

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages am 27. April 2016

„Qualitätsstandards für die Humanitäre Hilfe“

Cornelia Füllkrug-Weitzel, Präsidentin der Diakonie Katastrophenhilfe

QUALITÄTSSTANDARDS HUMANITÄREER HILFE

Frage 1, Frage 2 und Frage 3

Die Qualität der Arbeit zu verbessern, kontinuierlich Lernprozesse für alle Beteiligten zu ermöglichen und besser Auskunft über die Wirkung unserer Arbeit zu geben, ist von hohem Wert. Die Diakonie Katastrophenhilfe begrüßt ausdrücklich eine stärkere Betrachtung und Beachtung von Wirkung (incl. Nebenwirkungen) und Qualität humanitärer Hilfe. Freilich stellt sich die Frage, was jeweils darunter zu verstehen ist und wer das definiert: den Zielgruppen und den lokalen Akteuren z.B. sind andere Kriterien wichtig als UN-Organisationen, wie wir aus langen Debatten zum Thema Wirkungsorientierung in unserem internationalen Netzwerk ACT Alliance wissen. Für uns ist wichtig, dass die lokalen Partner im Dialog mit den Zielgruppen als Teil von Evaluationen und auf deren Ergebnissen aufbauender Preparedness diskutieren, um den Bedürfnissen der betroffenen Bevölkerung an Hilfe immer gerechter zu werden. Diese Bedürfnisse wiederum können von Kontext zu Kontext sehr unterschiedlicher Art sein – selten helfen internationale Standards in allen Settings (kein one-fits-all-Konzept). Die Blickrichtung auf das, was Qualität und Wirkung bedeutet, muss von den Betroffenen her gehen und nicht von den backdonors und ihren Bedarfen. Die Kontextualität der Hilfe – welche sehr umfangreiche Orts- und Kulturkenntnisse voraussetzt, über die in der Regel nicht viele internationale Organisationen verfügen – wäre in diesem Sinne bereits ein Qualitätskriterium.

Im Wesentlichen technische Kriterien und Standards für die Messung von Qualität und Wirkung können u.U. nicht nur mehr bürokratischen Aufwand und höhere Kosten produzieren und an der Realität betroffener Menschen vorbei gehen, sie können u.U. die Hilfsorganisationen und Öffentlichkeit auch auf eine falsche Spur setzen und Schaden anrichten, weil die wahren Probleme nicht mehr wahrgenommen werden nachdem/weil technische Vorgaben erfolgreich ‚abgehakt‘ sind.

Qualität und Effektivität der Humanitären Hilfe sind sehr stark mit der konsequenten Umsetzung Humanitärer Prinzipien verbunden. Das beginnt mit der Impartiality, der echten Bedarfsorientierung der Hilfe und der Hilfsprioritäten, die rasch infrage gestellt werden (können), wenn politische Opportunitäten (wie etwa im Kontext der innerstaatlichen Flüchtlingsdebatte) oder Gesichtspunkte der Öffentlichkeitswirksamkeit (slow onset Katastrophen) dem entgegenstehen. Es geht weiter mit der Neutralität und Unabhängigkeit der Hilfe, denn diese beeinflussen wesentlich die Akzeptanz der betroffenen Bevölkerung (und damit den Dialog mit ihr und die Bedarfsorientierung) und der Konfliktparteien für Hilfsleistungen durch Humanitäre Akteure, und an ihrer glaubwürdigen Umsetzung hängen der Schutz der Helfer und der Erfolg von Verhandlungen über den Zugang.

Es erscheint uns auch wichtig, die Grenzen von Wirkungsorientierung und –beobachtung in der Humanitären Hilfe zu benennen. Sie kann nicht in jedem Projekt umfassend eingeführt werden, kann nicht immer alle Beteiligten einbeziehen und kann nur selten statistisch repräsentative Ergebnisse erbringen. Sie muss für uns und unsere Partner in einem

vertretbaren Verhältnis zum eigentlichen Handeln stehen. Umfangreiche bürokratische und möglicherweise selbstreferentielle Messungen dürfen nicht Ressourcen binden, die in die Hilfe selbst gehen müssten und auf Dauer der humanitären Hilfe dadurch Ressourcen entziehen – die diesbezüglichen Entwicklungen im Gesundheitswesen sollten hier warnend vor Augen stehen.

Eine der wichtigsten gegenwärtigen internationalen Diskussionen über Qualitätsstandards in der Humanitären Hilfe findet im Kontext der CHS Alliance, und der damit verbundenen unterschiedlichen Mechanismen, statt. Der 2014 von einer Gruppe aus unterschiedlichen humanitären Akteuren und Stakeholdern entwickelte Core Humanitarian Standard (CHS) hat zum Ziel, dass humanitäre Akteure ihre Aktivitäten durch eine Verbesserung, bzw. Vereinfachung ihrer Prozesse wirkungsvoller umsetzen. Für eine erhöhte Selbstverpflichtung und als Anreiz entwickelt der Standard Indikatoren für relevante Selbstprüfungen, peer-reviews, unabhängige Überprüfungen und einen Zertifizierungsprozess. Bis auf den Zertifizierungsprozess könnten dies potentiell erfolgsversprechende Maßnahmen sein/werden. Fraglich bleibt allerdings, inwieweit die CHS Standards Akzeptanz finden, wenn diese explizit für die UN oder das Rote Kreuz ausgeschlossen sind und noch nicht einmal alle humanitären Prinzipien darin mit starker Verbindlichkeit festgeschrieben sind. Zertifizierungssysteme sollen nicht Selbstzweck sein und unnötig Kapazitäten zur Überprüfung binden. Ob die mit einer Zertifizierung verbundenen hohen Zeitaufwendungen in der Praxis tatsächlich zu einer verbesserten Qualität führen, ist eine durchaus noch offene Frage. In jedem Fall müssen Zertifizierungen internationaler Art sein, da humanitäre Hilfe ein internationales Geschehen ist und die Anschlussfähigkeit/Vergleichbarkeit mit anderen Ländern gewährleistet sein muss. Ebenso müsste sie für alle Akteure gleichermaßen gelten. Die entscheidende Frage wäre, wer international das nötige Maß an Neutralität (die UN sind ja selber Akteure) und Akzeptanz hätte, als Zertifizierungsinstanz aufzutreten.

Im Bereich des World Humanitarian Summit liegt der Fokus bezüglich mehr wirkungsorientierter Humanitärer Hilfe für humanitäre Akteure im Wesentlichen auf drei Themen: Stärkung der Rolle von lokalen Akteuren (First-Responders, lokale Verantwortung), ein besseres Ineinandergreifen von Humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit (Preparedness, Prävention und Resilienz), und effektiverer Einsatz und die Ausweitung der finanziellen Ressourcen. In allen drei Bereichen werden neue gemeinsame Ansätze und Mechanismen gefordert, aber nicht explizit direkte Qualitätsstandards. Durch den Wunsch, dass sich die Teilnehmer am Gipfel, soweit wie möglich hinter die durch das Gipfelsekretariat entwickelten „Commitments“ stellen, und diese weiterentwickeln, entsteht jedoch eine Dynamik, gerade im Kontext des Grand Bargain, die einige wichtige Impulse für die Formulierung und Institutionalisierung von gemeinsamen Qualitätsstandards auslösen könnte. Hierfür wird es wichtig sein, wie die Arbeit nach dem Gipfel fortgeführt wird. Dies nicht nur im Bereich der Humanitären Akteure, sondern auch im Bereich der Staaten, wünschenswerterweise in einem intergouvernementalen Prozess wie der VN Generalversammlung in der zweiten Hälfte 2016.

Aus der deutschen Diskussion um eine bessere Wirkungsorientierung soll hier auf die Erstellung der Qualitätsprofile zur besseren strategischen Ausrichtung der humanitären Förderung und Finanzierung durch das Auswärtige Amt hingewiesen werden. Die Diakonie Katastrophenhilfe begrüßt diesen Ansatz, weil er die Diskussion um Wirkungsorientierung sowohl innerhalb des Auswärtigen Amtes, wie auch bei den unterschiedlichen Organisationen angeregt hat, und einige wichtige Verbesserungen vorgenommen werden konnten.

Eine bessere Verlinkung von Humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit ist nicht mit einer Forderung nach gemeinsamen/einheitlichen Zielsetzungen, Maßnahmen etc. zu verwechseln. Ein Streamlining der Arbeitsansätze von EZ und HH ist gerade nicht wünschenswert, weil es die bedeutsamen Unterschiede (zu denen die humanitären Prinzipien gehören) und Spezifika zum Schaden der Humanitären Hilfe nivelliert. Ein zeitliches

Ineinandergreifen von Förderungen ist für die Kontinuität der Unterstützung der Betroffenen hingegen sehr relevant, wird aber durch die unterschiedlichen Förderinstrumente in unterschiedlichen Händen eher erschwert und Anschlussfinanzierungen für die Rehabilitationsphase eines Projektes sind leider eher selten.

Keineswegs irrelevant ist allerdings eine gegenseitige Berücksichtigung der Anliegen, bzw. Erfordernisse unterschiedlicher Arbeitsfelder: Im Do-no-harm-Prinzip bereits festgehalten ist eine konsequente Berücksichtigung der möglichen Aus- oder Nebenwirkung humanitärer Hilfsmaßnahmen auf Konfliktverschärfung. Ähnliche ‚Do-no-harm‘-Anforderungen müssten unseres Erachtens bestehen (sind aber bislang nirgendwo kodifiziert) bezüglich möglicher negativer Wirkungen humanitärer Hilfsmaßnahmen auf nachhaltige Entwicklung, auf die Menschenrechte und auf die Umwelt. Viel Schaden wird hier von Hilfsorganisationen angerichtet, die wenig politische Analysefähigkeit und Problembewusstsein für die Komplexität globaler Probleme mitbringen, bzw. glauben, goodwill oder business seien ausreichend für humanitäre Hilfe. Die Proliferation von Organisationen bzw. die wachsende Anzahl kleiner, völlig unerfahrener, aus spontaner Hilfsbereitschaft aus dem Boden schießender Hilfsorganisationen ist hier durchaus ein Problem. Viel Schaden kann hier z.B. auch angerichtet werden, wenn Hungersnöte von Geberländern zur Entsorgung ihrer Agrar-Überschussproduktion genutzt werden ohne Rücksicht auf die Agrarproduktion und –märkte der Krisenregion (Beispiel: Flut in Mozambique).

Bei aller Diskussion zu mehr Qualität und Wirkungsorientierung muss nicht verkannt werden, dass Humanitäre Hilfe in Konflikten und Krisen keine politischen Lösungen liefern kann und solche auch nicht substituieren kann oder das Gewissen beruhigen darf, sich nicht angemessen und rechtzeitig für politische Lösungen zu engagieren.

Frage 4

Humanitäre Organisationen kritisieren seit vielen Jahren den Trend, unterschiedliche VN Aufgaben zu eng zu verknüpfen. In der Logik von komplexen Krisen mag dieser Ansatz gut und richtig sein – aber eine immer weitere Politisierung von Humanitärer Hilfe, d.h. eine Dominanz politischer Ziele über die Ziele Humanitärer Hilfe ist im Sinne der humanitären Prinzipien eine bedrohliche Entwicklung. Zwar haben die VN unterschiedliche Maßnahmen getroffen, die Spannungsfelder zwischen den Verantwortlichen der Bereiche Humanitäre Hilfe, Militär und Politik zu lösen, sind damit aber nur eingeschränkt erfolgreich. Als Beispiel sei genannt, dass in Ländern wie DR Kongo oder im Irak substantielle humanitäre Mittel in Gebiete geleitet werden, die kürzlich von der Regierung wieder übernommen wurden, die Stabilisierungspolitik sich der humanitären Hilfe bedient und damit die Unparteilichkeit direkt in Frage stellt. Außerdem steht und fällt der Erfolg Humanitärer Anwaltschaft mit der Glaubwürdigkeit. Diese ist durch die Überlappung von humanitären und politischen Entscheidungsaufgaben in einer Person nicht, oder nur sehr schwer zu gewährleisten, wie das Beispiel Südsudan deutlich gezeigt hat. Wir hoffen, dass die VN weiter daran arbeiten, ihre bestehenden internen Politiken besser umzusetzen, und unterschiedliche Rollen und Aufgaben besser und trennschärfer zu definieren.

Das bestehende Koordinationssystem im Feld, also die VN Cluster und das HCT, leiden unserer Ansicht nach insbesondere an zwei Dingen: Zum einen ist die Teilnahme von lokalen Akteuren zwar theoretisch möglich, allerdings stellen sprachliche Barrieren und die Dominanz internationaler Akteure und Mechanismen gerade auf der Landesebene, erhebliche Hürden für die aktive Mitarbeit der lokalen Akteure dar. Sie verringern so auch eine wirkliche Möglichkeit für Rechenschaft gegenüber der lokalen Gesellschaft. Der Ansatz, lokale NROs zu Ko-Vorsitzenden der Cluster auf nationaler Ebene zu machen, ist zu begrüßen, und müsste ausgeweitet werden.

Zum anderen ist die Koordination speziell zwischen den diversen UN-Organisationen verbesserungsfähig. Exemplarisch ist die laufende Auseinandersetzung zwischen UNDP und

UNHCR über deren Rolle bei der Rück siedlung und Wiedereingliederung von Binnenvertriebenen im Irak. Das Beispiel Syrien zeigt, dass die VN nicht rasch und effektiv genug mit den Spannungen zwischen der Diskussion um cross-border Operationen und der gleichzeitigen Präsenz in der Hauptstadt Damaskus umgehen konnte, und sich dort dann z.B. NGO geleitete Koordinationsforen bildeten, bzw. die Rotkreuz/Rothalbmond Bewegung viel effektiver und schneller bei der Leistung Humanitärer Hilfe waren.

So zeigt sich, dass alternative Systeme der Humanitären Hilfe und deren Koordination, auch weiterhin relevant bleiben sollten. Das humanitäre „Ökosystem“ braucht die Flexibilität und Anpassungsfähigkeit an unterschiedliche Herausforderungen um effektiv zu bleiben. In diesem Sinne möchten wir auch unterstreichen, dass die im Bericht des Generalsekretärs zum Humanitären Weltgipfel enthaltene Anregung von mehr Koordination in der Planung, Fokus auf die Rolle von Entwicklungsakteuren und die damit verbundene Setzung von längerfristigen Indikatoren das humanitäre System eventuell eher schwerfälliger und weniger flexibel für die Herausforderungen gerade in fragilen Staaten machen kann.

FINANZIERUNG HUMANITÄRER HILFE

Frage 1, Frage 2, Frage 3

Entsprechend der großen Unterschiedlichkeit der Krisensituationen und des jeweiligen Hilfsbedarfs müssen die Instrumente und Strukturen der Mittelvergabe gestaltet werden: es bedarf einer ausreichenden Diversität an Finanzierungsinstrumenten und hohe Flexibilität bei deren Einsatz. Hierzu gehören Rapid-Response Funds (zur zeitnahen und direkten Umsetzung von Soforthilfe durch lokale Akteure als „First Responders“), Multi-year Funding (Herstellung von Planungssicherheit bei längerfristigen Perspektiven und Maßnahmen), sowie Kapazitätsentwicklungsinstrumenten (d.h. langfristige, institutionelle Förderung von lokalen Partnern und Organisationen).

Wir begrüßen es, dass das AA die für mehrjährige Projekte zur Verfügung stehenden Mittel seit 2012 konsequent ausgebaut hat. So können wir als Akteur z.B. Preparedness Maßnahmen viel besser umsetzen und längere Perspektiven berücksichtigen. Jedoch ist es weiter wichtig, dass AA und BMZ (aber auch Geber wie die EU) ihre Finanzierungsinstrumente für eine bessere Komplementarität passgenauer abstimmen, um Überschneidungsbereiche so klein wie möglich zu halten. Leider haben wir nicht das Gefühl, dass die Schwierigkeiten, welche bei der Evaluierung zum Schnittstellenmanagement genannt wurden, wirklich beseitigt sind. So ist es z.B. auf Grund der manchmal fehlenden Anschlussfähigkeit der Mittel zwischen AA und BMZ (Stichwort Länderliste Übergangshilfe) nicht möglich, Programme zu konsolidieren und weiterzuführen.

Die Diakonie Katastrophenhilfe begrüßt ausdrücklich die Ausweitung von cash-based assistance. Dieser Ansatz bietet viele Vorteile für Organisationen und Empfänger. Er räumt den Empfängern mehr Selbstbestimmungsmöglichkeiten und Eigenverantwortung ein, was ihre Resilienz und ihre Würde stärkt. Er kann die lokale Produktion und die lokalen Märkte stärken. Er senkt die logistischen und verwaltungstechnischen Anforderungen und Kosten erheblich. Freilich gibt es für diesen Ansatz noch viel Unverständnis auf Geberseite und bei den nationalen und lokalen politischen Akteuren, aber auch noch unzureichende Umsetzungs-Kapazitäten und ungelöste praktische Fragen - mithin noch einigen weiteren Klärungsbedarf, an dem zu arbeiten ist.

Ein durch lokale NRO selbst verwalteter Fonds könnte ein wichtiger Schritt in die Richtung sein, lokale Organisationen zu selbständigen Akteuren in der Humanitären Hilfe zu machen. Durch die gezielte und bedarfsgerichtete Einsetzung von Mitteln für Kapazitätsentwicklung könnten lokale Organisationen sich institutionell besser aufstellen.

In Vorbereitung eines möglichst konkreten Resultats des Humanitären Weltgipfels arbeiten die VN-Organisationen, die Weltbank, die großen Geberländer, IFRC/IKRK und relevante NRO Netzwerke auf der Basis der Empfehlungen des HLP Reports on Humanitarian Financing „Too important to fail“ bis zum Gipfel konkrete Vorschläge für einen wirkungsorientierten Einsatz der zur Verfügung stehenden Finanzen in der Humanitären Hilfe aus. Wir begrüßen diesen Prozess, weil und sofern er wichtige Elemente zur Erweiterung und Stärkung der Rolle von lokalen Partnern beinhaltet: So wird etwa vorgesehen, dass Finanzierungsinstrumente für lokale Akteure erweitert werden, die bürokratischen Hürden für Finanzierungen reduziert, bzw. abgebaut werden, und mehr Geld für langfristige Maßnahmen, Kapazitätsentwicklung und Katastrophenvorsorge bereit gestellt wird. Allerdings darf dieser Prozess durch einen zu starken Einfluss entwicklungspolitischer Ansätze gerade in Fragilen Staaten das Budget der Humanitären Hilfe nicht noch stärker belasten, bzw. schwerfällige langfristige Wirkungsanalysen der Humanitären Hilfe die nötige Agilität und Flexibilität rauben.

Finanzierungen im Bereich Humanitärer Hilfe müssen prinzipienorientiert sein, und politische oder wirtschaftliche Utilitaritätsgedanken soweit wie möglich zurückstellen. Wir begrüßen den Ansatz der Good Humanitarian Donorship Initiative, fänden es jedoch notwendig, auch die wachsende Zahl sog. „Emerging Donors“ stärker in die Diskussion einzubinden, um dazu beizutragen, dass auch diese ihre Mittel stärker an diesen Zielen orientieren. Sehr wichtig aus unserer Perspektive ist, dass geostrategische oder sicherheitspolitische Strategien nicht die Oberhand über einen bedarfsgerechten und prinzipientreuen Einsatz der Mittel gewinnen dürfen. Staaten müssen hierzu intern bessere „safeguards“ gegen einen zu starken Einfluss politischer Agenden setzen. Dazu gehört, dafür Sorge zu tragen, dass die sog. vergessenen Krisen bedarfsgerecht finanziert werden – dazu wäre die institutionelle Verankerung einer Finanzierungslinie für solche Krisen im AA sinnvoll. Mit dem Forgotten Crisis Assessment Tool verfügt ECHO bereits über einen solchen Mechanismus, in dem automatisch ein definierter prozentualer Teil der jährlich zur Verfügung stehenden Mittel für Projekte und Programme in (den nach klaren Kriterien definierten) vergessenen Krisen zur Verfügung steht, von dem Deutschland lernen könnte.

Häufig ist es – speziell in Konfliktsituationen (siehe Syrien), aber auch z.B. nach Erdbeben extrem schwierig, diejenigen, die Hilfe am meisten benötigen, zu erreichen: Humanitäre Hilfsorganisationen haben mit immensen logistischen Herausforderungen und komplexen Sicherheitssituationen umzugehen, wenn sie nicht den leichten Weg gehen, sondern den humanitären Prinzipien gerecht werden wollen. Das kann erhebliche finanzielle Implikationen haben, was sich wünschenswerter Weise auch in der Finanzierung für Hilfsmaßnahmen internationaler wie nationaler Organisationen in solchen Situationen widerspiegeln sollte.

HUMANITÄRES VÖLKERRECHT

Frage 1

Seit der Mechanismus formal durch die Etablierung der IHFFC im Jahr 1992 existiert, wurde er noch nie eingesetzt. Im Grunde ist der Mechanismus recht einfach: Ein Zeichnungsstaat des AP I verlangt eine Untersuchung, basierend auf der Überzeugung, dass schwere Verstöße oder ernsthafte Verletzungen des HVR vorliegen. Darauf beginnt die Kommission mit ihrer Untersuchung. Sie sammelt dazu Informationen der Konfliktparteien und versucht auch Informationen aus anderen Quellen zu bekommen – as appropriate. Ein vertraulicher Bericht nebst Empfehlungen wird anschließend an die Konfliktparteien gegeben. Für eine Aktivierung des Mechanismus ist die Zustimmung der Konfliktparteien nötig (so auch im Fall von Afghanistan) - ein Grundprinzip des Humanitären Völkerrechtes das nicht selten als Stolperstein wirkt. Ein weiterer – auch aus anderen Zusammenhängen bekannter –

erschwerender Faktor ist, dass die USA das relevante Protokoll AP I nicht ratifiziert haben, und somit ist hier strittig, ob er überhaupt im juristischen Sinne zum Tragen kommt. Eine durch MSF gestartete Petition an die US Regierung, sie möge einer solchen Untersuchung zustimmen, wurde am 09.12.2015 übergeben aber nie beantwortet. Die Diakonie Katastrophenhilfe hat durch die ACT Alliance – ihr internationales Netzwerk von 140 kirchlichen humanitären und Entwicklungsorganisationen – diesen Aufruf unterstützt.

Unabhängig von diesem einen formalen Mechanismus steht es Staaten, dem VN Sicherheitsrat, dem VN-Menschenrechtsrat oder regionalen Organisationen natürlich weiter offen, im Rahmen ihrer Rollen alternative und unabhängige ad-hoc Kommissionen zur Untersuchung von solchen Situationen zu betrauen.

Frage 2

Das Humanitäre Völkerrecht ist global zunehmend unter erheblichem Druck. Gewaltexzesse oder das gezielte Aushungern einer Zivilbevölkerung, der sog. „Krieg gegen den Terror“ mit dem Einsatz von bewaffneten Drohnen, die gewaltsame Rückweisung von Schutzsuchenden an Grenzen, oder die regelmäßigen Angriffe gegen die Mitarbeitenden und Einrichtungen von humanitären Hilfsorganisationen sind Beispiele einer fundamentalen Respektlosigkeit gegenüber den rechtlichen und normativen Bestimmungen.

Vor diesem Hintergrund ist es natürlich enttäuschend, dass der Versuch auf der 32. Internationalen Konferenz des Roten Kreuzes und des Roten Halbmondes, ein festes Dialogforum zwischen den Vertragsparteien der Genfer Abkommen zu etablieren, gescheitert ist. Der Prozess war sehr lange durch das IKRK und die Schweiz in Konsultationen mit vielen anderen Vertragsstaaten vorbereitet worden und hätte dazu führen können, dass der Austausch zwischen Staaten für ein besseres Verständnis und eine bessere Umsetzung des Humanitären Völkerrechts intensiver geführt werden kann.

Vertrauen in das Humanitäre Völkerrecht kann weltweit nur wiedergewonnen werden, wenn der Westen seine Glaubwürdigkeit als (Vater/Mutter und) Advokat des Humanitären Völkerrechts dadurch wieder gewinnt, dass er sich selber daran hält – speziell die EU und innerhalb der EU – und best practises setzt. Aufgrund der Unterzeichnung, Ratifizierung und nationalen Umsetzung der unterschiedlichen Verträge und Abkommen des Humanitären Völkerrechts ist Deutschland dazu verpflichtet, das Humanitäre Völkerrecht nicht nur einzuhalten, sondern auch seine Einhaltung durchzusetzen. Deutschland muss hier sein politisches und ökonomisches Gewicht noch stärker und proaktiver zu nutzen, um Konfliktparteien zur Einhaltung des Humanitären Völkerrechts zu bewegen, um so den Schutz der betroffenen Bevölkerung zu erhöhen, und die Bereitstellung von Humanitärer Hilfe durch Humanitäre Organisationen zu ermöglichen.

Gerade wenn Deutschland sich aktiv an Konflikten beteiligt, bzw. auch über indirekte militärische Unterstützung in einen bewaffneten Konflikt eingreift, sollte eine konsequente Umsetzung des Humanitären Völkerrechts und eine effektive Aufarbeitung von fraglichen Fällen eine Selbstverständlichkeit sein. Hierbei muss Deutschland, und konkret die Bundeswehr, im Kontext von multi-nationalen Operationen oder anderer militärischer Zusammenarbeit ihre Verantwortung unter Artikel 1 der Genfer Abkommen ernst nehmen, um auf eine Stärkung und Einhaltung des Humanitären Völkerrechts hinzuwirken.

In Bezug auf die Rüstungsexportpolitik fordert die Diakonie Katastrophenhilfe eine strikte und konsequente Einhaltung der politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern und des entsprechenden Gemeinsamen Standpunkts der EU. Darüber hinaus spricht sich die Diakonie Katastrophenhilfe grundsätzlich gegen jegliche Rüstungsexporte in Krisen- und Konfliktregionen aus, unabhängig von möglichen Bemühungen eines Empfängerlandes zur Stärkung des Humanitären Völkerrechts. Sie letzten Jahre haben genug Evidenz geliefert, um sagen zu

können dass Rüstungsexporte in Krisen- und Konfliktgebiete in der Regel nicht Teil der Lösung, sondern Teil des Problems sind. Vor allem, wenn sie als Ersatz für politische Konfliktlösungen dienen müssen...

Es sei darum an dieser Stelle hervorgehoben, dass die Humanitäre Hilfe keine Lösung und keine adäquate Antwort seitens der internationalen Gemeinschaften auf langfristige politische oder militärische Krisen ist, sondern vordringlich politische Lösungen gefunden werden müssen, um humanitäre Dramen zu vermeiden oder zu verkürzen. Investitionen in Diplomatie und in Instrumente der politischen Frühwarnung und der zivilen Konfliktbearbeitung sind wesentlich effektiver als humanitäre Hilfe.

SPEZIELLE HERAUSFORDERUNGEN DER HUMANITÄREN HILFE

Frage 1, Frage 2, Frage 3

Es ist wichtig, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen für Flüchtlinge und Binnenvertriebene eingehalten und weiter verbessert werden. Sie sind der Rahmen dafür, dass Flüchtlinge und Binnenvertriebene überhaupt Eigenverantwortung übernehmen können, und aus der Position der Abhängigkeit herauskommen. Hierbei sind regionale Abkommen wie die Kampala Convention oder die Cartagena Declaration als Schritte in die richtige Richtung zu nennen.

Der Dialog mit der Bevölkerung in den Lagern über ihre Bedarfe und Perspektiven und die Strukturen und Mechanismen der Einbindung der Lagerbevölkerung in Entscheidungsprozesse über die Entwicklung des Flüchtlingslagers und Supportleistungen muss zentrale Bedeutung bei der Organisation und dem Management von Flüchtlingslagern haben. Die Entstehung von Organisations- und Repräsentationsstrukturen ist somit grundsätzlich erst einmal keine negative Entwicklung, sondern Teil der Erhöhung der Selbstwirksamkeit und der Wahrnehmung der Würde der Flüchtlinge, die entscheidend für die Überwindung von Fluchttraumata ist. Die Gefahr, dass eine Kriegspartei die Kontrolle über das Lager durch die Organisation von Beteiligungsstrukturen übernimmt, wird minimiert, wenn die für das Lagermanagement zuständige Organisation den Beteiligungsprozess von vornherein selbst vorsieht und organisiert. Eine angemessene Berücksichtigung von Frauen in Selbstverwaltungsstrukturen sollte vorgesehen/unterstützt werden.

Die richtige Auswahl, umfangreiches Training und eine konsequente Umsetzung von Verhaltensrichtlinien und Standards von Mitarbeitern, Partnern und anderen Personen in Kontakt mit den Geflüchteten sind wichtig.

Im Falle von Protracted Crisis sollte von vornherein eine längerfristige Perspektive von 5-10 Jahren mitgedacht werden und die Projekte, sowie deren Finanzierung, sollten das planerisch in den Blick nehmen und berücksichtigen. In diesem Kontext sind Lager idealerweise nur als Durchgangszustand zu konzipieren und akzeptieren. Für die Flüchtlinge müssen rasch Maßnahmen zur Integration im Gastland (Zugang zum Arbeitsmarkt) geschaffen werden und Perspektiven zum Verlassen des Lagers (u.a. im Rahmen von Resettlementprogrammen) gefunden werden. Ein Aufbau von Lagern in akzeptabler Nähe von größeren und großen Siedlungen ist für die Aufnahme einer formellen Arbeit oder für informelle einkommensschaffende Maßnahmen notwendig, aber ebenfalls für den Besuch der Schulen und Gesundheitseinrichtungen sinnvoll. Zügig die diesbezüglichen Infrastrukturen in den Städten in der Nähe auszubauen, statt im Lager aufzubauen, bedeutet einen nachhaltigen Umgang mit Ressourcen, wenn sie so konzipiert werden, dass die gastgebende Kommune langfristig davon profitiert.

Die Unterbringung der Flüchtlinge in kleineren Einheiten oder in Gastfamilien sollte von den Gastländern im Rahmen des Möglichen organisiert und von den Gebern umfangreicher gefördert werden, da Lager in vielerlei Hinsicht keine gesunde Umgebung speziell für Familien sind. Die Diakonie Katastrophenhilfe mit ihren lokalen Partnern konzentriert ihre Maßnahmen für Flüchtlinge auf non-camp-people, weil sie einerseits durch internationale Akteure schwerer zu erreichen sind und dies in der Regel erfahrene lokale Akteure im ganzen Land erfordert, wie unsere ACT-Partner und andere religiöse Akteure es sind. Die Arbeit mit Host-Communities und die Unterstützung der Regierungen in gastgebenden Ländern dabei, Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen für die kostenlose Nutzung durch Flüchtlinge zu öffnen und auszubauen, muss Teil der Aufmerksamkeit und der Finanzierung sein, um Konkurrenzsituationen über knappe Ressourcen und Aggressionen seitens der Gastbevölkerung weitgehend zu verhindern.

Frauen und Mädchen sind trotz einer Verbesserung der rechtlichen Rahmen und relevanter Policies weiter stark benachteiligt, bzw. stark bedroht und oft die vornehmlich Opfer von Gewalt. Sexuelle Gewalt gegen Frauen und Mädchen, Zwangsheirat und Sklavenarbeit sind ein ständiges Phänomen von Krisen und Konflikten. Zusätzlich erschütternd ist hier, dass nicht nur bewaffnete Konfliktparteien oder das private Umfeld der Frauen und Mädchen die Akteure sind, sondern eben auch Repräsentanten Humanitärer Organisationen oder staatlicher Verwaltung. Ein fehlender Zugang zu Bildung und Ausbildung, Arbeit, oder Land und Besitz, sind zugleich Zeichen struktureller Benachteiligung, und Ursprung fehlender sozialer Sicherheit und damit Abhängigkeit.

Die Diakonie Katastrophenhilfe hat zu diesen Themen im Rahmen der ACT Alliance intensiv gearbeitet. Neben der konsequenten speziellen Berücksichtigung von Gender in den relevanten Projekten, wurde in den „ACT Alliance Gender Equality Policy Principles“ ein klarer institutioneller Rahmen geschaffen, um Benachteiligung von Frauen zu verhindern, und zu ihrem Schutz beizutragen. Effektive und zugängliche Beschwerdewege können dazu beitragen, dass Missstände früh erkannt werden, und ggf. gegengesteuert werden kann.

Abschließend möchten wir an dieser Stelle die Relevanz dieses Fragenteils auch für die momentane Situation in Deutschland betonen, und sie als politische Akteure auch dafür sensibilisieren, diese Grundlagen und Erfahrungen der Humanitären Hilfe im Ausland auch im Umgang mit Flüchtlingen in Deutschland und Europa zu berücksichtigen.

Cornelia Füllkrug-Weitzel, 21.04.2016