

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages am 20. März 2019

„Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland 2014-2017“

Cornelia Füllkrug-Weitzel, Präsidentin der Diakonie Katastrophenhilfe

A. STRATEGISCHE HERAUSFORDERUNGEN UND ORIENTIERUNGEN

1. Um den gewachsenen Herausforderungen humanitärer Hilfe durch die Vielzahl und langanhaltende Dauer humanitärer Krisen gerecht werden zu können, bedarf es des vorausschauenden Einsatzes verschiedener Instrumente. Welche Instrumente kamen im Berichtszeitraum zum Einsatz, wie können diese zukünftig gestärkt und eine Steigerung ihrer Effektivität und Effizienz erreicht werden? Welcher Instrumente bedarf es darüber hinaus? (CDU/CSU)

Um besser der Vielzahl und langanhaltenden Dauer humanitärer Krisen gerecht zu werden, werden im Humanitären System neben der Diskussion um die Erschließung von neuen Finanzierungsquellen zwei weitere große Bereiche mit Verbesserungspotentialen diskutiert: 1. die Reduzierung des humanitären Bedarfs und 2. eine effizientere und effektivere Nutzung der vorhandenen Ressourcen.

1. Reduzierung des humanitären Bedarfs

Die Förderung von Programmen der Humanitären Katastrophenvorsorge, verbunden mit der Unterstützung von Projekten zu Resilienz (Widerstandsfähigkeit) in Naturkatastrophen und sog. *slow-onset crises*, ist im Bereich der Reduzierung der humanitären Bedarfe von zentraler Bedeutung. Es ist zu begrüßen, dass sich insofern in den letzten Jahren – wie im Bericht erwähnt – ein Paradigmenwechsel vollzogen hat. Um diesen Wechsel nachhaltig zu gestalten und den Wirkungsgrad der Unterstützung zu erhöhen, sind jedoch weitere Anstrengungen von Nöten. Es bedarf eines konsequenteren Fokus auf (a) die Rolle der lokalen Akteure und betroffenen Gemeinden – denn sie können die möglichen Risiken für sie am besten erfassen, sie können am besten über notwendige Anpassungen entscheiden, und sie sind vor Ort, wenn die Katastrophe passiert; (b) eine bessere Verzahnung der unterschiedlichen Akteure unter einer effektiven staatlichen Koordination in Naturkatastrophen – denn es benötigt ein gut koordiniertes Zusammenspiel mit klarer funktionaler Zuordnung innerhalb klarer rechtlicher Rahmen; und (c) effektivere Programme der Katastrophenvorsorge in fragilen Staaten und Konfliktgebieten sowie in Gegenden, in denen sich Naturkatastrophen sehr wahrscheinlich, da häufig ereignen (disaster prone areas). Von der Bundesregierung und dem Parlament fordern wir zudem, dass sie bei sich klar abzeichnenden Krisen (wie z.B. am Horn von Afrika im Berichtszeitraum) noch viel früher finanzielle Mittel freigeben.

Humanitäre Bedarfe reduzieren sich auch durch eine erfolgreiche Krisenprävention sowie eine verbesserte Akzeptanz und Umsetzung des Internationalen Völkerrechts. Es sei daher an dieser Stelle hervorgehoben, dass Humanitäre Hilfe keine Lösung und keine adäquate Antwort seitens der internationalen Gemeinschaft auf langfristige politische oder militärisch ausgetragene Krisen ist, sondern vordringlich politische Lösungen gefunden werden müssen, um menschengemachte humanitäre Dramen zu vermeiden oder zumindest zu verkürzen. Investitionen in Diplomatie und in Instrumente der Krisenprävention und der zivilen Konfliktbearbeitung sind we-

sentlich effektiver als humanitäre Hilfe. Es scheint, als schwände die Wirksamkeit diplomatischer Krisenintervention oder zumindest deren Wirksamkeit zunehmend. Stattdessen werden innerstaatliche Konflikte immer häufiger von internationalen Akteuren zum Austragungsfeld ihrer Konflikte, bzw. der Durchsetzung ihrer geopolitischen Interessen genutzt, wodurch diplomatische Lösungen von Konflikten schwieriger und rechtzeitige Krisenprävention auf nationaler Ebene immer wichtiger werden.

Auch nach der Verabschiedung der neuen Leitlinien der Bundesregierung für Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung im Jahr 2017 müssen wir feststellen, dass es in der deutschen Politik diesbezüglich nach wie vor an Kohärenz fehlt. Kohärentes Regierungshandeln bedeutet, dass konstruktive Ansätze der Krisenprävention und Friedensförderung, die in einem Politikbereich konzipiert werden, nicht von politischen Entscheidungen und Praktiken in anderen Bereichen unterlaufen oder zunichtegemacht werden. Die Kohärenz des Regierungshandelns bemisst sich vor allem auch daran, ob es gelingt, die Ursachen von Konflikten inklusive der eigenen Beiträge zu identifizieren und gemeinsam zu bearbeiten. Ein konsequenter *do-no-harm*-Ansatz sollte nicht nur Leitlinie der *Arbeit* des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und des Auswärtigen Amtes sein, sondern auch von allen anderen Ministerien berücksichtigt werden, deren Handeln im Ausland oder für das Ausland relevante Konsequenzen für die soziale, gesellschaftlich und politische Stabilität haben kann. Ein zentraler Aspekt dabei ist die deutsche Rüstungsexportpolitik. Seit Jahren geht ein Großteil der deutschen Rüstungsexporte an Drittstaaten (also Länder außerhalb der EU und der NATO), die in Spannungsgebieten liegen und/oder eine problematische Menschenrechtslage aufweisen. Hier fordern wir die Bundesregierung auf, sich an ihre selbstgesetzten Grundsätze zu halten und keine Waffen mehr in Kriegs- und Krisengebiete zu liefern und dies in einem Rüstungsexportkontrollgesetz festzuschreiben. Die letzten Jahre haben - einmal mehr - gezeigt, dass Rüstungsexporte in Krisen- und Konfliktgebiete eher Teil des Problems als Teil der Lösung sind – vor allem, wenn sie einen Ersatz für politische Konfliktlösungen darstellen.

2. Effizientere und effektivere Nutzung der vorhandenen Ressourcen

Zum wichtigen Thema effektiverer und effizienterer Umgang mit den begrenzten vorhandenen Mitteln wurde im Kontext des Humanitären Weltgipfels 2016 in Istanbul und im Nachfolgeprozess (vor allem der „*Grand Bargain*“) eine Reihe von konkreteren Vorschlägen gemacht und weiterentwickelt. Wir begrüßen diese Vorschläge, die seit Langem auch unsere sind - z.B.

- eine deutliche Verwaltungsvereinfachung („*less paper, more aid*“),
- vorrausschauende, flexible und längerfristige Finanzierungen,
- eine bessere Koordination der Hilfe,
- einen „*new-way-of-working*“ im Sinne einer verbesserten Komplementarität (nicht Verlinkung!) zwischen Humanitärer Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und Friedensarbeit,
- die konsequente Stärkung der lokalen Akteure, und
- die Nutzung von *Cash-Transfer-Programming*.

Bislang gibt es jedoch noch kaum konkrete Umsetzungsschritte bzw. eine wirkliche Bereitschaft zur Operationalisierung. Dies liegt an vielen unterschiedlichen institutionellen Interessen, an den teilweise widersprüchlichen Reformanliegen und an bestehenden Rahmenbedingungen (wie Verwaltungsvorschriften und Gesetzen).

Schließlich hat leider – u.a. beeinflusst durch die zunehmende politische Polarisierung und Mediatisierung von vermeintlichen Skandalen – die Risikobereitschaft gerade der Geber, aber auch der humanitären Akteure, für die so wichtige Flexibilisierung der Humanitären Hilfe weiter abgenommen. Dabei sind immer strengere Verwaltungsvorschriften und -anforderungen keineswegs ein Garant für ‚Risikofreiheit‘, sondern sie können selbst zum Risiko für die Humanitäre Hilfe werden insofern sie: Kapazitätsaufbau an der falschen Stelle fördern und dafür Mittel verschlingen; Pauschal-/Generalvorgaben machen, obwohl effektive Hilfe auf lokal und situativ angepasste Lösungen angewiesen ist; sie u.U. zeitnaher/zeitgerechter Hilfe im Wege stehen.

Den echten Risiken der Humanitären Hilfe ist nicht durch Bürokratisierung zu begegnen. Ein öffentlicher Diskurs zum Thema Risiko in der Humanitären Hilfe wäre hilfreicher!

2. Spielräume und Akzeptanz einer an humanitären Prinzipien wie Neutralität und Unabhängigkeit orientierten Hilfe nehmen in vielen Krisen ab, der „Shrinking Humanitarian Space“ ist eine wachsende Herausforderung für viele Helfer*innen. Wie beurteilen Sie die Anstrengungen der Bundesregierung, auf eine Einhaltung der Humanitären Prinzipien international zu drängen und diese durchzusetzen? (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

a) *„Shrinking humanitärer Space“*

Der „Shrinking Humanitarian Space“ manifestiert sich auf sehr vielen Ebenen. Vor Ort nimmt der Zugang zur Hilfe für die betroffenen Menschen zunehmend ab. Dies liegt vor allem an einer unverhältnismäßigen Anwendung von Gewalt, zunehmender politischer Instrumentalisierung humanitärer Hilfe, politisch motivierten Bedrohungen und Restriktionen sowie wachsenden administrativen Hürden sowohl für lokale als auch für internationale humanitäre Akteure, aber auch die Zivilgesellschaft als Ganzes. Auf globaler Ebene wird der Spielraum noch weiter verkleinert durch Reaktionen auf den Terrorismus und Bedrohungsempfindungen, die ganze Landstriche/Länder und Personen unter Verdacht stellen und potentiell aus der Hilfe ausschließen.

b) *Prinzipientreue humanitäre Hilfe*

Durch die relevanten Resolutionen der Vereinten Nationen, als Vertragspartei der Genfer Konventionen, als Mitglied in der Good Humanitarian Donorship Initiative (GHD) und als Mitgliedsstaat der EU gebunden an den Europäischen Konsens über die Humanitäre Hilfe, hat sich Deutschland eindeutig und darin vorbildlich zur Einhaltung und Bewahrung einer prinzipienorientierten humanitären Hilfe verpflichtet. Nach den vielen negativen Beispielen, gerade aus der Zeit des deutschen Engagements in Afghanistan in den 2000er Jahren, haben sich die Referate S05/S08-S09 im Berichtszeitraum dem formalen Bekenntnis zur Einhaltung der Prinzipien und Förderung einer prinzipienorientierten Humanitären Hilfe wieder konsequent angenommen. Das Auswärtige Amt als Geber fordert auch von seinen Zuwendungsempfängern ein klares Bekenntnis und eine klare operationelle Orientierung an den Humanitären Prinzipien und sonstigen relevanten Standards der Humanitären Hilfe. Es fordert auch die Koordinierung der Hilfe im Rahmen der Koordinationsmechanismen der Vereinten Nationen. Statements des Auswärtigen Amtes zur Humanitären Hilfe verweisen immer auch auf die Humanitären Prinzipien. Allerdings ist noch mehr Kohärenz und ein stärkeres Drängen auf die Einhaltung der Prinzipien durch andere Akteure seitens der Bundesregierung erforderlich. Nur die eigene konsequente Umsetzung macht uns zum Vorbild – was international so dringend gebraucht wird.

Angesichts seiner gewachsenen Rolle in der Humanitären Hilfe und als mittlerweile zweitgrößter Geber kann Deutschland auf internationaler Ebene unserer Meinung nach durchaus verstärkt auf die Einhaltung der Humanitären Prinzipien drängen. Dies ist u.a. in Bezug auf die folgenden Diskussionsprozesse zentral:

-Zu den großen thematischen Diskussionen mit Bedeutung für die Humanitäre Hilfe zählt zunächst die sog. „Nexus Diskussion“, in der es um die bessere Abstimmung zwischen Maßnahmen der Humanitären Hilfe, der Entwicklungszusammenarbeit und der Friedensarbeit geht. Hierbei besteht aber das Risiko, dass die Grenzen zwischen prinzipiengesteuerten Humanitären Hilfe und der von einer politischen Vision bestimmten Entwicklungs- und Friedensarbeit verschwimmen. Insofern ist es wichtig, dass die für die Humanitäre Hilfe zuständigen Referate im Auswärtigen Amt weiterhin dafür eintreten, den „Humanitarian Space“, also den Aktionsraum für eine prinzipienorientierte Humanitäre Hilfe, zu bewahren. Dieser ist gerade in Konfliktgebieten unabdingbar, weil sonst der Zugang zu den Menschen verwehrt bleibt weil Hilfe nicht mehr erkennbar vom Prinzip der Humanität geleitet wird, sondern von politischen Interessen.

-Bei der Diskussion um die sog. Terrorismusfinanzierung im Rahmen der sog. Financial Action Task Force, aber auch im Rahmen der unterschiedlichen Sanktionsregime (EU, Vereinte Nationen), muss weiterhin sichergestellt sein, dass eine an Unparteilichkeit und Neutralität ausgerichtete Humanitäre Hilfe weiterhin möglich ist, und nicht durch rechtliche Auflagen weiter beschnitten wird. Humanitäre Hilfe darf nicht kriminalisiert werden!

-Es ist außerdem im internationalen Kontext wichtig, den Aktivitäten zum humanitären Schutz als integralem Bestandteil der Humanitären Hilfe zu verteidigen, denn viele Konflikttakteure betrachten diesen Aspekt weiterhin als Eingriff in ihre politischen Angelegenheiten.

Der Sitz im Sicherheitsrat und der gemeinsame Vorsitz mit Frankreich bietet eine wichtige Chance, der Einhaltung der Humanitären Prinzipien und dem Schutz der Humanitären Helfer Nachdruck zu verleihen. Die 33. Konferenz der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung im Dezember dieses Jahres ist ein weiterer wichtiger Rahmen, die Bedeutung der Humanitären Prinzipien auf der internationalen Ebene zu bekräftigen und zu fördern.

3. Halten Sie die Schwerpunkte der deutschen humanitären Hilfe sowie die Beiträge der Bundesregierung zur internationalen Hilfe für bedarfsgerecht, richtig priorisiert und zukunftsfähig – wo sehen Sie Reformbedarfe?
(BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Der Bericht der Bundesregierung beschreibt a) einerseits regionale, b) andererseits thematische Schwerpunkte.

a) In Bezug auf die *regionalen Schwerpunkte* ist die Bewertung im Sinne der prinzipienhaften Humanitären Hilfe eng mit der Frage nach den Bedarfen verbunden. Auch wenn unterschiedliche Faktoren die Festlegung der Bedarfe durch die Vereinten Nationen in den sog. *Humanitarian Response Plans* beeinflussen, die Möglichkeiten des Humanitären Zugangs sehr unterschiedlich sind, und die Bundesregierung außerdem angibt, über die Koordination mit anderen großen Gebern einen Ausgleich zwischen unterschiedlichen staatlichen Prioritäten zu erzielen, so sind die Zahlen dennoch eindeutig. Es gibt eine klare Priorität der Bundesregierung in Bezug auf die Humanitäre Hilfe im Nahen Osten, also vor allem in Syrien und Nachbarländern. So flossen z.B. über 40% aller Mittel für 2017 nach Syrien und die von der dortigen Krise betroffenen Nachbarländer, obwohl der Anteil an den globalen Bedürfnissen geringer ist (nach den Zahlen der VN waren 2017 global rund 160 Millionen Menschen auf Humanitäre Hilfe angewiesen; davon rund 13 Millionen in Syrien und Nachbarländern). Diese Priorisierung ist unserer Ansicht nach Ausdruck einer klar politischen Priorisierung in Reaktion auf die gesellschaftliche Aufmerksamkeit und Polarisierung nach der vermehrten Ankunft von Flüchtlingen aus der Region seit Sommer 2015. Diese verstärkte den Druck auf mehrere Ministerien, finanzielle Mittel zur sog. „Fluchtursachenbekämpfung“ (eher Flüchtlingsabwehr) auszuweisen – ein Motiv, das sich mit dem Prinzip der Bedarfsorientierung und den Zielen der Humanitären Hilfe nicht deckt. Der Einfluss der medialen, gesellschaftlichen und politischen Aufmerksamkeit war und ist auch in anderen Situationen im Berichtszeitraum, z.B. bei der Dürre am Horn von Afrika, oder auch ganz aktuell im Fall von Venezuela evident.

Als humanitäre Organisationen mahnen wir eine transparente und prinzipienorientierte geographische Priorisierung immer wieder an, sind uns jedoch bewusst, dass zahlreiche andere Faktoren die Priorisierung beeinflussen können. Wir erkennen ausdrücklich an, dass das sich neue Referat S09 grundsätzlich für eine koordinierte, bedarfsgerechte geographische Priorisierung der Schwerpunkte einsetzt (z.B. Good Humanitarian Donorship Initiative, Aufwuchs CBPF, #nichtvergessen Kampagne), jedoch anderen Motiven der Bundesregierung immer wieder Raum geben muss. Deshalb sehen wir weiterhin die Notwendigkeit, im Dialog mit der Bundesregierung eine bedarfsgerechte geographische Priorisierung in Bezug auf die Humanitären Prinzipien immer wieder anzumahnen.

b) In Bezug auf die *thematischen Schwerpunkte* ist es sehr zu begrüßen, dass sich die Bundesregierung verstärkt mit den Themen der Bargeldhilfen und Lokalisierung auseinandergesetzt hat.

-Bargeldhilfen werden nicht nur von der Bundesregierung und anderen Gebern als wichtiges Werkzeug der Humanitären Hilfe betrachtet sondern auch von Seiten der humanitären Akteure und vor allem auch von den Betroffenen. Bargeldtransfers ermöglichen sektorübergreifende Hilfsmaßnahmen („*Multipurpose Cash*“), d.h. heißt Familien können Bedürfnisse in verschiedenen Bereichen entsprechend ihrer eigenen Prioritäten decken, eine Flexibilität die bei der Verteilung von Sachgütern nicht möglich ist. Somit erhalten betroffene Familien Hilfe, die an Ihre jeweilige Situation angepasst ist, und ein Weiterverkauf nicht benötigter Hilfsgüter wird vermieden. Bargeldtransfers können auch einen wesentlichen Beitrag zur Effizienz der humanitären Hilfe leisten. Zudem können Bargeldtransfers auch die lokale Wirtschaft stärken, denn Begünstigte geben Geld vor Ort aus, wodurch lokale Hersteller und Händler Einkommen erhalten und bestenfalls sogar neue Arbeitsplätze schaffen. Dieser Beitrag zur Regeneration für die lokale Wirtschaft mittel- bis langfristige Auswirkungen auf die Wirtschaft in einem Land haben. Diese Punkte werden von unseren Daten sowie Studien anderer internationaler Organisationen gestützt. Durch die Unterstützung des Auswärtigen Amtes haben wir als Diakonie Katastrophenhilfe dazu beitragen können, die Fähigkeiten und Kapazitäten deutscher Hilfsorganisationen im Bereich Bargeldtransfers zu stärken. Bargeld (oder Bargeld alleine) ist jedoch nicht immer die passendste Art der Hilfeleistung. Die Bundesregierung merkt dies richtigerweise auch an und weist auf eine Einbettung der Cash Komponente in ein umfassendes Hilfsangebot hin. Auch die Stärkung von lokalen Akteuren in der Humanitären Hilfe unter dem Schlagwort „Lokalisierung“ wurde im Bericht der Bundesregierung als Schwerpunktthema aufgeführt. Die Diakonie Katastrophenhilfe arbeitet seit Jahrzehnten über einen Partnerschaftsansatz, nicht nur weil wir davon überzeugt sind, dass lokale Akteure und Gemeinden als sog. *first responder* ohnehin immer die ersten vor Ort waren und sind und verbesserte Kapazitäten vor Ort klar zu einer besseren Effektivität der Hilfe beitragen können, sondern weil die Handlungsfähigkeit und Verantwortungsübernahme über das eigene Leben und die eigene Situation durch die Gemeinden und Zivilgesellschaft unserer Ansicht nach ein zentraler Aspekt eines Lebens in Würde ist. Der Humanitäre Weltgipfel 2016 war ein starker Katalysator für die Diskussion über Lokalisierung in der Humanitären Hilfe. Nicht nur in der eigentlichen „*Agenda for Humanity*“, sondern auch in dem „*Grand Bargain*“ und in der „*Charter4Change Initiative*“ wurden recht konkrete Vorschläge dafür gemacht, wie die Stärkung der Humanitären Hilfe durch lokale Akteure gezielt gefördert werden kann. Wichtige Elemente sind dabei nicht nur eine bessere Finanzierung und die dazugehörigen Instrumente, sondern eben auch kapazitätsentwickelnde Maßnahmen, eine stärkere institutionelle Rolle lokaler Akteure im VN-Koordinatonsystem, die Vereinfachung und Angleichung von Verfahren sowie der Bezug zur übergeordneten Debatte um den „*Shrinking Space*“. Diese Debatten wurden im deutschen Kontext aktiv durch die Bundesregierung unterstützt. Als ein maßgeblicher Erfolg ist die Erarbeitung der „Eckpunkte zur Lokalisierung“ über den Koordinierungsausschuss für Humanitäre Hilfe (KOA) zu nennen.

-Angesichts der stark ansteigenden Zahlen von Geflüchteten und Binnenvertriebenen im Berichtszeitraum war und ist die Schwerpunktsetzung auf das Thema Humanitäre Hilfe im Kontext von Flucht und Vertreibung grundsätzlich richtig. Die Diakonie Katastrophenhilfe begrüßt die inhaltliche Grundlagenarbeit der Bundesregierung unter Federführung des Auswärtigen Amtes an den beiden Globalen Pakten. Der im Dezember 2018 verabschiedete Globale Flüchtlingspakt bestärkt bestehendes internationales Recht und setzt aus unserer Sicht die richtigen vier Ziele (Länder entlasten, die viele Geflüchtete aufgenommen haben; Geflüchteten besser in ihrer Eigenverantwortlichkeit zu unterstützen; Umsiedelung und Verteilung in Drittstaaten zu verbessern; und Bedingungen schaffen, damit Flüchtlinge freiwillig und sicher nach Hause zurückkehren können) und setzt auf einen gesamtgesellschaftlichen Ansatz. Wir bedauern allerdings, dass der Globale Flüchtlingspakt den so wichtigen Aspekt der Binnenvertreibung ausgeklammert hat. Ebenso bedauern wir, dass das Auswärtige Amt trotz seiner inhaltlichen Expertise durch die Mitgliedschaft (und den zeitweiligen Vorsitz) in der „*Plattform on Disaster Displacement*“ den besseren Schutz von durch Naturkatastrophen und extreme Wetterphänomene

vertriebenen Menschen nicht besser im Globalen Flüchtlingspakt verankern konnte. In diesem Prozess zeigen sich auch Schwächen in der Absprache und mangelnde Kohärenz zwischen den unterschiedlichen relevanten Akteuren auf Seiten der Bundesregierung. Es ist nun wichtig, die Globalen Pakte für die Arbeit der Zivilgesellschaft und der Arbeit der Bundesregierung zu konkretisieren und zu operationalisieren. Das im Dezember anstehende *Global Refugee Forum* wollen wir als Zivilgesellschaft im Sinne eines „*whole-of-society*“-Ansatzes mitgestalten.

-Leider mussten wir im Berichtszeitraum feststellen, dass die Bundesregierung immer stärker die unterschiedlichen Hilfswerke der Vereinten Nationen finanziert, und der prozentuale Anteil der Mittel an die NGOs erheblich gesunken ist – die Zahlen sprechen für sich! Dies ist zu bedauern, denn wir glauben, dass die NGO Partner der Bundesregierung gerade in den Bereichen Effizienz, Rechenschaftlichkeit, spezieller Expertise und Nähe zu den betroffenen Menschen und Gemeinden einen zentralen Beitrag für eine gute humanitäre Hilfe leisten, und der Erhalt eines breiten „humanitarian Ecosystem“ aus diesem Grund zu begrüßen ist.

Ferner kann die chronische Unterfinanzierung des UN-Systems dazu führen, dass die UN (trotz des deutschen Beitrages) in Gebieten oder Sektoren nicht helfen kann, die ihnen von der Bundesregierung exklusiv zugewiesen wurden und für die NGOs deshalb ausdrücklich keine Mittel erhalten. Das kann zu Lasten der hilfsbedürftigen Bevölkerung gehen.

Eine breitere Mittelsteuerung benötigt allerdings eine vorausschauende Planung, bzw. weniger erratisches Handeln, und ausreichende Bearbeitungskapazitäten auf Seiten des Auswärtigen Amtes.

4. In welchem Ausmaß bzw. in welchen Fällen verstößt die Bundesregierung gegen die Prinzipien der humanitären Hilfe, indem sie die Vergabe der Mittel an Bedingungen knüpft, die nicht im unmittelbaren Zusammenhang mit der humanitären Hilfe stehen? (DIE LINKE)

Das Engagement der Bundesregierung in Afghanistan gilt weiterhin als „Sündenfall“ des deutschen Humanitären Engagements. Die Verbindung der Humanitären Hilfe mit einer politischen Agenda in Afghanistan zu dieser Zeit war seinerzeit so direkt, dass sich die Diakonie Katastrophenhilfe damals dafür entschieden hat, keine Mittel der Bundesregierung in Afghanistan zu verwenden. Der Angriff auf einen Vertreter einer humanitären Hilfsorganisation als ‚Partei‘ und vermutlich auch die damalige öffentlichen Debatten und Kritik der NGOs haben eventuell dazu beigetragen, dass sich die Bundesregierung inzwischen zurückhaltender zeigt was die Verknüpfung der Mittel mit Bedingungen betrifft.

Im Zusammenhang der Syrienkrise flossen in 2017 über 40% aller Mittel nach Syrien und in die Nachbarländer überproportional viele Gelder, verglichen mit der Gesamtzahl global Bedürftiger (nach den Zahlen der Vereinten Nationen waren 2017 global rund 160 Millionen Menschen auf Humanitäre Hilfe angewiesen; davon rund 13 Millionen in Syrien und Nachbarländern). In diesem politischen Zusammenhang kam es dann auch dazu, dass sich ein Teil der Mittelvergabe mit ganz konkreten Bedingungen verknüpfte, nämlich im Aktionsplan zur Begrenzung der Zuwanderung über die Türkei vom Dezember 2015 und damit Verbunden der sog. EU-Türkei Deal von März 2016. Auch wenn es sich dabei nicht um eine Vereinbarung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Türkei handelt, so war die Bundesregierung maßgeblich an der Ausarbeitung der Inhalte der beiden Dokumente beteiligt, und hat im Europäischen Rat dem zugestimmt. In beiden Dokumenten wird das politische Ziel der Begrenzung der Zuwanderung von Geflüchteten nach Europa mit einer Zusage von Mitteln für Humanitäre Hilfe direkt verknüpft. Dies widerspricht den Prinzipien der humanitären Hilfe deutlich, worauf die Akteure der Zivilgesellschaft mehrfach hingewiesen haben.

Ein weiteres Spannungsfeld tut sich in Bezug auf Sanktionsregime und Maßnahmen gegen die Terrorismusfinanzierung auf. Der legitime Versuch eines Staates, Finanzierung oder Hilfe an Konfliktparteien oder Individuen mit politischem Bezug zu Terrororganisationen zu verhindern, kann dem Prinzip der Menschlichkeit und Unparteilichkeit in der Humanitären Hilfe entgegen-

stehen. Auch zivilgesellschaftliche humanitäre Organisationen wollen im Sinne von Unparteilichkeit und Neutralität verhindern, dass finanzielle Hilfe an Konfliktparteien fließt. Aber wegen eines solchen potentiellen Risikos, dass einzelne Konfliktparteien von der Hilfe begünstigt werden könnten, Mittel für humanitäre Hilfe in manchen Regionen ganz zurückzuhalten, bzw. gar nicht erst bereitzustellen, auch wenn es dort dringende Bedarfe gibt, ist problematisch. Zwar ermöglicht es die deutsche Gesetzeslage und die Vergaberichtlinien hier weiterhin grundsätzlich ein Engagement der deutschen Organisationen, allerdings beobachten wir mit Sorge mögliche rechtliche Verschärfungen nach der anstehenden FATF Evaluierung in 2020/2021.

B. INSTRUMENTE ZUR UMSETZUNG VON HUMANITÄRER HILFE

1. Aufgrund der steigenden Zahl von in Konflikten involvierten Akteuren, stellt sich der Zugang zu den Menschen, die humanitäre Hilfe benötigen, als eine wesentliche Herausforderung dar. Welche Rolle messen Sie humanitärer Diplomatie zu, welche Unterstützung kann von staatlicher Seite gegeben werden und wie können Hilfsorganisationen in diese eingebunden werden? (CDU/CSU)

„Humanitäre Diplomatie“ umfasst nach unserem Verständnis alle Aktivitäten diverser humanitärer Akteure, die darauf zielen, dass militärische oder politische Akteure prinzipiengeleitete humanitäre Hilfe ermöglichen. „Ermöglichen“ bezieht sich darauf, dass alle in den Aufgabenbereich der humanitären Hilfe fallenden Aktivitäten, also Unterstützung und Schutz, ungehindert und unbeschränkt durchführen können. Referenzrahmen für alle Akteure ist das humanitäre Völkerrecht und andere Normen des internationalen Rechts. Denn fast alle Staaten dieser Welt haben sich nicht nur zu dessen Einhaltung verpflichtet, sondern sind z.B. nach Artikel 1 der Genfer Konventionen auch verpflichtet, gegenüber anderen Vertragsparteien für die Umsetzung des Rechts einzutreten. In diesem Sinne haben Staaten die Aufgabe, für den Schutz der Zivilbevölkerung und den Zugang zur humanitären Hilfe aktiv einzutreten, den rechtlichen Rahmen und die Umsetzung weiter zu verbessern, und ggf. Verstöße im Rahmen der dafür vorgesehenen Mechanismen auch zu thematisieren und zu verfolgen. Leider leiten bisweilen gegenläufige Prioritäten die diplomatischen Bemühungen, bzw. fehlt es an Kohärenz. Auch sind teilweise dysfunktionale internationale Institutionen und unterschiedliche zeitliche Horizonte Ursachen dafür, dass diese Mechanismen nicht genutzt werden bzw. nicht greifen.

Die klassische bilaterale oder multilaterale Diplomatie hat in der „Ermöglichung“ von Zugang eine zentrale, aber nicht die einzige Rolle und muß darum bemüht sein, dieses Mandat nicht mit anderen (politischen) Mandaten zu vermischen oder dadurch zu beschränken oder gar nicht wahrzunehmen.

Die Koordinierung der humanitären Diplomatie über die Vereinten Nationen vor Ort (neben der Rolle von zentralen Akteuren der humanitären Diplomatie mit einem spezifischen Mandat und langjähriger Erfahrung wie dem IKRK) ist für uns als humanitäre Akteure zentral. Aus diesem Grund finden wir es wichtig und richtig, dass sich die Bundesregierung eng in den Reformprozess von UN-OCHA eingebracht hat. Aus diesem Grund mahnen wir aber auch immer an, dass die Glaubwürdigkeit nicht durch Politisierung (Afghanistan, Syrien etc.) oder Ineffizienz gefährdet werden darf.

Humanitäre Diplomatie kommt leider bei vielen humanitären Organisationen aufgrund der vorhandenen finanziellen Kapazitäten und Erfahrungen, konkreten Sicherheitsbedenken oder einer falschverstandenen Auffassung von Neutralität manchmal viel zu kurz. Hier müsste die Bundesregierung neben dem Engagement auf globaler Ebene stärkere finanzielle Unterstützung auch in Deutschland leisten, um relevante Stellen zu schaffen und Kapazitätsaufbau zu ermöglichen. Denn gerade zivilgesellschaftliche Organisationen können glaubhaft und aus von einer

Perspektive der Betroffenen sprechen. Eine Vielzahl an Stimmen kann allerdings in manchen Fällen auch eine akzentuierte und strategische Ausrichtung und Durchführung der humanitären Diplomatie behindern.

2. Die Digitalisierung gewinnt auch im Bereich der humanitären Hilfe immer stärkeren Einfluss. Welche Potentiale, aber auch Risiken, ergeben sich daraus für die Humanitäre Hilfe und ihre Zielgruppen? (SPD)

Technologische Entwicklungen haben schon seit vielen Jahren einen immer stärker werdenden Einfluss auf die Humanitäre Hilfe. Sie verändern nicht nur die Rahmenbedingungen, sondern auch die ganz konkrete Arbeit. Ich möchte an dieser Stelle gar nicht auf die Gefahren von politischer/sozialer „Mobilisierung“ gegen die Prinzipien der Humanität und der humanitären Hilfe über Facebook, Twitter etc. eingehen, die ja hinlänglich bekannt sind, sondern auf ganz konkrete technische Anwendungen in der Hilfe selber.

Zu den Potentialen und Chancen der Digitalisierung zählen die präzisere Bedarfsermittlung, die flexiblere Verteilung, die erleichterte Koordinierung, ein besseres Monitoring und eine transparentere Darstellung der Wirkung. Für einen effizienteren Einsatz der vorhandenen begrenzten Mittel gerade angesichts der Schnelligkeit der Hilfeleistung und auch mit dem Ziel eine bessere Rechenschaft zu erreichen, ist dies zu begrüßen. Durch Digitalisierung kann es auch gelingen, neue Akteure in die Humanitäre Hilfe miteinzubeziehen bzw. Humanitäre Hilfe besser in unseren Gesellschaften zu vermitteln.

Allerdings wirft die Nutzung der digitalen Innovationen eine Reihe auch Fragen nach Risiken auf, die bisher noch kaum in ihrer Gänze erfassbar oder gar bewältigbar sind. Insofern ist es wichtig zu betonen, dass sich die Situationen der Humanitären Hilfe in zwei zentralen Bereichen vom „normalen Leben“ unterscheiden: *Beneficiaries* sind keine traditionellen Nutzer/Kunden, denn sie haben im Moment der Hilfe existentielle Bedürfnisse, auf die aufgrund der rechtlichen und ethisch-moralischen Verantwortung eingegangen werden muss. Diese Menschen befinden sich in einem Zustand der extremen Vulnerabilität und sind meist erst einmal nicht in der Lage, sich über die möglichen Folgen einer Datennutzung zu informieren. Es ist kaum vorstellbar, dass ein Hilfsempfänger sagt „Ich stimme der Datensammlung nicht zu“. Und was wäre wenn – würde er dennoch Hilfe bekommen? Zum anderen sind die Länder, in denen wir arbeiten, alles andere als „normal“ – staatliche Akteure sind nicht immer auf der Seite der Betroffenen und der Rechtsstaat funktioniert oft nicht einmal rudimentär. Institutionelle Rahmenbedingungen, die Menschen vor dem Eingriff, Missbrauch oder einem fehlenden Verantwortungsbewusstsein des Staates schützen, gibt es nicht. Und selbst wenn nur externe Organisationen oder dritte Akteure zu diesen Daten Zugang hätten: nicht nur die Computer des Bundestages, sondern auch die von humanitären Organisationen wurden bereits gehackt.

Angesichts dieser Rahmenbedingungen wäre es für die Betroffenen riskant, biometrische Daten zu erfassen, Handynummern zu speichern und Bewegungsprofile zu erstellen. Es ist auch problematisch, Dritten, also z.B. privaten Unternehmen wie im *Cash*-Bereich, die Möglichkeit zu geben, die Kaufkraft oder die Vertrauenswürdigkeit der Nutzer zu erfassen, um neue Märkte zu erschließen.

Grundsätzlichen dazu zu stellende Fragen wären also:

- Sind die Betroffenen als Nutzer über die Risiken im Bilde? Können sie die Reichweite der Datennutzung überhaupt erfassen bzw. kann in der Kürze der Zeit überhaupt eine wirkliche Aufklärung darüber erfolgen?
- Wie können Daten effektiv geschützt werden? Wissen die Datensammler überhaupt, wem sie diese Daten noch zur Verfügung stellen müssen? Sind wirksame Datenschutzregelungen in den Ländern, in denen nicht einmal die Grundregeln des Humanitären Völkerrechts oder die Menschenrechte eingehalten werden, überhaupt durchsetzbar? Sind Datenschutzregeln in Zeiten der internationalen Terrorbekämpfung oder im Kontext von Flucht und Migration selbst in den Ländern des „Globalen Nordens“ voll durchsetzbar?

- Was passiert, sollten sich vereinzelt Betroffene dafür entscheiden, einige ihrer Daten nicht hergeben zu wollen? Fallen sie dann aus den Programmen heraus und bekommen weder Unterstützung und Schutz, obwohl sie in Not sind?

Die Entwicklungen in diesem Kontext sind außerdem nicht gerade förderlich für eine weitere Verantwortungsübernahme durch lokale Organisationen. Wir als Diakonie Katastrophenhilfe versuchen ganz gezielt, lokale Organisationen zu stärken und *capacity-development* zu fördern. Eine App kann zwar jeder bedienen und Handys/Smartphones sind sehr verbreitet, aber entwickelt und kontrolliert werden können diese hochtechnisierten Werkzeuge eigentlich nur von sehr gut ausgebildeten Fachleuten, die der lokalen Zivilbevölkerung aber noch nicht zur Verfügung stehen, weil deren Capacity-Aufbau in diesem Feld einen hohen Finanzaufwand bedeutet. Insofern haben wir an dieser Stelle Bedenken, wie sichergestellt werden kann, dass diese Entwicklung nicht konträr zu Lokalisierungsbemühung läuft.

Bei der Abwägung in der Nutzung muss es als erstes immer darum gehen, Gefahren und Nutzen für den betroffenen Menschen zu analysieren, und erst dann die Chancen für Organisationen, Regierungen oder andere Akteure. Das als Chance und Potential eingebrachte Argument, dass die Nutzung von solchen Daten und *Tools* Humanitäre Hilfe effizienter macht (d.h. weniger Steuergelder bzw. Geld für anderes) ist für mich aus den genannten Gründen nicht ausreichend. Wollen wir Persönlichkeitsrechte verletzen, weil es einfacher und billiger ist? Ich glaube nicht. Wir haben größere Probleme und Herausforderungen für die Humanitäre Hilfe als Effizienz. Viel wichtiger sind z.B. die mangelnden Zugänge der Menschen zu elementarer Hilfe und ihre Schutzlosigkeit und die schweren Verletzungen des Humanitären Völkerrechts – und bei beidem bietet die Nutzung von Daten in den falschen Händen sehr gute Möglichkeiten zum Missbrauch.

3. Die Stärkung der lokalen Akteure in der Humanitären Hilfe war einer der wichtigsten Reformanliegen des Humanitären Weltgipfels von Istanbul 2016. Welches Fazit ziehen Sie aus den bisherigen Anstrengungen der unterschiedlichen Akteure in diesem Bereich? (SPD)

Die Stärkung von lokalen Akteuren in der Humanitären Hilfe – unter dem Schlagwort „Lokalisierung“ – wurde im Bericht der Bundesregierung als Schwerpunktthema aufgeführt. Die Diakonie Katastrophenhilfe arbeitet seit Jahrzehnten über einen konsequenten Partnerschaftsansatz (zur Begründung und zu den wichtigsten Aspekten siehe oben unter Frage A3).

Die Debatten um die Ergebnisse sowie schon im Vorfeld des Humanitären Gipfels wurden im deutschen Kontext aktiv von der Bundesregierung unterstützt. Als maßgeblicher Erfolg ist die Erarbeitung der sog. „Eckpunkte zur Lokalisierung“ über den Koordinierungsausschuss für Humanitäre Hilfe (KOA) in den Jahren 2017/2018 zu nennen. Die Absichtserklärungen des Auswärtigen Amtes und der humanitären Akteure sind treffend und zielführend. Hier ist z.B. die Einführung einer Budgetlinie für Qualitätsentwicklung sowie von *capacity-development* zu nennen. Wichtig ist auch das erklärte Ziel der Verwaltungsvereinfachung, was vor allem für die Arbeit lokaler Akteure von großer Bedeutung ist. Schließlich sind alle deutschen Organisationen gefragt, anstatt auf Eigenimplementierung oder Implementierungshilfe durch Partner künftig auf eine langfristige, strategische Partnerschaft mit lokalen Akteuren in allen Projektphasen auszurichten, wie die Diakonie Katastrophenhilfe schon seit Langem bemüht ist.

Trotz der genannten Absichtserklärungen und Initiativen erhalten lokale humanitäre Akteure und Gemeinschaften nach wie vor nur eine sehr geringe direkte Finanzierung, und die internationalen Koordinierungssysteme werden nach wie vor von großen internationalen Geberorganisationen dominiert. Dies liegt zum einen natürlich daran, dass Kapazitätsentwicklung lokaler NGO ein langfristiger Prozess ist. Wir hoffen aber, dass das Auswärtige Amt in Zukunft – wie im Eckpunktepapier und wie übrigens auch von DFID und ECHO schon vor längerer Zeit erklärt – größer angelegte Kapazitätsentwicklungsprogramme finanziert. Auf der Grundlage unserer Er-

fahrungen können wir jedoch sagen, dass die Leistungsfähigkeit und die Programmqualität auch davon abhängen, ob lokale Akteure über die internationalen Mittel ihre eigenen Overheadkosten finanzieren können. Denn nur so wird sichergestellt, dass sie stabile, jederzeit handlungsfähige und nachhaltige Organisationen aufbauen können, die den Höhen und Tiefen kurzfristiger Finanzierungszyklen standhalten, ihre ausgebildeten und erfahrenen Mitarbeitenden halten und das Knowhow bewahren können, das erforderlich ist, um effektive Hilfe zu gewährleisten.

Zum anderen können sich nach dem Zuwendungsrecht der großen Geber lokale Organisationen weiterhin nicht direkt für diese Gelder bewerben. Trotz des einhelligen Wunsches nahezu aller Akteure im Humanitären System nach einer Vereinfachung der bestehenden Verfahren wurden diese in den zwei letzten Jahren nicht weniger komplex, sondern haben im Kontext der *due-diligence*-Debatte und der *compliance*-Debatte noch an Komplexität zugenommen.

Zu zögerliche politische Entscheidungen im Falle sich abzeichnender Krisen machen überdies die gemeinsame Planung und den gezielten kurz- und mittelfristigen Kapazitätsaufbau mit lokalen Organisationen sehr schwierig. Das Beispiel der Dürre am Horn von Afrika im Berichtszeitraum ist dafür bezeichnend. Die Krise hat sich klar schon 2016 angekündigt. Aber lokale Organisationen hatten nicht die Mittel für eine Anschlag- oder Vorfinanzierung, die es braucht, um Lebensmittel vorzuhalten oder großflächig präventive Maßnahmen einzuleiten. Als dann Monate später, als die Krise schon voll im Gange war, plötzlich große Summen für Projekte zur Verfügung gestellt wurden durch den sog. Berlin Call der Bundesregierung, der leider unter nur geringer Beteiligung der anderen deutschen Akteure verabschiedet wurde, – konnten diese Mittel in Ermangelung gut vorbereiteter lokaler Organisationen wieder nur durch große internationale oder multinationale Organisationen umgesetzt werden.

Das Auswärtige Amt setzt mit dem Ziel der Lokalisierung und dem Anspruch der verbesserten Koordination der Humanitären Hilfe verstärkt auf die Zuweisung von Mitteln direkt an die sog. *Country-Based-Pooled Funds* (CBPF). Im Rahmen einer kürzlich veröffentlichten Studie in Zusammenarbeit von Caritas international, Malteser, Welthungerhilfe, Johannitern, der Diakonie Katastrophenhilfe und der jeweiligen lokalen Partner haben wir uns damit befasst. Wir mussten feststellen, dass sich erfreulicherweise zwar der Anteil an Mitteln des CBPF an lokale Akteure von 13 % im Jahr 2014 auf 24 % im Jahr 2017 erhöht hat. Allerdings zeigte die Studie auch, dass der CBPF kein geeignetes Förderinstrument ist, um die so wichtige humanitäre, aber auch die institutionelle Kapazitätsentwicklung von lokalen Organisationen zu fördern. Hierfür könnten indes z.B. die in dem Eckpunktepapier Lokalisierung vorgesehenen Programmfinanzierungen für Kapazitätsentwicklung eine wichtige Rolle spielen.

Im Grunde fehlt es noch immer an einer größeren Bereitschaft, lokale Akteure nicht bloß als Durchführungsorganisation für die eigenen Pläne und Ziele zu ‚nutzen‘, sondern sie bei der Ausarbeitung von Verfahren, Policies und neuen Programmen als selbstständige Akteure wert zu schätzen und zu beteiligen. Eine Möglichkeit wären z.B. *responsefunds*, die auf lokaler Ebene schon bereitliegen und bei Bedarf von den berechtigten lokalen Organisationen selbstverwaltet und abgerufen werden können. Wir als Diakonie Katastrophenhilfe gehen diese Wege schon seit Jahrzehnten mit unseren eigenen Mitteln - und ich denke:- mit Erfolg! Wir konnten dadurch starken Partnern helfen, sich weiter zu entwickeln und stark zu werden, sodass wir in den letzten Jahren mehr als 60 % unserer Mittel direkt an lokale Partner weiterleiten und uns auf die weiterhin wichtige strategische und inhaltliche Begleitung sowie die Vertretung unserer Partner nach außen fokussieren können.

Vom Bundestag würden wir uns wünschen, dass die Potentiale und berechtigten Partizipationsansprüche der lokalen Organisationen und der Zivilgesellschaft auch in der Humanitären Hilfe stärker beachtet und ernst genommen werden. Dies könnte schon alleine damit beginnen, dass Vertreter der lokalen Zivilgesellschaft und Organisationen stärker als Gesprächspartner nachgefragt werden.

4. Wie sollte sich die Bundesregierung in Zukunft sowohl in Berlin als auch vor Ort aufstellen, dass fachliche Expertise dort verfügbar ist, wo sie ge-

braucht wird und Entscheidungen dort gefällt werden können, wo sie anfallen? (FDP)

Im Zuge des erheblichen Mittelanstieges im Bereich der humanitären Hilfe hat das Auswärtige Amt im Berichtszeitraum die personellen Kapazitäten in Berlin quantitativ ebenso erheblich aufgestockt. Verbunden damit war auch die Teilung des Referats für Humanitäre Hilfe (S05) in zwei neue Referate (S08 und S09) im Jahr 2016.

Dies hat aus unsere Perspektive auch merklich dazu beigetragen, dass das Auswärtige Amt mittlerweile zu einem breiteren Spektrum an Themen informations- und „sprechfähig“ ist, bzw. sich an vielen Initiativen und Diskussionen beteiligt oder sie lanciert. Dies ist grundsätzlich als positiv zu bewerten, wenn sich auch die Frage stellt, ob dies in allen Bereichen notwendig ist. Der Ansatz des Auswärtigen Amtes, unterschiedliche Organisationen und Initiativen dabei zu unterstützen, sich vertieft mit einzelnen Themen zu befassen und Methoden und Erkenntnisse mit allen humanitären Akteuren in Deutschland und international zu teilen, ist im Allgemeinen zu begrüßen. Große Geberländer wie Großbritannien, USA, die Schweiz oder Norwegen fördern Hilfsorganisationen schon seit Jahren konsequent, oft direkt über Rahmenverträge außerhalb der konkreten Projektfinanzierungen, in Bezug auf die Schärfung ihrer Themen und Kapazitäten. Dies hat dazu geführt, dass die Organisationen aus diesen Ländern, neben den Hilfswerken der Vereinten Nationen, zu den größten Akteuren der humanitären Hilfe zählen. Jedoch stellt sich hierbei natürlich zugleich die Frage nach der – gerade im Bereich der humanitären Hilfe so notwendigen – Unabhängigkeit von gegenüber der eigenen Regierung zur Vermeidung einer Politisierung der humanitären Hilfe bei kontroversen Themen. Außerdem benötigt es eines konsequenteren *Follow-ups* der einzelnen thematischen Projekte und eine bessere Zieldefinition. Die Kehrseite des raschen Personalaufwuchses ist der Wechsel in den Zuständigkeiten bzw. Personen. Dadurch wurde der Austausch zu einzelnen Themenkomplexen unterbrochen und die inhaltlichen Positionen und strategische Ausrichtung des Auswärtigen Amtes in einzelnen Themenfeldern waren für uns als Zivilgesellschaft nur noch schwer zu ermitteln. Da parallel dazu in anderen Ministerien (insbes. im BMZ) und in den wichtigen „hubs“ der Humanitären Hilfe (v.a. Genf, New York und Brüssel) ebenfalls zusätzliche Themenkapazitäten (Flucht/Migration, Klimaschutz, Innovation, Zusammenarbeit mit dem Privatsektor, etc.) aufgebaut wurden und keine entsprechende Information und evtl. auch Abstimmung erfolgte, litt der Dialog mit uns darunter und es verstärkte sich für uns NGOs bisweilen der Eindruck von Intransparenz und mangelnder Kohärenz.

Die Fülle an Themen bringt die Arbeit des Koordinierungsausschusses, die Arbeit bei VENRO und die Arbeit in den verschiedenen NGOs, die sich damit befassen, etwas an die Grenze der Verarbeitungs- und Koordinationskapazitäten, was nur über einen weiteren Aufwuchs an Ressourcen zu bewältigen wäre. Um die Qualität der Reflexion über die praktischen und politischen Herausforderungen der Humanitären Hilfe nachhaltig zu sichern, haben wir als Diakonie Katastrophenhilfe gemeinsam mit Caritas international, Ärzte ohne Grenzen und der Maecenata Stiftung im vergangenen Jahr das *Centre for Humanitarian Action* gegründet, das diesen Anspruch erfüllen soll (und im Übrigen potentiell für andere humanitäre Akteure offen ist). Ein solcher Think Tank war schon auf früheren Anhörungen diskutiert worden.

Der hohe finanzielle Aufwuchs scheint - in unserer Wahrnehmung - dazu geführt zu haben, dass die Bearbeitungskapazität für Projektanträge im Auswärtigen Amt abgenommen hat: Die Antragsbewilligung verzögert sich bzw. wurde die Überprüfung der Anträge an Dritte ausgelagert (ifa, GIZ), was zu Unklarheiten in Bezug auf den Prozess und Kritik aus Reihen der humanitären NGOs geführt hat. Hingegen sind wir davon überzeugt, dass das Auswärtige Amt bei der Prüfung der Mittelverwendung durch NGOs keineswegs nachgelassen hat – ganz im Gegenteil. Die Rechenschaftslegung wird, basierend auf dem Großtrend *due-dilligence*, immer umfangreicher und detaillierter.

Vor Ort in den Auslandsvertretungen wäre eine stärkere fachliche Expertise zu den relevanten Themenbereichen der Humanitären Hilfe unbedingt wünschenswert. Denn oft finden dort die

relevanten Entscheidungsprozesse im Expertenkreis der Vereinten Nationen, der unterschiedlichen humanitären Organisationen und der großen Geber statt. Dort wo fachliche Expertise punktuell ausgebaut wurde oder schon vorhanden war oder die Botschaft die humanitäre Hilfe besonders im Blick hat, trägt dies dazu bei, die humanitären Herausforderungen besser in die Hauptstadt und die Ministerien vermitteln zu können und einen Beitrag zur humanitären Diplomatie zu leisten.

5. Wie könnten im Interesse von Transparenz und öffentlicher Rechenschaftslegung die Kriterien für die Mittelvergabe besser dokumentiert werden? Wie kann verhindert werden, dass durch eine zu breite Streuung der Mittel die strategische Ausrichtung der Mittelvergabe leidet? (FDP)

Die Einrichtung der jährlichen, regionalspezifischen Abstimmungsrunden, die Jahresgespräche und die Diskussionen im KOA und der jährlichen Klausur, haben dazu beigetragen, dass sich die Transparenz in Bezug auf Kriterien und Schwerpunkte der Mittelvergabe unserer Ansicht nach bereits verbessert hat.

ECHO präsentiert seit Jahren eine allgemein zugängliche Tabelle mit allen durch die Gelder der europäischen Union geförderten humanitären Projekten. Diese Darstellung ermöglicht zumindest einen klaren Überblick über die finanziellen Aufwendungen in den unterschiedlichen Ländern und an die unterschiedlichen Partner. Dies wäre auch in Deutschland wünschenswert.

Im Hinblick auf eine vermeintlich zu breiten geographischen Streuung der Mittel ist anzumerken, dass die Finanzierung der Humanitären Hilfe eben nicht an einer politischen Priorisierung ausgerichtet werden, sondern sich nach dem Maß der Not ausrichten sollte. Allerdings kann hier durch eine verbesserte Absprache und Koordination zwischen den unterschiedlichen, aber verlässlichen Gebern der humanitären Hilfe, gerade im Fall von langanhaltenden Krisen, die Mittelvergabe besser priorisiert werden.

6. Wie kann die Humanitäre Hilfe im Sinne des *do-no-harm*-Konzeptes Konflikten zwischen der lokalen Bevölkerung und Hilfenehmenden präventiv entgegen wirken, vor allem bei einer langfristigen Unterstützung einer großen Anzahl von Menschen? (DIE LINKE)

Der sog. *do-no-harm*-Ansatz möchte sicherstellen, dass humanitäre Akteure sich bewusst machen, welche Auswirkungen ihre Hilfe auf die Zielgruppen und die anderen von der Hilfe betroffenen Menschen, Institutionen und Systeme haben kann, um zu verhindern, dass die Hilfe Konflikte befeuert, neue Konflikte hervorruft oder Abhängigkeiten erzeugt – in diesem Falle also wohl Konflikte zwischen IDPs oder Flüchtlingen und einer selbst armen ansässigen Bevölkerung um knappe Ressourcen oder Hilfsgüter, derer u.U. beide bedürften.

Sofern sich abzeichnet, dass politische Lösungen kurzfristig nicht zu erwarten sind, ist es in Flucht oder Vertreibungssituationen von zentraler Bedeutung, dass sich die betreffenden humanitäre Akteure und Geber rasch auf eine längerfristige Perspektive von fünf bis zehn Jahren einstellen. Sämtliche Projekte sowie deren Finanzierung sollten auf diesen Zeithorizont ausgerichtet werden. In diesem Sinne sind Flüchtlingslager nur als mittelfristiger Durchgangszustand zu konzipieren und akzeptieren. Für die Flüchtlinge müssen rasch Maßnahmen und Perspektiven zur Integration im Gastland (insbesondere Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Bildung) geschaffen werden und Perspektiven zum Verlassen des Lagers (u.a. auch im Rahmen von *Resettlement*-Programmen) gefunden werden. Dabei ist eher die Entwicklungszusammenarbeit als die Humanitäre Hilfe gefragt. Die rechtlichen Rahmenbedingungen für Flüchtlinge und Binnenvertriebene müssen eingehalten und weiter verbessert werden. Sie sind Voraussetzung dafür, dass Flüchtlinge und Binnenvertriebene überhaupt Eigenverantwortung übernehmen und so aus der

Position der Abhängigkeit von Hilfe, die Neidgefühle bei der lokalen Bevölkerung schaffen könnte, herauskommen können.

Die Nähe zu Siedlungen ist für die Aufnahme einer formellen Arbeit oder für informelle Einkommensschaffende Maßnahmen notwendig, genauso wie für den Besuch der Schulen und den Zugang zu Gesundheitseinrichtungen. Diese sozialen Infrastrukturen, die in vielen Regionen ohnehin überlastet, schlecht ausgestattet und unterfinanziert sind, sind in den Städten in der Nähe so auszubauen, dass sie nicht nur die IDPs /Flüchtlinge zusätzlich aufnehmen können, sondern auch nachhaltige Verbesserungen auch für die lokale Bevölkerung erfahren. Wenn die gastgebenden Kommune so langfristig davon mit profitieren kann, ist auch ein nachhaltiger Umgang mit den eingesetzten Ressourcen gesichert. Konkurrenzsituationen über knappe Ressourcen wie Wasser etc. müssen immer im beiderseitigen Interesse aufgelöst werden, d.h. Humanitäre Hilfe muss die gastgebende Bevölkerung und Kommunen, sofern sie selbst arm sind, immer so weit mitversorgen, dass beide Gruppen in den selben Genuss kommen.

Die Unterbringung der Geflüchteten in kleineren Einheiten oder in Gastfamilien ist klar vorzuziehen und sollte den Gebern umfangreicher gefördert werden. (Aber auch hier gilt, dass den gastgebenden Familien, bzw. Kommunen dabei mitgeholfen werden sollte.) Lager bieten in vielerlei Hinsicht keinen soliden Schutz und stellen speziell für Familien ein ungesundes Umfeld dar.

Neben der Schaffung der o.g. strukturellen Rahmenbedingungen zum Abbau von Distanz und Barrieren ist es außerdem wichtig, gezielt Maßnahmen zur Förderung eines friedlichen sozialen Miteinanders durchzuführen. Hierzu gehören Angebote des Austauschs und Dialogs, der interkulturellen Begegnung oder gemeinsame Aktivitäten zwischen Hilfenehmenden und der lokalen Bevölkerung.

Es ist positiv zu bewerten, dass der Globale Flüchtlingspakt von 2018 all diese Punkte in seinem Aktionsprogramm aufgreift.

C. HUMANITÄRE KRISEN IN VERSCHIEDENEN WELTREGIONEN

1. Was ist die Ursache für die humanitäre Krise im Südsudan? Ist es wirklich das Klima, wie der Bericht mehrfach suggeriert? (AfD)

Der vorliegende Bericht der Bundesregierung weist klar auf die ursächliche Verbindung zwischen dem bewaffneten Konflikt und der anhaltenden schweren Hungerkrise hin.

Der Bericht führt aus, dass Naturkatastrophen und Klimaphänomene (wie der sog. El Niño) eine verschärfende Wirkung auf langanhaltende und komplexe Krisenlagen haben. Wir teilen grundsätzlich diese Einschätzung.

2. Was ist die Ursache für die humanitäre Krise im Jemen? Warum nennt der Bericht keine Gründe? (AfD)

Der vorliegende Bericht der Bundesregierung bezeichnet „immer intensivere Kämpfe“ als Ursache für die humanitäre Krise im Jemen. Ohne an dieser Stelle in die Details zu gehen, teilen wir grundsätzlich diese Einschätzung.

In Bezug auf den Jemen sei an dieser Stelle ergänzt, dass die Diakonie Katastrophenhilfe seit Jahren, und immer wieder erneut, 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 fordert. 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. Die Nutzung von deutscher Rüstungstechnologie in diesem Konflikt ist hinlänglich bekannt und jüngst (am 27. Februar) in einem Bericht

der Deutschen Welle erneut dokumentiert worden. Nachdem der regierungskritische Journalist Jamal Kashoggi mutmaßlich vom saudi-arabischen Geheimdienst ermordet wurde, hat die Bundesregierung im November 2018 kurzfristig einen Stopp aller Rüstungsexporte nach Saudi-Arabien verhängt. Dieser Stopp wurde kürzlich noch einmal bis zum 30. März verlängert. Hier handelt die Bundesregierung halbherzig und kurzsichtig. Die Diakonie Katastrophenhilfe fordert, alle bereits erteilten Exportgenehmigungen an sämtliche Mitglieder der Jemen-Kriegskoalition zu widerrufen. Es darf nicht sein, dass noch mehr Waffen und Technologie aus Deutschland die humanitäre Katastrophe im Jemen befeuern.

Cornelia Füllkrug-Weitzel, 15.03.2019