

Manuela Roßbach
Bonn, 22.04.2016

**Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages
Öffentliche Anhörung zum Thema „Qualitätsstandards für die humanitäre Hilfe“
Mittwoch, 27. April 2016 im Paul-Löbe-Haus (Raum E.300)**

Qualitätsstandards in der humanitären Hilfe allgemein

Humanitäre Hilfe orientiert sich an den humanitären Prinzipien der Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität und Unabhängigkeit.

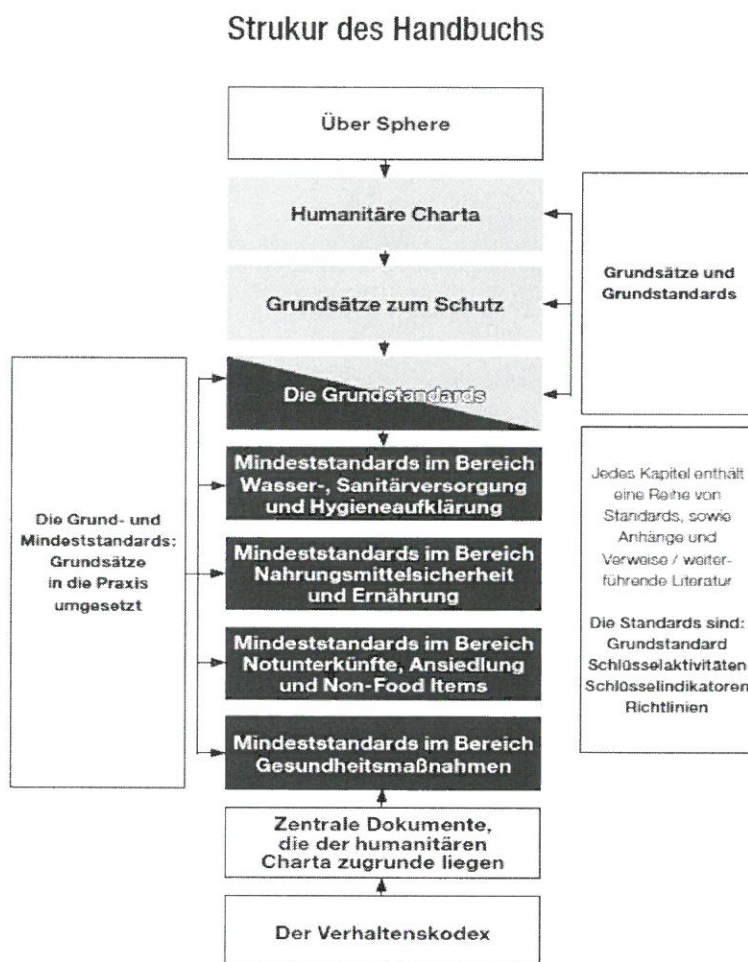
Ein kurzer historischer Blick zeigt, dass der internationale humanitäre Bereich seit 1996 selbst Initiativen zur Verbesserung der humanitären Hilfe ergriffen hat. Die Frage nach der Wirkungsorientierung war dabei stets im Fokus, denn Erfahrungen, die Expertinnen und Experten in realen Katastrophen machten, führten zu der Suche nach Konzepten, die dazu beitragen sollten, Leistungen und Wirkungen von humanitären Hilfsmaßnahmen in einem zunehmend komplexer werdenden Umfeld zu beurteilen. Die humanitäre Hilfe sollte sich qualitativ verbessern. Mithilfe anerkannter Definitionen von Qualität und Standards sollte die Verantwortung gegenüber den betroffenen Menschen in den Krisen und Katastrophen, aber auch gegenüber den Geldgebern operationalisierbar und die Professionalisierung der des humanitären Systems und der humanitären Helfer selbst weiterentwickelt werden. Basis für die Festlegung von Standards waren und sind dabei das geltende Völkerrecht in Einklang mit allgemein gültigen Menschenrechten und universellen Werten. Damit änderte sich die Wahrnehmung von humanitärer Hilfe, die bis dato als primär karitative Hilfe, die alle damit zusammenhängenden Handlungen per se als gut annimmt, angesehen wurde - unabhängig davon, wie die Betroffenen es empfinden.

Zu den Fragen 1 und 2

Unter Beteiligung vieler internationaler Nichtregierungsorganisationen wurden seit Mitte der 1990-er Jahre weltweit mögliche Standards in der humanitären Hilfe diskutiert und die Anzahl an Initiativen, die sich damit befassen, ist in den letzten Jahren stark gestiegen. Im Jahr 2000 veröffentlichte das Sphere Project das erste „Sphere Handbuch“, das als „open Source“ in vielen Sprachen allen humanitären Akteuren weltweit zur Verfügung stand und steht.

Vermittelt werden soll, dass alle Menschen, die von einer Katastrophe oder einem Konflikt betroffen sind, das Recht auf Schutz und Hilfe haben, dass ihre grundlegenden Bedingungen für ein Leben in Würde sichergestellt werden solle, ohne diese Menschen zu bevormunden. Die nach Katastrophen oder Konflikten zu ergreifenden Maßnahmen sollen zur Verhinderung oder Linderung menschlichen Leids beitragen. Dabei sollen die betroffenen Bevölkerungsgruppen eng in Abstimmungsprozesse eingebunden werden.

Das Sphere Project setzt sich inhaltlich aus fünf Teilen zusammen: einer generellen Einleitung, der Humanitären Charta, den vier Grundstandards zum Schutz und zur Sicherheit für die von einer Katastrophe oder Krise betroffenen Menschen, den Grundstandards und den Mindeststandards (<http://www.sphereproject.org/>).



Quelle: Sphere Handbuch 2011

Zu den Minimumstandards kommen vier weitere begleitende Standards, die den Rechtebasierten Ansatz teilen und in Katastrophen und Konflikten die Sphere Standards komplementär ergänzen. Im einzelnen handelt es sich hierbei um:

- Bildung in Katastrophen und Konflikten (INEE: International Network for Education in Emergencies)

- Kleinstunternehmen nach Katastrophen und Konflikten (SEEP: Small Enterprise Education and Promotion)
- Viehbestand in Katastrophen und Konflikten (LEGS: Livestock Emergency Guidelines and Standards)
- Kinderschutz in Katastrophen und Konflikten (CPWG: Child Protection Working Group)

In Fragen zur Qualität und Rechenschaft in der humanitären Hilfe erarbeiteten das Sphere Project, die Group URD, HAP und People in AID den sogenannten „Core Humanitarian Standard“ für Qualität und Rechenschaft (www.corehumanitarianstandard.org).

Der „Core Humanitarian Standard“ für Qualität und (CHS) definiert neun Verpflichtungen, zu denen sich Organisationen und in der humanitären Hilfe beteiligten Personen bekennen sollen, um die Qualität und Wirksamkeit der Hilfe, die sie zur Verfügung stellen, zu verbessern.



Quelle: <http://www.corehumanitarianstandard.org/the-standard>, abgerufen am 19.04.2016

Durch das Zusammenführen von vier bestehenden Standards in einen „Core Humanitarian Standard“ wurde ein wichtiger Beitrag zur Kohärenz und Koordination in der humanitären Hilfe geleistet. Der CHS soll als Schlüsselinstrument bei der Beurteilung der Anfangslage nach einer Katastrophe oder in einem Konflikt ebenso genutzt werden, wie bei der Durchführung und Kontrolle der humanitären Arbeit sowie deren Evaluierung. Der CHS soll von Betroffenen ebenso genutzt werden können wie von Geldgebern, um die geleistete Arbeit zu überprüfen. Mit der Anerkennung des CHS als übergreifendem Standard wird der Weg geebnet weg von

der Fragmentierung hin zu einer Vereinheitlichung. Ziel dabei ist, das humanitäre System „Fit for Purpose“ zu machen, es zu vereinfachen.

Das Sphere Project reagiert auf diese Änderung, indem in der nächsten Überarbeitung des Sphere Handbuch die sechs Grundstandards durch den CHS ersetzt wird.

Im aktuellen internationalen humanitären System ist sehr viel Wissen, Erfahrung und Potential vorhanden. Die Schwierigkeit besteht darin, das vorhandene Wissen über die anerkannten Standards selbst wie auch über deren Anwendung unter den hilfeleistenden Organisationen, Institutionen, Akteuren zu verbreiten und damit zu besserer Qualität und zur Professionalisierung in der humanitären Hilfe beizutragen.

Auch **Zertifizierungssysteme** können nicht zur Verbreitung und konsequenten Anwendung der Standards beitragen, sie messen zwar vorhandenes Wissen, das die Einhaltung von Standards und Prozessabläufen vorhersehbar garantieren soll, aber ob die Umsetzung in der Realität geschieht, ist nicht einwandfrei vorherzusagen. Dazu kommt, dass der Aufbau von Zertifizierungsinstitutionen nicht ohne zusätzliche administrative Kosten zu gewährleisten ist. Dies kann Zertifizierungssysteme bürokratischer machen.

Besser und kostengünstiger ist, wenn alle humanitären Akteure ihre Rechenschaftspflicht gegenüber den Betroffenen, den institutionellen Geldgebern und den privaten Spendern ernst nehmen, die gleichen Maßstäbe ansetzen und ihre Handlungen danach ausrichten. Wenn Geldgeber, UN Organisationen und Nichtregierungsorganisationen die Vergabe, Umsetzung und Kontrolle von finanziellen Mitteln an die Einhaltung von den vorhandenen Standards binden, dann sind Zertifizierungssysteme überflüssig. Durch Evaluierungen können im Sinne von „lessons learned“ Schwachstellen bei der Umsetzung identifiziert werden. Sie sind daher ein geeignetes Instrument zur Eigenkontrolle und Weiterentwicklung für die handelnden Akteure.

Mit dem Fokus auf die Selbstverpflichtung und das Selbstmanagement in der humanitären Hilfe rückt der Grad der Professionalisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den Vordergrund und damit die Möglichkeiten der Aus- und Weiterbildung, die in Deutschland deutlich verbessert werden kann.

Im internationalen Bereich werden über Initiativen Sphere Project, CHS Alliance, Groupe URD und weitere Initiativen und Anbieter Trainings für Mitarbeiter von Hilfsorganisationen angeboten. In Deutschland schult z.B. das Bündnis „Aktion Deutschland Hilft – Bündnis deutscher Hilfsorganisationen“ in regelmäßigen Abständen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der eigenen Mitgliedsorganisationen und auch externe Kollegen in den relevanten Standards um den Anforderungen die eine Tätigkeit in der humanitären Hilfe in kultureller, sozialer und wirtschaftlicher Vielschichtigkeit mit sich bringt, gerecht werden zu können.

Die Frage nach effizientem Mitteleinsatz kann nur beantwortet werden, wenn alle humanitären Akteure und ihre Strukturen daraufhin überprüft und bewertet werden. Die

Einwerbung von Spenden über Bündnisse von NRO, wie das bspw bei Aktion Deutschland Hilft geschieht, kann zur Effizienz in Deutschland beigetragen. Über die Webseite der Emergency Appeal Alliances <http://www.emergency-appeals-alliance.org> sind weitere Beispiele für Bündnisse in Europa, Kanada und Japan zu finden.

Die weitere Entwicklung der Organisationsstruktur der Vereinten Nationen sollte unter der Fragestellung des effektiven Mitteleinsatzes und Vermeidung von Doppelstrukturen stehen.

Nationale Spendensiegel sind für die Kontrolle der Umsetzung von internationalen Standards denkbar ungeeignet. Nationale Spendensiegel geben Auskunft darüber, dass ein Verein sich an bestehendes Recht (z.B. Gemeinnützigkeit) hält und die Spenden, die er für humanitäre Zwecke einsammelt, auch für den genannten Zweck einsetzt. In Deutschland prüft das DZI (Deutsches Zentralinstitut für soziale Fragen) die Einhaltung bestehender rechtlicher Vorgaben sowie die Höhe von Verwaltungskosten, der Deutsche Spendenrat (DSR) bittet seine Mitglieder eine Selbstverpflichtungserklärung zu veröffentlichen, in der die wesentlichen Verpflichtungen, die das Mitglied einget, niedergeschrieben sind. Beide Institutionen setzen sich nicht mit der Umsetzung von Standards in der humanitären Hilfe auseinander.

Zu den Fragen 3 und 4:

Es ist als großer Erfolg zu bewerten, dass unter Einbeziehung der wichtigsten humanitären Akteure und der Betroffenen weltweit der Core Humanitarian Standard entwickelt wurde. Damit ist ein breites Verständnis über das notwendigen Wissen in der humanitären Hilfe vorhanden – jetzt kommt es darauf an, dieses Wissen weiterzugeben und humanitäre Akteure daran zu messen.

Im Abschlussbericht der Konsultationsgespräche zum WHS in Genf im Oktober 2015 findet sich unter dem Titel „Transforming how humanitarian agencies engage with affected people“ die Empfehlung, den Core Humanitarian Standard als verbindlichen Standards im Rahmen des WHS Treffens in Istanbul zu verabschieden. Sollten sich die alle humanitären Akteure (also Geber, die Vereinten Nationen, Regierungen betroffener Staaten, Nichtregierungsorganisationen) darauf einigen können, den CHS als verbindlichen Standard anzunehmen und ihn bei der Planung von Hilfsmaßnahmen ebenso heranzuziehen wie für das Monitoring, die Evaluierung und die Beurteilung durch die Betroffenen, dann könnte der CHS ein Instrument sein, mit dem Leistungsfähigkeit und Entwicklung von humanitären Maßnahmen gemessen werden können.

Die Einbindung und partnerschaftliche Stärkung der lokalen Strukturen von NRO in Ländern die von Katastrophen und Konflikten heimgesucht werden, ist eine wichtige und notwendige Investition. Viele deutsche Hilfsorganisationen arbeiten bereits mit Partnerorganisationen in den jeweiligen Krisen- und Katastrophenländern zusammen. Das lokale Wissen und die Fähigkeiten humanitäre Ersthilfe zu leisten und oft mit sehr einfachen Mitteln Menschen zu retten, medizinische Hilfe leisten, Bedürftige versorgen findet bereits statt, es sind die Menschen vor Ort selbst, die als Erste reagieren. Sie benötigen jedoch Unterstützung. Die Finanzierung lokaler Organisationen erfolgt häufig über internationale Organisationen und Hilfsorganisationen, die selbst ausgefeilte Verfahren der Mittelweitergabe haben. Hier wäre es

kurzfristig wichtig, die lokalen Organisationen nicht mit administrativen Aufgaben zu überfrachten, sie langfristig aber in dem notwendigen Wissen dafür zu schulen.

In dem Zusammenhang möchte ich darauf hinweisen, dass die Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten in der humanitären Hilfe in Deutschland bisher nur von wenigen Fachschulen und Hochschulen angeboten wird. Um dem wachsenden Bedarf professionell entgegen treten zu können, wäre es wünschenswert, wenn auch in Deutschland stärker in die Aus- und Fortbildung von humanitären Helferinnen und Helfern sowie in Trainingsmaßnahmen für die lokale Bevölkerung von Ländern, die häufig von Katastrophen heimgesucht werden, investiert würde.

Auch zur Frage nach Abstimmungsmechanismen der Vereinten Nationen möchte ich die Perspektive auf die Ersthelfer lenken: Die Teilnahme von kleineren lokalen NRO stellt sich häufig als schwierig dar, Stichworte sind hier: mangelnde Zeit, Verfügbarkeit von Transportmitteln (die Abstimmungs- und Koordinationssitzungen finden oft in den Hauptstädten statt), die Frage nach der Finanzierung der Teilnahme, die Verkehrssprache ist nicht die Landessprache, etc. Der Input der lokalen Organisationen kann jedoch viel dazu beitragen die Bedarfserhebungen ebenso zu verbessern wie die Umsetzung der Hilfsmaßnahmen.

Finanzierung der humanitären Hilfe

Zur Frage 1

Die Rahmenbedingungen sind bei jeder Katastrophe / Konflikt anders. Um darauf reagieren zu können und entsprechend der humanitären Prinzipien der Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität und Unabhängigkeit agieren zu können, ist nicht nur Commitment, sondern auch eine Beteiligung, Unterstützung auf der Geberseite notwendig, flexibel auf die jeweilige Situation eingehen und die verfügbaren Mittel entsprechend einsetzen zu können. Auch sind die Grenzen zwischen humanitärer Hilfe und Katastrophenvorsorge fließend geworden. Das Auswärtige Amt hat bereits vor drei Jahren auf die neuen Herausforderungen reagiert und stellt seither den deutschen humanitären Hilfsorganisationen finanzielle Mittel auch überjährig zur Verfügung. Die Unterstützung von Cash Programmen ist ein weiteres Instrument, mit dem aktuell gute Erfahrungen gesammelt werden. Betroffene werden in die Lage versetzt, für sich selbst zu sorgen und die einheimischen Märkte werden gestärkt. Die zum Teil weiten Wege der Anlieferung von Hilfsgütern wird damit überflüssig.

Zu Fragen 2 und 3

Bei einer bestehenden lokalen Planung für notwendige humanitäre Hilfsmaßnahmen sollten sich die internationalen Zusagen an diesen Planungen orientieren und sie unterstützen. Die Humanitarian Response Pläne von OCHA bieten hier ein gutes Beispiel, leider liegen dazu nicht immer die entsprechenden Strategien der beteiligten nationalen Geber vor.

Die Umsetzung der Humanitären Hilfe geschieht am besten durch flexible Strukturen, Nichtregierungsorganisationen haben bereits in der Vergangenheit gezeigt, dass sie diese Aufgaben in Kooperation mit allen Akteuren sehr gut meistern können, weil sie flexibel reagieren und sich an die jeweilige Situation anpassen können.

Nichtregierungsorganisationen kennen diese Fragestellung seit langem. Unter dem Begriff „linking relief, rehabilitation and development“ haben sie auf die damit eingehenden nicht einheitlichen Problemstellungen hingewiesen. Solange wir in Deutschland ressortabhängige Finanzierungsinstrumente haben, die unterschiedlichen Jährlichkeiten unterliegen, werden die aktuellen Herausforderungen an diese Verfahren angepasst werden müssen. Deutsche Nichtregierungsorganisationen sind an die jeweils für das Ressort vorgeschriebenen Maßnahmenkatalog und Zeitlichkeiten gebunden.

Sollte es möglich sein, die Hilfe vom Bedarf her zu planen, müsste dieser im ersten Schritt als Ziel definiert werden und die Umsetzungsorganisationen im zweiten Schritt daran gemessen werden. Das bedeutet eine Flexibilisierung in den Verfahren, die es bisher nicht gibt. In der Konsequenz könnte dies bedeuten, dass alle institutionellen Geber sich konsequent an eine Länderstrategie halten, alle Ressorts innerhalb diesen strategischen Rahmens arbeiten und die Finanzierungsinstrumente dem gemeinsamen Ziel der Stärkung der jeweiligen Gesellschaft unterordnen. Stichwort: Budgets for Results.

Um lokale Akteure zu unterstützen, müssen Finanzierungsentscheidungen anhand der lokalen Bedarfe getroffen werden. S.o.

Spezielle Herausforderungen der humanitären Hilfe

Zur Frage 1

Der Aufbau eines Camps als Möglichkeit der Unterbringung von Menschen, die sich in Not befinden und auf der Flucht sind, sollte zeitlich beschränkt sein. Aus Sicht der Vertriebenen ist diese Form der Unterbringung nicht ideal, weil sie ausgrenzt und stigmatisiert. Darüberhinaus bietet sie keine Möglichkeit der Integration.

Die Verwaltung von Camps wird im Falle eines VN Mandats genau geplant und in einzelne Verwaltungsgereiche (Camp Management, Medizinische Versorgung, Wasser- und Abwasserversorgung, Einrichtung von Schulen, etc.) unterteilt, die von internationalen Organisationen, die in dem jeweiligen Bereich spezialisiert sind, übernommen werden.

Da es häufig die gleichen internationalen Organisationen sind, die in den letzten 25 Jahren aktiv an der (Weiter-)Entwicklung der Standard-Initiven mitgearbeitet haben, ist davon auszugehen, dass sie danach arbeiten. Sollte dies nicht der Fall sein, kann die Vergabe von Mitteln an die Bedingung geknüpft werden, geltende Standards umzusetzen.

Zur Frage 2

Die Situation von Frauen, Mädchen, aber auch Jungen (also Kindern) ist in der humanitären Hilfe besonders zu berücksichtigen. Sie sind häufiger von Gewalt, auch sexueller Gewalt und Bedrohung betroffen, werden häufig als Menschen mit weniger Rechten als Männer angesehen und sollen daher besonders geschützt werden. In den Grundstandards des Sphere Projektes wird speziell auf die Schutzrolle von humanitärer Hilfe hingewiesen.

Leider kommt es immer wieder vor – auch bei der Aufnahme von Flüchtlingen in Deutschland -, dass es zu wenige Schutzräume für Frauen und Kinder gibt, in denen sie sich ohne Angst

bewegen können und lernen, mit den schrecklichen Erlebnissen umzugehen. Rückzugsorte für Frauen und Kinder sind überall einzurichten.

Zur Frage 3

Humanitäre Hilfe als Fachressort kann nur in Zusammenarbeit mit anderen Ressorts dazu beitragen, dass Menschen eine Orientierung erlangen. In der nachfolgenden Definition von Humanitärer Hilfe wird der Bezugsrahmen umrissen:

„Humanitäre Hilfe richtet sich an die Menschen, die durch Katastrophen in Not geraten sind, unabhängig von ihrer ethnischen, religiösen und politischen Zugehörigkeit und allein nach dem Maß ihrer Not. Sie hat zum Ziel, Leben zu retten, menschliches Leid zu lindern, die Würde der Betroffenen zu wahren und ihnen zur Wiederherstellung ihrer Lebensgrundlagen zu verhelfen. Sie ist geleitet von den humanitären Prinzipien der Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität und Unabhängigkeit und basiert auf internationalen Rechtsgrundlagen. Sie umfasst sowohl die Bereitstellung von lebenswichtigen Gütern (Nahrung, Wasser, sanitäre Anlagen, Unterkunft, Kleidung, Gesundheitsdienste und psychosoziale Hilfen) als auch Schutz vor Gewalt und Verfolgung sowie die Unterstützung von Bewältigungsstrategien. Sie trägt dazu bei, die Gefährdung der Betroffenen durch künftige Krisen und Katastrophen zu reduzieren.“

Quelle: Jürgen Lieser, Handbuch Humanitäre Hilfe, Springer, 2013

Manuela Roßbach

Aktion Deutschland Hilft
Bündnis deutscher Hilfsorganisationen