

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zum

Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe 2010-2013

Berlin, 4. März 2015

Statement von Thomas Gebauer, Geschäftsführer von medico international

I.

Humanitäre Nothilfe und längerfristige Hilfe

Der im Bericht der Bundesregierung genannte **Paradigmenwechsel** in der humanitären Hilfe von kurzfristig geförderten Soforthilfeprojekten hin zu einer vorausschauenden strategischen humanitären Hilfe ist – sofern bestimmte Voraussetzungen gegeben sind – zu begrüßen.

Verstärkt lokale Bewältigungskapazitäten zu fördern, um Menschen im Vorfeld von eintretenden Katastrophen und Krisen schützen zu können, ist ein ethisches Gebot und ergibt sich auch aus den Lehren, die aus zurückliegenden Katastrophen, zuletzt der Ebola-Krise zu ziehen sind.

Dem Ausbruch der Ebola-Epidemie hätte wirksamer begegnet werden können, wenn die betroffenen Länder über angemessene eigene Bewältigungskapazitäten verfügt hätten: über funktionierende Public Health Strukturen (z.B. für Früherkennung und Aufklärung), ausreichend ausgestattete öffentliche Gesundheitssysteme sowie qualifiziertes eigenes Gesundheitspersonal.

Eine „strategische humanitäre Hilfe“, die sich die Förderung lokaler Bewältigungskompetenz zum Ziel setzt, findet in einer solchen „**strukturellen Prävention**“ ein reichhaltiges Betätigungsfeld. Deutlich wird die Bedeutung einer Einbettung von Soforthilfe in den Gesamtkontext von humanitären Krisen. Von Anfang an sollten es gemeinsame strategische Überlegungen sein, die das gesamte Kontinuum der Hilfe von der Sofort- über die Übergangshilfe bis hin zu Strukturförderung leiten.

Für die humanitäre Hilfe resultiert daraus, schon in der Soforthilfe auf die **Förderung lokaler Strukturen**, vor allem die maßgebliche Beteiligung, wenn nötig Ausbildung lokaler Kräfte zu setzen. Das setzt Anerkennung und angemessene Bezahlung voraus.

Für die Entwicklungszusammenarbeit heißt das, die Rahmenbedingungen für „Preparedness“ in den Blick zu nehmen und beispielsweise über eine angemessene Regulierung der Migration von Gesundheitsfachkräften dafür zu sorgen, dass lokale Kompetenz gefördert werden kann.

Für die **Verzahnung zwischen humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit** ergibt sich so die Notwendigkeit für konzeptionelle Abstimmungen, die über die Neuordnung von Budgetzuständigkeiten hinausgeht.

Um der neuen Strategie zur Geltung zu verhelfen, müsste sie deutlich besser finanziell ausgestattet werden. Laut Aussagen von VENRO betragen die zuletzt für Preparedness eingesetzten Mittel knapp 2 % der insgesamt für humanitäre Hilfe zur Verfügung stehenden Mittel. Verstärkt sollte die Möglichkeit der Finanzierung mehrjähriger Programme bestehen.

Zu den **Voraussetzungen für den Erfolg** des Preparedness Ansatzes zählt, dass lokale Bewältigungskompetenz nicht als etwas betrachtet wird, das sozusagen unabhängig von den globalen Zusammenhängen existiert. In der globalisierten Welt wird **lokale Bewältigungskompetenz** immer auch **eine global zu verantwortende Ressource** sein.

Parallel zur Frage, wie die Folgen künftiger Krisen gemildert werden können, muss immer auch die Frage verfolgt werden, wie das Risiko für das Eintreten von **Krisen als solches reduziert** werden kann. Es stimmt, dass humanitäre Hilfe kein Instrument zur Lösung von Krisen ist, dennoch ist aus menschenrechtlicher Perspektive, und der Ausschuss beschäftigt sich ja sowohl mit Menschenrechten als auch mit humanitärer Hilfe, darauf zu achten, dass neben der Förderung von Bewältigungskapazitäten immer auch die Schaffung menschenwürdiger Lebensumstände ein Ziel bleibt. Es wäre völlig absurd, wenn der Preparedness-Ansatz schließlich zur Rechtfertigung dafür genutzt würde, nichts mehr gegen die Ursachen humanitärer Krisen unternehmen zu müssen.

Die Chance für eine „**humanitäre Hilfe, die auf Nachhaltigkeit setzt**“, wie es in Frage 3 heißt, liegt deshalb in der Verschränkung von humanitärer Hilfe mit einer Politik, die in der dramatischen Zunahme von **Krisen**, wie sie der Bericht zutreffend beschreibt, **keine Zwangsläufigkeit** sieht.

So wichtig es ist, bereits in der Soforthilfe z.B. funktionierender Gesundheitsdienste zu planen, so notwendig ist es, zeitgleich z.B. auf eine Regulierung der Migration von Gesundheitsfachkräften zu drängen. Solange mehr Ärzte aus Sierra Leone im Ausland tätig sind als in Sierra Leone selbst, muss die Förderung lokaler Bewältigungskompetenz scheitern.

Exemplarisch verdeutlicht die Ebola-Krise, wie sich eine Krise zu einem multiplen Krisengeschehen aufschaukeln kann, das schließlich alle gesellschaftlichen Sphären tangiert: den Bildungssektor, die Ernährungssicherheit, die Wirtschaftskraft, das Sozialgefüge. Solche multiplen Krisendynamiken sind heute vielerorts auszumachen. Sie erfordern ein konzertiertes Handeln, das über einzelne Sektoren hinwegreicht. Statt mit UNMEER, der „UN Mission for Ebola Emergency Response“ die erste je von den UN einberufene Mission für einen Gesundheitsnotfall zu schaffen, wäre es womöglich angemessener gewesen, damit UN-OCHA zu beauftragen. Die Ebola-Krise jedenfalls wird nicht zu Ende sein, wenn die Zahl der Infizierten und Toten

wieder gesunken sein wird. Längst sind die Stimmen nach einer Art „Marshall-Plan“ für die betroffenen Länder laut geworden.

Aber auch die **Bekämpfung der Ernährungskrisen** in den Sahelländern, die sich im Berichtszeitraum dramatisch zugespitzt haben, erfordert eine Verschränkung von Soforthilfe mit politischer Regulation. Inzwischen gibt es hinreichend Evidenz dafür, dass der beste Schutz vor Ernährungsunsicherheit die kleinbäuerliche Landwirtschaft ist. Die zu fördern, müsste das Ziel von Hilfe sein, die auf lokale Bewältigungskompetenz setzt. Voraussetzung dafür ist die Korrektur jener auf dem G8-Gipfel 2012 initiierten „New Alliance for Food Security and Nutrition“, die explizit auf die Ausweitung des Agrobusiness setzt. Eine solche Korrektur könnte auf dem kommenden G7-Gipfel auf Schloss Elmau vorgenommen werden, was dem Ansatz einer „strategischen humanitären Hilfe“ gewiss Vorschub leisten könnte.

Das Wiedererstarren lokaler Selbstversorgungsmöglichkeiten würde auch eine Antwort auf das Problem der **wachsenden Lücke zwischen humanitärem Bedarf an Hilfe und zur Verfügung stehenden Mitteln** (5.4. Humanitäre Finanzierung, S.29) geben. So wichtig es ist, über zusätzliche Mittel nachzudenken, so notwendig ist die Klärung, wie durch Schaffung von menschenwürdigen Lebensumständen der Bedarf für Hilfe reduziert werden kann.

Die beklagenswerten Verhältnisse in **Syrien** und den Anrainerstaaten zeigen, dass dem Elend der Menschen mit humanitärer Hilfe alleine nicht mehr begegnet werden kann. Auch die Kapazitäten der großen UN-Hilfsorganisationen sind längst überschritten. Solange keine politische Lösung aufscheint und selbst Verhandlungen über minimale humanitäre Verpflichtungen (Genf 2) scheitern, kann das Bemühen um humanitäre Milderung der Folgen der Krise nur in Ansätzen gelingen.

Mit Blick auf die tendenziell wachsende Lücke zwischen Bedarf und Mitteln sind alle politischen Initiativen, die auf Abhilfe drängen, so auch die „**Nansen-Initiative**“, zu begrüßen. Es sind tatsächlich große Erwartungen, die zivilgesellschaftliche Akteure daran richten. Seit einigen Jahren schon fordern z.B. Brot für die Welt, medico international, Pro Asyl u.a. international kodifizierte Schutzrechte für alle Menschen, die aufgrund von Krisen und Katastrophen ihre angestammten Wohngebiete verlassen müssen. In einer gemeinsamen Denkschrift haben wir angeregt, ähnliche Schutzrechte, wie sie die UN-Flüchtlingskonvention Kriegsflüchtlingen garantiert, auch für Menschen zu schaffen, die z.B. aufgrund des Klimawandels zur Flucht und Migration gezwungen werden. Dabei wäre auch darüber nachzudenken, wie sie für erlittene Verluste kompensiert werden können.

II.

Qualitätssicherung

Mit Blick auf die Ebola-Krise steht außer Frage, dass eine schnellere Reaktion notwendig gewesen wäre. Auch die WHO hat nicht angemessen reagiert. Aber statt daraus den Schluss zu ziehen, parallel zur WHO neue Response-Strukturen

auszubauen, gilt es die WHO durch notwendige Reformen zu stärken. Das betrifft die interne Governance, wo es bürokratische Verkrustungen aufzubrechen gilt, aber auch die zuletzt immer schlechter gewordene finanzielle Ausstattung der Organisation.

Mit der Einrichtung eines „International Health Emergency Response Fund“ unter dem Dach der Weltbank, wie es derzeit im Gespräch ist, würde sich nicht nur die eh schon **problematische Fragmentierung** der globalen Gesundheitssteuerung verschärfen sondern die des gesamten humanitären Systems. Statt einen zusätzlichen sektoralen Nothilfefonds auszubauen, scheint es angemessener, den unter dem Dach von UN-OCHA bereits existierenden Central Emergency Response Fund (CERF), der besser auf multiple Krisen antworten kann, weiter auszubauen.

Auch den Ideen für eine international aufzustellende „Health Emergency Response Work Force“, wie sie derzeit als Antwort auf die Ebola-Krise diskutiert werden, ist mit Skepsis zu begegnen. Eine EU-Weißhelmtuppe zur Seuchenbekämpfung (wie sie dem Bundesaußenminister vorschwebt) oder eine bei den UN angesiedelten Eingreiftruppe würden das bestehende humanitäre System ebenso wie die globale Gesundheitsarchitektur mit ihren bestehenden Koordinierungsmechanismen eher schwächen als stärken. Besser wäre es, wenn in Situationen, in denen die rasche Mobilisierung und Entsendung internationaler Expertise notwendig erscheint, die Mitgliedsstaaten der WHO entsprechende Kräfte einem von der WHO koordinierten Mechanismus zur Verfügung stellen.

Fragmentierung, freilich auf einer anderen, einer politischen Ebene, ist auch der Grund für die wachsende Zahl von **Übergriffen auf humanitäre Helferinnen und Helfer**. In allen Krisen, auch in den sog. Naturkatastrophen, werden gegenläufige Interessen ausgetragen und geht es auch um Machtfragen. Diese werden umso härter geführt, wie es im Zuge von Staatszerfall zu einer Informalisierung von Gewalt gekommen ist und Herrschaft zunehmend von Warlords, lokalen Milizen, Separatisten und/oder Befreiungsbewegungen ausgeübt wird. Es ist inzwischen hinlänglich bekannt, dass in solchen Kontexten auch humanitäre Hilfe zu einer politisch umkämpften Ressource werden kann.

Problematisch ist, dass im Zuge der Fragmentierung von Gewalt viele neue Akteure auf den Plan getreten sind, die kaum oder nur unzureichend Kenntnis vom humanitären Völkerrecht haben. Die Prinzipien von **Neutralität und Unparteilichkeit humanitärer Hilfe** haben für sie kaum Bedeutung.

Wie auch die neuen Gewaltakteure auf humanitäre Prinzipien verpflichtet werden können, zeigt exemplarisch die Genfer NRO „Geneva Call“, die aus der „Internationalen Kampagne zum Verbot von Landminen“ heraus entstanden ist. Der „Geneva Call“ bietet sogenannten „Bewaffneten Nichtstaatlichen Akteuren“ (ANSA), die im juristischen Sinne keine Völkerrechtssubjekte sind, die Möglichkeit, sich mit formellen Erklärungen, die beim UN-Generalsekretär hinterlegt werden, dennoch auf die Einhaltung von humanitären Grundsätzen zu verpflichten.

Dazu ist meist langwierige und mitunter nicht ungefährliche Überzeugungsarbeit notwendig, die, wie die Arbeit des „Geneva Call“ zeigt, aber höchst erfolgreich sein kann. Derzeit sind es 53 bewaffnete ANSA, die eine oder mehrere Erklärungen mit dem „Geneva Call“ unterzeichnet haben: darunter übrigens auch die kurdischen Organisationen im Irak und in Syrien.

Soforthilfe kann nur dann strategische Relevanz erlangen, wenn sie sich vor Ort mit **lokalen Partnern** verbindet, wenn sie von ihnen maßgeblich selbst getragen wird. Diesem Grundsatz, der für zivilgesellschaftliche Akteure von großer Bedeutung ist, wird im Bericht nicht in dem Maße Rechnung getragen, wie wir uns das gewünscht hätten.

Beispiel Haiti: Ja, es gab und gibt dort eine gewählte Regierung, die aber nicht über das verfügt, was effektive Regierungsarbeit erfordert: den politischen Raum (als Voraussetzung für Gestaltung), ausreichende Mittel (ohne die die Forderung nach Accountability ins Leere laufen muss), vor allem aber über öffentliche Institutionen und Behörden (an die die Verantwortung für Planung, Koordination, Umsetzung und Kontrolle delegiert werden kann).

Ja, es gab und gibt in Haiti viele engagierte Basisstrukturen und Selbsthilfeorganisationen, ohne die das dortige Leben längst zusammen gebrochen wäre. Dennoch kann privates Engagement niemals das Fehlen öffentlicher Institutionen kompensieren.

Strategische humanitäre Hilfe muss sich dieser Realität stellen, und z.B. den Aufbau von Verwaltungsfachschulen initiieren, um jenen Mittelbau entstehen zu lassen, **in dem lokale Bewältigungskompetenz ihren institutionellen Ort findet.** Leider aber ist es noch immer so, dass kompetente lokale Kräfte von der internationalen Hilfe absorbiert und so dem Aufbau eigener Kapazitäten entzogen werden.

Der Aufbau solcher Institutionen braucht Zeit, ist aber schließlich die einzige Chance, dass Nachhaltigkeit entstehen kann. In Afghanistan haben wir nicht zuletzt mit Mitteln der deutschen humanitäre Hilfe (s. Bericht) über viele Jahre hinweg humanitäres Minenräumen durchführen können. Anfangs wurden die Arbeiten vor Ort von einer UN-Struktur, von der UN-Mine Action Coordinating Agency (UN-MACA) koordiniert, die aber bewusst so angelegt wurde, dass sie nun in afghanische Hände übertragen werden kann. Heute heißt die Behörde nur noch MACCA (Mine Action Coordination Center of Afghanistan). Im Rahmen von humanitärer Hilfe entsteht eine lokale Institution, die künftig den Einsatz international gepoolter Mittel steuert, überwacht und verantwortet.

IV.

Zivil-militärische Zusammenarbeit

In den zurückliegenden Jahren haben Vertreter humanitärer und Menschenrechts-NGOs immer wieder betont, dass es grundsätzlich verschiedene Mandate sind, denen Militärs und Hilfsorganisationen unterliegen. Zwar kann es zwischen beiden

hin und wieder Begegnungen und einen Informationsaustausch geben, aber keine geregelte Kooperation.

Zivile Akteure sind gut beraten, auf eine strikte Trennung zwischen humanitärer Hilfe und militärischen Maßnahmen zu pochen. Um frei von politischen und anderen Zwängen handeln zu können, müssen humanitäre Organisationen ihre Entscheidungen unabhängig fällen zu können. Aber auch Unabhängigkeit schützt nicht davor, dennoch ungewollt für politische Zwecke instrumentalisiert zu werden.

Deshalb sind humanitäre Akteure gut beraten, wenn sie ihre Arbeit immer wieder an der Idee universell verstandener Menschenrechte auszurichten. In bewaffneten Konflikten kann der Grundsatz der Menschenrechte für zivile Akteure ein Dilemma begründen. Dann können Neutralität (um zwischen den Fronten Hilfe leisten zu können) und Positionierung (um Menschenrechtsverletzungen anzuklagen), beides ethische Ansätze, miteinander im Konflikt stehen. Zu Recht betont das IKRK deshalb die Notwendigkeit eines komplementären Handelns mehrerer Akteure. Während die einen sich strikt jeder Stellungnahme enthalten, können anderen Klartext reden. Und in diesem Sinne versteht das IKRK den Grundsatz der Neutralität eben nicht als ein moralisches Dogma, sondern als eine Methode, die anzuwenden ist, wenn anders hilfsbedürftige Menschen nicht erreicht werden können.

Der Schutz vor Völkermord und Kriegsverbrechen gehört fraglos zu den Rechten, deren Garantie und Durchsetzung in internationaler Verantwortung liegt. Auch wenn in den letzten Jahren verstärkt Anstrengungen unternommen wurden, diese Schutzverantwortung politisch zu fassen, fehlt noch immer die institutionelle Klarheit, wer, wann und in welchem Rahmen dazu legitimiert ist, über den Einsatz militärischer Mittel zu entscheiden. Die derzeitige Grauzone, in der solche Entscheidungen von Partikularinteressen und Opportunitätserwägungen abhängen, ist in hohem Maße unbefriedigend.

Für die Menschen im syrisch-kurdischen Kobane, die monatelang unter dem Terror des IS gelitten hatten, waren die Luftschläge der US-Armee eine Voraussetzung für die Verbesserung ihrer humanitären Lage. Dies festzustellen, bedeutet keinesfalls zugleich auch der desaströsen Interventionspraxis zuzustimmen, die die USA in den zurückliegenden Jahren in der Region an den Tag gelegt haben. Und es darf bezweifelt werden, dass die USA die Stellungen des IS aus humanitären Gründen bombiert haben.

Auch das Vorgehen der Bundesregierung in der Region zeigt bei näherer Betrachtung weniger von ethischen Grundsätzen als von politischen Opportunitätserwägungen geleitet zu sein. Unter humanitärer Perspektive ist es unverständlich, wenn die Bundesregierung die irakisch-kurdische KDP mit Waffen unterstützt, sich aber gleichzeitig nicht imstande sieht, der syrisch-kurdischen Stadtverwaltung von Kobane bei der humanitären Versorgung der unter dem IS-Terror leidenden Menschen zur Seite zu stehen