

## **Anhörung „Qualitätsstandards in der Humanitären Hilfe“, 27.4.2016**

### **Stellungnahme zum Fragenkatalog der Fraktionen**

#### *Qualitätsstandards allgemein*

Frage 1: Bestehende Qualitätsstandards fokussieren insbesondere auf eine stärkere Wirkungsorientierung, Effizienzsteigerungen sind bisher nicht das erklärte Ziel. Sie entstehen aber indirekt, indem durch eine bessere Qualität der Hilfsmaßnahmen weniger Mittel verpuffen und die Hilfe zum einen relevanter und zum anderen effektiver wird.

Das Sphere-Projekt, die Humanitarian Accountability Partnership Initiative (HAP) und der Zusammenschluss „People in Aid“ haben im Dezember 2014 einen längeren gemeinsamen Prozess der Erarbeitung eines sog. „Core Humanitarian Standard on Quality and Accountability“ abgeschlossen. Der Standard listet 9 Verpflichtungen gegenüber Menschen, die von Krisen betroffen sind. Die Verpflichtungen spiegeln zum einen Qualitätsmaßstäbe wider, die auch in den OECD-DAC Evaluierungskriterien enthalten sind (Relevanz und Angemessenheit der Hilfe, Effektivität und angemessener zeitlicher Rahmen), zum anderen greifen sie Anforderungen an den Umgang der Hilfsorganisationen mit den Betroffenen auf (Stärkung lokaler Kapazitäten, Vermeidung negativer Auswirkungen, Kommunikation, Partizipation und Beschwerdemanagement). Des Weiteren stellen sie Anforderungen an die Koordination der Akteure, an die Bereitschaft zu lernen und zu verbessern, an die Aus- und Weiterbildung des Personals sowie an die Wirtschaftlichkeit der Ressourcenverwendung.

Zwei der drei beteiligten Organisationen, HAP und People in Aid, haben sich zur „Core Humanitarian Standard Alliance“ (CHS Alliance) zusammengeschlossen. Diese neue Organisation, ansässig in Genf, soll die Durchsetzung und Anwendung der Standards fördern, Organisationen beraten und die externe Überprüfung der Anwendung begleiten. Um die Unabhängigkeit der Überprüfungen zu sichern, wird derzeit eine „Humanitarian Quality Assurance Initiative“ aufgebaut.

Der ganz große „Durchbruch“ dieser Standards in der internationalen Diskussion ist derzeit aber noch nicht zu verzeichnen. Dies könnte u.a. daran liegen, dass in 2015 die Vorbereitungen für den World Humanitarian Summit viel Zeit und Aufmerksamkeit in Anspruch genommen hatten. Vor allem aber ist dieser Standard eher eine Ergänzung bzw. Bündelung bereits existierender Bemühungen und füllt keine klaffende Lücke wie seinerzeit das Sphere-Projekt, vor dessen Beginn es keinerlei gemeinsame Verpflichtung auf einheitliche Maßstäbe gab.

Mehr Informationen finden sich unter <http://www.corehumanitarianstandard.org/the-standard>

Frage 2: Die Diskussion um die Vor- und Nachteile von Selbstverpflichtungen bzw. Zertifizierungssystemen in der humanitären Hilfe dauert bereits seit vielen Jahren an. Keines der beiden Lager konnte

sich durchsetzen. Das Sphere-Projekt ist ein Beispiel für eine äußerst erfolgreiche Selbstregulierung, HAP wäre hingegen ein Beispiel für den eher begrenzten Erfolg einer Zertifizierung. Mit diesen Initiativen, dem neuen Core Humanitarian Standard aber auch mit nationalen Vereinbarungen wie z.B. den „12 Grundregeln der Humanitären Hilfe“, die die im Koordinierungsausschuss Humanitäre Hilfe zusammengeschlossenen Hilfsorganisationen und Bundesministerien vereinbart haben, reichen zur Orientierung völlig aus. Es sind keine Lücken ersichtlich, für die zusätzliche Standards entwickelt werden müssen. Woran es noch fehlt ist die Durchsetzung, insbesondere bei kleineren Organisationen, die auf Grund begrenzter Ressourcen nicht immer in der Lage sind, die Standards in allen Bereichen, vor allem in allen fachlichen Sektoren, vollständig zu erfüllen.

Ein nationales Spendensiegel ist für die breite private Öffentlichkeit sinnvoll, um ein Mindestmaß an administrativer Transparenz zu bescheinigen, was mit begrenztem Aufwand machbar ist. Eine fachlich-technische bzw. inhaltliche Bewertung der Qualität der Arbeit einer Hilfsorganisation kann ein solches Siegel aber nicht leisten, dazu wäre ein deutlich aufwändigerer Prozess nötig. Zudem ist es nicht sinnvoll, einen solchen Prozess national zu konzipieren, da sich die Qualität auch einer deutschen Hilfsorganisation an internationalen Standards messen lassen muss. Die Diskussion um eine internationale Zertifizierung dauert aber u.a. deshalb so lange an, weil völlig offen ist, welche Institution das Mandat hätte, sie unabhängig und für alle Beteiligten glaubwürdig durchzuführen.

Wirkliche Durchschlagskraft bekäme eine Zertifizierung ohnehin erst dann, wenn Geldgeber sie zu einer unabdingbaren Voraussetzung für Zuwendungen erklären. Damit würde die Zertifizierung aber zu einem primär extern aufgezwungenen Mechanismus, was der Intention des Lernens und Verbesserns nur begrenzt zuträglich wäre. Sinnvoller wäre es deshalb, die Motivation der Hilfsorganisationen zum Qualitätsmanagement dadurch zu steigern, dass es einen direkt sichtbaren Zusammenhang gibt zwischen verbesserter Qualität einerseits und vermehrten Zuwendungen andererseits. Bisher ist dies noch nicht überall der Fall: es gibt sowohl Beispiele, dass hervorragende Projekte nicht weiter gefördert werden als auch Fälle, in denen neue Anträge bewilligt werden, obwohl der Projekterfolg in der Vergangenheit nicht immer vollständig nachgewiesen werden konnte. Dies liegt unter anderem daran, dass in vielen Geberinstitutionen die Personalressourcen fehlen, um Erfolgskontrolle im Detail und vor allem auch vor Ort durchführen zu können. Unter dieser Einschränkung leidet auch das Auswärtige Amt, weshalb das Personal in den Auslandsvertretungen, das sich primär mit humanitärer Hilfe befasst, deutlich aufgestockt werden sollte (siehe hierzu auch weitere Ausführungen unten).

Frage 3: Ich habe den Vorbereitungsprozess für den World Humanitarian Summit nur von außen verfolgt und kann deshalb zu dieser Frage keine fachlich fundierte Antwort geben.

Frage 4: Das internationale humanitäre System verfügt mittlerweile über eine Vielzahl von Mechanismen zur Koordinierung der beteiligten Akteure. Diese sog. „humanitäre Architektur“ ist in allen größeren Krisen etabliert und von der überwiegenden Mehrheit der Akteure akzeptiert. Selbst wichtige Organisationen, die offiziell außerhalb dieses Systems agieren, wie das IKRK und Ärzte ohne Grenzen, sind als „Beobachter“ bzw. „Zaungäste“ indirekt eingebunden.

An der Spitze dieses Systems steht mit dem/der „Humanitarian Coordinator“, eine hohe Führungskraft der Vereinten Nationen. Je nach Land werden in der Funktion oft auch die Position der/des „Resident Coordinators“ der UN-Agenturen sowie ggfls. die stellvertretende Leitung der UN-Mission im Land zusammengeführt.

Zur Wahrnehmung der alltäglichen Koordinierungsaufgaben wird diese Person vom Koordinierungsbüro für Humanitäre Hilfe der UN (UN OCHA) unterstützt. In Flüchtlingskrisen übernimmt das UNHCR

die Koordinierung, in Kontexten, in denen es sowohl Flüchtlinge wie interne Krisen gibt, sollen sich die beiden Organisationen abstimmen.

Der/die „Humanitarian Coordinator“ steht dem sog. „Humanitarian Country Team“ vor, in dem Vertreter/innen von UN-Agenturen, Gebern, nationalen sowie internationalen Nichtregierungsorganisation (NRO) strategische Diskussionen führen und wichtige übergeordnete Entscheidungen fällen bzw. dem/der „Humanitarian Coordinator“ Empfehlungen für Entscheidungen vorlegen.

Die umsetzenden Organisationen sind in sog. „Clustern“ organisiert, die es für jeden der wichtigsten fachlichen Sektoren gibt. An der Spitze eines Clusters steht eine designierte UN-Agentur, die häufig vor Ort von einer Nichtregierungsorganisation als sog. „Co-Lead“ unterstützt wird.

Die Geber sind in Großkrisen oft im Rahmen einer örtlichen Geber-Gruppe organisiert, in der sie ihre Vorgehensweisen abstimmen und koordinieren.

Dieses humanitäre System erarbeitet in regelmäßigen Abständen, derzeit noch meist jährlich, eine Bedarfserhebung (Humanitarian Needs Overview) sowie einen Strategieplan und das zu dessen Umsetzung nötige Budget (Humanitarian Response Plan).

Die Beteiligung der nationalen Regierung an diesem System variiert von Land zu Land und ist abhängig vom Kontext: Wo die nationale Regierung ein konfliktbeteiligter Akteur ist, nimmt sie an den Koordinierungsmechanismen nicht teil. Sie bleibt ein wichtiger Akteur, wird aber extern angesprochen. Nach Naturkatastrophen hingegen ist die Einbeziehung leichter, allerdings stark von den nationalen Kapazitäten, der administrativen Struktur und den politischen Vorstellungen der Regierung abhängig.

Weitere Informationen hierzu finden sich unter <https://www.humanitarianresponse.info/>

Wünschenswerte Verbesserungen: nötig ist ein stärkerer Fokus auf das Endergebnis dieser Koordinierungsaktivitäten, nämlich eine bessere humanitäre Hilfe für die Betroffenen. In vielen Fällen haben sich die Prozesse verselbständigt und sind zum Selbstzweck geworden. Von außen, d.h. von den Betroffenen, und oft auch aus der Sicht lokaler Organisationen, kann es so wirken, als sei diese „Hilfsbürokratie“ nur mit sich selbst beschäftigt.

Zudem ist dieses Koordinierungssystem entlang der Kompetenzen bzw. Arbeitsschwerpunkte der Hilfsorganisationen strukturiert, nicht entlang des Bedarfs der Betroffenen. Die weit voranschreitende Umstellung von Sachleistungen auf Geldtransfers, die sehr zu begrüßen ist, stellt dieses sektoral strukturierte Koordinierungssystem vor eine große Herausforderung: Wenn die Entscheidung, was mit Bargeld beschafft wird, von den Hilfsorganisationen auf die Betroffenen übergeht, macht eine so starr nach Sektoren getrennte Koordinierung nur noch teilweise Sinn, z.B. im Gesundheitsbereich. Aber die Trennung in den Sektor „Unterkunft“, den Sektor „Ernährung“, den Sektor „Hilfsgüter“ etc. wird überflüssig, wenn die Menschen selber entscheiden, ob die Bezahlung der Miete oder der nächste Einkauf die größere Priorität hat. Hier muss sich das humanitäre System sehr viel flexibler zeigen als bisher und Geber sollten auf die längst überfällige Anpassung der Koordinationsarchitektur an die neuen Hilfsansätze mit noch mehr Nachdruck bestehen.

Die Zusammenarbeit zwischen OCHA und dem UNHCR hat sich in den letzten Jahren schon deutlich verbessert, es gibt aber immer noch zu viele Reibungsverluste. Die unterschiedlichen Mandate, Finanzierungsweisen und Qualitätsmaßstäbe können dazu führen, dass die Versorgung von Binnenvertriebenen und Flüchtlingen aus Nachbarstaaten völlig unterschiedlich ausfällt, was häufig zu Konflikten und Neid führt.

Auch die Zusammenarbeit zwischen OCHA und UNDP könnte weiter verbessert werden, insbesondere in Kontexten, in denen humanitäre Hilfe und längerfristige EZ Hand in Hand gehen bzw. parallel (statt nacheinander) geleistet werden müssen. Alle drei Organisationen (OCHA, UNHCR und UNDP) sollten

von den Gebern konsequent zur Berichterstattung über weitere Verbesserungen ihrer Zusammenarbeit angehalten werden. Auch könnten hier externe Evaluierungen einen größeren Handlungsdruck erzeugen.

Nationale Akteure, insbesondere kleinere einheimische Organisationen der Zivilgesellschaft, haben in diesem System einen sehr schweren Stand. Sie verfügen oft nicht über die personellen Ressourcen, an aufwändigen Koordinierungssitzungen teilzunehmen, häufig scheitern sie schon an der sprachlichen Hürde, wenn Englisch bzw. Französisch nicht die Umgangssprache im Land ist. Sie haben Mühe, an finanzielle Mittel aus gemeinsamen Fonds zu kommen und ihre Expertise, vor allem ihr Zugang zu den betroffenen Menschen, wird oft nicht genügend anerkannt.

Nicht-westliche Akteure - Geber wie Hilfsorganisationen - sind in dieses System bisher nur bedingt eingebunden und beteiligen sich nur teilweise an den etablierten Mechanismen. Hier wurden in den letzten Jahren verstärkt neue Dialogforen angeregt und Veränderungen diskutiert, aber nach wie vor gibt es eine deutliche Trennung der verschiedenen Welten und es bedarf kontinuierlicher Anstrengung auf beiden Seiten, sich einander anzunähern. Innerhalb der Gruppe der deutschen NRO gibt es hier wenig Initiative, auf dieses Defizit könnte z.B. über den Verband Venro stärker hingewiesen werden.

Die derzeitige Konfiguration dieser Architektur reicht als gemeinsames Dach aus, neue Organisationen oder Konstellationen wären eher hinderlich. Im Gegenteil, es sollte eher über eine mögliche Vereinfachung der Abläufe bzw. eine Verschlankung der Prozesse nachgedacht werden, z.B. in dem zumindest parallele Koordinierungsstrukturen für Flüchtlinge einerseits und intern Vertriebene andererseits zusammen gelegt werden.

#### Finanzierung der humanitären Hilfe

Frage 1 und 2: Eine erste wünschenswerte Reform betrifft die Planbarkeit der Mittel und die Reduzierung der Transaktionskosten. Ein großer Teil der Kosten für zukünftige humanitäre Hilfe ist vorhersehbar, insbesondere in sog. lang-andauernden Krisen, in die derzeit etwa zwei Drittel der weltweit verfügbaren Mittel fließen. Vorhersehbar sind auch die administrativen Kosten, die Hilfsorganisationen brauchen, inklusive der Mittel zur Qualitätssicherung. Standardisierte Hilfsgüter werden ebenfalls Jahr für Jahr benötigt.

Mittel für lang-andauernde Krisen sollten noch häufiger als bisher überjährig gewährt werden, um so effizienter eingesetzt werden zu können. Wenn Projekte stets nur für 12 Monate geplant werden können, haben die Mitarbeiter/innen immer nur kurze Verträge, müssen unter Umständen am Projektende entlassen werden, nur um kurz darauf wieder neu rekrutiert zu werden, wenn der Folgeantrag bewilligt wird. Lieferant/innen geben auf Einzelbeschaffungen keine Rabatte, könnte man eine Lieferkette für mehrere Jahre aufbauen, ließen sich deutlich bessere Preise erzielen. Umsetzungsmodalitäten können bei einem mehrjährigen Planungshorizont deutlich effektiver werden, in dem z.B. eine Wasserleitung gelegt wird, statt Tanklaster zu bewegen. Solche dauerhafteren Lösungen kosten aber anfangs oft mehr und die Investitionen amortisieren sich erst über einen längeren Zeitraum. Dies müssen Geldgeber akzeptieren. Und nicht zuletzt kann die Beteiligung der lokalen Bevölkerung und ihr Beitrag zur längerfristigen Sicherung der Versorgungsleistungen bei einem längeren Planungshorizont Schritt für Schritt und so mit mehr Aussicht auf Nachhaltigkeit aufgebaut werden.

Mittel für administrative Kosten, inkl. für Geschäftsstellen im Heimatland, werden derzeit international fast ausschließlich über Pauschalen auf laufende Verträge finanziert. Damit unterliegen sie ebenfalls den Unwägbarkeiten der kurzen Planungszyklen. Dieses System erschwert auch die ordentliche Bedarfserhebung vor Projektbeginn, da zu diesem Zeitpunkt noch keine Projektmittel zur Verfügung stehen. So entsteht ein falscher Anreiz, statt sorgfältig die Relevanz einer geplanten Maßnahme zu

prüfen möglichst sofort in die Umsetzung zu gehen, damit Mittel fließen. Auch die Auswahl der Begünstigten kann oft erst erfolgen, wenn schon ein Antrag genehmigt ist, sollte aber eigentlich vorher abgeschlossen sein, um die Hilfe dann an den konkreten Bedürfnissen der ausgewählten Gruppe ausrichten zu können. Die Finanzierung der Bedarfserhebung, der Auswahl der Begünstigten und des Monitorings der Durchführung sollte deshalb von der Finanzierung der Projektumsetzung entkoppelt werden. Sollte eine solche Reform (noch) nicht durchsetzbar sein, muss in der Zwischenzeit zumindest ermöglicht werden, dass auch für Zuwendungen der deutschen humanitären Hilfe eine Verwaltungskostenpauschale gezahlt wird, so wie es bereits bei allen anderen großen Gebern gute Praxis ist.

Überjährige Zusagen würden die Transaktionskosten auf Seiten der antragstellenden und der bewilligenden Institution dadurch reduzieren, dass Anträge nicht jährlich neu gestellt und bewilligt und Schlussberichte nicht jährlich geschrieben, gelesen und bewertet werden müssten. Außerdem könnte auf plötzlich auftretende Verschlechterungen der Situation vor Ort durch Änderungen laufender Verträge schneller reagiert werden, da Mittel dann nicht erst neu bewilligt werden müssen.

Eine weitere Reduzierung von Transaktionskosten ist möglich, wenn die Anzahl der durchleitenden Zwischenstellen reduziert wird. Wenn also Nichtregierungsorganisationen direkt finanziert werden, statt die Mittel über UN-Agenturen zu leiten. Dadurch reduzieren sich die Administrationskosten, da die Pauschalen der UN-Agentur wegfallen und die Abwicklung geht schneller, weil die Zeit zur Erstellung der Weiterleitungsverträge entfällt. Häufig wird die Durchleitung über UN-Agenturen gewählt, um die administrativen Aufwendungen der Geber zu reduzieren. Die Kosten werden aber nur auf die UN abgewälzt, eingespart wird am Ende nichts.

Eine zweite wünschenswerte Reform betrifft eine stärkere Dezentralisierung der Entscheidungsfindung in der deutschen staatlichen humanitären Hilfe. Es ist sehr zu begrüßen, dass sich Deutschland mittlerweile verstärkt an gemeinsamen Finanzierungsinstrumenten der UN beteiligt, sog. „Country-Based Pooled Funds“ bzw. dem „Central Emergency Response Fund“ von UN OCHA. Diese Beteiligung sollte weiter ausgebaut werden. Gleichzeitig sollten aber auch die Personalkapazitäten verstärkt werden, damit sich Deutschland als großer Geber in den Verwaltungsstrukturen dieser Fonds adäquat einbringen kann. Dies betrifft nicht nur die Teilnahme an Aufsichtsratssitzungen in New York oder Genf sondern auch vor Ort. In den deutschen Auslandsvertretungen sollte dringend mehr Personal für die Wahrnehmung von Koordinierungsfragen einerseits und für das Monitoring finanzieller Projekte andererseits zur Verfügung gestellt werden. Die Europäische Kommission verfügt - bei einem ähnlichen Budget wie das des AA - über ein Netzwerk von 140 Mitarbeiter/innen in allen großen sowie auch mehreren kleineren Krisenländern. In den deutschen Botschaften decken die Mitarbeiter/innen die humanitäre Hilfe oft immer noch nebenher mit ab, das sollte sich ändern. Zumindest in den wichtigsten Krisenländern sollten spezifische Stellenprofile geschaffen werden, damit die betreffenden Mitarbeiter/innen sich voll auf diese Aufgabe konzentrieren und Deutschland zeitlich und qualitativ entsprechend seiner finanziellen Beiträge vertreten können. Die mit diesen Aufgaben betrauten Mitarbeiter/innen der Auslandsvertretungen sollten die Möglichkeit bekommen, sich durch Fortbildungen gezielt auf diesen Aufgabenbereich vorbereiten zu können.

Weiteres zu Frage 2: In lang andauernden Krisen ist vor allem die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) gefordert, den Staffelstab von der humanitären Hilfe zu übernehmen. Die jährliche Wiederholung derselben kurzfristigen Maßnahmen ist wie oben beschrieben nicht nur ineffizient, sondern behindert auch den Aufbau lokaler Strukturen und Kapazitäten, weil ein solcher in 12 Monaten nicht möglich ist. Ein stärkeres Engagement der EZ in solchen Kontexten stößt aber auf verschiedene Hindernisse: EZ-Mittel werden fast ausschließlich über staatliche Stellen abgewickelt, dies entspricht den Prinzipien effektiver Zusammenarbeit. Lokale Regierungen haben aber oft kein Interesse, für sie bestimmte Gelder z.B. für Flüchtlinge aus Nachbarstaaten zu verwenden. Sie leben im Gegenteil oft gut damit (und

manchmal auch davon), dass internationale Hilfsorganisationen einen Teil der sozialen Dienstleistungen übernehmen und finanzieren, das schon den eigenen Geldbeutel. Die EZ konzentriert sich in den letzten Jahren immer stärker auf systemische Beratung und die Stärkung staatlicher Strukturen, diese Ansätze sind aber für die Übernahme von Basisleistungen z.B. für langjährige Flüchtlinge nicht geeignet. Auch folgen EZ-Maßnahmen anderen Planungsmustern, Zeithorizonten, Entscheidungsstrukturen, all dies erschwert die nahtlose Übergabe bzw. das Ineinandergreifen der verschiedenen Instrumente. EZ-Akteure sind in der Regel risikoscheuer als humanitäre Akteure und halten sich daher mit Investitionen in fragilen Kontexten eher zurück. Ein letztes Hindernis sind häufig die Vorgaben der Gastregierung, die aus innenpolitischen Gründen ein hohes Interesse daran hat, dass auch in lang andauernden Krisen z.B. Flüchtlingslager weiterhin als Provisorien behandelt werden. Damit soll bei der einheimischen Bevölkerung der Eindruck vermieden werden, die Flüchtlinge würden auf Dauer bleiben.

Die Bundesregierung sollte Wege finden, diese Hindernisse zu verringern. Es müssten Finanzierungslinien geschaffen werden, für deren Verwendung die Anforderungen an die Zustimmung der Gastregierung geringer sind. Diese Möglichkeit besteht bereits für einzelne Budgettitel, sollte jedoch ausgeweitet werden. Soziale Sicherungssysteme sollten stärker als bisher in solchen Krisen genutzt werden, hierfür ist die Zustimmung der Gastregierung oft einfacher zu erhalten. Außerdem bieten sie die Möglichkeit, noch stärker als bisher das Instrument der Geldtransfers (statt der Verteilung von Hilfsgütern) zu nutzen, was vielfältige Vorteile bietet. Außerdem muss im Politikdialog das Gespräch über die gesetzlichen sowie die politischen Rahmenbedingungen z.B. für die Verwaltung langjähriger Flüchtlingslager, aber auch für die generellen Aufenthaltsbedingungen gesucht werden. Der freie bzw. zumindest freiere Zugang zum Arbeitsmarkt für Flüchtlinge und ein gesicherter Aufenthaltsstatus sind die wichtigsten Voraussetzungen dafür, dass Menschen auch in lang andauernden Krisen unabhängiger werden können von humanitärer Hilfe. Hierfür könnten sich auch Abgeordnete bei Besuchen vor Ort einsetzen.

Frage 3: Die verstärkte Nutzung der gemeinsamen Finanzierungsinstrumente wäre ein Weg, lokalen Akteuren besseren Zugang zu internationalen Mitteln zu geben. Um Mittel aus „Country Based Pooled Funds“ können sich lokale Organisationen direkt bewerben, sie müssen hierfür nicht den Umweg über eine internationale NRO oder eine UN-Agentur nehmen.

Allerdings ist es nötig, die Kapazitäten dieser Fonds zu stärken, Organisationen vorab zu prüfen. Die Prüfung muss mehrere Bereiche umfassen: den administrativ-finanziellen, den fachlich-technischen und in vielen Konfliktkontexten auch Fragen der Neutralität bzw. der Anti-Terrorismus-Gesetzgebung. Darüber hinaus müssen lokale Organisationen die Möglichkeit haben, sich im Projektmanagement fortzubilden, so dass sie die relativ anspruchsvollen Antragsverfahren verstehen. Zuletzt muss die humanitäre Gemeinschaft vor Ort dafür Sorge tragen, dass gemeinschaftsfinanzierte Projekte während der Durchführung mindestens einmal begutachtet werden, am besten durch Kolleg/innen („peers“), so dass im Austausch und in den gegenseitigen Projektbesuchen das gemeinsame Lernen im Vordergrund steht. Die administrative Kontrolle kann weiterhin durch externe Betriebsprüfungen erfolgen.

*Das humanitäre Völkerrecht gehört nicht zu meinen Arbeitsschwerpunkten.*

#### *Spezielle Herausforderungen der humanitären Hilfe*

Frage 1 und Frage 3: Qualitätsstandards sollten in kleinen wie großen Lagern eingehalten werden. Dies wird erleichtert, wenn das UNHCR als verwaltende Instanz bereits bei der Planung der Lager kleinteilige

Konzepte verfolgt und die Unterkünfte in kleineren Einheiten plant, z.B. Familientoiletten statt sanitärer Großanlagen vorsieht, Küchen in den Unterkünften statt an Sammelpunkten etc. Auch die frühzeitige Beteiligung der (zukünftigen) Bewohner/innen muss sichergestellt werden. All dies sind keine neuen Konzepte, sondern Erkenntnisse aus der langjährigen Erfahrung des UNHCR. Allerdings werden nicht immer alle Lektionen, die in einer Krise gelernt wurden, auch in der nächsten angewendet. Wenn ein Geldgeber eigenes fachkundiges Personal vor Ort hat, können solche Fragen direkt und im dauernden Dialog mit den betroffenen Institutionen thematisiert werden.

Von Seiten der Geber ist es wichtig, die für Qualität notwendigen Mittel bereits zu stellen, auch wenn dies oft zumindest im ersten Jahr etwas teurer ist. Wie schon unter Frage 2 im Kapitel „Finanzierung“ erwähnt, werden die wenigsten Lager von Anfang an auf Jahre geplant, sondern beginnen fast immer als Provisorien und werden erst nach und nach zu dauerhaften Einrichtungen.

Wie ebenfalls bereits erwähnt ist der Zugang zum lokalen Arbeitsmarkt, verbunden mit der Gewährung eines sicheren Aufenthaltsstatus, das beste Mittel um zu verhindern, dass die Bewohner/innen zu „verwalteten Massenobjekten“ werden.

Für Kinder und Jugendliche ist die beste Förderung noch immer der Schulunterricht. Viele Geber, vor allem die skandinavischen Regierungen, engagieren sich in diesem Bereich schon seit vielen Jahren und auch solche, die bisher skeptisch bzw. ablehnend waren wie z.B. die EU (mit dem Argument, dass Bildung keine lebensrettende Maßnahme sei), denken gerade um und finanzieren Bildungsprojekte auch in Krisenkontexten. Leider konzentrieren sich die Anstrengungen vor allem auf den Bereich der Grundbildung, so dass Jugendliche gerade in Lagerkontexten nur ganz wenige Ausbildungsangebote wahrnehmen können. Dieser bisher noch vernachlässigte Bereich sollte deutlich mehr Aufmerksamkeit sowohl von Seiten der Hilfsorganisationen als auch der Geldgeber bekommen.

Allerdings gilt auch wie bereits oben beschrieben: für die Sicherung langfristiger Perspektiven sollte die Entwicklungszusammenarbeit in den betreffenden Ländern in die Verantwortung genommen werden, nicht die humanitäre Hilfe, die hierfür nicht die richtigen Instrumente und auch nicht die nötige Erfahrung hat. Diese liegt bei den EZ-Organisationen. In diesem Sinne sollte auch nicht die humanitäre Hilfe als solche in den Flüchtlingsregionen zu einem Dauerzustand werden, sondern die internationale Unterstützung. Diese sollte aber immer durch die Akteure geleistet werden, die dafür zum jeweiligen Zeitpunkt am besten geeignet sind.

Frage 2: Zu dieser Frage ließen sich viele Seiten füllen, hier sollen jedoch exemplarisch drei Kernpunkte genannt werden: erstens muss bei der Bedarfserhebung von Anfang an berücksichtigt werden, dass Mädchen und Jungen, Frauen und Männer unterschiedliche Bedarfe haben. Die Hilfsorganisationen machen noch immer häufig den Fehler, unter dem Stichwort „Haushalt“ alle Familienmitglieder zu subsumieren, wodurch die unterschiedlichen Lebensrealitäten negiert werden.

Zweitens: Hilfe ist für Mädchen und Frauen nur dann relevant und angemessen, wenn sie ihre spezifische Situation angemessen berücksichtigt und entsprechende Angebote macht. Das betrifft die Auswahl von Hilfsgütern, die Modalitäten für die Vergabe von Geldtransfers, geschlechtsspezifische Hindernisse für den Zugang zu Nahrungsmitteln oder auch zu Arbeitsplätzen. Gewisse Standards sind mittlerweile Gemeingut, wie z.B. geschlechtergetrennte Toiletten oder die Ausleuchtung von Camps, aber nur wenige Hilfsorganisationen planen und realisieren ihre Hilfe wirklich konsequent unter der Berücksichtigung von Geschlechter-Aspekten.

Der dritte Aspekt betrifft die Beteiligung der Betroffenen: In den meisten Krisenkontexten sieht die traditionelle Rollenverteilung wenig bzw. gar keine repräsentative Funktion für Frauen vor. Dorfvor-

stände sind fast immer männlich, die Flüchtlingsräte in den Lagern ebenfalls. Hier müssen sich Hilfsorganisationen große Mühe geben, kulturell akzeptierte Wege zu finden, diese Strukturen aufzuweichen, so dass eine signifikante Beteiligung von Frauen an den Selbstverwaltungsprozessen möglich wird. Dies erfordert mehr Zeit als das „Standardprogramm“, diese Zeit muss sein und vom Geber finanziert werden.

Auf alle drei Aspekte müssen Geldgeber mit Nachdruck bestehen, bei Antragstellung, beim Monitoring der Umsetzung und in der Schlussberichterstattung. Und auch hier sollte der eingangs erwähnte Zusammenhang zwischen hoher Qualität und weiterer Förderung sichtbar werden.