

Wolfgang Prangl

Leiter Humanitäre Hilfe

Oxfam Deutschland e.V.

Stellungnahme

zum

Fragenkatalog zur Anhörung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zum Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland 2014-2017 (BT-Drs. 19/5720)

am 20. März 2019

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)

Antwort:

Mit der Soforthilfe, der Nothilfe, der Übergangshilfe, der Katastrophenvorsorge und der humanitären Minen- und Kampfmittelräumung steht der Bundesregierung ein umfangreiches Instrumentarium zur Verfügung, um auf die wachsenden Herausforderungen durch die Vielzahl und lang anhaltende Dauer von humanitären Krisen zu reagieren. Die massive finanzielle Stärkung des Titels für humanitäre Hilfe durch die Bundesregierung im Berichtszeitraum ist angesichts des drastisch steigenden weltweiten Bedarfs zu begrüßen.

Doch der Umfang finanzieller Beiträge lässt nur eingeschränkt Rückschlüsse auf deren Wirksamkeit zu. So kann etwa nur durch effektive Koordination die Bedarfsorientierung der finanzierten Maßnahmen sichergestellt werden. Von entscheidender Bedeutung ist aber auch der Zeitpunkt der Zurverfügungstellung von Geldern. Internationale Nichtregierungsorganisationen (INROs), die Vereinten Nationen (VN) und Geber reagieren häufig zu spät auf drohende und sich anbahnende humanitäre Krisen.

Das liegt nicht am Unwissen – insbesondere für die Vorhersage der Ernährungssituation gibt es heute zuverlässige Instrumente. Der Hauptgrund ist die Risikoscheu der beteiligten Akteure: Geld wird häufig erst dann in die Hand genommen, wenn der Notfall eingetreten ist. Dabei ist es wesentlich

wirkungsvoller und kostengünstiger, dem Risiko einer humanitären Krise zu begegnen, als die Krise selbst zu bewältigen.

Die Bundesregierung hat zahlreiche Schritte unternommen, um einen Beitrag hierzu zu leisten:

- Unterstützung innovativer und flexibler Finanzierungsinstrumente (z.B. Forecast-based Financing, Start Fund)
- Ausweitung der mehrjährigen und länderübergreifenden Finanzierung von Partneraktivitäten
- Erhöhung der Beiträge zu den sog. Country-based Pooled Funds
- Pilotierung der Programmfinanzierung inkl. des Earmarkings auf Zielen im Rahmen der Zusammenarbeit mit NRO-Partnern
- Verbesserung der Abstimmung zwischen dem BMZ-Titel Übergangshilfe und dem AA-Referat für Humanitäre Hilfe
- Pilotvorhaben im Rahmen des Humanitarian-Development-Peace Nexus

Eine Trendwende weg vom Fokus auf einen reaktiven Ansatz ist damit aber noch längst nicht vollzogen. Geber, und damit auch die Bundesregierung, müssen ihre Risikoaversion abbauen und früher auf sich anbahnende Krisen reagieren:

- Die Bundesregierung muss sicherstellen, dass mehr und flexibleres Geld für die Reaktion auf sich anbahnende Krisen zur Verfügung steht.
- Die Bundesregierung muss die Verzahnung von Entwicklungszusammenarbeit und humanitärer Hilfe weiter vorantreiben und dabei dem Ziel der Krisenprävention höchsten Stellenwert einräumen.

Wir sind davon überzeugt, dass eine Stärkung präventiver Ansätze einen entscheidenden Beitrag dazu leisten kann, den dramatischen Anstieg ungedeckter humanitärer Bedarfe zu bremsen.

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)

Antwort:

Die Bundesregierung hat in vielen Ländern, die von humanitären Krisen betroffen sind, auch eigene sicherheitspolitische, wirtschaftliche oder andere Interessen. Daraus ergibt sich häufig ein Spagat zwischen diesen Interessen und dem Selbstverständnis als guter humanitärer Geber. Diese Situation ist besonders problematisch, wenn verbündete Staaten auch Konfliktparteien sind und dabei gegen humanitäres Völkerrecht verstoßen. Ein möglicher Ausweg aus diesem Dilemma ist der gezielte Einsatz diplomatischer Mittel.

Entsprechende Initiativen können auf bilateraler (mit der betroffenen Regierung), regionaler (etwa über EU-Kanäle oder andere regionale Foren) oder multinationaler Ebene (Ad-hoc-Koalitionen engagierter Staaten, Vereinte Nationen etc.) durchgeführt werden.

Die Grenzen solcher humanitären Diplomatie zeigen sich jedoch beispielhaft seit Jahren anhand der Jemenkrise: Obwohl sämtliche Konfliktparteien immer wieder schwere Völkerrechtsbrüche begangen haben, haben die verschiedenen Initiativen zur Befriedung des Konfliktes bislang nur wenig Wirkung gezeigt (inwieweit die jüngsten, außerhalb des Berichtszeitraums angesiedelten Friedensgespräche in Stockholm erfolgreich sein werden, ist derzeit noch nicht abzusehen – eine entscheidende Befriedung und Verbesserung der humanitären Lage ist jedoch zum jetzigen Stand noch nicht eingetreten). Neben dem unverhältnismäßigen Einsatz militärischer Mittel und unterschiedslosen Angriffen verschiedener Kriegsparteien auf zivile Ziele, einschließlich Einrichtungen humanitärer Hilfsorganisationen (darunter auch Oxfam), ist hier insbesondere auch die völkerrechtswidrige Blockierung des humanitären Zugangs im Jemen durch mehrere Konfliktparteien zu nennen. Die weitgehende See-, Land- und Luftblockade von Hilfsgütern und lebenswichtigen sonstigen Gütern wie z.B. Treibstoffen durch die arabische Militärkoalition geht weit über die grundsätzlich legitime Kontrolle von Waffenlieferungen hinaus. Hier wäre von Seiten der Bundesregierung stärkerer diplomatischer Druck auf die an dieser Blockade beteiligten Staaten nötig gewesen – etwa auf Saudi Arabien oder die Vereinigten Arabischen Emirate, die trotz mutmaßlicher völkerrechtswidriger Kriegshandlungen im Jemen von Deutschland jahrelang – teilweise mit nur geringen Einschränkungen – mit Waffen versorgt wurden (selbst das derzeit laufende Moratorium bezüglich des Exports von Rüstungsgütern nach Saudi Arabien ist primär nicht mit deren möglichem völkerrechtswidrigen Einsatz im Jemen, sondern mit dem damit nicht in direktem Zusammenhang stehenden Mord an dem saudischen Journalisten vom vergangenen Oktober begründet).

Völkerrechtliche Verpflichtungen Deutschlands, insbesondere aufgrund des Gemeinsamen Standpunkts der EU zu Rüstungsexporten (EUGS) oder des UN-Waffenhandelsabkommens (Arms Trade Treaties, ATT), würden jedoch eine wesentlich restriktivere Genehmigungs- und Exportpraxis der Bundesregierung erfordern (vgl. EUGS, Kriterium 7 c: keine Ausfuhrgenehmigung, wenn „eindeutig das Risiko besteht, dass die zur Ausfuhr bestimmten Rüstungsgüter verwendet werden, um schwere Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht zu begehen“; vgl. ATT, Artikel 7: keine Ausfuhrgenehmigung, wenn ein „eindeutiges Risiko“ besteht, dass die betreffenden Waffen dazu verwendet werden könnten, „eine schwere Verletzung des humanitären Völkerrechts oder eine schwere Verletzung der internationalen Menschenrechtsnormen zu begehen oder zu erleichtern“).

Zudem sollte sich die Bundesregierung international dafür einsetzen, dass die Auslegung der genannten Genehmigungskriterien möglichst restriktiv und entsprechend dem Geist und den Buchstaben der entsprechenden Übereinkommen erfolgt – so erkennt etwa der ATT explizit die humanitäre Dimension des Waffenhandels an und setzt das Ziel, entsprechendes menschliches Leid zu vermindern.

Ein anderes Beispiel für die problematische Vermengung von sicherheitspolitischen bzw. ökonomischen Interessen und humanitärem Engagement ist der deutsche Einsatz im Irak. Die Bundesregierung unterstützte sowohl im Rahmen des internationalen Anti-Terroreinsatzes bei der Wiedereroberung der Stadt Mossul die irakischen Streitkräfte als auch die eng damit verbundene humanitäre Hilfe vor allem für die in Auffangslagern untergebrachten Binnenvertriebenen. Die Grenzen zwischen militärischem und humanitärem Einsatz waren dabei nicht immer klar gezogen. So wurden bei der Sicherheitsüberprüfung der aus Mossul fliehenden Frauen und Männer diese voneinander getrennt und bei Verdacht inhaftiert, um mögliche Angehörige der besiegten IS-Miliz zu identifizieren. Die entsprechenden Verfahren unterlagen jedoch keiner durchgehenden öffentlichen Überwachung bezüglich der Einhaltung völkerrechtlicher Prinzipien und rechtsstaatlicher Verfahren (grundlegender Schutz betroffener Zivilpersonen vor Diskriminierung wegen Geschlecht, Alter, Stammeszugehörigkeit etc., Zugang zu Rechtsmitteln, Information von Angehörigen). Den betroffenen Menschen war daher nicht immer ausreichend klar, warum manche Personen nach militärischen und andere nach humanitären Regeln behandelt wurden. Solche Mängel können in einem militärisch geprägten Kontext die Unabhängigkeit der humanitären Hilfe in Frage stellen.

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)

Antwort:

Deutschland hat sich in den vergangenen Jahren in rasanten Schritten zu einem der wichtigsten humanitären Geber weltweit entwickelt. Entsprechend ist auch die internationale Aufmerksamkeit für die deutschen Beiträge zur internationalen Hilfe stark gewachsen. Betrachtet man die tatsächlichen Mittelflüsse, so ist zu konstatieren, dass die Bundesregierung ihre krisenspezifischen Zusagen einhält und einen bedeutenden Teil der internationalen humanitären Hilfe finanziert.

Ob der Einsatz der Mittel jedoch immer allein am humanitären Bedarf orientiert ist und entsprechend aus einer humanitären Perspektive die richtigen Prioritäten gesetzt werden, darf angezweifelt werden.

So verraten die Statistiken der Vereinten Nationen, dass noch immer ein verhältnismäßig großer Teil der deutschen Hilfgelder nicht in die Finanzierung der VN-Hilfspläne fließt und somit keinen Beitrag zur Deckung der international anerkannten primären humanitären Bedarfe leistet. Im Jahr 2014 lag der Anteil der deutschen Finanzierungen, die sich außerhalb der VN-Hilfspläne bewegten, bei über 50 Prozent. 2017 waren es zwar nur noch knapp 30 Prozent, in absoluten Zahlen betraf dies aber immer noch eine Summe von mehr als 1 Milliarde Euro.

Es mag begründete Fälle geben, in denen die Inhalte der Hilfspläne politische Aspekte berücksichtigen, beispielsweise, weil die nationale Regierung des betreffenden Landes selbst keine neutrale Position im Hinblick auf die Steuerung der humanitären Hilfe vertritt. In solchen Kontexten kann es auch im Sinne einer rein bedarfsorientierten Hilfe sinnvoll sein, Finanzierungen außerhalb der in den Hilfsplänen festgelegten Schwerpunkte zu gewähren. Um jedoch Bedarfe, die über die Hilfspläne hinausgehen, einschätzen zu können, braucht es ein hohes Maß an einschlägiger Expertise und wohl auch eine stetige Präsenz im Zielland selbst. Beides ist derzeit im federführenden Ministerium nicht gegeben. Das Rotationssystem im Auswärtigen Amt sowie die Personalpolitik gegenüber externen Fachkräften erlaubt es kaum, qualifiziertes Personal über einen längeren Zeitraum zu halten und institutionelle Kompetenz in der humanitären Hilfe aufzubauen. Gleichzeitig können die Referate auch in den deutschen Auslandsvertretungen nicht auf Fachpersonal zurückgreifen, das die humanitäre Lage in den betreffenden Ländern beobachten und aus eigener Anschauung beurteilen könnte. Unter diesen Bedingungen ist es kaum möglich, die humanitären Bedarfe vor Ort ausreichend einschätzen zu können, um von der VN-Priorisierung abzuweichen.

Hinsichtlich der regionalen Schwerpunkte der deutschen Hilfe im Berichtszeitraum lässt sich festhalten, dass die Krise in Syrien einen besonders hohen Stellenwert einnimmt: Laut Angaben der Bundesregierung flossen im Zeitraum zwischen 2014 und 2017 insgesamt 2,46 Milliarden Euro Bundesmittel für humanitäre Hilfe in den Nahen Osten. Diese Summe entspricht etwa 60% der insgesamt für die humanitäre Hilfe zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel im genannten Zeitraum. Von dieser Summe gingen 1,7 Milliarden Euro, also weit mehr als die Hälfte, allein nach Syrien bzw. in die flüchtlingsaufnehmenden Anrainerstaaten.

Ohne Zweifel war und ist der humanitäre Bedarf im Kontext der regionalen Krise um Syrien immens hoch und es ist dementsprechend wünschenswert, dass internationale Geber sich hier stark engagieren. Betrachtet man jedoch die vom Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (UNOCHA) veröffentlichten Zahlen zu den weltweiten humanitären Bedarfen, so fällt auf, dass die Bedarfe im Jemen im Zeitraum bis 2017 weitaus größer waren als in Syrien und Umgebung: Im Jahr 2017 waren 18,8 Millionen Menschen im Jemen auf humanitäre Hilfe angewiesen. In Syrien und den Nachbarstaaten waren es 13,5 Millionen. Vor diesem Hintergrund scheint die Tatsache, dass im gleichen Jahr mehr als viermal so viele Mittel nach Syrien geflossen sind wie in den Jemen erklärungsbedürftig. Ähnlich verhält es sich mit der Hilfe für den Irak, der ebenfalls weitaus großzügiger mit deutschen Geldern bedacht wurde als der Jemen.

Entsprechend legt der enorm hohe Mitteleinsatz für die humanitären Krisen in Syrien und im Irak folgende Lesart nahe: Je mehr eine Krise sicherheitspolitische (oder wie im Fall der Flüchtlingsbewegungen aus Syrien oder dem Irak auch innenpolitische) Auswirkungen auf Deutschland und Europa hat, desto größer scheint für die Bundesregierung auch die humanitäre Priorität zu sein. Dies wäre aus einer prinzipiengeleiteten Perspektive allerdings äußerst fragwürdig. Zwar muss bei großmaßstäblichen

Krisen wie in Syrien und im Irak das Nothilfeengagement selbstverständlich entsprechend dimensioniert werden, doch darf dies nicht auf Kosten von anderen, weniger stark politisch beachteten humanitären Krisen gehen.

Aus unserer Sicht sollte die Bundesregierung sich bei der Prioritätensetzung künftig grundsätzlich wesentlich stärker von den tatsächlichen humanitären Bedarfen leiten lassen. Das gilt sowohl für die Gewichtung der Krisen zueinander, wie auch für die Auswahl der förderwürdigen Aktivitäten innerhalb einer Krise. Um dies zu erreichen, ist der Aufbau vertiefter institutioneller Kompetenz im Bereich humanitäre Hilfe im federführenden Ministerium und in den Botschaften unabdingbar.

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.)

Antwort:

Bei ihrem humanitären Engagement für die innerhalb der von der syrischen Regierung beherrschten Gebiete Not leidenden Menschen leitet die Bundesregierung ihre Hilfe ausschließlich über VN-Organisationen wie das Welternährungsprogramm, nicht jedoch über in diesen Gebieten operierende unabhängige Hilfsorganisationen. Begründung dafür ist, drohenden politischen Missbrauch und sicherheitspolitische Widersprüche bei der humanitären Hilfe dadurch vermeiden zu wollen. Grundsätzlich ist gegen diese Form der Mittelvergabe nichts einzuwenden, wenn sie sich im Rahmen der von den VN koordinierten humanitären Hilfspläne bewegt und ein Höchstmaß an Bedarfsgerechtigkeit und Wirksamkeit erfüllt. Unter den sehr schwierigen Bedingungen in Syrien ist dies jedoch nur eingeschränkt der Fall, da VN-Organisationen dort in der Regel sehr große Einschränkungen bezüglich des humanitären Zugangs hinnehmen müssen und deshalb oft nur langsam und wenig bedarfsgerecht agieren können. Andere internationale Hilfsorganisationen, die ebenfalls in den von der syrischen Regierung kontrollierten Gebieten arbeiten können, sind dagegen häufig in der Lage, wesentlich flexibler und bedarfsgerechter zu arbeiten. Die Bedingung der Bundesregierung, ihre humanitäre Hilfe nur über die VN, nicht aber über private Hilfsorganisationen mit besserem Zugang zu leiten, lässt Fragen zur Übereinstimmung dieser Geberpolitik mit den humanitären Prinzipien zumindest offen.

In anderer Hinsicht problematisch war das Vorgehen der Bundesregierung vor mehreren Jahren in Afghanistan. Das dort im Rahmen der militärisch geprägten Aufstandsbekämpfung angewendete Konzept der „Vernetzten Sicherheit“ hatte eine klare Indienstrahmung der zivilen Unterstützung einschließlich der humanitären Hilfe für politisch-militärische Zwecke zum Ziel. Der entwicklungspolitische Dachverband VENRO hat wiederholt die in den (im Rahmen des NATO-Einsatzes entwickelten) „Provincial Reconstruction Teams“ praktizierte unklare Grenzziehung zwischen dem humanitären Mandat von Hilfsorganisationen und dem politischen Mandat von Streitkräften

kritisiert. VENRO sah „durch die unklare Grenzziehung zwischen dem humanitären Mandat von Hilfsorganisationen und dem politischen Mandat von Streitkräften (...) die Unabhängigkeit der NRO in Frage gestellt und damit auch ihre Sicherheit gefährdet“ und lehnte entsprechend die von der Bundesregierung geforderte enge Einbeziehung deutscher Hilfsorganisationen in die zivil-militärische Zusammenarbeit ab. Als sich auch durch unabhängige Forschungen zeigte, dass die angestrebte Gewinnung von „Herzen und Köpfen“ der afghanischen Zivilbevölkerung für die internationale Intervention weder den Schutz der eigenen Soldaten noch die Reichweite von humanitärer und Entwicklungshilfe erhöhte, wurde von dieser Politik wieder Abstand genommen.

Beim aktuellen Einsatz der Bundeswehr in Mali im Rahmen der MINUSMA-Mission der Vereinten Nationen stellt sich jedoch die Frage, wie konsequent die Lehren aus Afghanistan tatsächlich gezogen worden sind. Auch hier wird ein „vernetzter Ansatz“ praktiziert, damit laut Verteidigungsministerium „militärische und zivile Mittel Hand in Hand zuverlässig für Stabilität, Sicherheit und Frieden sorgen“. Auch wenn hier vorrangig Entwicklungsprojekte im Fokus stehen (etwa die Reparatur von Schulgebäuden durch Bundeswehrangehörige mit dem Ziel, diese nicht nur für den Unterricht, sondern auch für die Durchführung von Wahlen zu ertüchtigen), ist der gleiche problematische Ansatz erkennbar, der zivile Hilfe – im Sinne von Stabilisierung, Entwicklung und sonstige Unterstützung – als Teil einer militärisch geprägten Gesamtstrategie erkennen lässt und der damit auch die Unparteilichkeit der in einem solchen Umfeld durchgeführten humanitären Hilfe in Frage stellt.

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 Hilfsorganisation in diese eingebunden werden? (CDU/CSU)

Antwort:

Humanitäre Diplomatie ist ein relativ junger Begriff, der erst seit Beginn dieses Jahrhunderts im humanitären und wissenschaftlichen Diskurs Niederschlag findet. Auch wenn sich unterschiedliche Autoren und Akteure bezüglich der exakten Definition nicht immer einig sind, besteht doch Einigkeit darüber, dass sich humanitäre Diplomatie maßgeblich von der konventionellen Diplomatie unterscheidet.

Während die konventionelle Diplomatie durch Verhandlung und Interessenausgleich die internationalen Beziehungen von Staaten zueinander adressiert, hat die humanitäre Diplomatie die Maximierung der Unterstützung für die humanitäre Hilfe auf Basis klarer Prinzipien zum Ziel. Humanitäre

Diplomatie kann Missstände auf globaler, regionaler und nationaler Ebene adressieren und soll Entscheidungsträger dazu bringen, im Interesse vulnerabler Bevölkerungsgruppen zu handeln und die grundlegenden humanitären Prinzipien zu respektieren.

Organisationen der humanitären Hilfe sind insofern die zentralen Akteure der humanitären Diplomatie. Auf allen Ebenen setzen sie sich gegenüber politischen und militärischen Autoritäten dafür ein, den Raum für prinzipiengeleitete humanitäre Hilfe zu gewähren. Die Aktivitäten reichen hier von der Sicherstellung der Präsenz humanitärer Organisationen in einem bestimmten Land über die Verhandlung des Zugangs zu bedürftigen Bevölkerungsgruppen bis hin zur Einforderung der Respektierung internationalen Rechts und einer humanitären Ziele unterstützenden Advocacy-Arbeit. Die Tatsache, dass 2018 Menschen in 40 Ländern aufgrund von Zugangsschwierigkeiten nicht die Hilfe bekommen konnten, die sie benötigten, veranschaulicht die Wichtigkeit humanitärer Diplomatie bei der Schaffung der Voraussetzungen für prinzipiengeleitete humanitäre Hilfe.

Gleichzeitig ist aber fraglich, inwieweit Staaten zu humanitärer Diplomatie fähig sind. Die außenpolitische Agenda von Staaten wird von politischen, wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Erwägungen geprägt. Diesen werden Prinzipien der humanitären Hilfe im Zweifel untergeordnet. Auf Grund ihrer Interessenlage verhalten sich nationale Regierungen in vielen Konfliktkontexten parteiisch und beziehen mehr oder weniger klar Stellung. Dadurch werden die Möglichkeiten einer neutralen humanitären Diplomatie stark eingeschränkt.

Was aber notwendig ist, ist eine größere Politikkohärenz der Bundesregierung zugunsten der Einhaltung humanitärer Prinzipien. Um ihrer Rolle als zunehmend einflussreicher politischer Akteur in humanitären Krisen gerecht zu werden, wäre es wünschenswert, wenn die Bundesregierung sich verstärkt mit humanitären Akteuren austauschen, deren Forderungen kompetent einordnen und nach Möglichkeit verstärken würde.

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)

Antwort:

Wie in allen Lebensbereichen hat die Digitalisierung in der humanitären Hilfe längst Einzug gehalten. Die neue Technik birgt ungeheure Chancen insbesondere was Bedarfsorientierung und Schnelligkeit der Hilfe anbelangt. Gleichzeitig ist ein gemeinsames Verständnis der Risiken der Digitalisierung humanitärer Hilfe dringend notwendig.

Die humanitäre Hilfe in einer Krise ist dann am besten, wenn sie vorhandene Bedarfe systematisch priorisiert und diese passgenau und schnell adressiert. Zentrale Voraussetzungen sind entsprechend eine umfassende

Datengrundlage zu den existierenden Bedarfen, deren schnelle und koordinierte Analyse, sowie die Möglichkeit zur schnellen Mobilisierung von Hilfe. In allen drei Bereichen bieten digitale Technologien Chancen, die humanitäre Hilfe der Zukunft noch effizienter werden zu lassen.

Online-mapping-Lösungen und datenbankgestützte Registrierungssysteme erleichtern die gemeinsame Bedarfserhebung und die Auswertung der Daten im gleichen Maße, wie sie deren unkomplizierte Nutzung für die Identifizierung geeigneter Hilfsmaßnahmen ermöglichen. Gleichzeitig ist die elektronische Gutschrift von Bargeld, was die Geschwindigkeit, mit der Bedürftige erreicht werden können, wohl außer Konkurrenz.

Die Begeisterung aufgrund der Chancen für die Verbesserung der humanitären Hilfe darf jedoch nicht über die Risiken der Digitalisierung hinwegtäuschen. Im Zentrum stehen hier datenschutzrechtliche Fragen von besonderer Brisanz in humanitären Krisen, deren regulatorische Adressierung dringend notwendig ist.

Diese ethischen und rechtlichen Dilemmata kann kein humanitärer Akteur unilateral auflösen. Es bedarf einer gemeinsamen Initiative zur Erarbeitung sektorweiter Mindeststandards und der routinemäßigen Koordination zum Thema in den unterschiedlichen Krisenkontexten.

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)

Antwort:

Die Selbstverpflichtung humanitärer Akteure zur Lokalisierung humanitärer Hilfe war eines der zentralen Reformversprechen des Humanitären Weltgipfels von Istanbul 2016. Bereits im Vorfeld des Gipfels haben sich zahlreiche humanitäre Nichtregierungsorganisationen einer ehrgeizigen Reformagenda im Rahmen der sogenannten *Charter for Change* verschrieben. Spätestens seit dem Gipfel in Istanbul ist die Lokalisierung humanitärer Hilfe eines der dominierenden Themen im humanitären Diskurs. Die berechtigte Hoffnung ist, durch die Lokalisierung humanitärer Hilfe deren Qualität und Bedarfsorientierung zu verbessern und durch gestärkte Response-Kapazitäten auf Seiten nationaler und lokaler Akteure den weltweit steigenden humanitären Bedarfen besser gerecht zu werden.

Was konnte bisher erreicht werden? Ein Rückblick auf die letzten zweieinhalb Jahre seit dem humanitären Weltgipfel liefert ein durchwachsendes Bild.

Erfreulich ist, dass in der Folge des Weltgipfels weltweit eine Vielzahl von Initiativen und Maßnahmen gestartet wurden. Auch die Bundesregierung hat die Umsetzung der eingegangenen Selbstverpflichtung vorangetrieben. Zahlreiche Einzelmaßnahmen trugen dazu bei, dass 2017 rund 20 Prozent der

Gelder für humanitäre Hilfe von nationalen und lokalen Akteuren umgesetzt wurden. Durch die Weiterleitung von Verwaltungskostenpauschalen und die systematische Förderung von Capacity-Building-Maßnahmen wurden daneben geeignete Instrumente ergriffen, um lokale und nationale Kapazitäten nachhaltig zu stärken.

Was dieses positive Bild trübt, ist der Befund, dass weltweit nur ein verschwindend geringer Teil der Mittel staatlicher humanitärer Geber direkt an lokale und nationale Akteure fließt. 2016 wurden nur 1,7 Prozent der zur Verfügung stehenden Mittel direkt an lokale und nationale Organisationen vergeben. Dieser Anteil stieg 2017 immerhin auf 2,7 Prozent. Der allergrößte Teil der von lokalen und nationalen Akteuren umgesetzten Mittel erreicht diese aber weiterhin über Umwege, vor allem über VN-Organisationen und Internationale Nichtregierungsorganisationen. Das ist ineffizient und verringert die Erfolgsaussichten für die nachhaltige Stärkung nationaler und lokaler Kapazitäten. Denn in der Regel macht jede zwischengeschaltete Institution Verwaltungskosten geltend, die das im Krisengebiet zur Verfügung stehende Budget schmälern.

Weshalb diese Zurückhaltung? Neben Vorbehalten gegenüber nationalen und lokalen Akteuren verhindern auch die institutionellen Interessen von Gebern, VN-Organisationen und INGOs eine entschlossenerere Lokalisierung der humanitären Hilfe. Nicht zuletzt wird das Risikomanagement an internationale Akteure ausgelagert statt lokale Organisationen dabei zu unterstützen, professionelle Hilfe vor Ort zu leisten.

4. Wie sollte sich die Bundesregierung in Zukunft sowohl in Berlin als auch vor Ort aufstellen, dass fachliche Expertise dort verfügbar ist, wo sie gebraucht wird und Entscheidungen dort gefällt werden können, wo sie anfallen? (FDP)

Antwort:

Derzeit werden Entscheidungen über humanitäre Finanzierungen der Bundesregierung ausschließlich in Berlin gefällt. Die Botschaften werden zwar konsultiert, sind aber meist nicht ausreichend mit der humanitären Hilfe befasst, um die Programme von Partnern der Bundesregierung tatsächlich einordnen und bewerten zu können.

Angesichts der Rolle, die Deutschland im Kanon der internationalen Geber inzwischen einnimmt, erscheint es uns von hoher Wichtigkeit, Fachpersonal für humanitäre Hilfe in allen Botschaften, in deren Wirkungsbereich dies relevant ist, einzusetzen.

Dies würde es zum einen erlauben, Entscheidungen gut informiert dort vorzubereiten, wo sie anfallen. Zum anderen könnte die Bundesregierung an den entscheidenden Koordinierungs- und Abstimmungsprozessen in den Ländern teilnehmen. Nur so kann das Auswärtige Amt in die Lage versetzt werden, die Tätigkeit seiner implementierenden Partner kritisch zu begleiten und zu bewerten.

Die Maßnahme wäre aus unserer Sicht ein entscheidender Beitrag zur Professionalisierung Deutschlands als humanitärer Geber und würde dazu beitragen, die deutschen Beiträge noch wirkungsvoller einzusetzen.

Es wird darüber hinaus auf die Ausführungen unter A.3. verwiesen.

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)

Antwort:

Aktuell gestaltet sich der Prozess der humanitären Mittelvergabe an deutsche NROs äußerst intransparent.

Das Auswärtige Amt führt je humanitärer Krise jährlich ein sogenanntes Planungsgespräch mit einem gewissen Kreis an implementierenden Partnern durch. Diese Treffen zielen nicht darauf ab, die regionalen und inhaltlichen Schwerpunkte der deutschen Finanzierungen klar festzulegen oder bekannt zu machen. Das AA nutzt diese eher als Austauschplattform, um Einschätzungen seitens der Partnerorganisationen einzuholen und diese in die später erfolgende Schwerpunktsetzung einzubeziehen.

Anders als die meisten anderen humanitären Geber veröffentlicht das Auswärtige Amt im Anschluss daran keine Ausschreibungen mit klar vorgegebenen Rahmenbedingungen, auf die sich implementierende Organisationen bewerben könnten. Stattdessen werden Finanzierungen bilateral zwischen Auswärtigem Amt und den Partnern verhandelt. Für Außenstehende bleibt völlig unklar, warum das AA welchen Partner in welchem Krisenkontext und Sektor finanziert und wie die regionale Schwerpunktsetzung tatsächlich zustande kommt.

Das Auswärtige Amt sollte seine Gelder künftig in einem transparenten und kompetitiven Verfahren vergeben, in dem die Rahmenbedingungen der Finanzierungen offen kommuniziert werden. Diese sollten sich wie bereits erwähnt an den VN-Hilfsplänen orientieren. Nur so kann sichergestellt werden, dass (1) die Hilfe bedarfsgerecht eingesetzt wird (2) der jeweils am besten geeignete Partner den Zuschlag bekommt und (3) die Förderung nicht von anderweitigen Interessen beeinflusst wird.

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.)

Antwort:

Die Do-no-harm-Analyse ist ein zentrales Instrument zur Verbesserung einer konfliktensiblen Planung und Durchführung von humanitären Interventionen. Do-no-harm schärft den Blick für positive und negative Wirkungen des eigenen Handelns in Konfliktsituationen und hat sich auch Lehren zunutze gemacht, die aus negativen Erfahrungen der humanitären Hilfe gezogen wurden.

Heute spielt sich der überwiegende Teil der humanitären Krisen in Konfliktkontexten ab, die häufig auch mit Flucht und Vertreibung einhergehen. Diese Kontexte bergen ein hohes Risiko von Auseinandersetzungen zwischen Geflüchteten und der aufnehmenden Bevölkerung.

Häufig flüchten die von einer Krise betroffenen Menschen in Regionen, die ohnehin von Not und Armut geprägt sind. Vertriebene und Geflüchtete nehmen die lokal vorhandenen Ressourcen in Anspruch und verschärfen dadurch unter Umständen bereits vorhandene Verteilungskonflikte, z.B. um Land oder Wasser.

Wenn humanitäre Akteure Geflüchtete und Binnenvertriebene gemäß der geltenden Standards versorgen, besteht darüber hinaus die Gefahr, dass diesen damit bessere Lebensbedingungen geboten werden als der lokal ansässigen Bevölkerung, wodurch zusätzliches Konfliktpotential entsteht.

Solche möglichen negativen Auswirkungen werden heute bei der Planung von Hilfsmaßnahmen in der Regel von allen Akteuren mitgedacht. Vor diesem Hintergrund ist es von entscheidender Bedeutung, die im Umfeld von Flüchtlingscamps lebende Bevölkerung an der humanitären Intervention teilhaben zu lassen. So werden beispielsweise im Zuge des Baus von Wasserversorgungsanlagen für Camps immer auch Rohrleitungen zu nahegelegenen Schulen, Gesundheitszentren und Dörfern gelegt, um die dort lebende Bevölkerung ebenfalls mit sauberem Wasser zu versorgen.

Um weniger offensichtlichen Konflikttreibern zwischen Geflüchteten und Vertriebenen auf der einen Seite und der gastgebenden Bevölkerung auf der anderen Seite nachhaltig vorzubeugen, sind umfangreiche Konsultationsmechanismen das Mittel der Wahl. Der enge Austausch zwischen lokaler Administration, den humanitären Akteuren und Vertretern der gastgebenden Bevölkerung, wie der Geflüchteten- und Vertriebenenbevölkerung hilft Konfliktpotential rechtzeitig zu identifizieren und abgestimmte Maßnahmen zur Vermeidung des Ausbruchs von Konflikten zu ergreifen.

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)

Antwort:

Im Jahr 2019 sind ca. 7 Millionen Menschen im Südsudan auf humanitäre Hilfe angewiesen.

Die Ursachen für die humanitäre Krise im Südsudan lassen sich nur unter Berücksichtigung des historischen Kontexts verstehen.

Nach dem zweiten sudanesischen Bürgerkrieg (1983-2005) wurde im Jahr 2005 das Friedensabkommen zwischen der regierenden Partei Sudans (National Congress Party – NCP) und der Unabhängigkeitsbewegung Südsudans (Sudan Peoples' Liberation Movement and Army – SPLM/A) unterzeichnet. Das Friedensabkommen hat den Weg für ein Unabhängigkeitsreferendum geebnet, das im Jahr 2011 abgehalten wurde. Infolgedessen ist der Südsudan im selben Jahr nach fast 40 Jahren Bürgerkrieg mit dem Norden unabhängig geworden.

Nach den ersten Jahren der Unabhängigkeit kam es jedoch im Jahr 2013 zu einer erneuten politischen Krise, die in einem Bürgerkrieg mündete. Auch wenn anfangs die Gründe für den gewaltsamen Konflikt politisch waren, hat der Bürgerkrieg durch die ethnische Zugehörigkeit der beiden Hauptfiguren Salva Kiir und Dr. Riek Machar eine ethnische Konnotation bekommen.

Der erbitterte Kampf um politische Macht und die Verteilung der Ressourcen des Landes zwischen der Regierung und der Opposition sowie das Versagen des Staatsapparates, die grundlegenden Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen, haben die Lebensgrundlagen großer Bevölkerungsteile zerstört und viele Südsudanesen*innen zur Flucht innerhalb des Landes oder in die Nachbarländer gezwungen.

Der Klimawandel hat mit seinen Auswirkungen (z.B. Dürre infolge unregelmäßiger und unzureichender Regenfälle) die humanitäre Krise zusätzlich verschärft.

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

Antwort:

Der Jemen gehört bereits seit Langem zu den ärmsten arabischen Ländern. Oxfam ist im Land seit über 30 Jahren mit humanitärer Hilfe, Katastrophenvorsorge und Armutsbekämpfung aktiv.

Die aktuelle Krise hat 2014/15 mit der Eskalation einer sich über Jahrzehnte aufgebauten komplexen Konfliktlage begonnen, in der sich aktuell verschiedene bewaffnete jemenitische Gruppen sowie ausländische Interventionsmächte aus der Region bekämpfen.

Der tiefere Grund für die Eskalation dürfte darin liegen, dass es seit der staatlichen Einigung 1990 nicht gelungen ist, alle maßgeblichen Gruppen

angemessen an der politischen und wirtschaftlichen Macht zu beteiligen. Dies trifft auch auf den im Zuge des „Arabischen Frühlings“ von 2011 mit internationaler Unterstützung begleiteten politischen Transitionsprozess zu. In dessen Verlauf konnten zwar vielversprechende politische und soziale Dialogprozesse etwa auf lokaler Ebene in Gang gesetzt werden, doch gelang es nicht, die zunehmend verhärteten Gegensätze u.a. zwischen Huthi-Rebellen und damaliger Übergangsregierung aufzulösen.

Je länger der aktuelle Krieg und die damit einhergehende Zerrüttung gesellschaftlicher und politischer Strukturen andauert desto mehr drohen Errungenschaften der Transitionsphase, wie die Stärkung der Rechte von Frauen und die Vergrößerung ihrer politischen Gestaltungsmöglichkeiten, verloren zu gehen.

Ein tragfähiger Friedensprozess ist aus Sicht von Oxfam jedoch nur dann möglich, wenn er möglichst inklusiv ist und auch Frauen umfassend darin einbezogen werden. Frauen leiden überproportional unter der andauernden Krise, erleiden geschlechtsbasierte Gewalt, und tragen oftmals die Hauptverantwortung für die Ernährung ihrer Familien.
