANHANG II: LITERATUR</b> .....	48
<b>ANHANG III: INTERVIEWPARTNER/INNEN</b> .....	52
<b>ANHANG IV: LEITFRAGEN SEMI-STRUKTURIERTE INTERVIEWS</b> .....	53
<b>ANHANG V: MATERIALSAMMLUNG STRATEGIEN UND KONZEPTE</b> .....	55

# **ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS**

<b>AA</b>	Auswärtiges Amt
<b>BMZ</b>	Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
<b>BNE</b>	Bruttonationaleinkommen
<b>CERF</b>	Central Emergency Response Fund
<b>CEDAW</b>	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women
<b>DAC</b>	Entwicklungsausschuss der OECD
<b>DfID</b>	Department for International Development
<b>ECHO</b>	European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations
<b>ECW</b>	Education Cannot Wait
<b>ESÜH</b>	Entwicklungsfördernde und strukturbildende Übergangshilfe
<b>EZ</b>	Entwicklungszusammenarbeit
<b>FTS</b>	Financial Tracking Service
<b>GBE</b>	Global Business Coalition for Education
<b>GCPEA</b>	Global Coalition to Protect Education from Attack
<b>GCE</b>	Global Campaign for Education
<b>GPE</b>	Global Partnership for Education / Globale Bildungspartnerschaft
<b>IASC</b>	Inter-Agency Standing Committee
<b>INEE</b>	Inter-Agency Network for Education in Emergencies
<b>LEG</b>	Local Education Group
<b>NGO</b>	Non-governmental Organisation
<b>ODA</b>	Official Development Assistance
<b>ODI</b>	Overseas Development Institute
<b>OECD</b>	Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
<b>WASH</b>	Water, Sanitation & Hygiene
<b>WHS</b>	World Humanitarian Summit
<b>UN</b>	United Nations
<b>UNESCO</b>	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
<b>UNICEF</b>	United Nations Children's Fund
<b>UNHCR</b>	United Nations High Commissioner for Refugees
<b>UN-OCHA</b>	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
<b>USAID</b>	U.S. Agency for International Development
<b>ÜH</b>	Übergangshilfe

# ZUSAMMENFASSUNG

## HINTERGRUND UND ZIELSETZUNG

Der Zugang zu Bildung für Kinder und Jugendliche in Krisen und Konfliktsituationen ist massiv eingeschränkt. Während die Zahl der Kinder ohne adäquaten Bildungszugang insgesamt weltweit rückläufig ist, steigt sie in Krisensituationen und Konflikten nach wie vor an: In 35 von Konflikten betroffenen Ländern haben 75 Millionen Kinder zwischen drei und 18 Jahren keine oder mangelhafte Bildungschancen. Die Initiative *Education Cannot Wait*, die im Rahmen des *World Humanitarian Summit in Istanbul* am 23. und 24. Mai 2016 ins Leben gerufen wurde, reagiert auf diese weltweite Situation. *Education Cannot Wait* soll als globale Plattform für Bildungsmaßnahmen in Krisen und Konflikten fungieren, alle relevanten Akteure einbinden und über eigene Mittel verfügen, um konkrete Maßnahmen anstoßen und fördern zu können.

Vor diesem Hintergrund ist es Ziel der vorliegenden Studie, das Engagement der Bundesregierung im Bereich Bildung im Kontext von Krisen und Konflikten zu eruieren. Der Fokus liegt hierbei auf Maßnahmen der humanitären Hilfe und der Übergangshilfe sowie dem Übergang zur Entwicklungszusammenarbeit. In die Studie sind eine Literaturrecherche, die Auswertung von Daten aus dem Büro der Vereinten Nationen zur Koordinierung der humanitären Hilfe (*UN-OCHA Financial Tracking Service*) sowie die Auswertung von insgesamt 14 qualitativen Interviews eingegangen. Das Engagement der Bundesregierung wird entlang der folgenden thematischen Bereiche betrachtet: a) politischer Wille, b) Finanzierung, c) Planung und Reaktion (Response), d) Kapazitäten und e) Rechenschaftslegung (Accountability). Auf Grundlage dieser Analyse spricht die Studie Empfehlungen aus, wie das Engagement der Bundesregierung erweitert werden kann. Insbesondere wird darauf eingegangen, wie die Potenziale

der Initiative *Education Cannot Wait* eingebunden und verstärkt bzw. wie Synergien geschaffen oder intensiviert werden können.

## ZENTRALE ERGEBNISSE

### Politischer Wille und Konzeptualisierung

Die Bundesregierung beschreibt Bildung als Schlüsselbereich und als eine der Prioritäten der Entwicklungszusammenarbeit. Gleichwohl spielt der Bildungssektor insbesondere in der humanitären Hilfe wie auch in der Übergangshilfe eine untergeordnete Rolle und ist kaum präsent. Bildung wird primär als Thema der Entwicklungszusammenarbeit und als Aufgabenbereich des BMZ wahrgenommen. Die Verankerung von Bildungsmaßnahmen in sektoralen oder zielgruppenbezogenen Strategiepapieren ist oftmals nicht kohärent, an manchen Stellen sogar widersprüchlich. Grundbildungsmaßnahmen sind insgesamt, obschon menschenrechtlich als Priorität verankert, unterrepräsentiert.

### Finanzierung

Deutschland ist in absoluten Zahlen einer der großen Geber der Entwicklungszusammenarbeit und kann sogar auf kürzlich realisierte Aufwüchse in der humanitären Hilfe wie auch in der Entwicklungszusammenarbeit verweisen. Relativ zur Wirtschaftskraft liegt Deutschland jedoch eher im Mittelfeld der internationalen Geldgeber. Aktuelle Daten zur Förderung von Bildung in Krisen und Konflikten lassen insbesondere 2016 einen deutlichen Aufwuchs im Bildungssektor vermuten. Jener scheint eng an die Herausforderungen aufgrund der Fluchtbewegungen aus Syrien angebunden zu sein und schlägt sich bisher nicht in einem eindeutigen prozentualen Anstieg des Bildungssektors insgesamt nieder. Die Bundesregierung hat bisher keine verbindlichen finanziellen Zielmargen zur Umsetzung von Bildungsmaßnahmen im Kontext von Krisen und Konflikten gesetzt.

## Planung und Reaktion

Die humanitäre Hilfe „aus einer Hand“ soll einer Fragmentierung der humanitären Hilfe entgegenwirken und dazu beitragen, dass Maßnahmen des BMZ und des AA besser aufeinander abgestimmt wirksam werden können. Gleichwohl sind Schnittstellenmanagement wie auch die ressortübergreifende Planung der Ministerien bislang von der Wahrnehmung und Praxis geprägt, dass der Bildungssektor gänzlich Teil der Entwicklungszusammenarbeit und damit dem BMZ zuzuordnen sei. Eine enge und institutionalisierte Koordinierung zwischen BMZ und AA scheint daher für den Bildungssektor als nicht zwingend notwendig angesehen zu werden.

## Kapazitäten

Da Anzahl und Dauer von Krisen und Konflikten global zunehmen, wächst die Bedeutung lokaler Kapazitäten. Global herrscht weitgehend Konsens darüber, dass humanitäre Hilfe verstärkt an lokalen Strukturen ausgerichtet werden muss und daher auch die Kapazitätenbildung der lokalen Akteure ein zentrales Anliegen ist. Gleichwohl ist in der Praxis nach wie vor sichtbar, dass internationales Engagement dem Aufbau von Parallelstrukturen Vorschub leistet. Die deutschen Akteure selbst sehen sich bzw. ihre eigenen Kapazitäten im Bildungssektor insgesamt gut aufgestellt. Sofern das Thema Bildung in Krisen und Konflikten eine breitere und systematischere Bearbeitung finden soll, müssten jedoch auch hier zusätzliche Kapazitäten geschaffen werden.

## Rechenschaftslegung

Hinsichtlich der Rechenschaftslegung besteht eine Herausforderung darin, dass der Bildungssektor häufig als Querschnittsaufgabe in andere Bereiche eingeht und damit unsichtbar wird. Gleichwohl war es allen Akteuren, die für diese Studie befragt wurden, möglich, mit etwas Mehraufwand Daten zu generieren, die deutlich differenzierter sind als etwa die DAC-Statistiken. Um die Transparenz zu erhöhen, ist es entscheidend, dass differenzierte Daten verstetigt nachgefragt werden, um z. B. längerfristige Trends sichtbar machen zu können.

## Education Cannot Wait

Die Initiative *Education Cannot Wait* befindet sich noch in der Aufbauphase. Gleichwohl kann die Bundesregierung bereits jetzt diese Aufbauphase konstruktiv unterstützen, mitgestalten und ihre Expertise im Bildungssektor einbringen. Die Studie skizziert hierzu verschiedene mögliche Aufgabenfelder.

## Fazit

Die Betroffenen selbst – so das Ergebnis verschiedener Studien – messen Bildung einen hohen Stellenwert bei. Dies findet noch keine ausreichende, trotzdem aber eine wachsende Beachtung durch Akteure der humanitären Hilfe. Diese tendenziell zunehmende Sensibilisierung für Bildungsbedarfe in frühen Phasen der humanitären Intervention bietet Chancen. Sie sollte genutzt werden, um sicherzustellen, dass in humanitären Appeals (Finanzierungsaufrufen) die Bedarfe im Bildungssektor realistisch erfasst werden und in die Datengrundlage zu Bedarfen eingehen.

Trotz vieler Probleme, die im Rahmen der Studie benannt werden, kommen verschiedene Interviewpartner/innen zu dem Schluss, dass aktuell ein Umdenken einsetzt und Akteure der humanitären Hilfe wie auch der Übergangshilfe eine differenziertere Wahrnehmung zum Thema Bildung in Krisen und Konflikten entwickeln.

Dies gilt es zu nutzen, um längere einschneidende Lücken in den Bildungswegen der Menschen zu vermeiden, die von Kriegen, Krisensituationen und Flucht betroffen sind. Für Menschen, die oftmals alles verloren haben, ist ein kontinuierlicher Zugang zu Bildung Teil ihres Potenzials für eine bessere Zukunft.

# **EXECUTIVE SUMMARY**

## **BACKGROUND AND AIM OF THE STUDY**

Access to education for children and young people in crises and conflict situations is severely restricted. While the number of children without adequate access to education is declining globally, figures continue to rise in crises situations and conflicts: In the 35 countries affected by conflicts, around 75 million children between three and 18 years of age have no or inadequate educational opportunities. The *Education Cannot Wait* initiative, launched at the World Humanitarian Summit in Istanbul, May 2016, provides a response to this situation. *Education Cannot Wait* aims to serve as a global platform for education in crises and conflicts, to involve all relevant actors and to have its own resources in order to initiate and promote concrete measures. Against this background, the aim of the present study is to investigate the Federal Government's commitment to education in the context of crises and conflicts. The study focuses on humanitarian aid and transition assistance as well as the transition to development cooperation.

The study includes a literature review, the analysis of data from the United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Aid (*UN-OCHA Financial Tracking Service*) and the analysis of a total of 14 qualitative interviews. The engagement of the Federal Government is considered along the following thematic areas:

a) political will, b) financing, c) planning and response, d) capacity, and e) accountability. On the basis of this analysis, the study provides a set of recommendations on how the Federal Government's commitment can be expanded. This will include a particular focus on how the potential of the *Education Cannot Wait* initiative can be integrated and strengthened, and how synergies can be created or intensified.

## **KEY FINDINGS OF THE STUDY**

### **Political will and conceptualization**

The Federal Government highlights education as a key area and one of the priorities of development cooperation. Nevertheless, the education sector plays a minor role, particularly in humanitarian aid as well as transitional aid. Education is primarily perceived as a theme of development cooperation and being a BMZ area of responsibility. The integration of education measures in sectoral or target-oriented strategy papers is often not coherent, in some cases even contradictory. Basic education measures, despite being a human rights priority, are scarce.

### **Financing**

Germany is, in absolute terms, one of the larger donors of development cooperation and has recently even increased its commitments. In relation to its economic strength, however, Germany is more in the midrange of international donors. Current data on the promotion of education in crises and conflicts suggest a significant growth in the education sector, especially in 2016. This seems to be closely linked to the challenges posed by the evacuations from Syria and has not yet been reflected in an overall percentage increase in the education sector. Until now, the Federal Government has not set any binding financial targets for implementing education measures in the context of crises and conflicts.

### **Planning and response**

Humanitarian aid „from a single source“ is intended to counter a fragmentation and to contribute to the effective coordination of BMZ and AA measures. At the same time, interface management as well as the cross-departmental planning of the ministries have hitherto been shaped by the perception and practice that the education sector is entirely a part of develop-

ment cooperation and thus the BMZ. Therefore, close and institutionalized coordination between BMZ and AA is not viewed to be a necessity for the education sector.

## Capacities

As the number and duration of crises and conflicts increases globally, the strengthening of local capacities gains more and more importance. Globally, there is broad consensus that humanitarian aid needs to be geared more closely to local structures, and therefore the capacity building of local actors is a central concern. At the same time, international engagement encourages the building of parallel structures. German actors view themselves as well positioned in the education sector. However, additional capacities need to be created if education in crises and conflicts is to be addressed in a more coherent and systematic manner.

## Accountability

In terms of accountability, the main challenge lies in the fact that education often is a crosscutting task embedded in other sectors and hence, becomes invisible. Nonetheless, stakeholders interviewed for the purpose of this study were able to provide more detailed data than the DAC statistics. In order to increase transparency, it is also critical that detailed and disaggregated data is available also for extended periods of time to visualize general trends and developments.

## Education Cannot Wait Initiative

The *Education Cannot Wait* initiative is still in the build-up phase. At the same time, the Federal Government can already support this initiative constructively, shape it and contribute its expertise in the education sector. Here, the study maps out a number of possible interventions.

## Conclusions

The findings of various studies indicate that persons affected by conflicts and crises attach particular importance to education and that humanitarian aid actors pay increasingly attention to this. Increasing awareness of educational needs in the early stages of humanitarian intervention provides a window of opportunity. This should be used to ensure that humanitarian appeals capture accurately existing education needs on the basis of robust data.

In spite of the many problems identified in the study, various interviewees come to the conclusion that there is a current rethink and that actors of humanitarian aid and transitional aid develop a more differentiated perception on the issue of education in crises and conflicts. These must be used to avoid widening gaps in the educational pathways of people affected by wars, crisis situations and displacement. For people who often have lost everything, continuous access to education is part of their potential for a better future.

# 1. EINLEITUNG

## 1.1 ARBEITSAUFTRAG UND METHODIK

Die Globale Bildungskampagne ist ein weltweites Bündnis von Nichtregierungsorganisationen und Bildungsgewerkschaften, das sich dafür einsetzt, dass alle Menschen ihr Recht auf eine gute, inklusive Bildung verwirklichen können. Die deutsche Koalition der Globalen Bildungskampagne umfasst zurzeit die Organisationen Christoffel-Blindenmission (cbm), Don Bosco Mission, Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW), Kindernothilfe, Oxfam Deutschland, Plan Deutschland, Save the Children Deutschland, das Deutsche Komitee für UNICEF, Welthungerhilfe, World University Service und World Vision.



### Ziel der Studie und Arbeitsauftrag

Ziel der Studie ist es, das Engagement der Bundesregierung im Bereich Bildung im Kontext von Krisen und Konflikten zu eruieren. Der Fokus liegt hierbei auf Maßnahmen der humanitären Hilfe und der Übergangshilfe sowie dem Übergang zur Entwicklungszusammenarbeit. Im Zentrum der Studie steht die Frage, welchen Stellenwert die deutsche Bundesregierung der Förderung von Bildung im Kontext von Krisen und Konflikten einräumt und welche Umsetzung daraus folgt. Vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen rund um den *World Humanitarian Summit* im Mai 2016 und der Etablierung des neuen Fonds *Education Cannot Wait* soll sich die Studie hierbei auf die Analyse sowohl der faktischen Auszahlungen des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und des Auswärtigen Amtes (AA) als auch auf die Koordination, Strukturen und Schnittstellen beider Ressorts konzentrieren. Basierend auf dieser

Analyse soll die Studie eine Bewertung des Potenzials von *Education Cannot Wait* vornehmen und Empfehlungen für das weitere Engagement der deutschen Bundesregierung aussprechen. Die Ausschreibung der Studie findet sich in Annex I.

## Zeithorizont und Methodik

Die Arbeit an der Studie begann im Mai 2016. Als erstes Ergebnis wurde kurz vor dem *World Humanitarian Summit* ein Fact Sheet zu Bildung in der humanitären Hilfe zusammengestellt. Die eigentliche Studie wurde im Zeitraum von Juni bis November 2016 umgesetzt.<sup>1</sup> In die Studie sind eine Literaturrecherche, die Auswertung von Daten des Finanzüberwachungsdienst (Financial Tracking Service) aus dem Büro der Vereinten Nationen zur Koordinierung der humanitären Hilfe (UN-OCHA) sowie die Auswertung von insgesamt 14 qualitativen Interviews eingegangen.<sup>2</sup>

Weitere 15 mögliche Interviewpartner/innen wurden angefragt, standen jedoch leider nicht für ein Gespräch zur Verfügung. Eine Literaturliste wie auch eine Liste der Gesprächspartner/innen finden sich in Annex II und III. Die Befragungen wurden zwischen Juli und Oktober 2016 als halb-strukturierte Interviews auf Grundlage eines Leitfragenkataloges geführt. Dieser findet sich in Annex IV. Die Wiedergabe der Inhalte aus den qualitativen Interviews orientiert sich am DAC-Standard, wie er auch in Evaluierungen Anwendung findet, d. h., einzelne Aussagen werden im Text nicht einzelnen Interviewpartnern/innen zugeordnet, es wird jedoch darauf verwiesen, wenn Sachverhalte oder Einschätzungen direkt aus den Interviews herühren. Die Mitgliedsorganisationen der Globalen Bildungskampagne selbst haben im Kontext dieser Studie verschiedene Rollen inne. Sie sind sowohl Stakeholder des politischen Prozesses zur Ausgestaltung von Bildungsmaßnahmen im Kontext von Krisen und Konflikten als auch Experten und Expertinnen zum Thema und darüber hinaus Auftraggeber dieser Studie. Als Auftraggeber hat die Globale Bildungskampagne Gelegenheit erhalten, die Studie in einer Entwurfsversion zu kommentieren.

Da der Arbeitsauftrag einen expliziten Bezug zur Initiative *Education Cannot Wait* beinhaltet, folgt die Gliederung dieser Studie dem Analyseaufbau von *Education Cannot Wait*, wie vom Overseas Development Institute in der Publikation ***Education Cannot Wait: proposing a fund for education in emergencies***<sup>3</sup>

Die strukturellen Hindernisse für einen Bildungszugang in Krisen und Konflikten sind dort in die folgenden thematischen Bereiche aufgeteilt:

a) politischer Wille, b) Finanzierung, c) Planung und Reaktion (Response), d) Kapazitäten und e) Rechenschaftslegung (Accountability). Die Anlehnung an diesen Aufbau erleichtert es, Bezüge zur vorliegenden Analyse herzustellen.

## 1.2 BILDUNG IN KRISEN UND KONFLIKTEN

Rund 75 Millionen Kinder zwischen drei und 18 Jahren haben in 35 von Konflikten betroffenen Ländern keinen ausreichenden Zugang zu Bildung. Während die Zahl der Kinder ohne adäquaten Bildungszugang in den letzten 15 Jahren weltweit insgesamt um rund die Hälfte abgenommen hat, hat sich die Zahl der Kinder ohne Bildungszugang in Krisensituationen demgegenüber deutlich erhöht. Hierzu zählen über 17 Millionen Flüchtlinge und intern Vertriebene.<sup>4</sup> Allein in den letzten fünf Jahren sind mindestens 15 neue Konflikte ausgebrochen oder wieder entflammt. Darunter jene in Syrien, Irak, Südsudan, Zentralafrikanische Republik, Burundi, Jemen, Ukraine und Myanmar.<sup>5</sup> So besuchen nur 50

<sup>1</sup> Der Gesamtauftrag umfasste einen Rahmen von 25 Arbeitstagen.

<sup>2</sup> Gängige Begriffe der Entwicklungszusammenarbeit sind im Bericht abgekürzt (z. B. AA, BMZ, DAC, EZ sowie UNICEF). Bildungsspezifische Begriffe und Institutionen sind ausgeschrieben. Englische Begriffe werden verwendet oder deutschen Begriffen in Klammern zugefügt, wenn ihre Konnotationen schwer übersetzbar sind, z. B. Appeal, Response und Accountability.

<sup>3</sup> Nicolai, S., et al. (2016a): *Education Cannot Wait: proposing a fund for education in emergencies*. London: ODI.

<sup>4</sup> Nicolai, S., et al. (2016a): *Education Cannot Wait: proposing a fund for education in emergencies*. London: ODI, Seite 10.

<sup>5</sup> UNHCR (2015): Worldwide displacement hits all-time high as war and persecution increase. 18 June 2015. <http://www.unhcr.org/news/latest/2015/6/558193896/worldwide-displacement-hits-all-time-high-war-persecution-increase.html> (abgerufen am 6. Oktober 2016).

Prozent aller Flüchtlingskinder eine Grundschule und nur 25 Prozent aller jugendlichen Flüchtlinge eine Sekundarschulstufe. Allerdings lassen sich erhebliche Unterschiede feststellen. Die Einschulungsquoten im Primarschulbereich in manchen Flüchtlingscamps in Ägypten, Iran und Jemen liegen bei durchschnittlich 80 Prozent, aber nur bei 43 Prozent in Pakistan und 56 Prozent in Äthiopien.<sup>6</sup> Auch Naturkatastrophen und andere Krisensituationen haben verheerende Auswirkungen auf die Bildungschancen von Kindern in den betroffenen Regionen. Das *UN Office for Disaster Risk Reduction* hat 2012 errechnet, dass Katastrophen den Schulbesuch von rund 175 Millionen Kindern jährlich beeinträchtigen. So leben rund 875 Millionen Kinder in Erdbebengebieten wie z. B. Nepal.<sup>7</sup> Durch die Ebola-Krise hatten laut UNICEF 2013 in den betroffenen Ländern rund fünf Millionen Kinder keinen Zugang zu Schulen.<sup>8</sup> Mädchen sind in Konfliktregionen besonders benachteiligt. Die Wahrscheinlichkeit, dass sie keinen Schulzugang haben, ist zweieinhalb Mal höher als bei Jungen.<sup>9</sup> Nach dem *United Nations High Commissioner for Refugees* waren 2015 im Flüchtlingscamp Kakuma in Kenia nur 38 Prozent aller Grundschulkinde Mädchen; im Südsudan nur rund 40 Prozent im selben Jahr. Bei afghanischen Flüchtlingsmädchen liegt die Schulabbruchsquote bei 90 Prozent.<sup>10</sup> Auch Kinder mit

Behinderungen haben verstärkte Zugangsprobleme und ihre Bildungsbedürfnisse werden in Maßnahmen der humanitären Hilfe nur unzureichend berücksichtigt. Der Zugang von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen ist schon unter stabilen Lebensumständen schwierig. In Krisensituationen erhöhen sich diese Schwierigkeiten, z. B. durch Lücken bei humanitären Registrierungsprozessen und dem damit verbundenen Zugang zu Versorgungsangeboten oder durch den Verlust von Hilfs- und Mobilitätsmitteln. Schließlich befinden sich unter den geflüchteten Menschen auch eine große Anzahl Erwachsener, die einen großen Teil ihrer Schulbildung versäumt haben. Wenn es um Perspektiven auch für die sehr zahlreichen arbeitslosen Jugendlichen und jungen Erwachsenen in Kriegs- und Krisensituationen geht, sind spezifische non-formale Berufsbildungsangebote in Richtung „skills development“ unabdingbar. Die Herausforderungen, die Kindern und Jugendlichen in Krisen- und Konfliktsituationen den Zugang zu Bildung erschweren oder gänzlich verwehren, sind vielfältig und beinhalten u. a.:<sup>11</sup>

#### Schulen sind verstärkt Ziele gewalttätiger Übergriffe:

So stellte die *Global Coalition to Protect Education from Attack* (GCPEA) fest, dass zwischen 2009 und 2013 über 9500 Übergriffe auf Bildungseinrichtungen in rund 70 Ländern weltweit stattfanden.

#### Zunehmende Binnenvertreibung und Flucht: Gemäß

dem *United Nations High Commissioner for Refugees* waren 2015 knapp 65,3 Millionen Menschen gewaltsamer Vertreibung ausgesetzt, die höchste Anzahl seit 1945. Hier eingeschlossen sind intern Vertriebene, Asylsuchende und Flüchtlinge.<sup>12</sup>

#### Trend zu langanhaltenden Konflikt-/Fluchtsituationen:

Erschwerend kommt hinzu, dass die Dauer, für die Zwangsvertriebene Vertreibung und Exil ausgesetzt sind, zunimmt. Dies beeinträchtigt die Aussicht auf umfassende Lösungen zur Sicherstellung des Bildungszugangs. Im Jahr 2014 betrug die durchschnittliche Dauer von Flucht- und Exilsituationen bei 33 anhaltenden

<sup>6</sup> UNHCR/UNESCO, *Global Education Monitoring Report* (Hrsg.) (2016): No more excuses. Provide education to all forcibly displaced people. Policy Paper 26, Seite 2–4.

<sup>7</sup> Save the Children (2015): What do children want in times of emergencies and crisis? – They want an education. [https://www.savethechildren.org.uk/sites/default/files/images/What\\_Do\\_Children\\_Want1.pdf](https://www.savethechildren.org.uk/sites/default/files/images/What_Do_Children_Want1.pdf) (abgerufen am 6. Oktober 2016).

<sup>8</sup> UNICEF (2015): Ebola: Getting to zero – for communities, for children, for the future. [https://www.unicef.org/publications/files/Ebola\\_Getting\\_to\\_zero\\_Mar\\_2015.pdf](https://www.unicef.org/publications/files/Ebola_Getting_to_zero_Mar_2015.pdf) (abgerufen am 6. Oktober 2016).

<sup>9</sup> Nicolai, S., et al. (2016a): *Education Cannot Wait: proposing a fund for education in emergencies*. London: ODI, Seite 10.

<sup>10</sup> UNHCR/UNESCO, *Global Education Monitoring Report* (Hrsg.) (2016): No more excuses. Provide education to all forcibly displaced people. Policy Paper 26, Seite 7.

<sup>11</sup> Die folgende Vorstellung wichtiger Hindernisse folgt in dieser Zusammenstellung keiner spezifischen einzelnen Quelle, sondern aggregiert die wichtigsten Faktoren aus der Literaturanalyse. Die Liste erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

<sup>12</sup> UNHCR (2016): With 1 human in every 113 affected, forced displacement hits record high. 20 June 2016. <http://www.unhcr.org/news/latest/2016/6/5763b65a4/global-forced-displacement-hits-record-high.html>. (abgerufen am 5. November 2016).

Krisen rund 25 Jahre, fast dreimal länger als noch in den frühen 1990er-Jahren. Das AA geht davon aus, dass eine Vertreibungssituation im Durchschnitt 17 Jahre andauert.<sup>13</sup> Damit steigt der Bedarf an langfristiger Planung und Lösungsansätzen, die deutlich über kurzfristige Notfallversorgung hinausgehen.

**Armut und Kinderschutzverletzungen:** Familien in Krisensituationen sind vergleichsweise häufiger von Armut betroffen, was auch zu größeren Risiken für Kinder und Jugendliche führt. Insbesondere Flüchtlingsfamilien, die nicht in Flüchtlingscamps untergebracht sind, sondern in Selbstorganisation in Städten der Aufnahmeländer wohnen, sind höheren Armutsrisiken ausgesetzt. Infolgedessen werden Kinder und Jugendliche gezwungen, zum Familieneinkommen beizutragen. Weiterhin steigt gerade für Mädchen aus Flüchtlingsfamilien die Gefahr, Zwangs- und Kinderehen unterworfen zu werden. So werden bspw. in Pakistan Kinderehen und Schwangerschaften im Teenageralter als entscheidende Hindernisse für die Fortsetzung der schulischen Bildung afghanischer Flüchtlingsmädchen genannt.

**Mangel an materieller Unterstützung und psychosozialer Betreuung:** Oftmals werden Bildungsangebote nicht durch materielle Unterstützung oder Angebote psychosozialer Betreuung ergänzt. Beides ist aber wesentlich, um Kindern in Krisensituationen nicht nur den Zugang zum, sondern auch den Verbleib im Schulsystem zu ermöglichen.

**Mangelversorgung im Aufnahmeland:** Trotz des momentanen Zustroms von Flüchtlingen nach Europa werden rund 86 Prozent aller Flüchtlinge in Entwicklungsländern aufgenommen.<sup>14</sup> Viele der Aufnahmeländer haben selbst keine ausreichenden Bildungssysteme und keine Kapazitäten, größere Flüchtlingsgruppen zu versorgen. Zudem sind Flüchtlinge häufig in wirtschaftlich benachteiligten oder strukturschwachen Regionen angesiedelt, was den Zugang zu Bildung zusätzlich erschwert.

**Konzentration von Bildungsangeboten in Flüchtlingscamps:** Oftmals sind Bildungsangebote in offiziellen, unter UN-Koordination stehenden Aufnahmecamps konzentriert. So waren bspw. Ende 2015 85 Prozent der aus Syrien geflohenen Kinder und Jugendlichen in Flüchtlingscamps in der Türkei im formellen Bildungssystem registriert. Im Vergleich traf dies nur für 30 Prozent derjenigen Kinder und Jugendlichen zu, deren Familien in privaten Unterkünften in den Städten untergekommen waren.<sup>15</sup>

**Parallelstrukturen:** Die Einbindung in nationale Bildungssysteme ist in der Regel die nachhaltigste Lösung. Wo hierzu die Kapazitäten fehlen, leisten nicht-staatliche Akteure, so z. B. kirchliche Träger oder NGOs, wichtige Bildungsaufgaben. In diesen Fällen ist die staatliche Anerkennung der Angebote erforderlich, bedeutet aber oftmals eine Herausforderung. So ist ein Zugang zu anerkannten Abschlüssen und damit zu einer Fortsetzung des Bildungswegs nicht immer gewährleistet.

<sup>13</sup> Auswärtiges Amt (2016b): Strategie des Auswärtigen Amtes zur humanitären Hilfe in Situationen von Flucht und Vertreibung. Dokument ohne Jahresangabe (angenommenes Erscheinungsjahr 2016). Seite 8.

<sup>14</sup> UNHCR/UNESCO, Global Education Monitoring Report (Hrsg.) (2016): No more excuses. Provide education to all forcibly displaced people. Policy Paper 26, Seite 4.

<sup>15</sup> UNHCR/UNESCO, Global Education Monitoring Report (Hrsg.) (2016): No more excuses. Provide education to all forcibly displaced people. Policy Paper 26, Seite 6.

**Unzureichende Datenlage:** Ein großes Hindernis bilden weiterhin die unzureichende Datenlage sowie die ungenügende Datendisaggregation. So werden insbesondere Daten solcher Flüchtlingsgruppen nur unzureichend erfasst, die nicht vom Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen registriert und versorgt werden. Darüber hinaus werden kaum Daten zu Lernergebnissen erfasst, sondern häufig nur der physische Schulbesuch als solcher. Die Rolle von Bildungsangeboten in Krisen und Konflikten geht weit über das reine Lehrangebot hinaus. So bieten gute Bildungsangebote Kindern in Konflikt- und Notfallsituationen Stabilität und Struktur. Sie stellen einen Schutzraum zur Verarbeitung von Erlebtem sowie eine Möglichkeit zur Bereitstellung psychosozialer Betreuungsangebote dar. Schulische Einrichtungen können gegen Risiken wie Ausbeutung, Kinderarbeit, Gewalt und sexuelle Übergriffe schützen. Weiterhin können Bildungsangebote für die von Konflikten betroffenen Gemeinschaften eine wichtige stabilisierende Funktion haben.

### 1.3 EDUCATION CANNOT WAIT: ANALYSERASTER UND HANDLUNGSANSÄTZE

In Reaktion auf die massiv erhöhten humanitären Bedarfe hat der Generalsekretär der Vereinten Nationen 2012 den ersten *World Humanitarian Summit* für das Jahr 2016 einberufen. In Vorbereitung hierzu gab der Generalsekretär den Bericht „*One Humanity: Shared Responsibility, A vision of how the global response should be reorganised*“ heraus. Der Bericht umfasst eine Agenda mit fünf Kernverantwortlichkeiten. Der Bildungsbereich wird im Rahmen der dritten Verantwortung, „niemanden zurückzulassen“ („leave no one behind“), besonders hervorgehoben. Der Bericht ruft weiter dazu auf, hierfür ausreichende Mittel zur Verfügung zu stellen. Als Ergebnis des von der norwegischen Regierung initiierten *Oslo Summit on Education for Development*<sup>16</sup> wurde 2015 der Vorschlag formuliert, eine globale Plattform für Bildung in Krisensituationen ins Leben zu rufen, welche alle relevanten Akteure umfasst und über eigene Mittel für konkrete Bildungsmaßnahmen verfügt. Auf dieser Grundlage wurde das *Overseas Development Institute* von einer Gruppe verschiedener Akteure im Bildungsbereich (UNICEF, der Sondergesandte der UN für Bildung, die Globale Partnerschaft für Bildung) beauftragt, ein entsprechendes Konzept auszuarbeiten. Finanziert wurde die Arbeit durch das britische *Department for International Development*, die norwegische Regierung sowie die *U.S. Agency for International Development*. Im Rahmen des *World Humanitarian Summit* in Istanbul am 23. und 24. Mai 2016 wurde dann *Education Cannot Wait* lanciert.

**Analyse- und Strategieraster:** Grundlage der Initiative *Education Cannot Wait* ist ein Analyse- und Strategieraster, welches auf fünf sogenannten systemischen Reaktionslücken („response gaps“) des humanitären Hilfesystems für den Bildungssektor in Krisensituationen aufbaut.

<sup>16</sup> Für weiterführende Informationen zu diesem Gipfel siehe u. a. [https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/summit\\_education/id2407020/](https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/summit_education/id2407020/) (abgerufen am 9. Dezember 2016).

**Ziele:** *Education Cannot Wait* will die am stärksten benachteiligten Kinder und Jugendlichen erreichen. Die Zielformulierung basiert auf einer ermittelten

## **EDUCATION CANNOT WAIT**

<b>REAKTIONSLÜCKE / „RESPONSE GAP“</b>	<b>FUNKTION UND STRATEGIE</b>
Bildung in Krisensituationen hat keine hohe Priorität und erfährt nur uneinheitliche Aufmerksamkeit.	<b>Anregung politischen Engagements:</b> Erhöhung der Aufmerksamkeit mit dem Ziel größerer Verteilungsgerechtigkeit der Response-Maßnahmen und einem Schwerpunkt auf besonders verletzte Gruppen.
Keine ausreichenden Mittel um alle Bedarfe im Bereich Bildung in Krisensituationen zu decken. Deckungslücken insbesondere bei 'vergessenen Krisen.' Unterbrechung von Bildungswegen durch unzureichende Zusammenarbeit und Koordination relevanter Akteure.	<b>Generierung und Verteilung zusätzlicher finanzieller Mittel:</b> Zusätzliche Mittelbeschaffung und ausgewogener Einsatz für entsprechende Interventionen.
Unterbrechung von Bildungswegen durch unzureichende Zusammenarbeit und Koordination relevanter Akteure.	<b>Gemeinsame Planung und Response:</b> Zusammenfassung von Leistungen im Bereich humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit zugunsten nationaler Strategien und Maßnahmen.
Unzureichende Kapazitäten auf nationaler und internationaler Ebene zur Planung und Durchführung von Bildungsinterventionen in Krisensituationen.	<b>Stärkung von Kapazitäten:</b> Stärkung individueller und institutioneller Kapazitäten sowie Verbesserung der Durchführungssysteme
Fehlende Daten und Analyse erschwert Entscheidungsfindung bezüglich Priorisierung, Ressourcenallokation und Implementierung.	<b>Verbesserung der Rechenschaftslegung (Accountability):</b> Generierung und Austausch von Wissen über Bedarfe und belegte Qualitätsansätze im Bereich Bildung in Krisensituationen zur Verbesserung der Durchführungssysteme.

Darstellung: *Education Cannot Wait* – Analyse- und Strategieraster<sup>17</sup>

Finanzierungslücke von jährlich 8,5 Milliarden US-Dollar oder 113 US-Dollar pro Kind. Diese ergibt sich aus den durchschnittlichen Kosten von jährlich 157 US-Dollar pro Kind und der erwarteten Deckung durch bereitgestellte Geberfinanzierung von 44 US-Dollar pro Kind. Zugrunde gelegt ist eine Gruppe von rund 75 Millionen Kindern zwischen drei und 18 Jahren, deren Bildungszugang durch Krisensituationen beeinträchtigt ist. Als erstes Etappenziel bis 2020 strebt *Education Cannot Wait* an, zusätzliche finanzielle Ressourcen von insgesamt 3,85 Milliarden US-Dollar zu mobilisieren. Damit sollen im Jahr 2020, so die Annahme, ca. 18 Prozent der von Krisen betroffenen Kinder und Jugendlichen verbesserte Bildungsmöglichkeiten haben.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Nach Nicolai, S., et al. (2016a). *Education Cannot Wait: proposing a fund for education in emergencies*. London: ODI.

<sup>18</sup> Ebd., Seite 9.

**Struktur:** *Education Cannot Wait* soll zum einen durch den Aufbau einer *Education Crisis Platform* zur Steuerung der Initiative verwirklicht werden. Jene beinhaltet zur strategischen Ausrichtung eine *High Level Steering Group* und ein *Executive Committee* zum Management und zur Finanzaufsicht. Ein Sekretariat soll die laufende Verwaltung von *Education Cannot Wait* übernehmen. Zudem soll ein sogenanntes *Constituency Forum*, bestehend aus Vertretern der Zivilgesellschaft, eine verstärkte Partizipation an *Education Cannot Wait* ermöglichen. Der *Education Cannot Wait* Fund fungiert als operatives Instrument der Initiative mit vier spezifischen Finanzierungsinstrumenten: *Rapid Response Mechanism*, *Multi-Year Support Window*, *Pop-Up Funds* und *Catalytic Support Grants*.

### Aktueller Stand

*Education Cannot Wait* befindet sich zurzeit (November 2016) in einer Aufbauphase, in welcher wesentliche Entscheidungsstrukturen und Managementprozesse noch definiert werden. Angedacht sind eine *Start-up-Phase* von ca. ein bis zwei Jahren, eine *Scaling-up-Phase* von drei bis fünf Jahren sowie eine sogenannte *At Scale-Phase* von sechs bis 15 Jahren. Die *High-Level Steering Group* kam erstmals im September 2016 zusammen.<sup>19</sup> Das *Education Cannot Wait*-Sekretariat soll in einer angedachten Übergangsphase von ein bis zwei Jahren von UNICEF geführt werden. Anschließend soll der Fonds an eine noch zu bestimmende Institution angegliedert werden. Obwohl noch keine verbindlichen Entscheidungen getroffen wurden, wird es sich hierbei aller Voraussicht nach um die *Global Partnership for Education* handeln. Dieser Schritt wird u. a. auch von der

*Global Campaign for Education* gefordert, welche die *Global Partnership for Education* als naheliegende Institution ansieht.<sup>20</sup> Laut Aussage eines Interviewpartners wird eine diesbezügliche Entscheidung erst für Ende 2017 erwartet. So wird zurzeit eine Beraterfirma beauftragt, für *Education Cannot Wait* ein Managementsystem sowie auch Vergabe- und Finanzierungsmodalitäten des Fonds zu konzipieren. Dieser Entwicklungsprozess wird durch Konsultationen mit der Zivilgesellschaft begleitet und soll Anfang 2017 abgeschlossen sein. Auch ist die Stellenbesetzung für die Position des Direktors/der Direktorin wie auch weiterer administrativer Stellen des Sekretariats noch nicht abgeschlossen, so dass UNICEF entsprechende Aufgaben zurzeit ohne zusätzliche Kapazitäten wahrnimmt. Obwohl es in dieser konstituierenden Phase von *Education Cannot Wait* noch zu früh ist, Schlussfolgerungen über den Mehrwert des Fonds für den Bildungsbereich im humanitären Kontext anzustellen, lassen sich erste Beobachtungen zusammenfassen:

### Generierung zusätzlicher finanzieller Mittel

*Education Cannot Wait* möchte nicht in Konkurrenz mit anderen Sektoren und Akteuren der humanitären Hilfe treten; die reine Umwidmung finanzieller Mittel aus anderen Bereichen der humanitären Hilfe soll vermieden werden. Dies ist ein klares Anliegen von *Education Cannot Wait* und wird auch seitens relevanter zivilgesellschaftlicher Akteure, etwa der *Global Campaign for Education*, eingefordert.<sup>21</sup>

Aus diesem Grund soll *Education Cannot Wait* zusätzliche Mittel neuer Geber akquirieren, auch aus dem Privatsektor und von Stiftungen. Im Rahmen der Lancierung von *Education Cannot Wait* anlässlich des *World Humanitarian Summit* haben die EU, die Niederlande, Großbritannien und die Vereinigten Staaten finanzielle Zusagen für 2017 gemacht, so dass am Ende des Gipfels rund 50 Prozent der angestrebten Ressourcen für das erste Jahr zugesichert wurden. Anlässlich der 71. Vollversammlung der Vereinten Nationen erfolgten weitere Zusagen seitens Dänemark, Kanada

<sup>19</sup> Teilnehmer der ersten Zusammenkunft: Tariq Al-Gurg (CEO, Dubai Cares), Marie-Claude Bibeau (Entwicklungsminister, Kanada), Tarald Brautaset (Botschafter, Norwegen), Gordon Brown (Vorsitz), Julia Gillard (Vorsitz, Global Partnership for Education), Jakaya Kikwete (ehem. Präsident Tansanias), Anthony Lake (Verantwortlicher Direktor, UNICEF); Eric Postel (USAID), Elias Bou Saab (Bildungsminister, Libanon), weitere Repräsentanten von UNESCO, DFID, INEE und UNHCR. *Save the Children* (2016): *A Fund for education in emergencies*. 3. Oktober 2016. Nicht veröffentlichte PPT.

<sup>20</sup> *Global Campaign for Education* (2016): *Ensuring education does not wait*. GCE Briefing. Noch unveröffentlicht, Seite 1.

<sup>21</sup> *Global Campaign for Education* (2016): *Ensuring education does not wait*. GCE Briefing. Noch unveröffentlicht.

## **EDUCATION CRISIS PLATFORM (Steuerung)**

### **HIGH LEVEL STEERING GROUP**

Strategische Ausrichtung;  
10-15 Mitglieder: Regie-  
rungs- u. Ministerebene;  
Privatsektor; Führungs-  
ebene multilateraler  
Organisationen u. NGOs

### **EXECUTIVE COMMITTEE**

Management u. Finanz-  
aufsicht; max. 15 Mitglie-  
der: von Krisen betroffene  
Regierungsvertreter,  
bilaterale Geber, UN  
Organisationen, NGOs

### **CONSTITUENCY FORUM**

Erweiterte Stakeholder-  
Gruppe zur stärkeren  
Partizipation und Enga-  
gement

### **SECRETARIAT**

Laufende Verwaltung  
der Plattform und des  
Funds; z. Z. Unterbrin-  
gung und Verwaltung  
bei UNICEF in New York

## **EDUCATION CANNOT WAIT FUND (Operationen)**

### **BREAKTHROUGH FUND (95%)**

#### **RAPID RESPONSE MECHANISM**

Unmittelbare Hilfe in  
Krisensituationen /  
Anschubfinanzierung

#### **MULTI-YEAR SUPPORT WINDOW**

Bereitstellung von  
Fördermitteln für einen  
maximalen Zeitraum  
von 5 Jahren auf  
Grundlage eines  
Länderplans

#### **POP-UP FUNDS**

Mittelzuwendung in  
Krisen für spezifische  
Länder, Regionen oder  
einzelne, zweckge-  
bundene Bereiche des  
Länderplans

### **ACCELERATION FACILITY (5%)**

#### **CATALYTIC SUPPORT GRANTS**

Unterstützung nationaler  
Regierungen bei der  
Entwicklung von Länder-  
plänen; Investitionen in  
Better Practice; Kernfinan-  
zierung von Bildungs-  
trägern; Bereitstellung  
einer Arbeitsplattform zu  
Koordinierungszwecken

Darstellung: Aufbau der *Education Cannot Wait* Initiative<sup>22</sup>

und Frankreich von insgesamt 116,2 Millionen US-Dollar. Die Mobilisierung zusätzlicher Mittel von 100 Millionen US-Dollar wurden seitens der *Global Business Coalition for Education* (GBC) zugesagt, welche finanziell wie auch in Form von Sachleistungen durch die Mitglieder erfolgen sollen.<sup>23</sup> Obwohl es also bereits Zusagen bi- und multilateraler Geber gibt, wird entscheidend sein, ob der Fonds langfristig tatsächlich zusätzliche Mittel sichern kann, d. h. Geber tatsächlich neue Gelder freimachen und nicht vorhandene Mittel umwidmen. Wichtige Lessons Learned zur Generierung zusätzlicher Mittel könnten sich aus den Erfahrungen der *Global Partnership for Education* gewinnen lassen. Befragte in 18 Länderstudien einer 2015 durchgeführten Evaluierung der *Global Partnership for Education* wiesen bis auf wenige Ausnahmen darauf hin, dass die *Global Partnership for Education* zwar in der Mittelakquise Erfolge hatte, dabei aber trotzdem keine zusätzlichen Finanzierungen akquiriert werden konnten, da

<sup>22</sup> Nicolai, S., et al. (2016a). *Education Cannot Wait: proposing a fund for education in emergencies*. London: ODI.

<sup>23</sup> Die Sachleistungen sollen – erfasst in einer Datenbank – dem Fonds für zukünftige Maßnahmen der Notfallhilfe zur Verfügung stehen. Allerdings sind die genauen Verteilungsmodalitäten noch unklar. *Global Business Coalition for Education* (2016): *Business leads in emergencies*. [http://gbc-education.org/wp-content/uploads/2016/07/EDUCATION\\_CANNOT\\_WAIT\\_Circular.pdf](http://gbc-education.org/wp-content/uploads/2016/07/EDUCATION_CANNOT_WAIT_Circular.pdf) (abgerufen am 6. Oktober 2016).

Geldgeber gleichzeitig Streichungen oder Umwidmungen vorgenommen haben.<sup>24</sup>

### Transparenz und Rechenschaftslegung (Accountability)

Hinsichtlich Transparenz und Rechenschaftslegung wurde in den Interviews betont, dass sowohl die Entscheidungsfindungsstrukturen als auch die operativen Abläufe klarer definiert werden müssten. Die *Global Campaign for Education* fordert u. a. transparente Governance-Strukturen, die die Zivilgesellschaft einschließen.<sup>25</sup> Ein/e Interviewpartner/in merkte an, dass die Entwicklungs- und Planungsprozesse in der Aufbauzeit des Fonds vonseiten zivilgesellschaftlicher Akteure als nicht ausreichend inklusiv angesehen worden seien. Man habe sich u. a. eine stärkere Einbindung lokaler Akteure gewünscht. Mit der Einrichtung eines Constituency Boards sowie der Repräsentanz von Empfängerländern in der *High Level Steering Group* wird diesen Bedenken Rechnung getragen. Trotzdem merkte eine/r der Interviewpartner/innen an, dass es hinsichtlich der Benennung von Mitgliedern in den verschiedenen Gremien verstärkter Prozessklarheit bedürfe. Augenblicklich steht *Education Cannot Wait* vor der Herausforderung, trotz der noch nicht abgeschlossenen Festlegung von Strukturen und Prozessen bereits seine Funktionsfähigkeit zu demonstrieren. Die VN-Vollversammlung im September 2016 wurde zum Anlass genommen, die ersten Finanzierungsentscheidungen des Fonds zu treffen und insgesamt 35 Millionen US-Dollar für Bildungsprojekte in Jemen, Tschad und Syrien zur Verfügung zu stellen.<sup>26</sup>

Interviewpartner/innen haben hierbei die gegenwärtige Rolle von UNICEF aufgrund der Doppelfunktion als Träger der Initiative (Sekretariat und Mitgliedschaft im High Level Steering Committee) und als Empfänger des Fonds problematisiert. Ein/e Interviewpartner/in stellte jedoch klar heraus, dass – obwohl das Prozedere nicht als Good Practice angesehen werden könne – diese erste Finanzierungsrunde des Fonds als politisch motivierte Entscheidung zur Stärkung der Sichtbarkeit des Fonds erfolgt und damit Teil einer vorwärts gerichteten Strategie sei. Die endgültige Struktur des Fonds ist noch offen.

### Vermeidung von Parallelstrukturen

Der Anspruch von *Education Cannot Wait* ist, ein verbessertes Ineinandergreifen der Interventionen im Bereich humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit auf der Grundlage nationaler Strategien und Maßnahmen zu erwirken. In diesem Zusammenhang haben verschiedene Akteure Bedenken hinsichtlich einer möglichen Schaffung paralleler Strukturen und einer Duplizierung von Maßnahmen formuliert.<sup>27</sup> Interviewpartner/innen betonten, dass es eine Grundprämisse sei, keine eigenen operativen Strukturen in den Empfängerländern zu unterhalten, sondern auf bestehenden Koordinierungsmechanismen aufzubauen.

So gehen die Überlegungen z. B. dahin, über den *Education Cannot Wait Fund* finanzierte Projekte auf nationaler Ebene durch die bereits bestehenden *Local Education Groups* zu koordinieren. Diese sind Koordinierungsfora, mit denen die *Global Partnership for Education* zurzeit in rund 60 Partnerländern zur Erstellung nationaler Bildungspläne zusammenarbeitet. Hier sind Bildungs- und andere relevante Ministerien, nationale Bildungsinstitutionen, Geber, NGOs und relevante internationale Organisationen vertreten.<sup>28</sup> Zukünftige Finanzierungsanträge sollen dann der Zustimmung sowohl der *Local Education Groups* als auch der humanitären Bildungscluster bedürfen.

<sup>24</sup> Results for Development/Universalia (2015): Independent Interim Evaluation of the Global Campaign for Education. Volume 1 – Final Evaluation Report. 30. September 2015, Seite 48.

<sup>25</sup> Global Campaign for Education (2016): Ensuring education does not wait. GCE Briefing. Noch unveröffentlicht, Seite 1.

<sup>26</sup> Im Gespräch sind weitere Finanzierungen für Äthiopien und Haiti. Save the Children (2016): A Fund for education in emergencies, 3. Oktober 2016. Nicht veröffentlichte PPT.

<sup>27</sup> Global Campaign for Education (2016): Ensuring education does not wait. GCE Briefing. Noch unveröffentlicht.



## Stärkung von Kapazitäten

Die Stärkung individueller und institutioneller Kapazitäten sowie eine Verbesserung der Durchführungssysteme werden in der Analyse von *Education Cannot Wait* als grundlegend für ein funktionierendes humanitäres Hilfssystem angesehen. So sollen die *Catalytic Support Grants* des Fonds darauf ausgelegt werden, die Kapazitäten der Akteure hinsichtlich Planung und Strategieentwicklung, einer Generierung von Good Practice und verbesserter Koordination zu stärken. Im Rahmen der ersten Finanzierungsrunde (September 2016) hat der Fonds durch einen *Catalytic Support Grant* nun als erste übergreifende Maßnahme das *Inter-Agency Standing Committee Education Cluster*, das *Inter-Agency Network for Education in Emergencies* (INEE) und den *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) zur Stärkung ihrer Koordinierungskapazitäten mit zwei Millionen US-Dollar ausgestattet.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Die Bezeichnung kann je nach Land unterschiedlich ausfallen; bspw. „Education Coordination Group“ in Simbabwe oder „Education Technical Working Group“ in Äthiopien. Es ist nicht die Regel, dass diese Koordinierungsfora von GPE initiiert werden. So bestätigten bei einer Begutachtung 2012 insgesamt 12 von 39 LEGs, dass GPE an ihrer Gründung bzw. Stärkung beteiligt sei. Global Partnership for Education (2012): Local Education Groups: Keystone to success. 7-8 June 2012, <http://www.globalpartnership.org/content/local-education-groups-keystone-success> (abgerufen am 12. Oktober 2016).

<sup>29</sup> Save the Children (2016): A Fund for education in emergencies, 3. Oktober 2016. Nicht veröffentlichte PPT.

## **2. EINORDNUNG UND REFLEKTION DES DEUTSCHEN BEITRAGS**

Die folgenden Darstellungen zu 1. politischem Willen und Konzeptualisierung, 2. Finanzierung, 3. Planung und Reaktion (Response), 4. Kapazitäten und 5. Rechenschaftslegung (Accountability) folgen der Analyse von Defiziten und Handlungsfeldern wie in Kapitel 1.3 dargestellt. Der Beitrag Deutschlands wird – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – zusammengefasst, in dieses Analyseraster eingeordnet und reflektiert.

### **2.1 POLITISCHER WILLE UND KONZEPTUALISIERUNG**

In Konflikt- und Krisensituationen genießt Bildung – so die Analyse und Kritik durch *Education Cannot Wait* – viel zu geringe Priorität; Konflikt- und Krisensituationen erfahren je nach Region und Art des Konflikts insgesamt sehr uneinheitliche Aufmerksamkeit, was sich in vielen „vergessenen Krisen“ zeigt.

Im Folgenden überprüfen wir, ob diese Diagnose auch für Deutschland gilt, und untersuchen daher:

- wie der Bildungssektor in Konzept- und Strategiepapieren des BMZ und des Auswärtigen Amtes verankert ist,<sup>30</sup>
- wie Bildung – mit einem besonderen Augenmerk auf Grundbildung – in der humanitären Hilfe und der Übergangshilfe platziert ist und
- wie die Problematik der „vergessenen Krisen“ insbesondere vom Auswärtigen Amt aufgegriffen wird.

<sup>30</sup> Eine etwas umfassendere Darstellung findet sich in Anhang V.

<sup>31</sup> Deutscher Bundestag (2016a): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage Bildung in der Entwicklungszusammenarbeit, Seite 2, und Deutscher Bundestag (2016b), Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage Bildung in der humanitären Hilfe und Übergangshilfe, Seite 19.

<sup>32</sup> Auswärtiges Amt (2014): Konzept des Auswärtigen Amtes zur Förderung von Vorhaben der Humanitären Hilfe der Bundesregierung im Ausland, Seite 1.

### **Verankerung von Bildung in Strategien und Konzepten**

„Die Förderung der Bildung ist ein Schlüsselbereich der deutschen Entwicklungspolitik. Auch in der aktuellen Legislaturperiode bleibt Bildung ein Schwerpunkt ...“ und: „Im Einklang mit der BMZ-Bildungsstrategie ist die Förderung von inklusiver, chancengerechter und hochwertiger Bildung auch im Kontext von Krisen, Konflikten und Flucht eine Priorität ...“, so die Bundesregierung in Beantwortung zweier Kleiner Anfragen aus dem Jahr 2016.<sup>31</sup>

Dieser Einordnung des Bildungssektors als Schlüsselbereich werden die Strategien und Förderkonzepte der humanitären Hilfe und der Übergangshilfe nicht gerecht. Die **Strategie des Auswärtigen Amtes zur humanitären Hilfe im Ausland** wie auch der **Leitfaden zur Erläuterung der Aufgaben des AA und des BMZ in den Bereichen Humanitäre Hilfe und Entwicklungsfördernde und strukturbildende Übergangshilfe** (beide 2012) enthalten gar keine expliziten Bezüge zum Bildungssektor. Als typische Maßnahmen der humanitären Hilfe werden medizinische Notversorgung, Hygienemaßnahmen, Trinkwasserversorgung, Bereitstellung von Notunterkünften, Ernährungshilfe und andere Hilfsgüter („non-food items“) sowie humanitäre Schutzmaßnahmen internationaler Organisationen genannt. Auch **das Konzept des Auswärtigen Amtes zur Förderung von Vorhaben der Humanitären Hilfe der Bundesregierung im Ausland** (2014) macht sich den Bildungssektor nicht explizit zu eigen. Allerdings gibt es hier zumindest Bezüge zum UN-Cluster-System, in dem auch das Bildungscluster gleichwertig neben anderen erwähnt wird. Zentrale Zielsetzung der Förderung ist es u. a., „die Lebensgrundlagen der Hilfsbedürftigen nach akuten Notlagen so früh wie möglich

(zu) stabilisieren“<sup>32</sup>. Alles, was hierzu beiträgt, ist grundsätzlich förderfähig.

Der **Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland 2010 bis 2013** (2014) benennt als Schwerpunkte Ernährungshilfe, Water, Sanitation & Hygiene sowie humanitäres Minen- und Kampfmittelräumen. Ein besonderer Fokus gilt in der regionalen Betrachtung „vergessenen Krisen“ und sektoral Water, Sanitation & Hygiene als einem unterfinanzierten Sektor (im Vergleich mit z. B. Ernährungshilfe). Die Zusammenarbeit mit UNICEF wird betont, scheint sich aber im Wesentlichen auf ebendiesen Sektor (Water, Sanitation & Hygiene) zu beziehen und nicht oder wenig auf Bildungsmaßnahmen. Aktivitäten im Bildungsbereich werden beispielhaft und länderbezogen aufgeführt, jedoch nicht in einen Kontext strategischer Verankerung gestellt. Innerhalb der Bildungsaktivitäten erfolgt keine Differenzierung in Grund-, Sekundar-, Berufs-, Hochschul- oder non-formale Bildung. Erst in der **Strategie des Auswärtigen Amts zur humanitären Hilfe in Situationen von Flucht und Vertreibung** (2016) wird Bildung als Teil des Handlungsspektrums humanitärer Hilfe explizit genannt und dort sogar als Teil humanitärer Soforthilfe in einem sehr frühen Stadium verankert:

*„Zur Ermöglichung mittelfristiger Perspektiven im Aufnahmeland ist Bildung entscheidend und sollte daher bereits als möglichst früher Bestandteil der humanitären Soforthilfe erfolgen ...“<sup>33</sup>*

Das **BMZ-Strategiepapier der entwicklungsfördernden Übergangshilfe (ESÜH)**<sup>34</sup> (2013) benennt als Schwerpunkte soziale und produktive Basisinfrastruktur, Reintegration von Flüchtlingen und Ernährungssicherung. Bezüge zum Bildungssektor werden hergestellt unter Verweis auf Fragen der Geschlechtergerechtigkeit (Betonung der Bedeutung des Zugangs zu Bildung für Mädchen und Frauen) und als ein möglicher Aspekt im Rahmen von Maßnahmen der Ernährungssicherung (Bezug zu Schulspeisungen). Als eigenständiger Sektor

wird Bildung in diesem Papier nicht sichtbar. Fragile Situationen und lang anhaltende Krisen werden als größtes Tätigkeitsfeld der entwicklungsfördernden und strukturbildenden Übergangshilfe aufgeführt.

In **Neue Akzente der BMZ-Flüchtlingspolitik** (2016) wird der Anspruch formuliert, ein ganzheitliches Konzept vorzustellen, das auch eine verbesserte Verzahnung von Maßnahmen des AA und des BMZ gewährleistet. Schulen für Kinder sind Bestandteil eines Zehn-Punkte-Katalogs, der prominent auf der ersten Seite präsentiert wird. Ein Schaubild verdeutlicht, wie verschiedene Maßnahmen ineinandergreifen sollen. Hierbei wird die schulische Bildung nun wiederum als mittelfristige Maßnahme und außerhalb von humanitärer Hilfe und Sofortmaßnahmen platziert, was in direktem Widerspruch zur weiter oben genannten Strategie des Auswärtigen Amts aus dem Jahr 2016 steht.

Unübersichtlich bleibt die strategische Ausrichtung auch, wenn weiterhin sektorale Strategien hinzugezogen werden: Die **BMZ-Bildungsstrategie** (2015) bestätigt Bildung als Schwerpunkt der Entwicklungszusammenarbeit und betont die besondere Aufmerksamkeit für Gebiete mit Fragilität, Konflikte und Flüchtlingssituationen. Darüber hinaus gibt es keine Querverweise auf die humanitäre Hilfe oder die Übergangshilfe. Querverweise auf die Zusammenarbeit mit UNICEF sowie die Sonderinitiative Flucht verbleiben im Beispielhaften. Der **BMZ-Aktionsplan zur Inklusion von Menschen mit Behinderung** (2013) verweist u. a. auf die Bildungsstrategie, greift aber keine Bezüge zu den Themen Flucht, Migration, Krieg oder Krisen auf.

<sup>33</sup> Auswärtiges Amt (2016b): Strategie des Auswärtigen Amts zur humanitären Hilfe in Situationen von Flucht und Vertreibung, Seite 9.

<sup>34</sup> In diesem Strategiepapier wie auch im oben aufgeführten Leitfaden zur Abgrenzung der Aufgaben des AA und des BMZ wird noch durchgehend der Term Entwicklungsfördernde und strukturbildende Übergangshilfe (ESÜH) verwendet. Diese ist mittlerweile in Übergangshilfe (UH) umbenannt (siehe z. B. aktuelle Darstellung des BMZ unter <http://www.bmz.de/de/themen/uebergangshilfe/>). Die inhaltliche Ausrichtung und die Aufgabenteilungen sind von dieser Umbenennung nicht betroffen.

Der **Entwicklungspolitische Aktionsplan zur Gleichberechtigung der Geschlechter** (BMZ 2016) greift den Bildungssektor als sektorales Themenfeld auf (hier mit Hervorhebung beruflicher Bildung) und stellt wiederum Bezüge zu den Themen bewaffnete Konflikte, Friedenssicherung und Flucht her, nicht aber zu Maßnahmen der humanitären Hilfe.

Das **BMZ-Strategiepapier Entwicklung für Frieden und Sicherheit – Entwicklungspolitisches Engagement im Kontext von Konflikt, Fragilität und Gewalt** (2013) wird als ressortübergreifend eingeführt, enthält aber keine Bezüge zur humanitären Hilfe oder Übergangshilfe und erklärt: „Übergeordnetes Ziel deutscher Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik ist es, Beiträge zu Frieden und Sicherheit weltweit zu leisten.“<sup>35</sup> Querbezüge zum Bildungssektor werden nur beispielhaft als Teil der Ursachenanalyse von Konflikten hergestellt. Das **BMZ-Strategiepapier Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik** (2011) ist am breitesten formuliert und enthält Querbezüge und Verweise auf den Kontext der humanitären Hilfe, auf andere Strategien wie die Bildungsstrategie, spezifische Zielgruppen wie Flüchtlinge und Binnenvertriebene, thematische Bezüge z. B. zu Friedenssicherung und Gewaltprävention und zu Querschnittsthemen wie Geschlechtergerechtigkeit und Behinderung.

Da Querbezüge oder Hierarchien zwischen diesen Konzepten und Strategien unscharf bleiben, leiden Herleitungen und Argumentationen auf Grundlage der oben genannten Papiere unter einer gewissen Beliebigkeit. Dies ist zum Teil dadurch bedingt, dass die Papiere auf Interventionssektoren, Förderlinien sowie auf spezifische Zielgruppen – also auf ganz unterschiedliche Bezugsgrößen – ausgerichtet sind. Gleichwohl ist eben dies auch die Realität einer Intervention zwischen Not- und Übergangshilfe im Kontext von Krisen, Konflikt und Flucht. Die Realität dieser Interventionen ist komplex und verlangt zeitgleiches sektorales Denken, Ein-

beziehen und Mainstreaming verschiedenster Zielgruppen wie auch das Abwägen verschiedener Förderinstrumente, die in der Praxis durchaus zeitgleich greifen können. Mit anderen Worten: Alle oben genannten Konzepte und Strategien sind in der Praxis gleichzeitig relevant, aber nicht ausreichend konsistent.

### **Bildung ist bisher weder im Auswärtigen Amt noch in der Übergangshilfe des BMZ wirklich angekommen**

Auf Grundlage der aufgeführten Strategien und Konzepte wie auch aus den Rückmeldungen der qualitativen Interviews lässt sich zusammenfassend sagen, dass der Bildungssektor bisher weder in der humanitären Hilfe noch in der Übergangshilfe maßgeblich präsent ist. Bildung wird als Thema der Entwicklungszusammenarbeit und des BMZ wahrgenommen. Gleichwohl war es die Einschätzung verschiedener Interviewpartner/-innen, dass hier aktuell ein Umdenken einsetzt, der Bildungssektor bei Akteuren der humanitären Hilfe wie auch der Übergangshilfe Präsenz gewinnt und ein gewisses Momentum gegeben ist, das zu nutzen sei.

In den Interviews wurde weiterhin darauf hingewiesen, dass eine der konzeptionellen Herausforderungen darin bestehe, dass Bildungsstrategien eine staatliche Aufgabe sind, hier also auch der Sprung von Mikro- und Mesoebene (die sowohl in der Übergangshilfe als auch in der humanitären Hilfe angesprochen werden) auf die Makroebene der Entwicklungszusammenarbeit erfolge. Das klingt auf den ersten Blick plausibel, gilt letztlich aber für andere Interventionsbereiche der humanitären Hilfe ebenso. Auch der Gesundheitssektor und die Bereitstellung von Basisgesundheitsdiensten sind staatliche Aufgaben, die der Planung auf Makroebene bedürfen. Gleichwohl sind sie unmittelbares und unumstrittenes Tätigkeitsfeld humanitärer Hilfe.

<sup>35</sup> Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2013b): *Entwicklung für Frieden und Sicherheit. Entwicklungspolitisches Engagement im Kontext von Konflikt, Fragilität und Gewalt*, Seite 10.

## Schwerpunkt Grundbildung?

In die Fachliteratur zu humanitärer Hilfe ist der Bildungsbegriff mittlerweile eingegangen:

*„Bildung kann in Notfallsituationen sowohl lebenserhaltend als auch lebensrettend wirken. Sofern Bildung in einem sicheren Umfeld vermittelt wird, bietet sie ein Gefühl von Normalität, psychosoziale Unterstützung und Schutz vor Ausbeutung und Verletzung. Sie kann auch genutzt werden, um Informationen über Sicherheit, Alltagskompetenz und lebenswichtige Gesundheits- und Hygienefragen zu vermitteln. Mindeststandards im Bereich Bildung sind seit 2008 Begleitstandards von Sphere.“<sup>36</sup>*

*„Die Beschulung der Kinder“, so eine /Interviewpartner /in, „ist für die ganze Gemeinschaft nach Flucht oder nach einer Naturkatastrophe das sichtbare Versprechen einer wiedergewonnenen Normalität. Deshalb ist die frühe Rückkehr zum regulären Schulunterricht von immenser Bedeutung auch für das psychosoziale Wohlergehen aller.“*

Aus dem Menschenrecht auf Bildung und seiner Verankerung in mehreren internationalen Menschenrechtsverträgen folgt die Verpflichtung aller Unterzeichnerstaaten innerhalb des Bildungssektors, den verpflichtenden und gleichzeitig kostenfreien Zugang zu Primarbildung zu priorisieren.<sup>37</sup> Auch das BMZ greift dies auf und beschreibt als Akzente in der Umsetzung des Rechts auf Bildung die „Priorisierung des Zugangs zu und Abschlusses einer Grundbildung für alle“ wie auch den „Fokus auf diskriminierte Bevölkerungsgruppen, die von Bildungsangeboten ausgeschlossen sind oder nur erschwert Zugang haben.“<sup>38</sup>

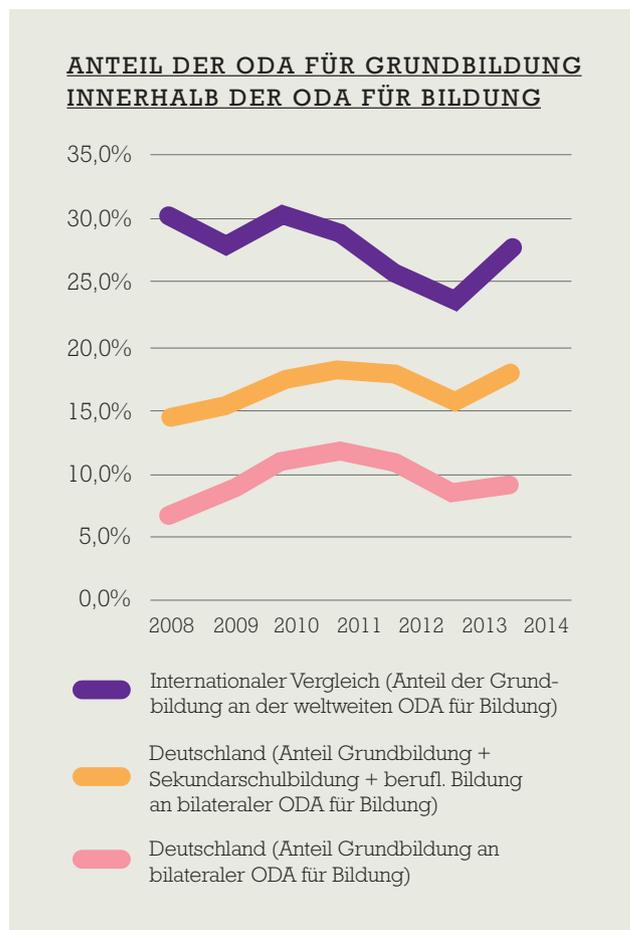
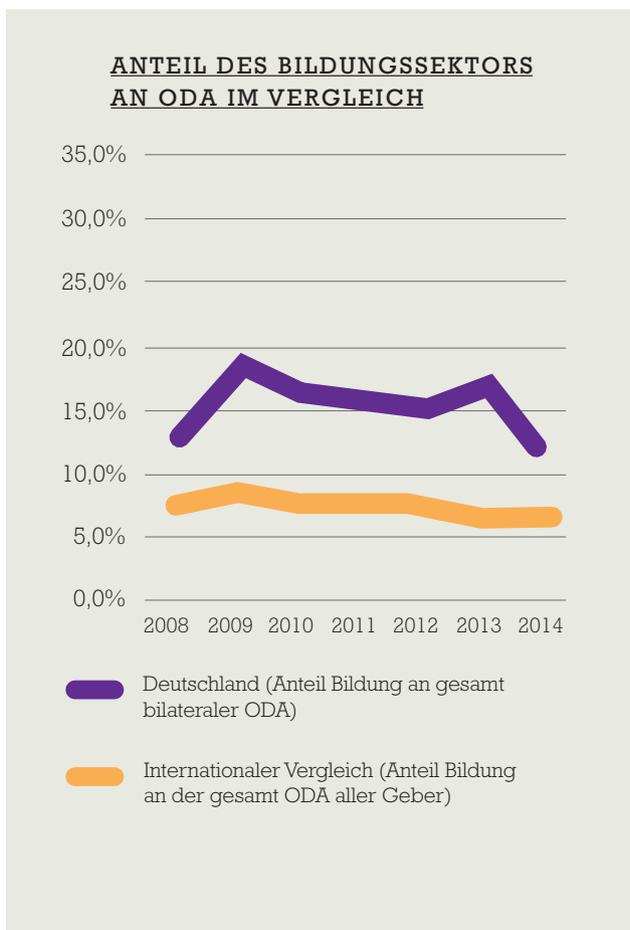
Das tatsächliche finanzielle Engagement Deutschlands im Bildungssektor spiegelt jedoch diese Priorisierung der Grundbildung nicht wider. Im internationalen Vergleich zeigt sich, dass Deutschland in der Förderung des Bildungssektors offenbar andere Schwerpunkte legt als andere Länder. Deutschland fördert einerseits den Bildungssektor innerhalb der bilateralen ODA (Official Development Assistance) deutlich stärker als im internationalen Vergleich, setzt jedoch andererseits einen viel geringeren Anteil der Mittel zur Förderung von Grundbildung ein. Die folgenden Grafiken<sup>39</sup> zeigen dies im internationalen Vergleich.

<sup>36</sup> Liese/Kijkzeut (2013): Handbuch Humanitäre Hilfe, Seite 426.

<sup>37</sup> Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte, Artikel 13 und 14, wie auch der Allgemeine Rechtskommentar der Vereinten Nationen Nr. 13, der ausführt: „[P]rogressive introduction of free education' means that while States must prioritize the provision of free primary education, they also have an obligation to take concrete steps towards achieving free secondary and higher education.“ United Nations. Economic and Social Council (1999), Seite 4. Für eine ausführliche Darstellung zum Recht auf Bildung siehe Krennerich (2013): Soziale Menschenrechte, Seiten 284–312.

<sup>38</sup> Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2010): Menschenrechte konkret. Fact Sheets zum Menschenrechtsansatz in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit. Seite 7.

<sup>39</sup> BMZ.



Quelle: BMZ.

Der geringe Anteil von Grundbildungsmaßnahmen am Gesamtengagement im Bildungssektor liegt zum Teil darin begründet, dass die Hochschulbildung und darin wiederum die Studienplatzkosten in Deutschland rechnerisch einen großen Teil des deutschen Bildungsengagements ausmachen. Die Förderung der Studienplatzkosten erfolgt durch die Bundesländer und kann daher

nicht durch BMZ oder AA gesteuert werden. Gleichzeitig schlägt sich hier jedoch auch nieder, dass BMZ und AA innerhalb ihrer Bildungsförderung zu wenig Gewicht auf Grundbildung legen. Gerade die wäre aber relevant, um den Bildungssektor in der humanitären Hilfe und Übergangshilfe auszugestalten.

<sup>40</sup> Die Darstellung in diesem Abschnitt konzentriert sich auf das AA als Akteur und beleuchtet damit nur einen ausgewählten Aspekt des Themenkomplexes „vergessene Krisen“. Die breitere Debatte zum Thema sprengt den Rahmen dieser Studie. Sie problematisiert u. a. die Förderzyklen sowohl des AA als auch des BMZ, die in der Regel deutlich kürzer ausgelegt sind, als „vergessene Krisen“ tatsächlich andauern (Förderzyklen zwischen drei und 36 Monaten). Vergessene Krisen fallen oftmals (nicht immer) zusammen mit vergleichsweise schwachen Staaten, so dass auch bilaterale Entwicklungszusammenarbeit hier an Grenzen gerät, weil sie für längerfristiges Engagement stabiler staatlicher Partner bedarf. *Education Cannot Wait* wiederum stellt in der bisherigen Planung einen Förderzyklus von bis zu fünf Jahren in Aussicht. Damit läuft die Förderung zwar länger als die bisher durch AA und BMZ umgesetzten Förderzyklen, grundsätzlich aufgelöst wird die Problematik jedoch noch nicht.

## Vergessene Krisen

Wie zeigen sich „vergessene Krisen“ im Bildungssektor?<sup>40</sup> Eine schnelle (optische) Annäherung an diese Frage liefert ein Policy Paper des Weltbildungsberichts der Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO). Der Bericht zeigt eindrücklich die Schiefelage in der Verteilung der Gelder über verschiedene Krisen und Regionen. Die Grafik stellt die relative Verteilung der Mittel innerhalb des Bildungssektors

für die Jahre 2000–2014 dar. Insgesamt sind 342 Appeals (Finanzierungsaufrufe) erfasst. Dabei wurden 50 Prozent der mobilisierten Mittel in nur vier Prozent der Finanzierungsaufrufe generiert und kommen damit einer nur geringen Anzahl von Ländern zugute. Auf die verbleibenden 327 Appeals oder 96 Prozent der Finanzierungsaufrufe verteilt sich die andere Hälfte der generierten Mittel.

Das AA setzt sich aktiv mit dem Thema „vergessene Krisen“ auseinander und hat hierzu ein eigenes Konzeptpapier erarbeitet. Dieses beschreibt als Eckpunkte des deutschen humanitären Engagements in „vergessenen Krisen“ die folgenden:

*„Der humanitäre Bedarf weltweit übersteigt in jeder Hinsicht unsere Möglichkeiten. Wir müssen uns entscheiden, wo wir tätig werden. Dabei laufen wir Gefahr, gerade die Krisen weiter zu vernachlässigen, die ohnehin schon vernachlässigt werden. Vernachlässigung ist eine Funktion aus mangelnden Möglichkeiten und mangelndem öffentlichen Interesse.*

*Wir laufen auch Gefahr, einzelne Sektoren der Hilfe zu vernachlässigen. In vergessenen Krisen sind kollektive Ansätze der internationalen humanitären Gemeinschaft besonders wichtig. Wir müssen Verantwortung teilen und Mittel bündeln. Angesichts unzureichender Ressourcen muss die Stärkung lokaler Akteure (capacity building) umso mehr im Mittelpunkt internationaler Hilfe stehen. Zusammenarbeit mit Partnern vor Ort ist vor allem dann wichtig, wenn internationale Helfer keinen Zugang haben, aus allgemeinen Sicherheitsgründen oder weil Konfliktparteien den Zugang internationaler Helfer verhindern. Wir brauchen innovative Finanzierungsinstrumente. Der VN-Nothilfefonds CERF hat sich bewährt, reicht aber nicht aus. Der Zugang zu nationalen Pooled Funds für NROs muss verbessert werden.“<sup>41</sup>*

Das AA verweist weiterhin auf das jährliche *Forgotten Crisis Assessment* von ECHO (European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations), das einen wichtigen Orientierungsrahmen für die regionale Schwerpunkt-



Quelle: Education for All Global Monitoring Report, Policy Paper 21, S. 7.

setzung der deutschen humanitären Hilfe darstelle. Verschiedene Interviewpartner/innen stellten heraus, dass das Thema „vergessene Krisen“ auch im Koordinierungsausschuss des AA deutliche Präsenz habe. Im Januar 2016 startete eine gemeinsame Kampagne zivilgesellschaftlicher Akteure und des AA, um das Thema stärker in die Öffentlichkeit zu rücken. Auch sonst wurde in den Interviews deutlich, dass es ein hohes Bewusstsein für die Problematik der „vergessenen Krisen“ gibt. Interviewpartner/innen verwiesen u. a. auf die Verpflichtungen, die die Bundesregierung im Rahmen des *World Humanitarian Summit* insbesondere zu einer Aufstockung des CERF (Central

<sup>41</sup> Auswärtiges Amt (ohne Jahresangabe): Umgang mit Vergessenen Krisen in der humanitären Hilfe, Seiten 2–3.

Emergency Response Fund) wie auch für den Arbeitsbereich Resilienzstärkung von Gesellschaften gemacht habe.

Eine spezifische Auseinandersetzung mit Bildung als unterfinanziertem Sektor ist allerdings bisher nicht sichtbar. Positiv ist zu bewerten, dass das AA in den oben beschriebenen Eckpunkten die Vernachlässigung einzelner Sektoren zumindest aufgreift (auch wenn dies noch nicht garantiert, dass hierbei ein Fokus auf Bildungsmaßnahmen liegt).

Im Bericht über die humanitäre Hilfe von 2010 bis 2013 gibt die Bundesregierung an, rund 15 Prozent der gesamten humanitären Hilfe des Berichtszeitraums in „vergessenen Krisen“ verausgabt zu haben (nach jährlicher ECHO-Definition).<sup>42</sup> Dies entspricht der Größenordnung, die auch ECHO selbst einsetzt. Bereits im Jahr 2002 flossen bei ECHO 16 Prozent des Haushaltes in „vergessene Krisen“; aktuell sind es 15 Prozent. Über die Berichterstattung hinaus hat die Bundesregierung noch keine Aussage darüber gemacht, ob die 15 Prozent auch als prozentuale Zielmarge für die Zukunft gelten sollen. Interviewpartner/innen merkten an, dass eine Berichterstattung wie im oben zitierten Bericht leider zu selten erfolge und man so die Entwicklungen in der humanitären Hilfe nicht fortlaufend verfolgen könne.

## 2.2 FINANZIERUNG

Im Folgenden wird der Kritikpunkt einer systematischen Unterfinanzierung des Bildungssektors in Konflikt- und Krisensituationen erörtert und Deutschlands Engagement in diesem Kontext eingeordnet.

<sup>42</sup> Deutscher Bundestag (2014): Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland 2010 bis 2013, Seite 17.

<sup>43</sup> High Level Panel on Humanitarian Financing (2016): Too important to fail – addressing the humanitarian financing gap. Seite v.

<sup>44</sup> Deutscher Bundestag (2016b): Kleine Anfrage Bildung in der humanitären Hilfe und Übergangshilfe, Seite 23.

<sup>45</sup> OECD (2015a): DAC-Prüfbericht über die Entwicklungszusammenarbeit, Seite 89.

### Die humanitäre Hilfe als solche ist unterfinanziert

„Noch nie zuvor war Großzügigkeit so unzureichend“, so das *UN High-Level Panel on Humanitarian Financing* in seinem Bericht an den Generalsekretär der Vereinten Nationen im Januar 2016. Obschon die Staatengemeinschaft heute ca. zwölfmal so viel für humanitäre Hilfe ausgibt wie vor 15 Jahren, sind die Bedarfe noch dramatischer gestiegen, so dass weltweit allein im Bereich der humanitären Hilfe eine geschätzte Finanzierungslücke von 15 Milliarden US-Dollar besteht.<sup>43</sup> Die humanitäre Hilfe macht in aller Regel nur einen sehr geringen Anteil an ODA-Mitteln (Official Development Assistance) aus. Dies ist – trotz einer steigenden Tendenz – auch in Deutschland der Fall. Der Anteil der humanitären Hilfe an Deutschlands ODA betrug im Jahr 2011 4,15 Prozent, 2012 3,86 Prozent, 2013 5,08 Prozent und 2014 6,08 Prozent. Für das Jahr 2015 liegt die offizielle ODA-Statistik noch nicht vor.<sup>44</sup> Schätzungen gehen von einer Steigerung auf ca. 6,5 Prozent aus. Hierzu führt der DAC-Prüfbericht Deutschland aus dem Jahr 2015 aus:

*„... 15 DAC-Mitglieder stellen mehr als 7% für humanitäre Programme bereit, und in zehn dieser Länder liegt der Anteil bei über 10% ihrer gesamten ODA. Es gibt also eindeutig noch Spielraum für weitere Haushaltsanstrengungen.“<sup>45</sup>*

Diese sind eingebettet in die Gesamt-ODA zu sehen, was die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung im November 2015 folgendermaßen kommentiert:

*„Deutschlands Auslandshilfe hat eine Rekordmarke erreicht und steigt noch an. Einer neueren Prüfung der OECD zufolge sind jedoch weitere Anstrengungen erforderlich, um den international vereinbarten Zielwert der Geberländer zu erreichen. (...) Die deutsche Entwicklungshilfe stieg im Jahr 2014 um 12% und erreichte einen historischen Höchststand von 16,25 Mrd. US-Dollar; jährliche Aufstockungen sind bis 2019 vorgesehen. Deutsch-*

lands derzeitiges Wirtschaftswachstum führt jedoch dazu, dass die Entwicklungshilfefinanzierung trotz Aufstockung bei gerade einmal 0,4% des BNE verharret. (...) Dank seiner guten Konjunktur könnte das Land aber ehrgeizigere Pläne verfolgen, etwa in Form zeitlich festgelegter Meilensteine bis zum Erreichen des 0,7%-Ziels im Jahr 2030 ...“<sup>46</sup>

Auch der *Global Humanitarian Assistance Report* gibt diese Einschätzung wieder. Dort liegt Deutschland auf der Liste der 20 größten Geber zwar auf Rang fünf, auf der Liste der größten Geber anteilig am Bruttonational-einkommen aber nur auf Platz 18.<sup>47</sup> Diese Diskrepanz zieht sich durch alle Quellen: Deutschland ist in absoluten Zahlen ein großer Geber, liegt aber relativ zur Wirtschaftskraft eher im Mittelmaß.

## Die Datenlage zu Bildung im Kontext von Krisen und Konflikten

Die Datenlage zur Finanzierung von Bildungsanstrengungen in Krisen und Konflikten ist unübersichtlich und wird z. B. im *EFA Global Monitoring Report 2011* folgendermaßen beschrieben:

*„The humanitarian aid reporting system is a case study in Byzantine complexity. Monitoring requires forensic research into often incomplete and overlapping data. The Financial Tracking Service (FTS) of the United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) is an online database that allows tracking of aid from governments, NGOs and private sources. The problem is that, unlike for the OECD-DAC database, donor reporting is voluntary, and is undertaken in real time with daily updates, which creates a constantly shifting and partial picture.“*<sup>48</sup>

Auch im Rahmen dieser Studie sind wir auf zum Teil widersprüchliche oder zumindest nicht selbsterklärende Daten gestoßen. Für den Kontext dieser Studie sind dabei die folgenden Aspekte zur Einschätzung wichtig:

- DAC-Statistiken und -Datenblätter geben oftmals gute Hinweise zu Trends über einen längeren Zeitraum und für internationale Vergleiche, da sie einen hohen Standardisierungsgrad haben. Andererseits weisen sie für die inhaltliche Darstellung Lücken auf, weil jedem Projekt nur ein DAC-Schlüssel zugewiesen werden kann. So wird beispielsweise die Übergangshilfe unter dem Schlüssel „humanitäre Hilfe“ ausgewiesen (unabhängig davon, welcher Aktivitätensektor finanziert wird). Interviewpartner/-innen wiesen darauf hin, dass – gerade in der Übergangszone zwischen humanitärer Hilfe und EZ – inhaltlich ähnliche Projekte unter dem Schlüssel humanitäre Hilfe oder unter dem Schlüssel Bildung erfasst werden, u. a. abhängig davon, aus welcher Budgetlinie sie finanziert werden.<sup>49</sup>
- Nach Angabe verschiedener Interviewpartner/-innen sind Bildungsmaßnahmen oftmals als Querschnittsthema in andere Projekte integriert. So können etwa Schulspeisungen Teil eines Projektes zur Ernährungssicherheit und dann auch in diesem Sektor verschlüsselt sein. Will man spezifisch Bildungsmaßnahmen – auch als Teilaktivität größerer Maßnahmen – darstellen, so muss oftmals händisch ausgewertet werden. Nach Einschätzung mehrerer Interviewpartner/-innen ist das grundsätzlich machbar, wird jedoch in aller Regel nicht umgesetzt. In einem Interview wurde berichtet, seit 2015 seien Bildungsmaßnahmen so erfasst, dass die elektronische Auswertung die händische ersetzen könne.
- Multilaterale Maßnahmen werden innerhalb der DAC-Verschlüsselungen gar nicht sektorspezifisch dargestellt. Auch hier sind genaue Angaben der Anteile, die in Bildungsmaßnahmen fließen, somit

<sup>46</sup> OECD Newsroom: <http://www.oecd.org/newsroom/deutschland-sollte-entwicklungsziel-und-geographische-prioritaten-umsetzen.htm> (abgerufen am 2. September 2016).

<sup>47</sup> Development Initiatives (2016): *Global Humanitarian Assistance Report 2016*, Rankings auf den Seiten 46–47.

<sup>48</sup> DUNESCO (Hrsg.) (2011): *The hidden crisis. Armed conflict and education*. EFA Global Monitoring Report 2011, Seite 203.

<sup>49</sup> Für eine Liste der purpose codes und eine Kurzdefinition für die Zuordnung zur humanitären Hilfe siehe <http://www.oecd.org/dac/stats/purposecodessectorclassification.htm> (abgerufen am 6. September 2016).

kaum nachvollziehbar. Ein typisches Beispiel hierfür ist die multilaterale Förderung UNICEFs durch die Bundesregierung. Hier werden zwar eine Reihe von Bildungsprojekten gefördert, ebenso aber auch beispielsweise der Water, Sanitation & Hygiene-Sektor. Auch für diesen ist UNICEF ein zentraler Partner.<sup>50</sup> UNICEF stellt diese Förderungen sektorspezifisch und damit transparent dar, das BMZ veröffentlicht diese aufgeschlüsselten Daten jedoch nicht (sie dienen ausschließlich als internes Arbeitspapier).

- Der *UN-OCHA Financial Tracking Service* wiederum differenziert z. B. die deutschen Beiträge nicht nach ihrer Herkunft aus verschiedenen Ministerien und erlaubt damit keine Unterscheidung in humanitäre Hilfe des AA und Übergangshilfe des BMZ. Weiterhin sind in den sektoralen Darstellungen des *Tracking Service* die Bereiche „multisektoral“ und „ohne Sektorzuordnung“ sehr groß. Beispielsweise machen sie für das Jahr 2015 zusammen 46,9 Prozent des gesamten berichteten Finanzflusses aus. Dadurch sind die sektorspezifischen Darstellungen in ihrer Aussagekraft eingeschränkt.<sup>51</sup>
- Eine weitere Information, die nicht statistisch standardisiert zur Verfügung steht, ist die Zuordnung von Finanzflüssen in Ländern, die von Krisen und Konflikten betroffen sind. In der Antwort auf die Kleine Anfrage 18/9002 zu Bildung in der humanitären Hilfe und Übergangshilfe verweist die Bundesregierung mehrfach darauf, dass es für diese Ländergruppierung keinen Datenbankschlüssel gebe und daher die Frage im Rahmen der Frist der Kleinen Anfrage nicht beantwortet werden könne. Auch hier

wäre eine händische Auswertung notwendig gewesen, die grundsätzlich machbar, aber eben zeitaufwendiger ist. Diese Form der Auswertung basiert auf Länderlisten des BMZ, die jährlich als Instrument der Krisenfrühwarnung erstellt werden, Länder mit erhöhtem und akutem Eskalationspotenzial benennen und in einer Ampeldarstellung erfassen.<sup>52</sup> Dabei besteht eine der Herausforderungen in der Auswertung auch darin, dass diese Listen jährlich neue Zuordnungen vorgeben, d. h., zur Darstellung längerfristiger Trends muss jedes Jahr eine andere Ländergruppierung zugrunde gelegt werden.

### Der Mangel im Mangel

Trotz der Einschränkungen in der Datenlage erscheint gesichert, dass der Bildungssektor innerhalb der ohnehin unterfinanzierten humanitären Hilfe nochmals eine unterproportionale Förderung erfährt. Das *Global Education Cluster* geht für die Jahre 2001 bis 2010 davon aus, dass der Finanzierungsbedarf für den Bildungssektor lediglich 4,1 Prozent des Gesamtfinanzierungsbedarfs an humanitären Mitteln ausgemacht, aber nur 2,4 Prozent der tatsächlich bereitgestellten Mittel erhalten hat.<sup>53</sup> Der *Education for All Global Monitoring Report* geht darüber noch hinaus und formuliert, dass das Problem nicht erst bei der Mittelbereitstellung entsteht, sondern bereits die Bedarfsformulierungen zu niedrig angesetzt werden. Der Bericht führt aus, dass der Bildungssektor unter einer doppelten Benachteiligung leidet: Da Bildung als Thema der Entwicklungszusammenarbeit wahrgenommen wird, werden innerhalb der humanitären Appeals bereits zu wenig Ressourcen für den Bildungssektor angefragt. Für 2014 legt der Bericht dar, dass der Anteil der angefragten Ressourcen für Bildung nur 2,9 Prozent der Gesamtsumme umfasste. Geringere Beträge wurden nur noch für die Sektoren „mine action“ und „safety and security of staff and operations“ angefragt. Nur 36 Prozent der angefragten Bildungsmittel flossen dann tatsächlich, für die anderen Sektoren waren es im Durchschnitt 60 Prozent.<sup>54</sup> Die These, das Problem der Unterfinanzierung entstehe bereits in der Bedarfsformulierung, erscheint auf

<sup>50</sup> Deutscher Bundestag (2014): Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland, Seite 21.

<sup>51</sup> <https://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=emerg-globalOverview-ET-Year-2015>, Global humanitarian funding in 2015: Totals per sector, as of 05-September-2016 (das Datenblatt wird mit tagesaktuellem Datum bei Mausklick erstellt).

<sup>52</sup> Eine Kurzdarstellung des Instruments findet sich im BMZ-Strategiepapier 4/2013 „Entwicklung für Frieden und Sicherheit“, Seite 20. In den Interviews wurde verschiedentlich auf die Länderlisten als internes Instrument Bezug genommen. Die Länderlisten selbst sind nicht öffentlich.

<sup>53</sup> Education Cluster Unit/Save the Children (ohne Jahresangabe): Education. An essential component of a humanitarian response, Seite 4.

Grundlage der Interviews zu dieser Studie plausibel, da Bildung bei den Akteuren der humanitären Hilfe bisher geringe Präsenz hat und so ein gewisser *bias* vermutlich auch in die Bedarfsanalysen einfließt.<sup>55</sup>

Andere Quellen berichten, der Bildungssektor habe im Jahr 2014 sogar nur zwei Prozent der weltweiten humanitären Hilfe erhalten und damit nur die Hälfte des absoluten Minimums, das als Zielmarge bei vier Prozent angesetzt wurde.<sup>56</sup> Auch diese Zielmarge gilt mittlerweile als überholt und mindestens sechs bis acht Prozent gelten als den tatsächlichen Bedarfen angemessen.<sup>57</sup> Die Bundesregierung wiederum berichtet, dass von den Mitteln, die in den UN-Nothilfefonds CERF (Central Emergency Response Fund) eingezahlt werden, ca. 1,5 Prozent für Bildung vorgesehen seien.<sup>58</sup> CERF fasst Beiträge verschiedener Geldgeber zusammen und verausgabt diese zu Beginn humanitärer Krisen, in Krisen, die sich sehr schnell verschlimmern, und auch in lang anhaltenden, unterfinanzierten Krisen.<sup>59</sup> Ob der Bildungssektor dabei ausreichend berücksichtigt ist, bleibt offen.

<sup>54</sup> UNESCO 2015a, Seiten 4–5. Die oben zitierte Auswertung für das Jahr 2014 bezieht sich auf sog. „consolidated and flash appeal requests and funding“ und nennt als Datengrundlage das „Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (2015)“.

<sup>55</sup> Eine/r der Interviewpartner/innen wies dabei auch auf den medialen Zusammenhang der Darstellung humanitärer Hilfe hin. Das öffentliche Bild von Nothilfe sei nach wie vor stark durch Ärzte und Ärztinnen geprägt, die in akuten Notsituationen Hilfe leisten. Das Bild lang anhaltender Krisen mit anders gearteten Bedarfen sei demgegenüber nicht medial präsent. Man könnte diesen *bias* auch frei nach Watzlawick umschreiben: Wer als Werkzeug nur einen Hammer hat, sieht in jedem Problem einen Nagel.

<sup>56</sup> <https://gemreportunesco.wordpress.com/2015/10/23/education-cannot-wait-and-yet-it-always-does/> (abgerufen am 5. September 2016).

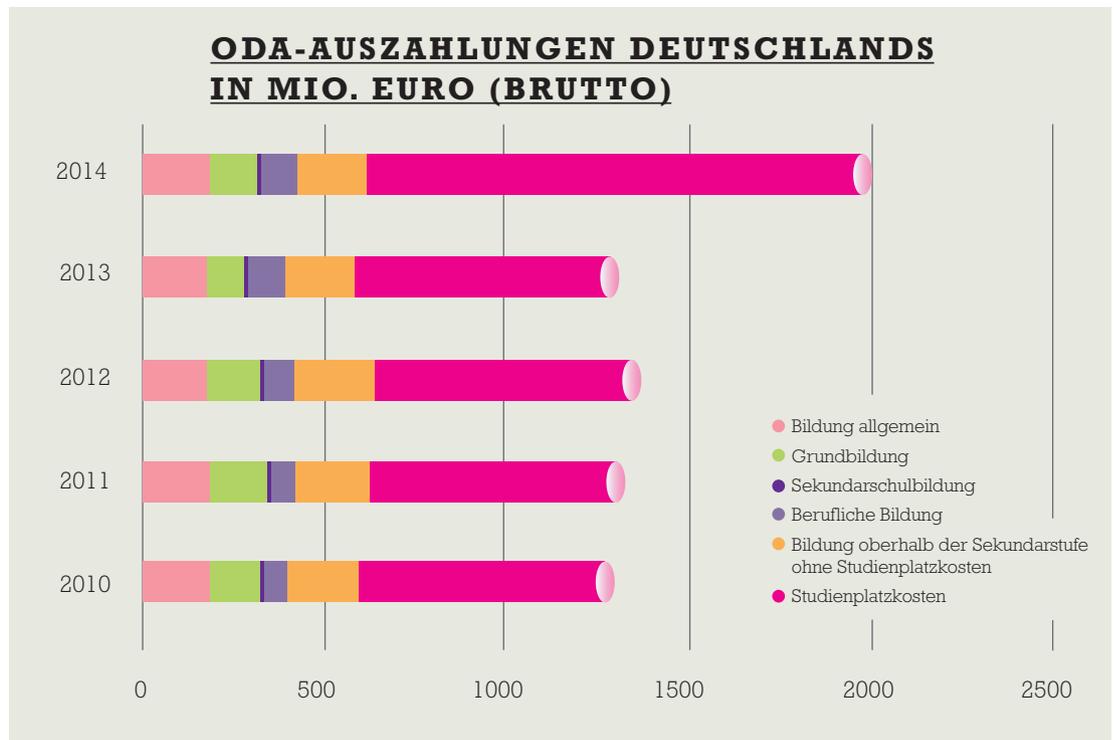
<sup>57</sup> Siehe u. a. UNESCO (2015), Seite 11. Dort wird u. a. bezüglich des 4-Prozent-Ziels ausgeführt: „... this target is, if anything, likely to be a gross underestimate of education needs in conflict-affected countries. Even if the 16 consolidated appeals for education had received a minimum of 4% of total humanitarian resources, these funds would have reached 6.8 million people, leaving 15.5 million without assistance.“ Anschließend werden verschiedene der oben genannten Beispiel-Appeals weiter ausgeführt. Siehe weiterhin: <https://gemreportunesco.wordpress.com/2015/10/23/education-cannot-wait-and-yet-it-always-does/> (abgerufen am 6. September 2016)

<sup>58</sup> Deutscher Bundestag (2016b): Kleine Anfrage Bildung in der humanitären Hilfe und Übergangshilfe, Seiten 4–5

<sup>59</sup> <http://www.unocha.org/cerf/about-us/who-we-are> (abgerufen am 6. September 2016).

## Deutschlands Förderung des Bildungssektors

Die deutsche Bildungsförderung im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit legt – wie bereits kurz angeschnitten – keinen eindeutigen Schwerpunkt auf Grundbildung. So beträgt der Anteil der Grundbildung an der gesamten bilateralen deutschen ODA des Jahres 2014 lediglich 1,2 Prozent oder 9,2 Prozent der bilateralen deutschen ODA für Bildung.<sup>60</sup> Die sektorale Förderung innerhalb des Bildungssektors stellt sich folgendermaßen dar<sup>61</sup>



Quelle: BMZ.

<sup>60</sup>BMZ.

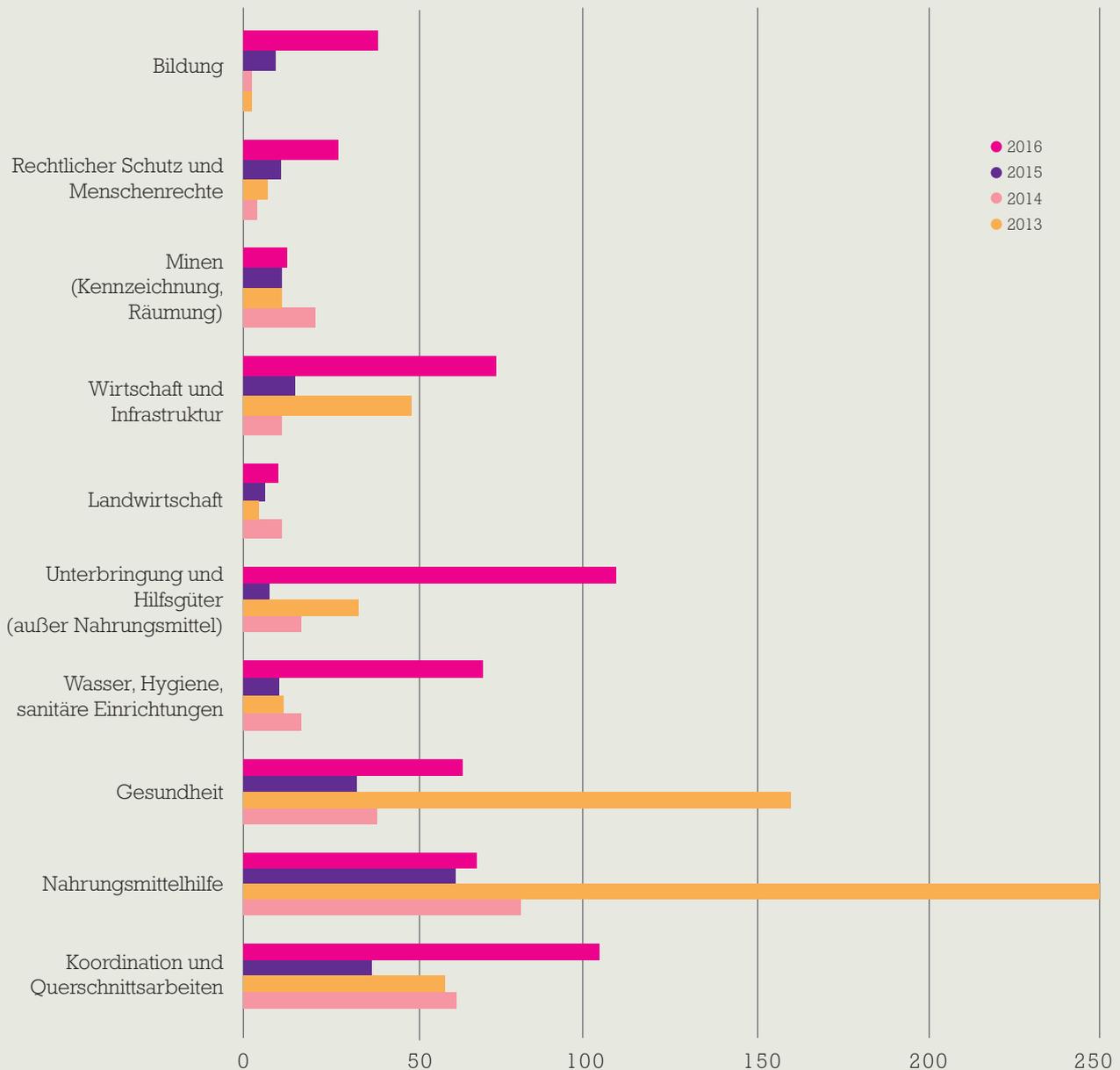
<sup>61</sup>Eigene Darstellung auf Grundlage der tabellarischen Zusammenstellung der Bundesregierung im Rahmen der Antwort auf die Kleine Anfrage 18/9002 „Bildung in der humanitären Hilfe und Übergangshilfe“, Seite 21. Diese wiederum weist als Quelle die ODA-Statistikmappe aus. Daher kann davon ausgegangen werden, dass hier zu den Bildungsmaßnahmen berichtet wird, die unter der sektoralen Zuordnung Bildung erfasst wurden, und nicht zu Bildungsmaßnahmen, die in die humanitäre Hilfe integriert sind (ohne dort sektoral zugeordnet zu sein). Die tabellarische Darstellung weist für das Jahr 2013 den Bereich „Bildung oberhalb der Sekundarstufe exkl. Studienplatzkosten“ mit 2260,07 Millionen Euro aus. Vermutlich liegt hier ein Tippfehler vor und es handelt sich um 226,0 Millionen Euro. Von diesem Wert wird in der obigen Grafik ausgegangen.

<sup>62</sup>Eigene Darstellung auf Grundlage des Datenabrufs beim UN-OCHA Financial Tracking Service vom 3. August 2016. Die Bereiche multisektorale Förderung und nicht-sektoral zugeordnete Förderung sind hier nicht dargestellt.

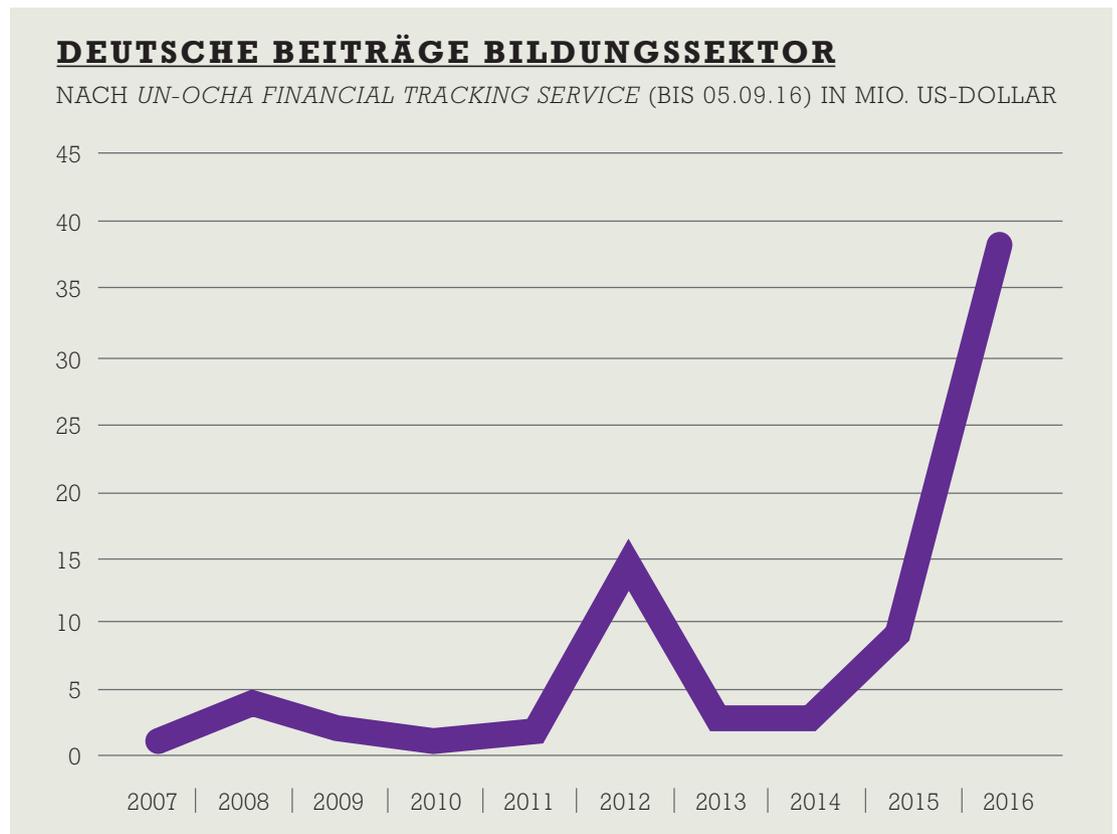
Dies sieht möglicherweise im Rahmen der humanitären Hilfe etwas anders aus. Die folgende Darstellung zeigt zunächst, wie sich die deutsche Förderung, die im *UN-OCHA Financial Tracking Service* erfasst ist, auf die verschiedenen Sektoren verteilt.<sup>62</sup> Dabei sind für 2016 in allen Sektoren deutliche Aufwüchse gegenüber dem Vorjahr sichtbar.

### **DEUTSCHE BEITRÄGE NACH SEKTOREN IN MIO. US-DOLLAR**

(ERFASSUNG IM *UN-OCHA FINANCIAL TRACKING SERVICE* BIS 03.08.16 /  
OHNE MULTISEKTORALE UND NICHT ZUGEORDNETE BEITRÄGE)



So weist auch der Bildungssektor – unten separat dargestellt<sup>63</sup> – insbesondere von 2015 auf 2016 einen klaren Sprung auf. An der prozentualen Verteilung – in der Tabelle unten beispielhaft für das Jahr 2016 wiedergegeben – hat sich jedoch trotz der Aufwüchse noch nichts grundlegend verändert.



<sup>63</sup> Eigene Darstellung auf Grundlage des Datenabrufs beim UN-OCHA Financial Tracking Service vom 5. September 2016.

## **DEUTSCHE BEITRÄGE NACH SEKTOREN – PROZENTUALE VERTEILUNG FÜR DAS JAHR 2016**

(ERFASSUNG IM UN-OCHA FINANCIAL TRACKING SERVICE BIS 03.08.16)<sup>64</sup>

KOORDINATION UND QUERSCHNITTSARBEITEN	5,77 %
NAHRUNGSMITTELHILFE	3,69 %
GESUNDHEIT	3,55 %
WASSER, HYGIENE, SANITÄRE EINRICHTUNGEN	3,88 %
UNTERBRINGUNG UND HILFSGÜTER (AUSSER NAHRUNGSMITTEL)	6,08 %
LANDWIRTSCHAFT	0,61 %
WIRTSCHAFT UND INFRASTRUKTUR	4,14 %
MINEN (KENNZEICHNUNG, RÄUMUNG)	0,69 %
RECHTLICHER SCHUTZ UND MENSCHENRECHTE	1,55 %
BILDUNG	2,2 %
MULTI-SEKTORAL	27,57 %
OHNE SEKTORZUORDNUNG	40,24 %

Ein wiederum etwas anderes Bild ergibt sich auf Grundlage der Projektliste, die die Bundesregierung in Antwort auf die Kleine Anfrage 18/9002 veröffentlicht hat. Gefragt wurde dort nach Fördervorhaben und Projekten der humanitären Hilfe und der Übergangshilfe im Bereich Bildung für die laufende Legislaturperiode. Hierzu macht die Bundesregierung zusammengefasst die folgenden Angaben:<sup>65</sup>

<sup>64</sup> Eigene Darstellung auf Grundlage des Datenabrufs beim UN-OCHA Financial Tracking Service vom 3. August 2016.

<sup>65</sup> Von den hier ausgewiesenen Projekten mit Bildungsbezug konnten wir im UN-OCHA Financial Tracking Service wiederum nur acht Maßnahmen wiederfinden. Dies kann unterschiedliche Gründe haben: Maßnahmen sind entweder dort (noch) nicht erfasst oder anderen Sektoren zugeordnet, da nur Teilbeträge auf den Bildungsbereich entfallen.

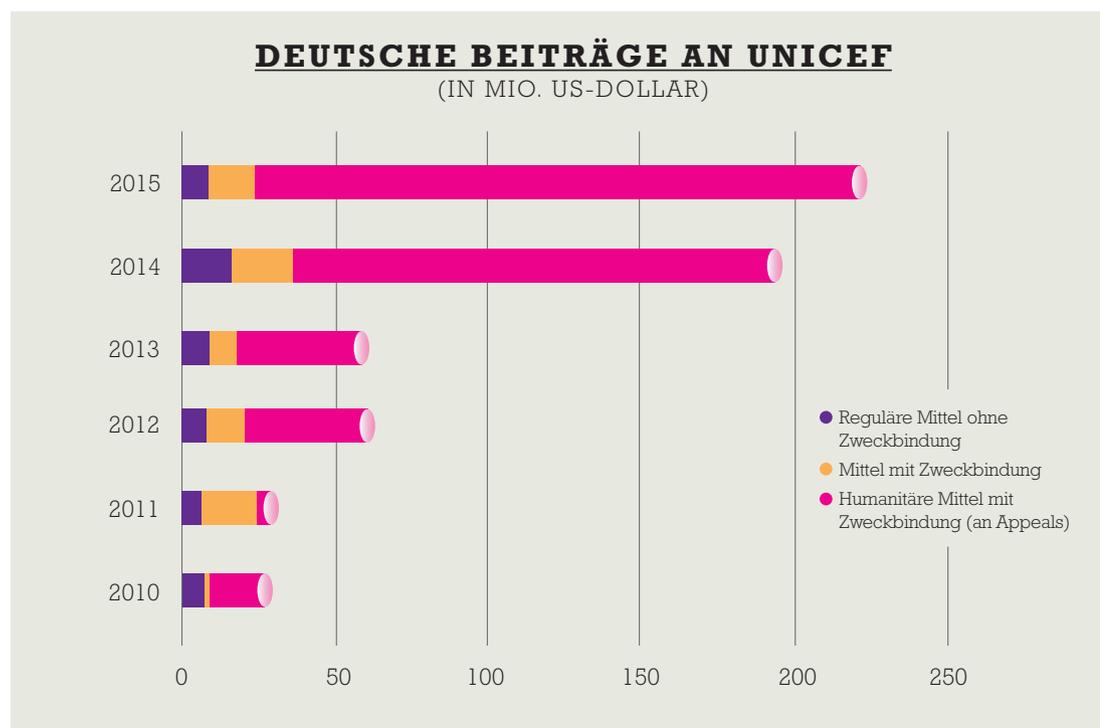
	Gesamtanzahl der Projekte und Finanzvolumen in Mio. EUR		Davon Anzahl Grundbildung und Anteil am Finanzvolumen		Davon Anzahl Grund- und Sekundarbildung und Anteil am Finanzvolumen		Davon Syrien, Libanon und Türkei (mit Bezug zu syrischen Flüchtlingen)		Davon Irak	
	Anzahl	Volumen	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
Maßnahmen mit ausgewiesenem Anteil im Bildungssektor aus Mitteln der HH (2014 – 2016)	27	22,00	23	94,86%	1	0,55%	7	60,09%	2	3,5%
Maßnahmen im Bildungsbereich finanziert aus Mitteln strukturbildende ÜH (2013-2016)	17	116,92	4	30,93%	10	61,16%	7	51,61%	3	35,06%

Der Bildungssektor scheint seit 2014 (darauf beziehen sich die aktuellsten ODA-Statistiken) an Präsenz gewonnen zu haben, und auch der Anteil der Maßnahmen in den Bereichen Grund- und Sekundarbildung scheint zumindest in der humanitären Hilfe und der Übergangshilfe deutlich höher zu sein als im Gesamtbild (vgl. Grafik Bildung nach Sektoren). Gleichzeitig ist der starke Bezug zu syrischen Flüchtlingen deutlich. Er wurde auch in mehreren Interviews bestätigt. Vermutlich zeigt sich hier noch kein grundsätzlicher Trend in der Aufwertung des Bildungssektors innerhalb der humanitären Hilfe als solcher, sondern eher eine Fokussierung auf Syrien in Verbindung mit der Aufnahme von Flüchtlingen in Deutschland in den vergangenen zwei Jahren. Eine/r unserer Interviewpartner/innen problematisierte massiv den Trend der Politisierung der Förderungen, die zunehmend der eigenen und oftmals innenpolitischen Agenda untergeordnet werden (dies als globale, nicht ausschließlich auf Deutschland bezogene Aussage). Ein/e andere/r drückte die deutliche Sorge darüber aus, dass Gelder, die heute für Syrien und syrische Flüchtlinge fließen, auf Kosten der Förderungen anderer, vor allem afrikanischer Länder, gingen und keine echten Aufwüchse darstellten.

### Aspekte multilateraler Förderungen

Wie oben bereits dargestellt werden Kernbeiträge an multilaterale Organisationen – und nur diese – nicht nach Sektoren zweckgebunden geleistet und daher auch in den DAC-Statistiken nicht sektoral ausgewiesen. Sie ermöglichen es multilateralen Organisationen, ihrem jeweiligen Kernmandat nachzukommen. Auch in diesen Zusammenhängen fließen zweifelsohne Gelder

in den Bildungssektor. Gleichzeitig sollte man das Gewicht dieser Kernbeiträge nicht überschätzen, denn unabhängig von ihnen fließt ein beträchtlicher Teil der multilateralen Förderung zweckgebunden. Beispielhaft für diese starke Zweckbindung wird hier die Förderung von UNICEF<sup>66</sup> durch die Bundesregierung dargestellt:



Deutschland hat in den vergangenen Jahren die Zusammenarbeit mit UNICEF deutlich ausgebaut: Während es nach absoluten Beiträgen im Jahr 2010 noch auf Geberplatz 14 lag, hat es im Jahr 2015 Rang drei eingenommen. Allerdings sind die Zuwächse zweckgebunden. Im Geberranking der regulären Mittel steht Deutschland im Jahr 2015 auf Platz zehn. Laut Interviewangaben wird dieser hohe Anteil zweckgebundener Förderung (durch Deutschland wie auch durch andere Geber) von UNICEF durchaus kritisch eingeschätzt, da diese Mittel nicht eingesetzt werden können, um die langfristige strategische Planung umzusetzen.<sup>67</sup> Dieses Problem wird offen zwischen UNICEF und der Bundesregierung diskutiert. Die Bundesregierung ist sich einerseits bewusst darüber, dass Earmarking durch eine Vielzahl von Geldgebern zu Unter- und Überfinanzierungen bestimmter Sektoren und Länder beiträgt, da es den Durchführungsorganisationen nicht erlaubt, auf akute Bedarfe – z. B. auch „vergessene Krisen“ – oder neue Situationen zu reagieren. Andererseits baut Deutschland, wie oben gezeigt, selbst zweckgebundene Beiträge aus, statt z. B. Kernfinanzierungen in prioritären Bereichen zu erhöhen.

Ein anderes Beispiel multilateraler Förderung ist der deutsche Beitrag zur *Global Partnership for Education*. Er beträgt zurzeit sieben Millionen Euro jährlich, ab 2018 soll der jährliche Beitrag für den Fonds der *Global Partnership*

<sup>66</sup> Eigene Darstellung auf Grundlage der UNICEF-Kompendien über „Resource Partner Contributions“ sowie Daten, die von Interviewpartnern/innen zur Verfügung gestellt wurden.

<sup>67</sup> Interviewdaten. Auch das UNICEF-Kompodium spricht das Problem zumindest in allgemeiner Form an. Siehe dazu UNICEF (2016): *Compendium of Resource Partner Contributions 2015*, Seiten 3–4.

for Education nach einem Beschluss des Haushaltsausschusses auf neun Millionen Euro steigen. Die Bundesregierung wurde in einer kleinen Anfrage u. a. gefragt, inwiefern sie ihren Beitrag als dem volkswirtschaftlichen Gewicht der Bundesrepublik Deutschland angemessen sieht. In der Antwort führt die Bundesregierung aus:

*„... die Bundesregierung bewertet ihre Beitragszahlung an die Global Partnership for Education als angemessen. Diese Leistung an eine multilaterale Organisation im Bildungsbereich ist im Kontext zu sehen zu der Gesamtleistung der Bundesregierung im Bildungsbereich. ...“*<sup>68</sup>

Im Jahr 2015 hat die *Global Partnership for Education* laut Jahresbericht<sup>69</sup> 644,9 Millionen US-Dollar verausgabt. Nach aktuellem Wechselkurs entspräche dies ca. 576,7 Millionen Euro, und der deutsche Anteil hieran würde bei sieben Millionen Euro gut 1,2 Prozent abdecken (respektive bei neun Millionen gut 1,5 Prozent). Auch wenn dies keiner offiziellen Wechselkursberechnung folgt, zeigt die Größenordnung doch an, dass das deutsche Engagement für einen selbst erklärten Schwerpunkt der Entwicklungszusammenarbeit hier eher begrenzt ist. Dies kontrastiert auch stark mit der Bedeutung, die der Bundesentwicklungsminister Müller der Rolle von Bildung beimisst, wenn er verschiedentlich, zuletzt im Rahmen des BMZ-Zukunftskongresses am

15. September in München, ausführt: „... Und deshalb ist mein Ziel, in unserem Haus, aber auch weltweit 25 Prozent der öffentlichen Ausgaben der entwicklungspolitischen Investitionen in Bildung zu investieren.“<sup>70</sup>

## 2.3 PLANUNG UND REAKTION (RESPONSE)

Ein weiterer wesentlicher Kritikpunkt von *Education Cannot Wait* ist die unzureichende Zusammenarbeit und Koordination relevanter Akteure in der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit. Der folgende Abschnitt beleuchtet unter diesem Aspekt die Neuordnung der Zuständigkeiten zwischen AA und BMZ einschließlich Schnittstellenmanagement, ressortübergreifender Planung und der Rolle des Koordinierungsausschusses. Zudem werden Planung und Koordination auf internationaler Ebene sowie die Geberkoordination angesprochen.

### Neuordnung der Zuständigkeiten zwischen AA und BMZ

Mit einer im Mai 2012 in Kraft gesetzten Ressortvereinbarung zwischen AA und BMZ wurden Aufgabengebiete der an humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit beteiligten Ressorts neu geordnet. Die Neuordnung der Zuständigkeiten soll u. a. die in der Gemeinschaftsevaluierung gewonnenen Erkenntnisse aufgreifen.<sup>71</sup> Somit liegt nun der gesamte Bereich der humanitären Hilfe beim AA; einschließlich Soforthilfe, Nothilfe, humanitärer Übergangshilfe,<sup>72</sup> humanitärer Katastrophenvorsorge, Minen- und Kampfmittelräumen sowie Maßnahmen zur Stärkung des internationalen Systems der humanitären Hilfe. Das BMZ verantwortet die Übergangshilfe als Instrument der EZ außerhalb der humanitären Hilfe. Das Konzept der humanitären Hilfe „aus einer Hand“ soll die bis dahin existierende Fragmentierung reduzieren und die deutsche humanitäre Hilfe systematisch auf Länder und Bereiche komparativer Stärken ausrichten. So sollen Menschen in humanitären Notlagen schneller,

<sup>68</sup> Deutscher Bundestag (2016a): Kleine Anfrage Bildung in der Entwicklungszusammenarbeit, Seite 11.

<sup>69</sup> <http://www.globalpartnership.org/content/consolidated-annual-financial-report-2015> (abgerufen am 7. September 2016).

<sup>70</sup> Die komplette Rede ist auf YouTube verfügbar. Die Passage zum Thema Bildung findet sich ab 4:126 Minuten: <https://www.youtube.com/watch?v=CNZ8VHOqQKk> (abgerufen am 12. Dezember 2016).

<sup>71</sup> Auswärtiges Amt/Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (angenommenes Erscheinungsjahr 2012): Leitfaden zur Erläuterung der Aufgaben des Auswärtigen Amtes (AA) und des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) in den Bereich der humanitären Hilfe und der Entwicklungsfördernden und strukturbildenden Übergangshilfe. Dokument ohne Jahresangabe.

<sup>72</sup> Die hier verankerte „humanitäre Übergangshilfe“ ist nicht identisch mit der vom BMZ verantworteten Übergangshilfe (die zuvor ESÜH, also entwicklungsorientierte und strukturbildende Übergangshilfe, hieß). Allerdings trägt für externe Akteure die Umbenennung des BMZ-Instruments in Übergangshilfe zur sprachlichen Verwirrung mit der humanitären Übergangshilfe bei.

<sup>73</sup> Deutscher Bundestag (2016b): Kleine Anfrage Bildung in der humanitären Hilfe und Übergangshilfe, Seite 28.

bedarfsgerechter und effizienter erreicht sowie über die Linderung akuter Notlagen hinaus Perspektiven eröffnet werden.<sup>73</sup> Als Reaktion auf die aktuelle Flüchtlingskrise betont das BMZ nochmals die Wichtigkeit aufeinander abgestimmter Politik. Diese soll mit der Einrichtung gemeinsamer Taskforces beider Ressorts einen neuen Koordinierungsmechanismus nutzen und für Krisenländer zur besseren Verzahnung von humanitärer Hilfe und EZ führen.<sup>74</sup>

### Schnittstellenmanagement und ressortübergreifende Planung

Laut der Darstellung der Bundesregierung sind Beispiele praktischer Umsetzung der Verzahnung von humanitärer Hilfe und EZ im Schnittstellenmanagement bzw. in der Arbeitsteilung auf Länderebene zu finden. So unterstützt das BMZ z. B. im Libanon den Zugang zu Grundbildung, während das AA über den *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR) Hochschulbildung für anerkannte Flüchtlinge ermöglicht.<sup>75</sup>

Dennoch unterstrichen verschiedene Interviewpartner/innen übereinstimmend, dass ressortübergreifende Planung zum Thema Bildung von der Prämisse geleitet ist, dass der Bildungssektor tendenziell in der EZ und damit dem BMZ zu verorten ist. Auch innerhalb des AA wird Bildung eher als Aktionsfeld des BMZ wahrgenommen.

Insgesamt steigt aber die Wahrnehmung/Bedeutung des Bildungssektors, insbesondere weil die Betroffenen selbst Bildung als einen prioritären Bedarf artikulieren. Da das Thema Bildung in der Strategie des AA wenig präsent ist, stellen sich Fragen der Anschlussfähigkeit („Connectedness“) der Projekte in der Praxis selten. Dazu gibt es bisher zu wenige AA-geförderte Projekte mit Bildungsanteilen.

Laut der Kleinen Anfrage zur Bildung in der humanitären Hilfe und Übergangshilfe gewährleisten die jeweils zuständigen Bundesressorts den Übergang von Nothilfe zu Übergangshilfe und von Übergangshilfe zu Entwicklungszusammenarbeit durch eine frühzeitige und systematische Einbindung der jeweiligen Regionalreferate

in die Planung und Umsetzung von Vorhaben.<sup>76</sup> Verschiedene Interviewpartner/innen betonten, dass über Planungsrunden hinaus funktionierende persönliche Kontakte zwischen BMZ und AA als entscheidend anzusehen seien. Hierbei scheinen die einzelnen Referate auch einen gewissen Spielraum bei der Ausgestaltung zu haben. So kann ein Referat Treffen eher ad hoc bei Bedarf abhalten (z. B. bei der Erstellung eines Sachstandes) oder aber durch regelmäßige Treffen und gemeinsame Strategieworkshops institutionalisierte Formen der Koordinierung wählen. Auch andere Mechanismen, wie z. B. die außenpolitischen Unbedenklichkeitsbescheinigungen von BMZ-Projekten durch das AA, tragen nach Ansicht eines/r Interviewpartners/in zum regelmäßigen Austausch zwischen AA und BMZ bei. Darüber hinaus wurde betont, dass die humanitäre Hilfe zum Teil bei Krisen und Konflikten auf EZ-Erfahrung in den betreffenden Ländern zurückgreifen kann. Dies gilt insbesondere in von Krisen betroffenen BMZ-Partnerländern, in denen eine Zusammenarbeit im Bildungsbereich erfolgt, so z. B. Afghanistan, Pakistan, Äthiopien und Jemen.<sup>77</sup> Letztendlich ergibt sich aus den geführten Interviews der Gesamteindruck, dass – aufgrund der Wahrnehmung von Bildung als BMZ-Thema – eine engmaschige, institutionalisierte Koordinierung nicht als zwingend notwendig angesehen wird. So bemerkte eine/r der Interviewpartner/innen zur ressortübergreifenden Koordinierung:

*„Ist eine gute Verzahnung Glücksfall oder bereits systematisch? Die Frage stellt sich in dieser Form selten, da es sehr wenige Bildungsmaßnahmen im Rahmen der humanitären Hilfe gibt, an die man direkt anknüpfen könnte.“*

<sup>74</sup> Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Arbeitsstab Flucht und Migration (2016): *Neue Akzente der BMZ-Flüchtlingspolitik*, Januar 2016.

<sup>75</sup> Deutscher Bundestag (2016b): *Kleine Anfrage Bildung in der humanitären Hilfe und Übergangshilfe*, Seite 17.

<sup>76</sup> Deutscher Bundestag (2016b): *Kleine Anfrage Bildung in der humanitären Hilfe und Übergangshilfe*, Seite 28.

<sup>77</sup> Ebd.

<sup>77</sup> Ebd., Seite 17.

## Das Thema Bildung im Koordinierungsausschuss humanitäre Hilfe

Zur Abstimmung mit relevanten deutschen Akteuren leitet das AA den Koordinierungsausschuss humanitäre Hilfe. In den Interviews für diese Studie wurde deutlich, dass der Bildungsbereich im Koordinierungsausschuss als Thema kaum präsent ist. Gleichwohl betonte eine/r der Interviewpartner/innen, dass das Format des Ausschusses durchaus eine inhaltliche Diskussion ermögliche und Bildung in der humanitären Hilfe dort als Thema platziert werden könne, insbesondere wenn es um praxisbezogene Aspekte gehe. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang auch, dass von verschiedenen Seiten betont wurde, dass das Thema Bildung innerhalb des Koordinierungsausschusses auch von den typischen Bildungsakteuren nicht befördert werde. Diese wiederum verweisen darauf, dass die Einordnung als BMZ-Thema so eindeutig sei, dass man sich nicht unnötig „aus dem Fenster lehnen“ wolle. Ein/e andere/r Interviewpartner/in merkte an, dass Bildung konzeptionell und in den Köpfen der Entscheidungsebene klar verankert sei, in der Praxis dann aber kaum eine Rolle spiele.

## Planung und Koordination auf internationaler Ebene

In humanitären Situationen erfolgt zur Bedarfsermittlung im Bildungsbereich ein sogenanntes *Joint Education Needs Assessment* entweder durch das *Education Cluster* des humanitären Systems oder aber durch den *United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR). Allerdings gab ein Großteil der Interviewpartner/innen an, über wenig Erfahrung mit diesen Assessments zu verfügen und deshalb wenig über deren Funktionalität aussagen zu können. Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass das Instrument nicht ausreichend funktioniert oder zumindest von deutschen Akteuren nicht ausreichend genutzt wird, um Bedarfe zu erfassen und entsprechend auch zu kommunizieren. Das Instrument wurde in der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage 18/9002 zu Bildung

in der humanitären Hilfe und Übergangshilfe als „Grundlage für die Planung im Bildungsbereich im Rahmen des Strategic Response Plans bzw. des Refugee Response Plans“<sup>78</sup> benannt. Nur ein/e Interviewpartner/in mit entsprechender Erfahrung betonte die Zweckmäßigkeit des Instruments, wies aber auch auf dessen Grenzen hin. So müsse über die Durchführung eines Assessments hinaus gewährleistet werden, dass Regierungen der Partnerländer ihre Planungen dann auch tatsächlich dementsprechend ausrichten.

Koordinierung und Abstimmung in den Krisenregionen erfolgt im Rahmen von *Education Clusters* bzw. *Education Working Groups* und Geberabstimmungsrunden und soll eine effiziente Planung und Umsetzung von Maßnahmen ermöglichen. Zusammenfassend betonten Interviewpartner/innen, dass Cluster-Systeme im Großen und Ganzen als hilfreiche Instrumente anzusehen seien. Der Austausch von Informationen und Erfahrungen führe zu einer Verbesserung der praktischen Arbeit. Je nach Ausgangslage und Partnerland kann die Effektivität der Cluster jedoch stark variieren. Als Probleme und Begrenzungen des Cluster-Ansatzes, insbesondere zur Einbindung aller relevanten Akteure, wurden die folgenden Aspekte betont:

- Konzentration auf UN-NGO-Vernetzung bei verspäteter/ unzureichender Einbindung staatlicher Strukturen;
- „Hauptstadtlastigkeit“ und Gebrauch des Englischen als Arbeitssprache, was einen Ausschluss lokaler Akteure zur Folge hat;
- unzureichende Einbindung der EZ-Akteure (in diesem Zusammenhang wurde auch darauf hingewiesen, dass große Durchführungsorganisationen, welche sowohl in der humanitären Hilfe als auch der EZ tätig sind, kaum auf das Cluster-System zur Verzahnung beider Bereiche angewiesen seien);
- eine sich aus den obigen Punkten ergebende geschlossene Struktur der Cluster, welche dazu führt, dass entsprechende Pläne und Strategien von einer begrenzten Anzahl von Akteuren entwickelt werden;

<sup>78</sup> Ebd.

- mangelnde finanzielle und personelle Ausstattung der Cluster und hiermit insbesondere mangelnde Kapazitäten des Cluster-Managements (insbesondere durch den Cluster-Koordinator);
- durch Cluster entwickelte Pläne und Strategien haben keinen längerfristigen Zeithorizont, was gerade für den Bildungssektor jedoch notwendig wäre.

### Geberkoordination

Eine/r der Interviewpartner/innen betonte auch die Wichtigkeit einer stärkeren Geberkoordination vor Ort. In den deutschen Botschaften der BMZ-Partnerländer spielt der BMZ-Entsante (WZ-Referent/„Head of Cooperation“) eine wichtige Rolle, um Kontakte zu anderen Gebern und relevanten Organisationen zu pflegen. BMZ-Länderreferenten, die nicht auf die Unterstützung durch Entsante zurückgreifen können, müssen versuchen, diese (auch informellen und persönlichen) Kontakte von Deutschland aus herzustellen, was nicht immer zufriedenstellend gelingt.

Hingegen erscheint für internationale Akteure im Bildungssektor die deutsche Geberstruktur sehr komplex. So wurde von einem/r der Interviewpartner/innen betont, dass sich dies insbesondere vor Ort als Herausforderung erweise, da dort wenig Personal zur Pflege der Geberbeziehungen zum Einsatz komme. Externe Partner nehmen vereinzelt Abstimmungsschwächen der deutschen Akteure wahr sowie eine Tendenz, durch strikte Sektoraufteilung eine Duplizierung von Interventionen zu vermeiden. Letztlich ist auch eine gewisse sektorale Fokussierung zwischen verschiedenen internationalen Geberinstitutionen festzustellen. So ist Bildung in der Wahrnehmung bei Großbritannien und Norwegen verankert, und dies wird als komplementär verstanden. Portugal hat bspw. einen Schwerpunkt in der Hochschulbildung (zum Teil mit Anknüpfungspunkt zur Albert-Einstein-Initiative, einem Stipendienprogramm).

## 2.4 KAPAZITÄTEN

Die Stärkung von Kapazitäten auf nationaler und internationaler Ebene sieht *Education Cannot Wait* als wesentlichen Faktor zur Planung und Durchführung von Bildungsinterventionen in Krisensituationen an. So legt der folgende Abschnitt dar, inwieweit nationale Akteure gestärkt und parallele Strukturen vermieden werden (können). Darüber hinaus wird auf die Kapazitäten deutscher Akteure eingegangen.

### Stärkung nationaler Akteure und Vermeidung paralleler Strukturen

Die Stärkung lokaler Akteure ist integraler Bestandteil der AA-Strategie zur humanitären Hilfe. Basierend auf dem Subsidiaritätsprinzip soll nur dort humanitäre Hilfe geleistet werden, wo die Regierung des betroffenen Staates dies selbst nicht ausreichend kann oder will. Bei unzureichenden bestehenden Strukturen soll die humanitäre Hilfe nationale und lokale Strukturen stärken und damit die Grundlagen für längerfristige Maßnahmen schaffen.<sup>79</sup> Offenbar gilt dies jedoch nicht im Bildungssektor. In der Antwort auf die Kleine Anfrage 18/9002 zu Bildung in der humanitären Hilfe und Übergangshilfe wird darauf verwiesen, dass das Engagement des AA in Krisenregionen im Rahmen der humanitären Hilfe nicht auf strukturellen Kapazitätsaufbau im Bildungssektor ausgerichtet und dies ein wichtiger Teil der EZ-Maßnahmen sei.<sup>80</sup> Entsprechend findet sich die Stärkung von Bildungssystemen in der BMZ-Bildungsstrategie wieder und beinhaltet die Lehrkräfteförderung, Weiterentwicklung des Lehrkräfte-managements sowie der Versorgungsplanung wie auch eine Stärkung effizienter Verwaltungen einschließlich der Erarbeitung nationaler Bildungsstrategien und Aktionspläne.<sup>81</sup>

<sup>79</sup> Auswärtiges Amt (2012): Strategie des Auswärtigen Amts zur humanitären Hilfe im Ausland, Seite 9.

<sup>80</sup> Deutscher Bundestag (2016b): Kleine Anfrage Bildung in der humanitären Hilfe und Übergangshilfe, Seite 18.

<sup>81</sup> Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2015): BMZ-Bildungsstrategie. Gerechte Chancen auf hochwertige Bildung schaffen. BMZ-Papier 7/2015. Strategiepapier, Seite 13.

Bei der Durchführung von Bildungsmaßnahmen im Kontext von Konflikt- und Flüchtlingssituationen ist die Einbettung bzw. Anschlussfähigkeit an das formale Bildungssystem entweder des Herkunftslandes von Flüchtlingen oder aber des Aufnahmelandes essenziell für die Nachhaltigkeit der Maßnahmen. In ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage 18/9002 zu Bildung in der humanitären Hilfe und Übergangshilfe verweist die Bundesregierung darauf, dass, abhängig von den jeweiligen Handlungsspielräumen vor Ort, die zum Einsatz kommenden Maßnahmen der Bundesregierung an den Kontext angepasst und mit den zuständigen Behörden in den Aufnahme- und zum Teil Herkunftsländern abgestimmt werden müssten. Hierbei gelte auch für kurzfristig aufgesetzte Ad-hoc-Bildungs- und/oder -Qualifizierungsmaßnahmen die Maxime, mittel- bis langfristig die Anschlussfähigkeit an das formale Bildungssystem entweder des Herkunfts- oder des Aufnahmelandes zu ermöglichen.<sup>82</sup>

Trotz des Anspruchs, humanitäre Hilfe und Übergangshilfe an lokalen Strukturen auszurichten und die ermittelten Bedarfe mit einer Kapazitätenbildung der lokalen Akteure zu verbinden, erfolgt internationales Engagement oftmals in parallelen Strukturen. Deren Entstehung soll die Koordinierungsfunktion der *Education Clusters* oder *Education Working Groups* entgegenwirken, denen – laut Darstellung der Bundesregierung – die nationalen Bildungsministerien oft auch vorsitzen. Andere Gesprächspartner/innen hatten Zweifel an dieser Darstellung der aktiven Beteiligung der entsprechenden Bildungsministerien in den Clustern. In ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage betont die Bundesregierung, dass Geber und Durchführungsorganisationen mit „dualen“ Mandat“ wie z. B. UNICEF oder Save the Children<sup>83</sup> oft die Funktion des Bindeglieds übernehmen, was in der Durchführung zu neuen Partnerschaften zwischen den verschiedenen Akteuren führe.<sup>84</sup>

Dennoch lässt sich aus den Interview-Rückmeldungen zusammenfassend sagen, dass sowohl das Risiko als auch eine gewisse Tendenz zur Entstehung von Parallelstrukturen klar vorhanden sind, da die Kapazitäten staatlicher Bildungsinstitutionen in den gegebenen Not-situationen in der Regel schwach ausgebildet sind. In manchen Krisenkontexten ist auch das Vertrauen in die staatlichen Stellen nicht gegeben. Gleichzeitig werden lokale zivilgesellschaftliche Akteure oftmals gar nicht angefragt und so wichtige „first responders“ in Krisensituationen nicht einbezogen.

Gleichwohl war es die Einschätzung verschiedener Interviewpartner/innen, dass Kapazitätenentwicklung konzeptionell gut verankert sei. International herrscht ein klarer Konsens zur Vermeidung paralleler Strukturen. Ursächlich hierfür ist auch, dass die Vielzahl lang anhaltender Konflikte, insbesondere der Krieg in Syrien, diese Problematik stärker in das Bewusstsein der internationalen Gemeinschaft gerückt hat. Als positives Beispiel wurde hierfür von einem/r der Interviewpartner/innen die Syrienkonferenz hervor-

<sup>82</sup> Deutscher Bundestag (2016b): Kleine Anfrage Bildung in der humanitären Hilfe und Übergangshilfe, Seite 25. Genannte Projekt-Beispiele der Einbettung von Flüchtlingen in das formale Bildungssystem des Aufnahmelandes: BMZ-gefördertes Hochschulvorhaben zur Integration syrischer Flüchtlinge in das jordanische Hochschulsystem; BMZ-gefördertes Wasservorhaben in Jordanien, welches eine staatlich anerkannte Klempner-Ausbildung für Jordanier und syrische Flüchtlinge in Zusammenarbeit mit staatlichen Berufsschulen und Zertifizierungsbehörden beinhaltet; jährliche Unterstützung von rund 2300 Flüchtlingen mit mehrjährigen Stipendien durch die Deutsche Akademische Flüchtlingsinitiative Albert Einstein (DAFI) beim United Nations High Commissioner for Refugees zur Ermöglichung einer Hochschulausbildung im Erstaufnahmeland; DAAD-Stipendien für bis zu 200 syrische Flüchtlinge zur Studienfinanzierung, Studium an Universitäten in der Region.

<sup>83</sup> Save the Children selbst setzt den Begriff „dualen Mandat“ nicht mehr ein, sondern spricht von einem „full spectrum approach“. Die Organisation will damit deutlich machen, dass sie die Konzeptualisierung in die getrennten Bereiche von humanitärer Hilfe und EZ eben nicht als zielführend für die Programmgestaltung sieht.

<sup>84</sup> Deutscher Bundestag (2016b): Kleine Anfrage Bildung in der humanitären Hilfe und Übergangshilfe, Seite 18.

<sup>85</sup> Siehe hier z. B. Abschlussdokumente der Londoner Syrien-Konferenz: FINAL: SUPPORTING SYRIA ʘ THE REGION, LONDON 2016 – 4 FEBRUARY. The Jordan Compact: A New Holistic Approach between the Hashemite Kingdom of Jordan and the International Community to deal with the Syrian Refugee Crisis. <https://2c8kkt1ykog81j8k9p47oglb-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2016/02/Supporting-Syria-the-Region-London-2016-Jordan-Statement.pdf> (abgerufen am 10. Oktober 2016) und FINAL: SUPPORTING SYRIA ʘ THE REGION, LONDON 2016 – 4 FEBRUARY LONDON CONFERENCE – LEBANON STATEMENT OF INTENT. Presented by the Republic of Lebanon, <https://2c8kkt1ykog81j8k9p47oglb-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2016/02/Supporting-Syria-the-Region-London-2016-Lebanon-Statement.pdf> (abgerufen am 10. Oktober 2016).

gehoben, welche der Stärkung lokaler Institutionen hohe Priorität beimisst, insbesondere der Städte und Gemeinden.<sup>85</sup>

Um Kapazitätenlücken in Krisensituationen vorzubeugen, hat das *International Institute for Educational Planning* der Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur in Zusammenarbeit mit weiteren Partnern (u. a. auch mit der GIZ) Ansätze und Leitlinien zur Bildungsplanung entwickelt.<sup>86</sup> Das Instrument der direkten Budgethilfe zur Stärkung von Kapazitäten der Aufnahmeländer, wie z. B. für das jordanische Bildungsministerium durch die EU,<sup>87</sup> kann nur unter bestimmten Voraussetzungen angewendet werden. Hierzu müssen die Empfängerländer bestimmte Zulassungskriterien in vier konkreten Bereichen (nationale Sektorstrategien und Reformen; stabiler makroökonomischer Rahmen; Verwaltung der öffentlichen Finanzen; Transparenz und Haushaltsaufsicht) erfüllen. Einer Gewährung soll auch eine Kapazitätsbedarfsermittlung vorausgehen. Mit der Budgethilfe können dann unterstützende Maßnahmen zur Kapazitätenbildung verbunden sein.<sup>88</sup>

### Kapazitäten deutscher Akteure

Was die Kapazitäten der deutschen Geber-/Durchführungsinstitutionen betrifft, ist die Selbsteinschätzung der befragten Akteure/innen positiv. So wurde hervorgehoben, dass im BMZ neben dem Sektorreferat auch eine zunehmende Zahl der Regionalreferate mittlerweile ihre fachlichen Kompetenzen im Bildungsbereich erhöht hätten. Die Abstimmung zwischen dem Fach- und den Regionalreferaten wird im Allgemeinen als gut angesehen, wenn auch zeitlichen Zwängen untergeordnet. Zudem wird die Wichtigkeit des BMZ-Engagements im internationalen *Inter-Agency Network for Education in Emergencies* (INEE) hervorgehoben. Auch die Interviewpartner/innen von KfW und AA sehen sich für ihre derzeitigen Tätigkeiten gut aufgestellt. Der Interviewpartner der KfW weist darauf hin, dass man sich in neue Gebiete und Projektansätze (Beispiel Lehrergehälterzahlungen) aktuell einarbeite und das

relativ neue Thema Bildung in Krisen und Konflikten noch weiter in die Tiefe entwickelt werden könne. Vertreter/innen der KfW wie auch des AA stellten allerdings heraus, dass sie zusätzliche personelle Kapazitäten brauchten, wenn dieser Bereich wachsen sollte.

## 2.5 RECHENSCHAFTSLEGUNG (ACCOUNTABILITY)

### Prioritäten der betroffenen Bevölkerung

In der von *Education Cannot Wait* vorgelegten Analyse wird das Thema Accountability etwas verengt hinsichtlich der Verfügbarkeit von Daten, Analysen und (angewandter) Forschung dargestellt. Das Sphere-Handbuch zu Mindeststandards der humanitären Hilfe formuliert dagegen klar:

*„Wir sind uns bewusst, dass unsere grundlegende Rechenschaftspflicht den Menschen gilt, die wir unterstützen wollen.“<sup>89</sup>*

Dazu gehört, die Prioritäten, die die betroffene Bevölkerung selbst setzt, ernst zu nehmen. Das *Overseas Development Institute* hat hierzu u. a. 15 Studien<sup>90</sup>, die sich mit dieser Prioritätensetzung beschäftigen, ausgewertet und kommt zusammenfassend zu den folgenden Ergebnissen:

<sup>86</sup> UNESCO, International Institute for Education Planning (2016): Reducing vulnerability and risk through education planning. 9. August 2016. <http://www.iiep.unesco.org/en/reducing-vulnerability-and-risk-through-educational-planning-3629> (abgerufen am 6. Oktober 2016).

<sup>87</sup> European Commission (2016): Managing the refugee crisis. EU support to Jordan. 7 June 2016, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160316/eu\\_support\\_to\\_jordan\\_-\\_latest\\_update\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160316/eu_support_to_jordan_-_latest_update_en.pdf) (abgerufen am 6. Oktober 2016).

<sup>88</sup> European Commission (2012): Budget Support Guidelines: Programming, Design and Management – A modern approach to Budget Support. September 2012. [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-budget-support-guidelines-201209\\_en\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-budget-support-guidelines-201209_en_2.pdf) (abgerufen am 10. Oktober 2016).

<sup>89</sup> Sphere-Handbuch (2011): Humanitäre Charta und Mindeststandards in der humanitären Hilfe, Seite 27.

<sup>90</sup> Nicolai, S., et al. (2015b): Investment for education in emergencies. A review of evidence, Seite 9 ff. Die in den Studien abgedeckten Länderbeispiele umfassen die Elfenbeinküste, Demokratische Republik Kongo, Äthiopien, Haiti, Malawi, Palästina, Sudan, Swasiland, Syrien und länderübergreifende Arbeiten. Elf der Studien beschäftigen sich mit den Prioritäten humanitärer Hilfe in Konfliktsituationen.

- Von den 15 Studien bestätigen elf, dass Bildung eine der drei Top-Prioritäten der betroffenen Bevölkerung ist. Zwei der Studien haben andere Ergebnisse, zwei Studien sind in dieser Frage neutral oder zeigen kein eindeutiges Ergebnis.
- Nur in zwei dieser 15 Studien wurden Kinder direkt nach ihren Prioritäten befragt. Sie nannten Bildung auf Platz eins.
- Bei der Befragung von Erwachsenen landet Bildung eher selten auf Platz eins, nimmt aber einen hohen Stellenwert ein, höher als oder vergleichbar mit Nahrung, Wasserversorgung, Gesundheit und Beschäftigung.

In den Interviews wurde dies verschiedentlich von den Gesprächspartnern/innen als eines der starken Argumente für frühzeitige Aktivitäten im Bildungsbereich genannt. Eine/r der Interviewpartner/innen führte dazu sinngemäß aus:

*„Wir haben auch früher schon Dinge getan, die heute in den Sphere-Standards erfasst sind. Wir haben sie nur noch nicht so formuliert. Bei Bildung war es immer so, dass konkrete Anstöße von der lokalen Bevölkerung kamen und Lehrer sich z. B. freiwillig gemeldet haben, um sehr schnell nach Krisen oder Naturkatastrophen wieder einen geregelten Schulunterricht aufzunehmen. Dieser Bedarf hat sich quasi selbst, ohne unser Zutun, formuliert.“*

### Ermittlung von Bedarfen

Zur Ermittlung von Bedarfen führt die Bundesregierung im Rahmen der Kleinen Anfrage zu Bildung in der humanitären Hilfe und Übergangshilfe aus:

*„Die Erhebung zuverlässiger und aussagekräftiger Daten ist unerlässlich für die Ermittlung von Bedarfen, die Planung und das Monitoring von Bildungsmaßnahmen. Im Kontext von Krisen und Konflikten stellt dies eine*

*besondere Herausforderung dar. Eine Datendisaggregation, die besonders vulnerable Gruppen noch stärker berücksichtigt, ist ein internationales Anliegen, um dem Anspruch des Sustainable Development Goals 4 gerecht zu werden, bis 2030 Bildung und lebenslanges Lernen für alle zu ermöglichen und niemanden zurückzulassen. Die Bundesregierung erkennt diese Herausforderungen und befürwortet die internationalen Bemühungen zur Verbesserung der Datenerfassung und -disaggregation.“<sup>91</sup>*

An vielen weiteren Stellen der Antwort auf die Kleine Anfrage wird auch sichtbar, dass vor allem hinsichtlich Geschlechterdifferenzierung und -gerechtigkeit wie auch hinsichtlich der Bedarfe von Menschen mit Behinderungen ein gewisses Maß an Sensibilisierung erfolgt ist. Sicherlich kann auch hier vieles noch verbessert werden, zumindest wird jedoch die Bereitschaft signalisiert, die Datendisaggregation zu verbessern. Aus der Literaturrecherche und den Interviews erscheinen uns die folgenden Aspekte bedenklich:

- Vermutlich gibt es bereits in der Erhebung von Bildungsbedarfen einen systematischen *bias*. Danach führt die mangelnde Konzeptualisierung des Bildungssektors als Teil humanitärer Hilfe vermutlich zu seiner Unterrepräsentierung im System der Bedarfsermittlung. Dies wurde bereits im Kapitel Finanzierung dargestellt.
- Die Rückmeldungen, die wir in den Interviews zum *Joint Education Needs Assessment* erhalten haben (siehe Kapitel Planung und Reaktion), lassen keine aktive Nutzung des Instruments vermuten. Dies kann zumindest als Hinweis gewertet werden, dass hier genauer zu untersuchen wäre, ob deutsche Akteure das Instrument überhaupt einsetzen.

### Rechenschaft

Auf die Tücken der zahlenmäßigen Rechenschaft wurde bereits im Kapitel Finanzierung eingegangen. In Ergänzung erscheint es uns u. a. wichtig, hier nochmals einige der Rückmeldungen aus den Interviews herauszustellen. Einige der Interviewpartner/innen merkten explizit an, dass ihnen erst anlässlich der Beantwortung

<sup>91</sup> Deutscher Bundestag (2016b): Kleine Anfrage Bildung in der humanitären Hilfe und Übergangshilfe, Seite 19.

von Fragen aus der Kleinen Anfrage Bildung in der humanitären Hilfe und Übergangshilfe richtig deutlich geworden sei, in welchem Ausmaß Bildungsaktivitäten mit anderen Sektoren verschränkt und daher statistisch häufig unsichtbar sind. Das saubere Herausfiltern von Bildungsaktivitäten wie auch von der Ländergruppe „in Krisen und Konflikten“ bedeute Fleißarbeit, die jedoch von den Gesprächspartnern/innen auch durchaus als produktiv und sensibilisierend bezeichnet wurde. Dabei wurde auch deutlich, dass vieles machbar ist, wenn die Daten nachgefragt und als wichtig eingestuft werden. Beispielsweise wird einem/r Interviewpartner/in zufolge zurzeit zur Region MENA aufgrund der politischen Brisanz der Fluchtbewegungen sehr viel dichter und regelmäßiger an die Bundesregierung berichtet, als dies sonst üblich ist. Zusammenfassend hatten wir den Eindruck, dass alle befragten Akteure in der Lage sind, differenzierter zu berichten, sobald sie über den engen Rahmen der DAC-Verschlüsselungen hinausgehen und eigene Hilfsinstrumente einsetzen, die zudem noch aktuellere Betrachtungen erlauben als die DAC-Statistiken. Andere stellten heraus, dass eben deshalb ein thematisch gebundenes Finanzierungsinstrument wie *Education Cannot Wait* einen sehr großen Transparenzvorteil habe und deutlich zur Accountability beitragen könne.

Auf der Basis der im Rahmen dieser Studie verfügbaren Informationen aus dem BMZ, stoßen auch die bisherigen dem BMZ zur Verfügung stehenden internen Formate zur Aufschlüsselung der Bildungsaktivitäten an ebenjenen Punkten, an denen über die DAC-Statistiken hinausgegangen werden müsste, an ihre Grenzen. Vorgenommen werde zwar eine gute und hilfreiche Aufstellung aller Bildungssektoren, eine differenzierte Darstellung multilateraler Förderungen, den Schnittstellenbereich zwischen humanitärer Hilfe und EZ wie auch bestimmte Ländergruppierungen wie Fragilität oder Konflikt seien jedoch in diesem Format nicht möglich. Auf der Basis der Ausführungen dieser Studie kann somit festgehalten werden, dass ein neues Format der Aufschlüsselung nach diesen und weiteren

Kriterien (wie beispielsweise auch Maßnahmen non-formaler Bildung) sowohl für das BMZ als auch andere relevante Akteure einen klaren Mehrwert darstellen würde. In Veröffentlichungen der Bundesregierung fällt auf, dass sehr häufig mit Projektbeispielen und mit absoluten Zahlen und selten mit prozentualen Einordnungen gearbeitet wird. Ob 400 Millionen Euro jährlich für den Bildungssektor nun wenig oder viel sind, bleibt da oftmals ohne Einordnung im Raum stehen. Für eine gute Rechenschaftspraxis müssten die vielen Projektbeispiele und Initiativen konsequenter in Relation zu anderen Sektoren und Haushaltstiteln eingeordnet und damit ihr relatives Gewicht transparent gemacht werden. Klare Zielmargen z. B. für den Anteil der humanitären Hilfe an der Gesamt-ODA wie auch den Anteil von Bildungsmaßnahmen innerhalb der humanitären Hilfe und der Übergangshilfe würden ebenfalls zu größerer Transparenz beitragen.

### 3. FAZIT

Bildung wird von der Bundesregierung selbst als **Schlüsselbereich** oder auch als eine der Prioritäten der deutschen Entwicklungszusammenarbeit benannt. Gleichzeitig bleibt jedoch unklar, was dies in der Praxis für die Umsetzung der internationalen Zusammenarbeit der Bundesregierung bedeutet und inwiefern der Bildungssektor z. B. prioritär gegenüber anderen möglichen Interventionsbereichen gefördert wird. Die Verankerung von Bildungsmaßnahmen in sektoralen oder zielgruppenbezogenen Strategiepapieren ist oftmals nicht kohärent, an manchen Stellen sogar widersprüchlich. Insbesondere in der humanitären Hilfe wie auch in der Übergangshilfe ist der Bildungssektor bisher kein maßgeblicher Bestandteil der umgesetzten Maßnahmen. Vielmehr wird Bildung als Thema der Entwicklungszusammenarbeit und des BMZ wahrgenommen. In der Gewichtung innerhalb des Bildungssektors wird die Bundesregierung ihrer eigenen Betonung der zentralen Rolle von Grundbildung nicht gerecht. Grundbildungsmaßnahmen sind unterrepräsentiert, was auch im Gegensatz zur menschenrechtlichen Verankerung ihrer Priorität steht.

Als **Geldgeber** zählt Deutschland in absoluten Zahlen zu den großen Gebern und kann zudem auf kürzlich realisierte Aufwüchse in der humanitären Hilfe wie auch in der Entwicklungszusammenarbeit verweisen. Relativ zur Wirtschaftskraft liegt Deutschland jedoch eher im Mittelfeld und könnte, wie die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung in Europa es formuliert, „ehrgeizigere Pläne verfolgen“.<sup>92</sup> Die aktuellen Daten zur Förderung von Bildung in Krisen und Konflikten, wie sie z. B. aus der Antwort auf die Kleine Anfrage zu Bildung in der humanitären Hilfe und Übergangshilfe hervorgehen, lassen einen

deutlichen Aufwuchs im Bildungssektor vermuten. Jener scheint bisher jedoch thematisch sehr eng an die Fluchtbewegungen aus Syrien angebunden zu sein. Er schlägt sich (noch?) nicht in einem deutlichen prozentualen Anstieg des Bildungssektors insgesamt nieder. Daher ist der jüngste Aufwuchs noch kein belastbarer Beleg für eine allgemeine Aufwertung des Sektors. Konkrete finanzielle Zielmargen wurden für den Bildungssektor in Krisen und Konflikten bisher nicht gesetzt. Beispielhaft sei hier auf die Europäische Union und Norwegen verwiesen, die ebendies im Rahmen des *World Humanitarian Summit* angekündigt haben:

*„The European Union committed to allocate 4% of its humanitarian aid budget to education in emergencies. Norway committed that from its humanitarian assistance globally, at least 8% will be allocated to education in emergencies in the current parliamentary period.“<sup>93</sup>*

Das neue Konzept der humanitären Hilfe „aus einer Hand“ soll eine Fragmentierung der humanitären Hilfe reduzieren und besser aufeinander abgestimmte Maßnahmen fördern. Gleichwohl werden im Bildungsbereich das **Schnittstellenmanagement** wie auch die ressortübergreifende Planung der Ministerien bislang maßgeblich von der Wahrnehmung oder stillen Übereinkunft bestimmt, dass der Bildungssektor gänzlich als Teil der EZ dem BMZ zuzuordnen sei. Dementsprechend wird eine engmaschige, institutionalisierte Koordinierung zwischen BMZ und AA nicht als zwingend notwendig angesehen. Dennoch erfolgen ressortübergreifende Abstimmungen zumeist nach Bedarf und über Planungsrunden hinaus auf Grundlage persönlicher Kontakte, die mehr oder minder zu funktionieren scheinen.

Es existieren der Anspruch und ein weitgehender Konsens darüber, humanitäre Hilfe an lokalen Strukturen auszurichten und wenn möglich mit einer **Kapazitätenbildung** lokaler Institutionen und Akteure zu verbinden. Trotzdem wird durch internationales Engagement dem Aufbau von Parallelstrukturen Vorschub geleistet. Weil die Anzahl und Dauer von Krisen und

<sup>92</sup> OECD Newsroom: <http://www.oecd.org/newsroom/deutschland-sollte-entwicklungsziel-und-geographische-prioritaeten-umsetzen.htm> (abgerufen am 2. September 2016).

<sup>93</sup> World Humanitarian Summit Istanbul, 23-24 May 2016: Commitments to Action, Seite 18.

Konflikten global zunehmen, wird die Bedeutung lokaler Kapazitäten und ihrer Stärkung vermehrt wahrgenommen und artikuliert.

**Deutsche Akteure** sehen sich aktuell im Bildungsbe- reich insgesamt gut aufgestellt. Für eine mögliche in- tensivere Bearbeitung des Themas Bildung in Krisen und Konflikten müssten jedoch auch zusätzliche Ka- pazitäten geschaffen werden. Die Tatsache, dass die Betroffenen selbst Bildung einen hohen Stellenwert beimessen, findet zwar noch immer keine ausreichende, tendenziell aber eine zunehmende Beachtung bei Ak- teuren der humanitären Hilfe. Diese Aufmerksamkeit sollte genutzt werden, um u. a. bereits in der Bedarfs- erhebung genauer hinzuschauen und sicherzustellen, dass die Bildungsbedarfe in Krisen und Konflikten adäquat wahrgenommen werden und sich in entspre- chenden Appeals niederschlagen.

In der **Rechenschaftslegung** leidet der Bildungssektor darunter, häufig als Querschnittsaufgabe in anderen Bereichen ein- wie auch unterzugehen. Trotzdem war es allen befragten Akteuren mit einem gewissen Mehr- aufwand möglich, Daten zu generieren, die deutlich differenzierter sind als etwa die DAC-Statistiken. Ent- scheidend ist, dass diese Daten auch nachgefragt und verstetigt werden, um Transparenz zu schaffen.

Hinsichtlich *Education Cannot Wait* betont die Bundes- regierung: „Das Grundanliegen des Fonds, Maßnahmen der humanitären Hilfe mit Vorhaben der Übergangshilfe und Entwicklungszusammenarbeit im Bildungsbereich enger zu verzahnen und die Koordinierung zwischen den Akteuren zu verbessern, ist aus Sicht der Bundesre- gierung sinnvoll. Noch sind jedoch viele grundsätzliche Fragen bzgl. des Mandats, der Funktionsweise und des tatsächlichen Mehrwerts des Fonds gegenüber bereits existierenden Mechanismen ungeklärt.“<sup>94</sup>

Die Tatsache, dass *Education Cannot Wait* sich noch in der Aufbauphase befindet, ist unumstritten. Allerdings sollte dies nicht als Argument für passives Abwarten herangezogen werden, sondern vielmehr Anlass für

ein verstärktes Engagement dahin gehend sein, diese Aufbauphase konstruktiv zu unterstützen und mitzu- gestalten. Insbesondere erscheinen eine mögliche Anbindung von *Education Cannot Wait* an die *Global Partnership for Education* und die Nutzung bestehender Strukturen wie der *Local Education Groups* sinnvoll. So könnte *Education Cannot Wait* in seiner augenblick- lichen Konstituierungsphase Erfahrungen der *Global Partnership for Education* hinsichtlich Organisations- strukturen und Prozessen aufgreifen (was funktioniert und was nicht, inklusive etwa der Resultate und Er- kenntnisse verschiedener Evaluierungen der *Global Partnership for Education*).

Weitere Herausforderungen für *Education Cannot Wait* liegen in der Schaffung transparenter Strukturen der Entscheidungsfindung, in die auch die internationale wie nationale Zivilgesellschaft und weitere lokale Ak- teure einbezogen sind. Eine weitere wesentliche Heraus- forderung wird die Generierung zusätzlicher finanzieller Mittel darstellen. In all diesen Bereichen kann die Bundesregierung konstruktiv an der Weiterentwick- lung des Fonds mitwirken.

Trotz aller im Rahmen der Studie benannten Probleme ist es die Einschätzung verschiedener Interviewpart- ner/innen, dass aktuell ein Umdenken einsetzt, der Bildungssektor bei Akteuren der humanitären Hilfe wie auch der Übergangshilfe Präsenz gewinnt und ein gewisses Momentum gegeben ist, das genutzt werden solle. Die Bundesregierung muss sich in diesem Kon- text auch darüber klar werden, ob es tatsächlich sinn- voll ist, die Verantwortung für Bildungsmaßnahmen ausschließlich beim BMZ zu verorten. Die humanitäre Hilfe des AA steht für Interventionen, die zeitlich deut- lich früher einsetzen als die Übergangshilfe. Ebendieses frühe Engagement für den Bildungssektor und damit für Bildungswege ohne einschneidende längere Lücken ist gefragt. Die betroffenen Bevölkerungsgruppen selbst räumen dem eine hohe Priorität ein.

<sup>94</sup> Deutscher Bundestag (2016b): Kleine Anfrage Bildung in der humanitären Hilfe und Übergangshilfe, Seite 2.

## 4. EMPFEHLUNGEN

### AN DIE BUNDESREGIERUNG

01

#### Zu Finanzierung und Rechenschaftslegung

In Anlehnung an die Empfehlungen des **OECD DAC Peer Review** sollten sowohl der Haushalt der humanitären Hilfe weiter aufgestockt als auch verbindliche Meilensteine zur Erreichung des 0,7-Prozent-Ziels gesetzt werden (siehe Kapitel Finanzierung).

02

Innerhalb der Budgetlinien für humanitäre Hilfe wie auch für die Übergangshilfe sollte ein **Zielwert für Bildungsmaßnahmen** gesetzt werden. Die Autorinnen empfehlen, ihn bei acht Prozent anzusetzen. Wie dargelegt werden die Bedarfe bei sechs bis acht Prozent eingeschätzt. Da Bildung nach eigener Zielsetzung ein Schwerpunktthema der Bundesregierung ist, sollte die Finanzierung sich am oberen Wert der Bedarfsanalyse orientieren.

03

Die Verankerung eines Zielwertes erscheint auch für das Engagement in „**vergessenen Krisen**“ sinnvoll. Die vom Auswärtigen Amt aktuell eingesetzten 15 Prozent sind mit dem Engagement ECHOs stimmig, es bleibt jedoch offen, ob dieser Ansatz ausreichend ist.

04

Um die Transparenz in der Berichterstattung zu erhöhen, sollte klarer definiert und kommuniziert werden, was in der Entwicklungszusammenarbeit einen „Schwerpunktbereich“ ausmacht. Im Sinne **politischer Rechenschaftslegung** sollte es nachvollziehbar sein, welchen prozentualen Anteil Bildungsmaßnahmen (wie auch andere als Schwerpunkt bezeichnete Sektoren) an den Gesamtausgaben von AA, BMZ und anderen relevanten Ressorts ausmachen. Der Verweis auf den Querschnittscharakter des Bildungsthemas ist nicht ausreichend, um die gebotene Transparenz herzustellen.

05

#### Zu *Education Cannot Wait*

Da Bildung für die deutsche Entwicklungszusammenarbeit ein wichtiges Thema ist, sollte die Bundesregierung eine **aktive Haltung** gegenüber der Initiative *Education Cannot Wait* einnehmen. Politische Initiativen funktionieren auch nach dem Prinzip der sich selbst erfüllenden Prophezeiung: Je mehr Regierungen an einer Initiative mitwirken und diese unterstützen, desto wahrscheinlicher wird deren Erfolg.

06

In diesem Sinne sollte Deutschland einen Beitrag zur **Stärkung der Kapazitäten und der Expertise der *Global Partnership for Education*** leisten; gerade auch im Hinblick auf ein mögliches Management von *Education Cannot Wait* durch die *Global Partnership for Education*. Hierzu sollte analysiert werden, was genau die *Global Partnership for Education* noch an Kapazitäten oder Expertise benötigt, um *Education Cannot Wait* zu einer Erfolgsgeschichte zu machen und den Bildungssektor in der humanitären Hilfe nachhaltig zu stärken. Dies könnte insbesondere eine

Finanzierung des Ausbaus personeller Kapazitäten im Bereich humanitärer Hilfe beinhalten. Diese Finanzierung sollte zusätzlich zu und unabhängig von den Auffüllungskonferenzen erfolgen.

*Education Cannot Wait* muss auch beweisen, dass die Initiative sich effektiv und zielgerichtet mit anderen Akteuren abstimmt und keine Duplizierung von Aktivitäten und Strukturen erzeugt. Hierbei sollte Deutschland *Education Cannot Wait* aktiv unterstützen. Ein denkbare Modell wäre z. B. die weitere Stärkung des *International Network for Education in Emergencies* (INEE) zur Beförderung des Austauschs und zur Wissensgenerierung mit anderen Fonds und Initiativen (etwa *Malala Fund*, *no lost generation* oder die *Jordan Education Initiative*, um Beispiele zu nennen, die in den Interviews eingebracht wurden).

07

## AN DAS AUSWÄRTIGE AMT

Wie in der Strategie des Auswärtigen Amts erläutert, soll Bildungsförderung „bereits als möglichst früher Bestandteil der humanitären Soforthilfe erfolgen“<sup>95</sup> (siehe Kapitel Politischer Wille und Konzeptualisierung). Wir gehen davon aus, dass damit Bildung auch **Teil der Aufgaben des Auswärtigen Amts** werden muss, und empfehlen die hierfür nötigen Schritte einzuleiten. Dazu können u. a. die folgenden Bausteine gehören, ohne dass diese Liste Anspruch auf Vollständigkeit erhebt: die aktive Auseinandersetzung mit dem Thema im Rahmen des Koordinierungsausschusses, die Schaffung zusätzlicher personeller Ressourcen und einer Zuständigkeit für das Thema innerhalb des Auswärtigen Amts, die aktive Nachfrage und Beförderung entsprechender Projektideen und -anträge bei den Umsetzungspartnern etc.

08

## AN DAS BMZ

Die Übergangshilfe benennt als einen ihrer Schwerpunkte auch soziale Basisinfrastruktur, was den Bildungssektor einschließt. Bisherige Ausschreibungen der Förderlinie spiegeln dies jedoch nicht wider. Der Bildungssektor taucht vereinzelt, in der Regel fokussiert auf berufsorientierte Bildung als Teil eines Livelihood-Ansatzes auf. Dies ist begrüßenswert, bietet aber noch keinen Raum für andere Bildungsbereiche. Ernährungssicherung, Resilienz und Gesundheit sind deutlich präsenter. Im Rahmen dieser Studie konnten wir nicht umfassend klären, warum die **Übergangshilfe** sich so vergleichsweise bildungsfern präsentiert. Wir empfehlen, das Instrument aktiv zur Beförderung formaler und non-formaler (Berufs-) Bildungschancen im Kontext von Krisen und Konflikten einzusetzen.

09

Infolge des Syrien-Krieges hat Deutschland aktuell mehrere große Bildungsprojekte auf den Weg gebracht. Sie sollten unabhängig vom aktuellen Hintergrund auch als **Erfahrungs- und Lernmodelle** für nennenswerte Interventionen im Bereich Bildung in Krisen und Konflikten begriffen, entsprechend systematisch ausgewertet und als Erfahrungswert auch der *Global Partnership for Education* und *Education Cannot Wait* zur Verfügung gestellt werden. Diese Projekte stellen eine Chance dar, den Bildungssektor insgesamt aufzuwerten, die das BMZ aktiv nutzen sollte.

10

<sup>95</sup> Auswärtiges Amt (2016b): Strategie des Auswärtigen Amts zur humanitären Hilfe in Situationen von Flucht und Vertreibung, Seite 9.

# **ANHANG I:** **AUSSCHREIBUNG DER STUDIE**

## **HONORARKRAFT/WERKVERTRAG**

Globale Bildungskampagne

### **EXTERNE BERATERIN/EXTERNER BERATER ZU BILDUNG IN DER HUMANITÄREN UND ÜBERGANGSHILFE DER BUNDESREGIERUNG**

Weltweit werden nur ca. zwei Prozent der Mittel für humanitäre Hilfe in Bildung investiert. Dabei leben 37 Millionen der mehr als 120 Millionen Kinder, die nicht zur Schule gehen können, in Konfliktgebieten. Das Nachhaltigkeitsziel 4 (SDG 4) kann nur erreicht werden, wenn es auch Menschen in Krisen und Konflikten ermöglicht wird, ihr Recht auf Bildung wahrzunehmen. Mit der diesjährigen Aktionswoche „Weltklasse! Zuflucht Bildung“ schließt die Globale Bildungskampagne an die internationale Debatte zu Education in Emergencies and Protracted Crises (EiEPC) an. In diesem Rahmen soll erhoben werden, wie Bildung in den Strategien und Plänen der Bundesregierung in den Bereichen humanitäre Hilfe und Übergangshilfe verankert ist und mit welchen Mitteln und in welchem Umfang Bildung in beiden Bereichen gefördert wird.

## **ZIELE DES AUFTRAGS**

1. Fundierte Analyse der strukturellen Verankerung von Bildung in der humanitären und Übergangshilfe
2. Fundierte Analyse der Höhe und der Verwendung der bereitgestellten Mittel für Bildung in beiden Bereichen
3. Analyse der Kooperation zwischen Auswärtigem Amt und BMZ zu Bildung in der humanitären und Übergangshilfe

## **ERGEBNISSE**

- Bis Mai: Fact Sheet zur Höhe und Verwendung finanzieller Mittel für Bildung in der humanitären Hilfe
- Studie mit Statistiken und Handlungsempfehlungen

## **ARBEITSWEISEN**

- Auswertung von Daten zur Mittelverwendung (z. B. Financial Tracking Service/FTS)
- Desk Research
- Persönliche Gespräche/Telefonate mit relevanten Akteuren

## **ZEITRAHMEN UND ZWISCHENPRODUKTE**

- Die komplette Studie soll im Herbst vorliegen. Vor dem *World Humanitarian Summit* (23./24. Mai 2016) soll ein Fact Sheet zu den Bildungsausgaben des Auswärtigen Amtes vorliegen.

## ANFORDERUNGEN

- Sehr gute Kenntnisse in der Analyse der Verwendung von Mitteln in der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit
- Sehr gute Kenntnisse über Bildung in der internationalen Zusammenarbeit (z. B. Bildung für alle, SDGs, Education in Emergencies etc.)
- Fundierte Kenntnisse im Verfassen politischer Analysen
- Fundierte Erfahrungen in der Arbeit mit dem Financial Tracking Service (FTS) von UN-OCHA
- Erfahrungen in der Beratung zivilgesellschaftlicher Organisationen (NROs, Gewerkschaften)



## **ANHANG II:** **LITERATUR**

- Auswärtiges Amt, Referat S05 (ohne Jahresangabe):** Umgang mit Vergessenen Krisen in der humanitären Hilfe. Konzept des Auswärtigen Amtes. Arbeitspapier.
- Auswärtiges Amt (2012):** Strategie des Auswärtigen Amtes zur humanitären Hilfe im Ausland. 12.11.2012.
- Auswärtiges Amt (2014):** Konzept des Auswärtigen Amtes zur Förderung von Vorhaben der Humanitären Hilfe der Bundesregierung im Ausland (Kapitel 0501, Titel 687 32), Stand 03.03.2014.
- Auswärtiges Amt (2016a):** Aktuelle Flüchtlingssituation. Zusätzliche Mittel für Humanitäre Hilfe und Stabilisierung. Das leistet die deutsche Außenpolitik. April 2016.
- Auswärtiges Amt (2016b):** Strategie des Auswärtigen Amtes zur humanitären Hilfe in Situationen von Flucht und Vertreibung. Dokument ohne Jahresangabe (angenommenes Erscheinungsjahr 2016).
- Auswärtiges Amt/Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (angenommenes Erscheinungsjahr 2012):** Leitfaden zur Erläuterung der Aufgaben des Auswärtigen Amtes (AA) und des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) in den Bereich der Humanitären Hilfe und der Entwicklungsfördernden und strukturbildenden Übergangshilfe. Dokument ohne Jahresangabe.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Arbeitsstab Flucht und Migration (2016):** Neue Akzente der BMZ-Flüchtlingspolitik. Januar 2016.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2010):** Menschenrechte konkret. Fact Sheets zum Menschenrechtsansatz in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit. BMZ-Informationsbroschüre 7/2010.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2011):** Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik. Konzept. BMZ-Strategiepapier 4/2011.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2013a):** Aktionsplan zur Inklusion von Menschen mit Behinderungen. Laufzeit 2013–2015. BMZ-Strategiepapier 1/2013.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2013b):** Entwicklung für Frieden und Sicherheit. Entwicklungspolitisches Engagement im Kontext von Konflikt, Fragilität und Gewalt. BMZ-Strategiepapier 4/2013.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2013c):** Strategie der entwicklungsfördernden und strukturbildenden Übergangshilfe (ESÜH). Resilienz stärken – Übergänge schaffen. BMZ-Strategiepapier 6/2013.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2015):** BMZ-Bildungsstrategie. Gerechte Chancen auf hochwertige Bildung schaffen. BMZ-Papier 7/2015. Strategiepapier.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Arbeitsstab Flucht und Migration (2016a):** Neue Akzente der BMZ-Flüchtlingspolitik. Januar 2016.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2016b):** Entwicklungspolitischer Aktionsplan zur Gleichberechtigung der Geschlechter 2016 – 2020. BMZ-Papier 03/2016. Aktionsplan.

- Burde, D., Guven, O., Kelcey, J., Lahmann, H., Al-Abbadi, K. (2015): What Works to Promote Children's Educational Access, Quality of Learning, and Wellbeing in Crisis-Affected Contexts. Education Rigorous Literature Review. Department for International Development.
- Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode (2014): Drucksache 18/2900 vom 16.10.2014. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland 2010 bis 2013.
- Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode (2015): Protokoll-Nr. 18/31 Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe. Wortprotokoll der 31. Sitzung. Berlin, den 4. März 2015.
- Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode (2016a): Drucksache 18/7622 vom 22.02.2016. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Peter Meiwald, Claudia Roth (Augsburg), Uwe Kekeritz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 18/7468, Bildung in der Entwicklungszusammenarbeit.
- Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode (2016b): Drucksache 18/9207 vom 18.07.2016. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Peter Meiwald, Uwe Kekeritz, Claudia Roth (Augsburg), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 18/9002, Bildung in der humanitären Hilfe und Übergangshilfe.
- Development Initiatives Ltd (2016): Global Humanitarian Assistance Report 2016.
- Education Cannot Wait (ohne Jahresangabe): A fund for education in emergencies. Case for investment.
- Education Cluster Unit, Save the Children: Education. An essential component of a humanitarian response. Ohne Jahresangabe. Genf.
- Education Cluster Unit, Save the Children (Hrsg.) (2010): The joint education needs assessment tool kit. Genf.
- European Commission (2012): Budget Support Guidelines: Programming, Design and Management – A modern approach to Budget Support. September 2012. [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-budget-support-guidelines-201209\\_en\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-budget-support-guidelines-201209_en_2.pdf)
- European Commission (2016): Managing the refugee crisis. EU support to Jordan. 7 June 2016, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160316/eu\\_support\\_to\\_jordan\\_-\\_latest\\_update\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160316/eu_support_to_jordan_-_latest_update_en.pdf)
- Globale Bildungskampagne (2016): Bildung in der humanitären Hilfe. Positionspapier. [www.bildungskampagne.org](http://www.bildungskampagne.org)
- Global Campaign for Education (2015): Education Aid Watch 2015.
- Global Campaign for Education (2016): Ensuring education does not wait. GCE Briefing. Noch unveröffentlicht.
- Global Business Coalition for Education (2016): Business leads in emergencies. [http://gbc-education.org/wp-content/uploads/2016/07/EDUCATION\\_CANNOT\\_WAIT\\_Circular.pdf](http://gbc-education.org/wp-content/uploads/2016/07/EDUCATION_CANNOT_WAIT_Circular.pdf) (abgerufen am 6. Oktober 2016).
- Global Partnership for Education (2012): Local Education Groups: Keystone to success. 7-8 June 2012. <http://www.globalpartnership.org/content/local-education-groups-keystone-success>
- Global Partnership for Education (2016a): Consolidated Financial Report for the Year ending December 31, 2015. Prepared by the Global Partnership for Education Secretariat. <http://www.globalpartnership.org/content/consolidated-annual-financial-report-2015>

- Global Partnership for Education (2016b): GPE's Work in Conflict-affected and Fragile Countries. Policy Brief.
- High-Level Panel on Humanitarian Financing (2016): Report to the United Nations Secretary-General. Too important to fail - addressing the humanitarian financing gap.
- INEE (2004, first edition): Minimum Standards for Education: Preparedness, response, recovery.
- INEE (2016): Summary. Report from the INEE Global Consultation on Education in Emergencies and Protracted Crises, Phase II.
- Institute for Development and Peace, Ed., (2006): Humanitarian Assistance and Forgotten Crises. UN World Summit and New Financial Mechanisms. Dieter Reinhardt/Claudia Rolf, INEF Policy Brief 1/2006.
- International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966, entry into force 3 January 1976, in accordance with article 27.  
<http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/menschenrechtsinstrumente/vereinte-nationen/menschenrechtsabkommen/sozialpakt-icescr/>
- Krennerich, Michael (2013): Soziale Menschenrechte. Zwischen Recht und Politik. Reihe Politik und Bildung, Band 70. Wochenschau Verlag, Schwalbach.
- Liese, J., und Kijkzeul, D. (Hrsg.) (2013): Handbuch Humanitäre Hilfe, Berlin/Heidelberg.
- Nicolai, S., et al. (2015a): Education in Emergencies and Protracted Crises. Toward a strengthened response. Background paper for the Oslo Summit on Education for Development. ODI.
- Nicolai, S., et al. (2015b): Investment for education in emergencies. A review of evidence. ODI.
- Nicolai, S., et al. (2016a): Education Cannot Wait: proposing a fund for education in emergencies. London, ODI.
- Nicolai, S., et al., (2016b): A common platform for education in emergencies and protracted crises: Evidence paper. London, ODI.
- OECD (2015a), DAC-Prüfbericht über die Entwicklungszusammenarbeit: Deutschland 2015, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2015b), Aid to Education. [www.oecd.org/stats/education](http://www.oecd.org/stats/education).
- Results for Development/Universalis (2015): Independent Interim Evaluation of the Global Partnership for Education. Volume I – Final Evaluation Report. 30 September 2015.
- Save the Children (2016): A Fund for education in emergencies, 3. Oktober 2016 (nicht veröffentlichte PPT).
- Strand, A. (2015): Financing Education in Afghanistan. Opportunities for Action. Country Case Study for the Oslo Summit on Education for Development. 6-7 July 2015.
- The Sphere Project (Hrsg.) (Ausgabe 2011): Humanitäre Charta und Mindeststandards in der humanitären Hilfe. Ohne Ortsangabe.
- The Sphere Project and the Inter-Agency Network for Education in Emergencies (Eds.) (2009): Integrating Quality Education with Humanitarian Response For Humanitarian Accountability. The Sphere-INEE Companionship. Ohne Ortsangabe.
- UNESCO (Hrsg.) (2011): The hidden crisis. Armed conflict and education. EFA Global Monitoring Report 2011. Paris.
- UNESCO (Hrsg.) (2015a): Education for All Global Monitoring Report, Policy Paper 21.

- UNESCO (Hrsg.) (2015b): Education for All Global Monitoring Report. 2000–2015 Achievements and challenges.
- UNESCO, International Institute for Education Planning (2016): Reducing vulnerability and risk through education planning. 9 August 2016.
- UNHCR/UNESCO/Global Education Monitoring Report (Hrsg.) (2016): No more excuses. Provide education to all forcibly displaced people. Policy Paper 26.
- UNHCR: Worldwide displacement hits all-time high as war and persecution increase, 18 June 2015. <http://www.unhcr.org/news/latest/2015/6/558193896/worldwide-displacement-hits-all-time-high-war-persecution-increase.html> (abgerufen am 6. Oktober 2016).
- UNHCR (2016): With 1 human in every 113 affected, forced displacement hits record high. 20 June 2016. <http://www.unhcr.org/news/latest/2016/6/5763b65a4/global-forced-displacement-hits-record-high.html>. (abgerufen am 5. November 2016).
- UNICEF (2016): Compendium of Resource Partner Contributions 2015. New York.
- United Nations. Economic and Social Council. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. (1999): E/C.12/1999/10. Implementation of the international covenant on economic, social and cultural rights. General Comment No. 13 (Twenty-first session, 1999).
- UN-OCHA Financial Tracking Service (2012): FTS and EDRIS. Information paper.
- Weingärtner, L., et al. (2011): Die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland. Band I: Hauptbericht. Unveröffentlichter Evaluierungsbericht. Bonn/Berlin: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung/Auswärtiges Amt.
- World Humanitarian Summit Istanbul, 23–24 May 2016: Commitments to Action (abgerufen am 16 August 2016). <https://www.worldhumanitarianissummit.org/key-documents#chairsummary-linking>

## **ANHANG III:** **INTERVIEWPARTNER/INNEN**

Michael Ahrens (Auswärtiges Amt)  
Judith Barna (EU/ECHO)  
Irene Frederiksson (Oxfam Ibis)  
Joachim Gardemann (Kompetenzzentrum FH Münster)  
Kerstin Henke (BMZ)  
Ulrich Jahn und Sascha Stadler (KfW)  
Stijn De Lameillieure (EU/DevCo)  
Laila Milad (UNICEF New York)  
Oliver Neuschäfer (Sprecher AG Humanitäre Hilfe VENRO)  
Joseph Nhan-O'Rheilly (Save the Children UK)  
Cecile Patillet (EU/ECHO)  
Carolin Schiemenz (Save the Children Deutschland)  
Karen Schroh (*Global Partnership for Education*)  
N. N. (Interviewpartner/in hat um Anonymisierung gebeten)



# **ANHANG IV:**

## **LEITFRAGEN SEMI-STRUKTURIERTE**

### **INTERVIEWS**

#### **Allgemein**

- Der Initiative *Education Cannot Wait* liegt eine Analyse von Schwachpunkten des humanitären Systems zugrunde, die in den Kategorien politischer Wille, Planung und Response, Finanzierung, Kapazitätenaufbau und Accountability dargestellt werden. Teilen Sie die Analyse oder einzelne Aspekte davon? Welche halten Sie für vorrangig und/oder besonders aussagekräftig für die humanitäre Hilfe und Übergangshilfe der Bundesregierung?
- Halten Sie völlig andere Aspekte für relevanter/Teilen Sie andere Analyseansätze? Welche?

#### **Politischer Wille**

- Ist der Bildungssektor Ihrer Einschätzung nach innerhalb der humanitären Hilfe und Übergangshilfe – im Vergleich mit anderen Sektoren wie z. B. Gesundheit, Nahrungsmittelhilfe etc. – mit zu wenig Gewicht versehen?
- Teilen Sie die Einschätzung, dass insbesondere fehlender politischer Wille dazu führt, dass es sog. „vergessene Krisen“ gibt, in denen trotz Koordinationsmechanismen kein Donor längerfristige Maßnahmen sichert?

#### **Planung und Response**

- Welche konkreten Erfahrungswerte liegen mit dem Einsatz des Joint Education Needs Assessment vor? Wie zufriedenstellend funktioniert das Instrument?
- Ist das Cluster-System Ihrer Einschätzung nach ein ausreichendes (das richtige/das beste verfügbare) Instrument zur Koordination der Akteure im Bildungsbereich?
- Welche Schwachstellen und Verbesserungspotenziale sehen Sie?
- Wie zufriedenstellend arbeitet Ihrer Einschätzung nach das Cluster-System in der Verzahnung von Akteuren und Maßnahmen der humanitären Hilfe/Übergangshilfe und Entwicklungszusammenarbeit?

#### **Finanzierung**

- Nach Daten des *UN-OCHA Financial Tracking Service* ist der Bildungssektor noch stärker unterfinanziert als andere Sektoren (siehe Fact Sheet anbei, Tabelle 1, Grafiken 1 und 2). Teilen Sie diese Analyse?

- Müsste die humanitäre Hilfe allgemein und darin insbesondere der Bildungssektor finanziell besser ausgestattet werden?
- Welchen Handlungsspielraum sehen Sie hierfür?

#### **Kapazitäten(aufbau)**

- Teilen Sie die Einschätzung, dass es in der humanitären Hilfe und Übergangshilfe häufig dazu kommt, dass internationales Engagement in parallelen Strukturen erfolgt, weil dies effizienter oder schneller ist als die Kapazitätenbildung der lokalen Akteure?
- Bewerten Sie Ihre eigenen organisationalen Kapazitäten zum Thema Bildung in Krisen und Konflikten als ausreichend (quantitativ wie auch qualitativ)?  
Wie oder wo würden Sie gerne Kapazitäten ausbauen?

#### **Accountability**

- Bildung im Rahmen der humanitären Hilfe ist eine sektorale Aufgabe, die häufig einen impliziten Anteil in Projekten hat, nicht aber separat statistisch erfasst wird. Im Rahmen der Erfassung durch *UN-OCHA* ist häufig ein sehr großer Anteil der Förderung keinem Sektor zugeordnet, so dass auch auf Basis dieses Instruments eine Einordnung nur bedingt möglich ist.
- Haben Sie selbst den Eindruck, dass die vorhandenen Mittel der statistischen Erfassung ausreichen, um den Bildungssektor in der humanitären Hilfe und der Übergangshilfe sinnvoll darstellen zu können? Ist die Datengrundlage zufriedenstellend für Ihre Arbeit (Planung wie auch Auswertung)?
- Nutzen Sie intern weitere (eigene/spezifische) Instrumente zu Planungs- und Auswertungszwecken für den Bereich Bildung?

#### **Last, not least**

- Welche Daten/Statistiken/Literatur möchten Sie uns empfehlen oder zur Verfügung stellen?

# **ANHANG V:** **MATERIALSAMMLUNG STRATEGIEN** **UND KONZEPTE**

Leitfaden zur Erläuterung der Aufgaben des Auswärtigen Amtes (AA) und des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) in den Bereichen der humanitären Hilfe und der Entwicklungsfördernden und strukturbildenden Übergangshilfe  
Mai 2012

## **Inhaltliche Darstellung der humanitären Hilfe:**

- Soforthilfe: Priorität ist, Menschenleben zu retten.
- Nothilfe: Typische Maßnahmen sind medizinische Notversorgung, Hygienemaßnahmen, Trinkwasserversorgung, Bereitstellung von Notunterkünften, Ernährungshilfe und andere Hilfsgüter („non-food items“) sowie humanitäre Schutzmaßnahmen internationaler Organisationen.
- Übergangshilfe: leistet die Fortführung oder Ergänzung geleisteter Not- und Soforthilfe, um lokale Kapazitäten zu stärken und den Boden für Entwicklungszusammenarbeit zu bereiten, insbesondere eine erste Stabilisierung der Lebensgrundlagen der betroffenen Bevölkerung.
- Katastrophenvorsorge/Preparedness: Die Folgen künftiger Krisen und Katastrophen sollen bereits im Vorfeld abgemildert und menschliches Leid sowie materielle Schäden reduziert werden.
- Humanitäres Minen- und Kampfmittelräumen: Alle Aktivitäten, deren Ziel es ist, die humanitären, sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Auswirkungen von Minen und explosiven Kampfmittelrückständen zu lindern.

## **Indikatoren der humanitären Hilfe:**

- Naturkatastrophen und politisch induzierte Umwandlungen
- Fragile Staaten, in denen humanitäre Hilfe für das Überleben großer Bevölkerungsgruppen alternativlos ist
- Stärkung humanitärer Reaktionsfähigkeit
- Anwendung der humanitären Prinzipien als Voraussetzung, um die Betroffenen erreichen zu können
- Unabhängige Partner
- Kurz- bis mittelfristig

## **Entwicklungsfördernde und strukturbildende Übergangshilfe:**

- Thematische Federführung für die Katastrophenvorsorge im Kontext der EZ. Die Förderung von Maßnahmen wird sich vor allem auf Risikoländer und Post-Katastrophen-Situationen konzentrieren.
- Mittel- bis langfristige Ernährungssicherung sowie Federführung für das Thema Nahrungsmittelhilfe

- Reintegration von Flüchtlingen und intern Vertriebenen im Kontext von Krisen, Katastrophen und Konflikten
- Wiederaufbau sozialer und wirtschaftlicher Basisinfrastruktur

**Indikatoren ESÜH:**

- Dauer der Maßnahmen: 1-4 Jahre
- Finanzierung von Projekten sowohl mit Barmitteln als auch Verpflichtungsermächtigungen

**Bezug zum Bildungssektor:**

- Keine Nennung des Bildungssektors
- 

**Strategie des Auswärtigen Amts zur humanitären Hilfe im Ausland  
Nov. 2012****Inhaltliche Darstellung:**

- Analog zur Darstellung oben

**Weitere zentrale Elemente:**

- Humanitäre Prinzipien der Neutralität, Menschlichkeit, Unabhängigkeit, Unparteilichkeit als Voraussetzung dafür, dass Überlebenshilfe – jenseits politischer Ziele – die Betroffenen erreicht

**Bezug zum Bildungssektor:**

- Keine explizite Nennung des Bildungssektors
- 

**Konzept des Auswärtigen Amts zur Förderung von Vorhaben der  
humanitären Hilfe der Bundesregierung im Ausland, 2014****Zentrale Zielsetzung:**

„... Den betroffenen Menschen soll ein Überleben in Würde und Sicherheit ermöglicht und das Leid derer gelindert werden, die ihre akute Notlage aus eigener Kraft nicht überwinden können. Maßnahmen der humanitären Hilfe sollen die Grundbedürfnisse der Menschen decken und dazu beitragen, die Lebensgrundlagen der Hilfsbedürftigen nach akuten Notlagen so früh wie möglich zu stabilisieren.“

**Wichtige Elemente:**

- Grundsätzlich förderfähig sind alle Maßnahmen zur Erreichung des Förderziels.
- Orientierung am humanitären Cluster-System der Vereinten Nationalen + Aufzählung aller Cluster, inkl. Bildung

**Bezug zum Bildungssektor:**

- Der Verweis auf Cluster-Bildung macht nochmals deutlich, dass auch Bildungsaktivitäten förderfähig sind.

---

**Strategie der entwicklungsfördernden Übergangshilfe (ESÜH)**  
**BMZ Strategiepapier 6, 2013**
**Sektorale Schwerpunkte:**

- Soziale und produktive Basisinfrastruktur: dazu zählen Livelihood, institutionelle Kapazitäten zur Bereitstellung von Basisdienstleistungen, Katastrophenvorsorge.
- Reintegration von Flüchtlingen
- Ernährungssicherung

**Bezug zum Bildungssektor:**

- Nennung von Bildung bezüglich der Bedeutung des Zugangs für Frauen und Mädchen zu Bildung
- Nennung von Bildung als ein möglicher Aspekt im Rahmen von Ernährungssicherung

**Andere Querbezüge**

- Fragile Situationen und lang anhaltende Krisen als größtes Tätigkeitsfeld der Entwicklungsfördernden und strukturbildenden Übergangshilfe

---

**Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag.**  
**18 Legislaturperiode**  
**2013**
**Humanitäre Hilfe**

- Stärkung der humanitären Hilfe verankert
- Genannte Sektoren: Frühwarnsysteme, Katastrophenvorsorge und Reduzierung von Katastrophenrisiken, Entwicklung internationaler Instrumente bei dem zunehmend wichtigen Thema der Klimaflüchtlinge
- Gesamtumfang im Dokument: 11 Zeilen

**EZ/Finanzierung**

- Bestätigung des 0,7-Prozent-Ziels
- Thematische Schwerpunkte: ländliche Entwicklung, Ernährung, Gesundheit, Bildung, Klimaschutz

**Bezug zum Bildungssektor:**

- Nennung als einer von diversen Schwerpunkten, keine besondere Hervorhebung

**Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland 2010 bis 2013**  
**2014**

**Grundprinzipien:**

- Erläutert und Bedeutung unterstrichen

**Sektorale Schwerpunkte:**

- Ernährungshilfe
- Water, Sanitation & Hygiene
- Humanitäres Minen- und Kampfmittelräumen

**Besonderer Fokus:**

- „Vergessene Krisen“
- Sektorale Nennung: Water, Sanitation & Hygiene (als vergleichsweise unterfinanzierter Sektor)

**Bezug zum Bildungssektor:**

- Bildung wird genannt im Kontext der Zusammenarbeit mit UNICEF, gleichzeitig wird jedoch auf die Federführung UNICEFs bei Water, Sanitation & Hygiene verwiesen. Es bleibt unklar, ob die Zusammenarbeit mit UNICEF sich eher auf den Water-Sanitation-&Hygiene-Sektor gründet.
- Stipendien in der Hochschulausbildung
- Länderbezogen/projektbezogen/nicht strategisch: im Kontext der Zusammenarbeit mit UNRWA und in Syrien, Jemen, Sudan, Tschad, Afghanistan, Pakistan, Myanmar sowie in einzelnen Projektlisten (Anhang)

---

**BMZ-Bildungsstrategie. Gerechte Chancen auf hochwertige Bildung schaffen. BMZ-Papier 7/2015**  
**2015**

**Kernaussagen:**

- Bildung ist Schwerpunkt deutscher EZ.
- Schwerpunkt Grundbildung, berufliche Bildung und Hochschulbildung
- Regionaler Schwerpunkt Afrika
- Besondere Aufmerksamkeit für Gebiete mit Fragilität, Konflikt und für Flüchtlingssituationen
- Inklusion und Geschlechtergerechtigkeit
- Bilaterale Kooperation ist zentral.
- Internationale Prozesse wie z. B. die Global Partnership for Education

**Bezug Grundbildung:**

- „Grundbildung ist das Fundament allen weiteren Lernens und mit Blick auf die Primarbildung Teil des ‚unfinished business‘ der MDGs. Deshalb wird die deutsche Entwicklungszusammenarbeit diesem Bereich weiterhin große Aufmerksamkeit schenken.“

**Bezug zu humanitärer Hilfe und Übergangshilfe:**

- Keine Querverweise zu humanitärer Hilfe oder ESÜH, aber Querverweise auf Flüchtlingssituationen und fragile Länder sowie Sonderinitiative Fluchtursachen bekämpfen und UNICEF (Reaching all Children with Education). Die Verweise bleiben eher beispielhaft, wenig strategisch.

**Neue Akzente der BMZ Flüchtlingspolitik****Jan. 2016****Formulierter Anspruch:**

- Ganzheitliches Konzept
- Schaubild inkl. kurzfristiger Maßnahmen durch AA und mittel- bis langfristiger Maßnahmen durch BMZ

**Zentrale Inhalte:**

- Bessere Verzahnung AA/BMZ/Gemeinsame Task Force für Krisenländer
- Konzentration auf folgende Länder und Regionen: Syrien/Nahost; Nordafrika und weitere afrikanische Fokusbänder (Horn von Afrika: Äthiopien, Eritrea, Somalia, Sudan, Südsudan, Kenia sowie Nigeria); Mittel-/Westbalkan/Ukraine und asiatische Fokusbänder Afghanistan/Pakistan
- 3 Mrd. Euro, die das BMZ 2016 im Kontext von Flucht und Migration aufwendet

**Bezug zum Bildungssektor:**

- Als Teil des 10-Punkte-Katalogs, z. B.
- Flüchtlinge unmittelbar unterstützen – Schulen für Kinder, Ausbildung für Jugendliche, Arbeit für Erwachsene
- Diverse weitere beispielhafte Verweise auf Bildungsbereich, meist aber nicht ausschließlich schulisch

**Strategie des Auswärtigen Amtes zur humanitären Hilfe in Situationen von Flucht und Vertreibung****2016****Zentrale Inhalte:**

- Keine sektorale Schwerpunktsetzung, sondern Differenzierung nach Situation/Aktivitäten in Herkunfts-, Transit- und Aufnahmeländern

Differenzierung nach humanitären Herausforderungen: internationaler Schutz, besonders gefährdete Gruppen, Staatenlosigkeit, Geburtenregistrierung, Opfer von Menschenhandel und -schmuggel, Kontext von Naturkatastrophen und Klimawandel

**Bezug zum Bildungssektor:**

- Innerhalb des Kapitels Handlungsspektrum: „Zur Ermöglichung mittelfristiger Perspektiven im Aufnahmeland ist Bildung entscheidend und sollte daher bereits als möglichst früher Bestandteil der humanitären Soforthilfe erfolgen.“

---

**Papiere zu weiteren Querschnittsthemen:**

**Menschenrechte in der deutschen Entwicklungspolitik. Konzept.**

**BMZ-Strategiepapier 4/2011**

**Zentrale Inhalte:**

- Menschenrechte sind Leitprinzip deutscher Entwicklungspolitik.
- Durch bessere Umsetzung der menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands und der Entwicklungsländer zu Armutsreduzierung und nachhaltiger Entwicklung beitragen

**Bezug zum Bildungssektor:**

- Verweis auf Bildungsstrategie
- Besondere Bedeutung von Grundbildung hinsichtlich MDGs und Hervorhebung: „Menschen den Zugang zu Bildung zu verweigern oder nicht zu ermöglichen heißt, ihnen ein elementares Menschenrecht vorzuenthalten.“
- Weitere Bezüge zu Armutsreduzierung, Handlungsansätzen, Befähigung lokaler Akteure, Menschenrechtsbildung (als inhaltliches Feld, nicht als Sektor), Geschlechtergerechtigkeit, Behinderung

**Andere Querbezüge:**

- Verweis auf humanitäre Hilfe, Flüchtlinge und Binnenvertriebene sowie den Kontext von Friedenssicherung und Gewaltprävention
- Diverse weitere Verweise auf die Wechselwirkung zwischen Krieg/Konflikt und Menschenrechten/Menschenrechtsverletzungen

## **Menschenrechte konkret. Fact Sheets zum Menschenrechtsansatz in der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit BMZ-Informationsbroschüre 7/2010**

### Zentrale Inhalte:

- Grundlagen des menschenrechtlichen Ansatzes zusammenfassend dargestellt

### Bezug zum Bildungssektor:

- Kernelemente Verfügbarkeit, Zugänglichkeit, Annehmbarkeit und Adaptierbarkeit dargestellt
- Priorisierung des Zugangs zu und Abschlusses einer Grundbildung für alle
- Fokus auf diskriminierte Bevölkerungsgruppen (inkl. Flüchtlinge)

## **Aktionsplan zur Inklusion von Menschen mit Behinderung (Laufzeit 2013–2015) BMZ-Strategiepapier 1/2013**

### Konzeptioneller Rahmen:

- Direkter Bezug auf die VN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen als Leitdokument

### Bezug zum Bildungssektor:

- Verweis auf Bildungsstrategie
- Eher beispielhafte Verweise auf inklusive Bildungsangebote, häufig im Kontext beruflicher Bildung
- Verweis auf Forschungsvorhaben inklusive Bildung

### Andere Querbezüge:

- Keine Bezüge zu den Themen Flucht, Migration, Krieg, Krise

## **Entwicklung für Frieden und Sicherheit. Entwicklungspolitisches Engagement im Kontext von Konflikt, Fragilität und Gewalt BMZ-Strategiepapier 4-2013**

### Zentrale Inhalte:

- Papier wird explizit als Beschreibung ressortübergreifender Aufgaben eingeführt, bezieht sich dann aber weitgehend auf EZ-Kontext.
- Ressortübergreifende Bezüge zur Notwendigkeit des Zusammenwirkens von
- Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik, jedoch keine Bezüge zur humanitären Hilfe
- „Übergeordnetes Ziel deutscher Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik ist es, Beiträge zu Frieden und Sicherheit weltweit zu leisten.“

**Bezug zum Bildungssektor:**

- Als Teil/Beispiel der Ursachenanalyse von Konflikten
- Berufliche Bildung als ein Beispiel im Rahmen von Grundlagen für friedliche Entwicklung
- Insgesamt keine strategischen, eher beispielhafte Bezüge

---

### **Entwicklungspolitischer Aktionsplan zur Gleichberechtigung der Geschlechter 2016–2020 BMZ-Papier 03/2016 Aktionsplan**

**Zentrale Inhalte:**

- Verweis auf Verankerung in der UN-Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) und Grundgesetz
- Dreigleisiger Ansatz: Mainstreaming, Empowerment und Politikdialog
- Zielsetzung: Gleichberechtigung der Geschlechter durchsetzen

**Bezug zum Bildungssektor:**

- Als sektorales Themenfeld verankert
- Gleichberechtigten Zugang zu Bildung fördern
- Innerhalb des Bildungssektors Hervorhebung beruflicher Qualifikation

**Andere Querbezüge:**

- Bewaffnete Konflikte, Friedenssicherung und Flucht als sektorales Themenfeld verankert
- Schutz und Sicherheit von Frauen und Mädchen auf der Flucht umfassender berücksichtigen
- Sonst aber keine klaren Bezüge auf eine engere Verzahnung mit Maßnahmen der humanitären Hilfe und Übergangshilfe



---

# **IMPRESSUM**

Die Globale Bildungskampagne ist die deutsche Koalition der *Global Campaign for Education*, einer weltweiten Bewegung aus NGOs und Bildungsgewerkschaften. Gemeinsam setzen wir uns für gute, öffentliche, gebührenfreie und inklusive Bildung für alle ein.

**Herausgeber:**

Globale Bildungskampagne, Christoffel-Blindenmission (cbm), Deutsche Kindernothilfe e. V., Oxfam Deutschland e. V., Plan International Deutschland e. V., Save the Children Deutschland e. V., Deutsches Komitee für UNICEF e. V., Deutsche Welthungerhilfe e.V.

**Kontakt:**

Globale Bildungskampagne  
c/o Oxfam Deutschland e. V.  
Am Kölnischen Park 1  
10179 Berlin  
Tel: 030 / 45 30 69 650

[info@bildungskampagne.org](mailto:info@bildungskampagne.org)  
[www.bildungskampagne.org](http://www.bildungskampagne.org)

**Autorinnen:**

Heidrun Ferrari und Britta Schweighöfer

**Redaktion:**

Sandra Dworack (Oxfam), Susanne Hassel (UNICEF), Maren Jesaitis (Globale Bildungskampagne), Jan-Thilo Klimisch (cbm), Krystelle Lochard (Save the Children), Antje Paulsen (Welthungerhilfe), Dorothea Schönfeld (Kindernothilfe)

**Layout:**

Rebecca Hildenhagen  
[www.rifkah.com](http://www.rifkah.com)

**Lektorat:**

Sebastian Brass (TextSchleiferei)

