

Zusammenfassung

Der Cluster-Ansatz wurde 2005 im Zuge der humanitären Reform eingeführt. Sein Ziel ist, humanitäre Hilfe effektiver zu gestalten, indem in einzelnen Sektoren Leitorganisationen benannt und Koordinierungssysteme eingeführt werden. Vor Ort variieren Cluster in ihrer Form und Funktionsweise, da humanitäre Akteure sie an ihre jeweiligen Bedürfnisse angepasst haben.

Diese Evaluierung untersucht die bisherige operationale Effektivität und die Ergebnisse des Cluster-Ansatzes und zeigt Verbesserungsmöglichkeiten auf. Die Evaluation stützt sich hauptsächlich auf sechs Länderstudien¹ und Interviews auf globaler und regionaler Ebene. Sie bezieht zudem eine Umfrage unter humanitären Akteuren sowie Literatur- und Dokumentanalysen mit ein.

Erhebliche Mittel wurden bisher in den Cluster-Ansatz investiert. Globale Spendenaufrufe für die Einführung des Cluster-Ansatzes brachten mehr als 57 Millionen US Dollar ein, außerdem steuerten Clusterleitorganisationen eigene Mittel bei. Hinzu kommen die jährlichen Koordinierungskosten vor Ort, die mehrere Millionen US Dollar pro Land betragen. Insgesamt belaufen sich diese Kosten auf weniger als ein Prozent der globalen humanitären Hilfe.²

Die Länderstudien zeigen, dass der Cluster-Ansatz als Teil der humanitären Reform bislang zu den folgenden *Verbesserungen* beigetragen hat³:

- In einigen Bereichen hat sich die *Deckung* humanitärer Bedürfnisse verbessert. Je nach Land gehören dazu Aktivitäten gegen geschlechtsspezifische Gewalt, für Kinderschutz, für Menschen mit Behinderungen, sowie die Bereitstellung von Wasser, sanitären Anlagen und Ernährung.
- *Humanitäre Versorgungslücken* können besser erkannt und *Verdopplungen* vermindert werden. Als Folge davon können humanitäre Akteure ihre Hilfe gezielter einsetzen und Ressourcen effizienter nutzen.

1 Tschad, die Demokratische Republik Kongo (DR Kongo), Haiti, Myanmar, das besetzte Palästinensische Gebiet und Uganda.

2 Aktivitäten zwischen April 2006 und März 2008 wurden aus den globalen Spendenaufrufen finanziert. Dazu gehörte vor allem die Stärkung globaler Kapazitäten durch die Fortbildung von Mitarbeitern, das Anlegen von Warenreserven und die Entwicklung von Standards, Richtlinien, Handbüchern und Ähnlichem.

3 Der Cluster-Ansatz soll nicht nur die Koordination, sondern auch die globale Katastrophenvorsorge stärken. Die Frage der Vorsorge wurde bereits ausführlich in der ersten Phase der Evaluation behandelt und daher ausdrücklich vom Aufgabenbereich dieser Evaluation ausgeschlossen. Die sogenannten „Service-Cluster“ Logistik und Telekommunikation erfahren in diesem Bericht daher weit weniger Aufmerksamkeit als die restlichen Cluster (Gesundheit, Wasser und Hygiene, Ernährung etc.), da sie sich vor allem auf die Katastrophenvorsorge konzentrieren und in den Studienländern meist nicht mehr aktiv waren.

- Die *Lernfähigkeit* humanitärer Akteure wird durch gegenseitige Lernprozesse und verstärkte technische – und zuweilen normative – Diskussionen gesteigert.
- Leitorganisationen nehmen ihre *Führungs- und Koordinationsaufgaben* früher und zuverlässiger wahr. Verantwortlichkeiten sind klarer definiert und für die Koordinierung wird mehr und besser ausgebildetes Personal eingesetzt. Fast alle humanitären Akteure bestätigen, dass die Koordinierung durch die Einführung der Cluster gestärkt wurde. Nationale und lokale sowie neu eintreffende internationale Akteure haben so einen eindeutigen Anlaufpunkt.
- *Partnerschaften* zwischen UN-Organisationen und anderen internationalen humanitären Akteuren werden gestärkt, insbesondere seitdem Leitfunktionen vermehrt gemeinsam von UN-Organisationen und Nichtregierungsorganisationen ausgeübt werden. Dies führt zu verbessertem Informationsaustausch und stärkt die Stimme humanitärer Organisationen. Zudem wird die humanitäre Hilfe kohärenter, weil die Mitglieder bestimmter Cluster sich öfter auf gemeinsame operative Ansätze einigen und weil Cluster die Entwicklung und Verbreitung lokaler Standards unterstützen.
- Die Einführung der Cluster stärkt die *humanitäre Identität* der Mitglieder und mobilisiert dadurch Akteure und Ressourcen für die humanitäre Hilfe.
- Cluster verbessern die Planung und Qualität von wichtigen *Spendenaufrufen*, z.B. dem *Consolidated Appeals Process (CAP)* oder den *Flash Appeals*.

In seiner jetzigen Form steht der Cluster-Ansatz aber auch vor erheblichen *Problemen* und *Herausforderungen*:

- Derzeit sind nationale und lokale Akteure von den Clustern weitgehend ausgeschlossen und es gelingt oft nicht, Cluster mit bestehenden Koordinierungs- und Nothilfemechanismen zu verbinden. Das hat oft damit zu tun, dass lokale Strukturen und Kapazitäten vor Einführung der Cluster nicht ausreichend untersucht wurden, aber auch damit, dass klare Ausstiegskriterien und -strategien fehlen. Deshalb haben Cluster in mehreren Fällen die *nationale Verantwortung* für und Fähigkeit zur Katastrophenhilfe geschwächt. Außerdem bemühen sich die meisten Cluster bisher nicht um *partizipative Ansätze*.
- Cluster können die *humanitären Prinzipien* gefährden. Das kann eintreten, wenn Cluster-Mitglieder finanziell von einem Cluster oder der Leitorganisation abhängig sind und wenn Cluster eng mit integrierten Missionen, Friedenstruppen oder Konfliktparteien verbunden sind.

- Oft hindern mangelhaftes *Management* und unzureichende *Moderation* Cluster daran, ihr volles Potential auszuschöpfen. Dazu gehört, dass viele Cluster eher prozess- als handlungsorientiert sind, es Koordinatoren oft an Moderationsausbildung mangelt, ein einheitliches Clusterhandbuch fehlt und vor allem Koordinatoren auf lokaler Ebene häufig nicht genug Zeit für ihre Aufgabe haben.
- Die Koordinierung zwischen Clustern ist meist ineffektiv und Querschnittsthemen werden nicht genügend eingebunden. Die Länderstudien zeigen, dass *multidimensionale und Querschnittsthemen* meist weder in den Analysen noch in der Umsetzung von Hilfsprojekten ausreichend beachtet werden.

Der Cluster-Ansatz ist ein Prozess des Organisationswandels mit hohen Anfangskosten, dessen Nutzen sich erst im Laufe der Zeit einstellt. Gestützt auf überwiegend qualitative Daten aus sechs Ländern kommt das Evaluierungsteam zu dem Schluss, dass fünf Jahre nach Einführung des Ansatzes die Investitionen sich auszuzahlen beginnen, da der Nutzen des Cluster-Ansatzes bereits jetzt seine Kosten und Mängel leicht übersteigt. Dabei ist festzuhalten, dass Geber und humanitäre Organisationen die direkten Kosten tragen, wohingegen die Folgen fehlender Koordinierung von den betroffenen Ländern und der Bevölkerung übernommen werden müssten. Auch gibt es unter humanitären Organisationen kaum mehr grundsätzlichen Widerstand gegen den Cluster-Ansatz. Schließlich hat der Cluster-Ansatz viel bisher ungenutztes Potential, so dass er in verbesserter Form einen noch größeren Beitrag dazu leisten kann, die humanitäre Hilfe zu verbessern und damit betroffenen Bevölkerungen zu helfen. Dieses Potential rechtfertigt weiteres Engagement und weitere Investitionen zur Verbesserung und Stärkung des Cluster-Ansatzes.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die wichtigsten Schritte, die notwendig sind, damit der Cluster-Ansatz sein volles Potential ausschöpfen kann, indem er auf seine Stärken aufbaut und seine Mängel und Risiken reduziert. Die Tabelle enthält auch eine Übersicht der Evaluierungsergebnisse, auf die sich die Empfehlungen stützen. Die Paragraphennummern beziehen sich auf den jeweiligen ausführlichen Text im englischen Originalbericht. Die Originalversion enthält auch ausführlichere Empfehlungen.

Tabelle 1
Übersicht über Evaluationsergebnisse und Empfehlungen

**Ergebnisse, auf die sich die
 Empfehlungen stützen**

Die Koordinierung und Verbindungen zwischen Clustern und bestehenden Koordinierungs- und Nothilfemechanismen sind schwach.

§§ 44, 45, 48

Das kann dazu führen, dass nationale Verantwortung und Kapazitäten geschwächt werden, dass Parallelstrukturen entstehen und Fortschritte nicht dauerhaft sind.

§§ 44, 45, 106, 107

Der Cluster-Ansatz bietet Möglichkeiten, um internationale Akteure besser mit nationalen und lokalen Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen zu verbinden. In den untersuchten Ländern hat die internationale Ausrichtung der Cluster allerdings zu einer Schwächung der nationalen Verantwortung geführt.

§ 107

Empfehlungen

Empfehlung 1
Bestehende Nothilfe- und Koordinierungsmechanismen sollten identifiziert und Cluster je nach Situation an sie angebunden werden, sie unterstützen oder komplementieren.

- 1 Vor der Aktivierung von Clustern sollten der Kontext sowie bestehende Mechanismen und Kapazitäten untersucht werden, und eine Verbindung zu Ersteinsatzmechanismen sollte hergestellt werden.
- 2 Angemessene Partner bei nationalen und lokalen Regierungsstellen sollten identifiziert werden.
- 3 Die Kooperation und Koordinierung zwischen Clustern, nationalen Akteuren und Entwicklungsorganisationen sollte in allen Interventionsphasen, von Bereitschaft und Hilfsaktionen bis zum Übergang zu Entwicklungsaktivitäten, gestärkt werden.

Clusterleitorganisationen haben ihre Führungsverantwortlichkeiten noch nicht ausreichend in allen Bereichen der Organisationen umgesetzt.

§ 24

Für die Funktionsfähigkeit der Cluster vor Ort spielt OCHA eine zentrale Rolle, da es den Koordinierungsrahmen und die -infrastruktur stellt.

§§ 36, 37, 38

Die Beziehungen zwischen Clustern und humanitären Koordinatoren sind in den meisten Ländern sehr schwach.

§§ 51, 65

Die Aufgaben der unterschiedlichen Koordinierungsforen (Humanitäres Länderteam, Intercluster-Koordinierung etc.) waren nur in der Republik Kongo klar definiert.

§ 42

Wenn UN Organisationen und Nichtregierungsorganisationen Clusterleitaufgaben gemeinsam wahrnehmen, wirkt sich das positiv auf Partnerschaften zwischen den beiden Gruppen aus.

§ 61

Cluster haben meist keine Strategien für einen Abschluss ihrer Aktivitäten oder entwickeln diese zu spät.

§ 108

Das Management vieler Cluster ist oft unzureichend und Clusterkoordinatoren haben oft nicht genügend Zeit und zu wenig Moderations- und allgemeine Erfahrung.

§§ 23, 33

Es gibt bisher kein allgemeines praktisches Clusterhandbuch und wichtige Richtlinien fehlen.

§§ 27, 31

Der Austausch und das Management von Informationen haben sich durch die Cluster verbessert, sind aber nach wie vor ein Problembereich.

§§ 71, 72

Empfehlung 2 **Management und Arbeitsweise von Clustern müssen verbessert werden.**

- 1 Es sollte weiter daran gearbeitet werden, Clusterführungsverantwortlichkeiten in alle Arbeitsbereiche der Leitorganisationen zu integrieren.
- 2 Die Rolle von OCHA sollte klarer definiert, anerkannt und gestärkt werden.
- 3 Die Rolle der humanitären Koordinatoren innerhalb des Cluster-Ansatzes sollte gestärkt werden.
- 4 Für die unterschiedlichen Koordinationsforen sollten klare Rollen und Verantwortlichkeiten festgelegt werden. Cluster sollten in strategischen Foren auf globaler wie auf Länderebene ausreichend vertreten sein.
- 5 Internationale Nichtregierungsorganisationen sollten ihre Präsenz und Verantwortung in Clustern weiter ausbauen.
- 6 Die Kriterien, Prozesse und Begrifflichkeiten für die Aktivierung und Deaktivierung von Clustern sollten geklärt werden.
- 7 Clusterkoordinatoren sollten ein einheitliches, einfaches Clustermanagementhandbuch zur Verfügung gestellt bekommen.
- 8 Es sollte sichergestellt werden, dass Clusterkoordinatoren, vor allem auf lokaler Ebene, ausreichend Zeit und Qualifikationen für ihre Aufgaben haben.
- 9 Informationsaustausch und -management müssen weiter verbessert werden.

Bislang ist die Arbeit der Cluster oft zu abstrakt und zu wenig relevant für die direkte Arbeit vor Ort.

§ 33

Cluster benutzen oder verbreiten sehr selten partizipative Ansätze.

§§ 101, 102

Nationale und lokale Nichtregierungsorganisationen nehmen äußerst selten an Clustern teil.

§§ 110, 11

Cluster waren in mehreren Fällen daran beteiligt, globale Standards an lokale Gegebenheiten anzupassen oder lokale Standards zu entwickeln.

§§ 84, 85

Cluster sind oft dabei behilflich, die Ergebnisse von Bedarfsanalysen auszutauschen, schöpfen aber kaum ihr Potential aus, die entsprechenden Methoden durch gegenseitiges Lernen zu verbessern.

§§ 74, 75, 76, 77

Querschnittsthemen werden in Clustern kaum aufgegriffen.

§§ 96, 97

Die Koordinierung zwischen Clustern ist meist sehr schwach.

§§ 39, 40

Cluster erhöhen die Lernfähigkeit des humanitären Systems und könnten diesen Effekt noch weiter ausbauen.

§§ 68, 122, 123

Empfehlung 3

Cluster sollten sich stärker darauf konzentrieren, die Qualität humanitärer Hilfe zu verbessern.

- 1 Clusterkoordinatoren sollten sicherstellen, dass sich die Cluster auf operative Fragen konzentrieren.
- 2 Cluster sollten vermehrt partizipative Ansätze selbst nutzen und unter ihren Mitgliedern verbreiten, um die Verantwortlichkeit gegenüber den betroffenen Bevölkerungsgruppen zu stärken.
- 3 Cluster sollten sich verstärkt um die Teilnahme nationaler und lokaler Nichtregierungsorganisationen bemühen und deren Kapazitäten stärken.
- 4 Cluster sollten ihre Rolle in der Definition, Anpassung, Umsetzung und Verbreitung relevanter Standards weiter ausweiten.
- 5 Cluster sollten sich verstärkt in die Koordinierung und Qualitätsverbesserung von Bedarfsanalysen einschalten.
- 6 Querschnittsthemen sollten aktiv in Bewertungen, Richtlinien, Handbücher, Trainings, strategische Planungen und Projektarbeit aufgenommen werden.
- 7 Mechanismen für den Umgang mit interdisziplinären Themen und Lücken, die zwischen den Tätigkeitsbereichen von Clustern auftauchen, müssen gestärkt werden.
- 8 Lernprozesse sollten weiter ausgebaut werden.

Die meisten Ressourcen für den Cluster-Ansatz wurden auf globaler Ebene investiert, die Unterstützung durch globale Cluster auf Länderebene wird jedoch als schwach wahrgenommen.

§§ 128 (Tabelle), 29

Globale Clusterkoordinatoren werden oft nur kurzfristig in Krisenländer entsandt und ihnen fehlen häufig Kenntnisse über den lokalen Kontext.

§§ 30, 31

Viele Cluster haben Vollzeitkoordinatoren auf nationaler Ebene, aber nicht auf lokaler Ebene, wo die wichtigsten Koordinierungsaufgaben anfallen.

§ 23

Zentralisierte Entscheidungsprozesse können Hilfsinterventionen verlangsamen.

§ 116

Empfehlung 4

Ressourcen für den Cluster-Ansatz sollten verstärkt auf lokaler Ebene eingesetzt werden.

- 1** Clusterkoordinatoren auf nationaler und lokaler Ebene sollten verstärkt in Moderationstechniken, Koordination und Querschnittsthemen ausgebildet werden. Koordinatoren sollten länger im Land bleiben und Übergabeprozesse zwischen Koordinatoren verbessert werden.
- 2** Leitorganisationen sollten auch auf lokaler Ebene Voll- oder Teilzeit-Koordinatoren einsetzen.
- 3** Globale Cluster sollten an nationale Cluster berichten und nationale Cluster sicherstellen, dass sie lokale Cluster unterstützen.
- 4** Entscheidungsprozesse zwischen lokalen und nationalen Clustern sollten so gestaltet sein, dass operative Entscheidungen vor Ort getroffen werden können.

Die Beziehung zwischen Clustern und Finanzierungsmechanismen ist hochgradig ambivalent.

§§ 53, 54, 55

Die Teilhabe von Clustern an finanziellen Planungsprozessen kann wichtige positive Effekte haben. So wird Clusterarbeit ernster genommen, die Fähigkeit von Clustern, Strategien umzusetzen, wird gestärkt, die Qualität von Anträgen verbessert und die Situationsanalyse gestärkt, Projekte werden klarer priorisiert und Dopplungen vermieden.

§§ 52, 53, 54, 55, 56

Die Einbeziehung von Clustern in Allokationsentscheidungen dagegen kann kontraproduktiv sein. Sie kann Konflikte zwischen Clustermitgliedern schüren, zu gegenseitiger Begünstigung bei der Projektauswahl führen und Clusterleitorganisationen leicht in Interessenskonflikte bringen.

§ 53

Cluster nehmen ihre Rolle als Letztinstanz für die Versorgung der Bevölkerung in ihrem Sektor nur selten wahr, obwohl diese Rolle wichtig wäre, um Versorgungslücken zu schließen.

§§ 94, 133

Empfehlung 5

Koordinierung sollte ausreichend finanziert sein und die humanitäre Gemeinschaft sollte angemessene Wege finden, wie Cluster an Finanzierungsmechanismen angebunden werden können.

- 1 Geber und Leitorganisationen sollten ausreichend Mittel für Koordinierung zur Verfügung stellen.
- 2 Es sollte sichergestellt werden, dass Cluster genügend Ressourcen haben, um ihre Strategien umzusetzen, indem:
 - Cluster enger an Pooled Funds angebunden werden.
 - eine strategische Verbindung zwischen Clustern und bilateralen Gebern geschaffen wird.
 - die Einbeziehung neuer Geber gestärkt wird.
- 3 Die Struktur der Finanzierungsmechanismen sollte so verbessert werden, dass Interessenskonflikte vermieden werden, internationale und lokale Nichtregierungsorganisationen direkten Zugang zu Mitteln bekommen und die finanziellen Aspekte der Cluster transparenter werden.
- 4 Die Rolle des "Provider of Last Resort" und ihre praktische Umsetzung sollten klarer bestimmt und gestärkt werden

In Fällen, in denen Clustermitglieder finanziell von der Leitorganisation abhängen und die Beziehung zwischen Clustern und Friedenstruppen oder Konfliktparteien eng ist, können Cluster die humanitären Prinzipien der Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Neutralität gefährden. Das kann dazu beitragen, dass der humanitäre Raum schrumpft und sich prinzipienorientierte Organisationen von den Clustern abwenden.

§ 120

Cluster sind als Koordinationsplattformen nicht in der Lage, tief verankerte politische und institutionelle Fragen zu lösen.

§§ 83, 134, 137

Gleichzeitig können diese Fragen die Funktionsfähigkeit der Cluster beeinträchtigen, so zum Beispiel, wenn statusbasierte und bedürfnisorientierte Nothilfeansätze aufeinandertreffen oder ungelöste institutionelle Fragen im Telekommunikationscluster sowie im Nahrungssicherheits-, Ernährungs- oder Landwirtschaftscluster auftauchen.

§§ 83, 135, 136

Im Bereich der Übergangshilfe (Early Recovery) wurden Clusteraktivitäten priorisiert, was dazu führte, dass der Übergangsaspekt zu wenig in die Arbeit der anderen Cluster integriert wurde und Mandatsfragen aufkamen.

§§ 99, 134

Wo sich auf Länderebene Nahrungssicherheitscluster bildeten, zeigten sie gute Ergebnisse.

§ 135

Einige humanitäre Akteure finden den Namen der „Oneresponse“-Webseite problematisch.

§ 121

Empfehlung 6

Ungelöste politische Fragen müssen auf globaler Ebene gelöst werden: i) Verbindungen zwischen Clustern und Friedens- oder politischen Missionen und die Frage des humanitären Raums, ii) institutionelle Fragen

- 1 Es sollten detaillierte, kontextbewusste Richtlinien für die Beziehungen zwischen Clustern und Friedens- und politischen Missionen entworfen werden.
- 2 Entscheidungen von humanitären Länderteams in Bezug auf den humanitären Raum sollten durch die verstärkte Einbeziehung von Nichtregierungsorganisationen gestärkt werden.
- 3 Auf globaler Ebene sollten Cluster sich darauf konzentrieren, systemische Konflikte und Inkohärenzen aufzudecken und anzugehen.
- 4 Das Übergangshilfecluster auf Länder- und lokaler Ebene sollte sich stärker auf seine beratende Funktion für andere Cluster konzentrieren.
- 5 Der Prozess zur Schaffung eines globalen Nahrungssicherheitsclusters sollte abgeschlossen werden.
- 6 Institutionelle Probleme im Telekommunikationscluster müssen gelöst werden.
- 7 Die „Oneresponse“-Webseite sollte umbenannt werden.

Diese Zusammenfassung des Syntheseberichts ist Teil zweiten Phase der Evaluierung des Cluster-Ansatzes, die vom Inter-Agency Standing Committee in Auftrag gegeben wurde.

Die alleinige Verantwortung für den Inhalt dieses Berichts liegt bei den Autoren. Er gibt nicht die Meinung der Mitglieder und ständigen Geladenen des Inter-Agency Standing Committees wieder.

Das Evaluationsmanagement oblag der Abteilung für Evaluierung und Anleitung des UN Büros für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA). Es wurde von einer Lenkungsgruppe unterstützt, der Vertreter von Belgien, Kanada, der Europäischen Union, Norwegen, Großbritanniens, Save the Children Schweiz, Action Against Hunger UK, Norwegian Refugee Council, Care International, der Internationalen Föderation des Roten Kreuzes, der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation, des UN Entwicklungsprogramms, des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen, der UNICEF, dem Welternährungsprogramm, der Weltgesundheitsorganisation und dem Büro für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten angehörten.

Die Evaluierung wurde von der Bundesrepublik Deutschland, der Europäischen Kommission, Belgien und Finnland finanziert.

Sie wurde von Juli 2009 bis April 2010 von Evaluationsexperten der folgenden Institutionen durchgeführt:

Global Public Policy Institute

Reinhardtstr. 15
10117 Berlin · Germany
Tel +49-30-275 959 75-0
Fax +49-30-690 88 200
Web www.gppi.net

Groupe URD

La Fontaine des Marins
26170, Plaisians · France
Tel +33-4-75 28 29 35
Fax +33-4-75 28 65 44
Web www.urd.org

Autoren

Julia Steets, François Grünewald, Andrea Binder,
Véronique de Geoffroy, Domitille Kauffmann,
Susanna Krüger, Claudia Meier und Bonaventure Sokpoh

Evaluationsmanager

Claude Hilfiker, OCHA EGS

Veröffentlicht

Berlin/Plaisians, April 2010

Layout und Design

Sarah Lincoln

