

Anhörung

„Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland 2014 - 2017“, 20.März 2019

Stellungnahme zum Fragenkatalog der Fraktionen

Fragenkomplex Strategische Herausforderungen / Prioritätensetzung / Mittelverwendung

Unter diesem Punkt sind die Antworten zu den Fragen A 2, A 3, A 4 und B 5 zusammengefasst.

Humanitäre Prinzipien und Zugang

Der Bericht betont bereits zu Anfang, dass die humanitäre Hilfe der Bundesregierung den humanitären Prinzipien verpflichtet ist. Die Bekräftigung dieser Handlungsgrundlage für das Agieren als humanitärer Geber ist sehr zu begrüßen. Damit verankert die Bundesrepublik ihr Handeln in der humanitären Hilfe innerhalb der etablierten normativen Grundsätze und im humanitären Völkerrecht. Hier besteht ein wichtiger Unterschied zur Entwicklungszusammenarbeit, die anderen Handlungsprinzipien folgt und sich an anderen Kriterien messen lassen muss. Es ist nicht festzustellen, dass die Bundesregierung gegen die Prinzipien verstößt, indem sie die Vergabe von Mitteln an Bedingungen knüpfen würde. Eher ist, wie weiter unten ausgeführt wird, zu fragen, inwieweit die Bundesregierung ihrem eigenen Anspruch immer gerecht wird, die Hilfe „strikt nach prioritären Bedarfen“ (S. 6) zu vergeben.

Leider nimmt die Akzeptanz einer an humanitären Prinzipien, insbesondere an Neutralität und Unparteilichkeit orientierte humanitäre Hilfe weiter ab, was zur Verringerung der Handlungsspielräume der Akteure führt. Allerdings ist hier zu betonen, dass es nie ein „goldenes Zeitalter“ gab, in dem humanitäre Helfer/innen unbeschränkten und ungefährdeten Zugang zu allen Bedürftigen gehabt hätten. Kriegsakteure haben die Bereitstellung von Hilfe schon immer beeinflusst und oft erschwert. Neu an der Entwicklung ist, dass die Gewährung oder Verhinderung von humanitärer Hilfe bewusst in das politische Kalkül der Kriegsakteure eingebunden wird, dass sie politisiert und damit instrumentalisiert wird. Aber auch die Anti-Terrorismus-Gesetzgebung hat zur Politisierung beigetragen, weil Hilfsorganisationen in manchen Kontexten z.B. nur die Bevölkerungsgruppen unterstützen können, die nicht in geographischen Gegenden leben, in denen als terroristische Vereinigungen eingestufte Gruppierungen an der Macht sind. Manche Projekte werden erst gar nicht begonnen, weil die Gefahr zu groß ist, dass Hilfsorganisationen auch bei Wahrung größter Neutralität allein wegen ihrer physischen Präsenz in dem Gebiet der Zusammenarbeit mit diesen Gruppierungen beschuldigt werden.

Der humanitäre Imperativ wird in vielen Kontexten teilweise durch politische Zielsetzungen verdrängt, was zu einer weiteren Verschlechterung der Rahmenbedingungen für die Leistung von neutraler unparteiischer Hilfe führt. Diese Entwicklung wird im Bericht nicht ausreichend beleuchtet und hätte zu den „gewachsenen Herausforderungen“ unbedingt dazugehört. Im geographischen Teil werden die Schwierigkeiten mehrfach erwähnt, aber es fehlt an einer übergeordneten Darlegung der Anstrengungen der Bundesregierung in diesem Bereich. Zum Beispiel gehört zu den Verantwortlichkeiten im Nachgang des humanitären Weltgipfels auch das verstärkte politische Engagement für die Einhaltung des humanitären Völkerrechts, was auch Kernbestandteil der Arbeit der Bundesregierung in diesem Bereich sein sollte. Hier ist aktuell positiv zu erwähnen, dass dieser Aspekt als ein Kernbestandteil der deutschen Agenda für die Mitgliedschaft im Sicherheitsrat angegeben wird.

Die Berücksichtigung humanitärer Prinzipien allein reicht aber nicht aus, um den „humanitarian space“ wieder zu vergrößern. Die Qualität, Relevanz und Effektivität der geleisteten Hilfe ist ebenso wichtig, um ihre Akzeptanz durch die verschiedenen Akteure zu steigern. Wertschätzung für und Vertrauen in die Arbeit von Hilfsorganisationen vergrößern den Spielraum, den sie haben. Die Relevanz der Hilfe hängt entscheidend davon ab, dass sie sich am größten Bedarf der betroffenen Menschen orientiert.

Kriterien für und Schwerpunkte der Mittelvergabe

Der Bericht betont an mehreren Stellen, einziges Kriterium für die Vergabe der Hilfe sei „die Not der Menschen und der sich daraus ergebende Hilfsbedarf“ (Seite 6). Andererseits findet sich aber keine Gegenüberstellung des Bedarfs in den verschiedenen Krisen einerseits und den dort jeweils verausgabten Mitteln andererseits. Damit ist es nicht möglich zu analysieren, ob die Mittel tatsächlich nur nach dem Bedarf und damit dem humanitären Prinzip der Unparteilichkeit gewährt wurden oder ob noch andere Kriterien eine Rolle gespielt haben. Die zur Verfügung gestellten jährlichen Übersichten zeigen, dass die größten Krisen abgedeckt wurden, aber es geht nicht hervor, wie die Mittelvergabe im Verhältnis zum von den UN ermittelten Bedarf gestanden hat. In die Palästinensischen Gebiete sind 2017 mit 24,5 Mio. € fast ebenso viel Mittel geflossen wie in die DR Kongo (26,8 Mio. €), 2016 bekamen die Gebiete sogar fast 50% mehr Mittel als der Kongo. Diese Vergabeentscheidung lässt sich mit dem Hilfsbedarf alleine nicht erklären: Der ermittelte Bedarf lag für die Palästinensischen Gebiete 2017 bei 552 Mio. USD, für die DR Kongo bei 813 Mio. USD. Also um 47% höher, während die Bundesregierung nur 9,4% mehr Mittel zusagte.

Derzeit sind die sog. Humanitarian Response Pläne der UN das einzige Mittel, den Gesamtbedarf in einem Land zu quantifizieren und die Bedarfe in verschiedenen Ländern miteinander zu vergleichen. Sie geben eine Orientierung, sind aber wegen ihrer von Land zu Land oft sehr unterschiedlichen Qualität als Referenzinstrument reformbedürftig. Diese Reform, die beim Humanitären Weltgipfel beschlossen wurde, sollte von Deutschland noch stärker eingefordert werden.

Ausreichende sowie richtige Priorisierung der Mittelvergabe und Transparenz

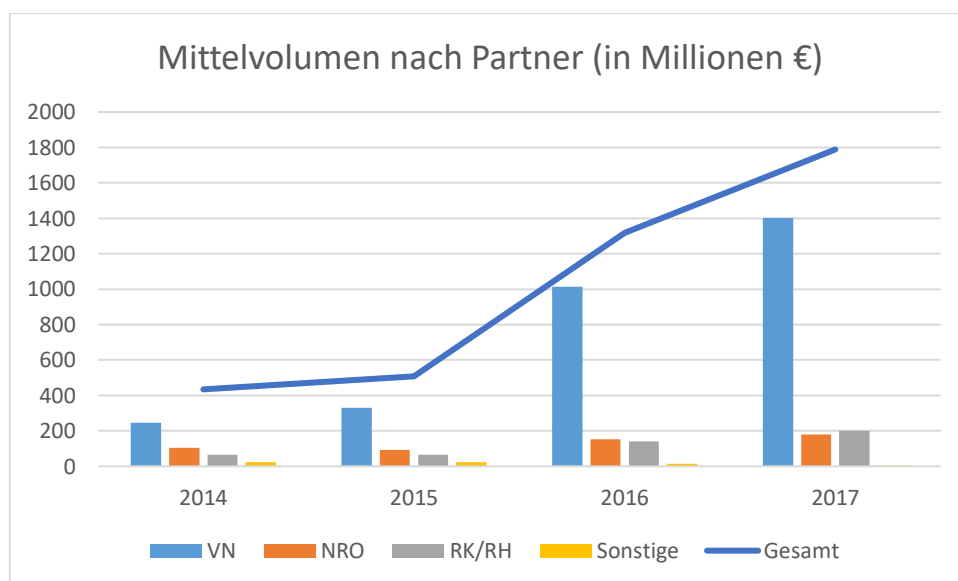
Die Nennung von insgesamt 42 regionalen sowie acht thematischen Schwerpunkten im zweiten Teil des Berichts wirft zunächst die Frage auf, ob Deutschland ausreichend geographische und thematische Prioritäten setzt. Die reine Anzahl der genannten geographischen Schwerpunkte lässt hier Zweifel aufkommen und insbesondere im Bereich der thematischen Schwerpunkte ist eine Priorisierung nicht ohne weiteres ersichtlich. Der Bericht sagt zum Beispiel, die humanitäre Gesundheitshilfe habe sich „zu einem wichtigen Bestandteil der deutschen humanitären Hilfe“ entwickelt, es bleibt aber im Unklaren, was dies bedeutet. Der Bericht erwähnt im Einzelnen nur die EU-Weißhelm-Initiative bzw. das Europäische Medizinkorps, das möglicherweise in der Öffentlichkeitsarbeit eine große Rolle gespielt hat, das aber im breiten Spektrum der humanitären Gesundheitsversorgung weltweit nur eine Nischenrolle ausfüllt. Viel wichtiger ist die Erst- und Basisversorgung, insbesondere von Binnenvertriebenen und Flüchtlingen, zu der so gut wie keine weiteren Informationen vorliegen. Auch lässt der

Bericht keine Schlussfolgerungen zu, wie sich die Finanzierungszusagen für diesen Sektor entwickelt haben. Bei den Ausführungen zum Bereich Wasser- und Sanitärversorgung, Hygiene (WASH) wird auf die große Expertise deutscher Organisationen in diesem Bereich verwiesen, aber auch hier bleibt offen, ob sich dies in einem Mittelzuwachs für diese Organisationen widerspiegelt.

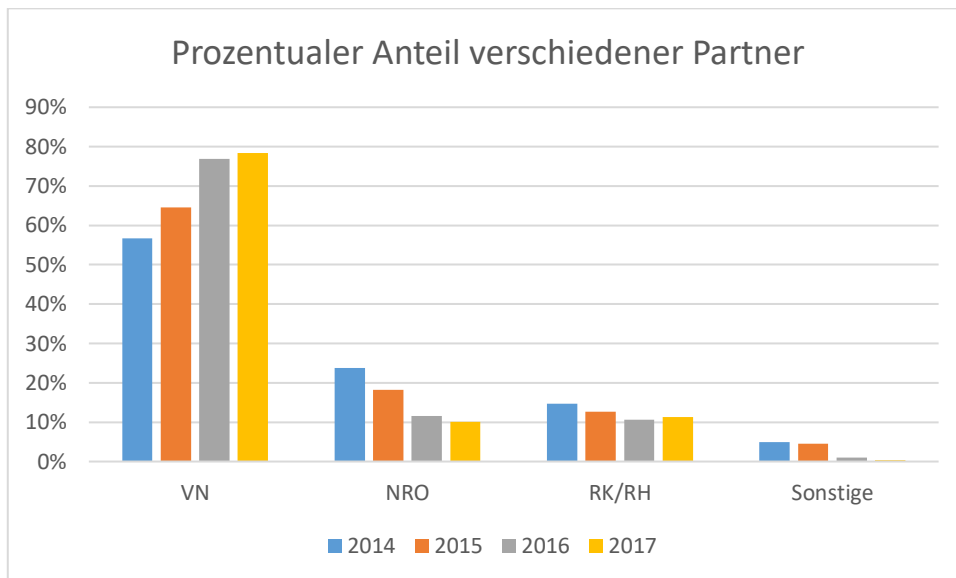
Der Bericht reiht die inhaltlichen Themen im Wesentlichen nur aneinander ohne Auskunft darüber zu geben, worin nun wirklich die Schwerpunktsetzung besteht. Zudem steht die Frage im Raum, ob die derzeitige Personalausstattung es zulässt, ein so breites Themenspektrum in der nötigen fachlichen Tiefe zu bearbeiten. Obwohl ein Geber in der jetzigen Größenordnung Deutschlands natürlich breit aufgestellt sein muss, braucht auch ein großer Geber ein gewisses Maß an Profilschärfe und einen Markenkern, durch den er sich von anderen Gebern unterscheidet. Hier wären eine klarere Positionierung Deutschlands und auch ein gewisser Mut zur Lücke aus fachlicher Sicht zu empfehlen.

Auf der Basis der begrenzt verfügbaren Daten im Bericht lässt sich nur schwer beurteilen, ob die Hilfe „richtig priorisiert und zukunftsfähig“ ist. Für diese Analyse bedarf es zweierlei: zum einen sollte der Mittelvergabeprozess beschrieben werden, d.h. es sollten die Kriterien aufgeführt werden, gemäß derer über die Verteilung der Mittel entschieden wird (Bedarf, Prioritäten, Präsenz und Kapazität der Partner, Finanzierungen durch andere Geber etc.). Darüber hinaus sollte der Mittelvergabeprozess – wer entscheidet wann auf welcher Grundlage – besser dokumentiert werden. Darüber hinaus bedarf es einer größeren Transparenz über die erfolgte bzw. geplante Verteilung der Mittel, wie sie viele andere Geber pflegen. Schweden, Dänemark, Norwegen, die Niederlande oder Großbritannien zum Beispiel haben online-Plattformen¹, auf denen jede Zuwendung eingesehen werden kann und die damit eine konkrete Beurteilung erlauben, ob die in den Strategien und sonstigen Policy-Dokumenten vorgegebenen Schwerpunkte auch in der Mittelallokation abgebildet sind.

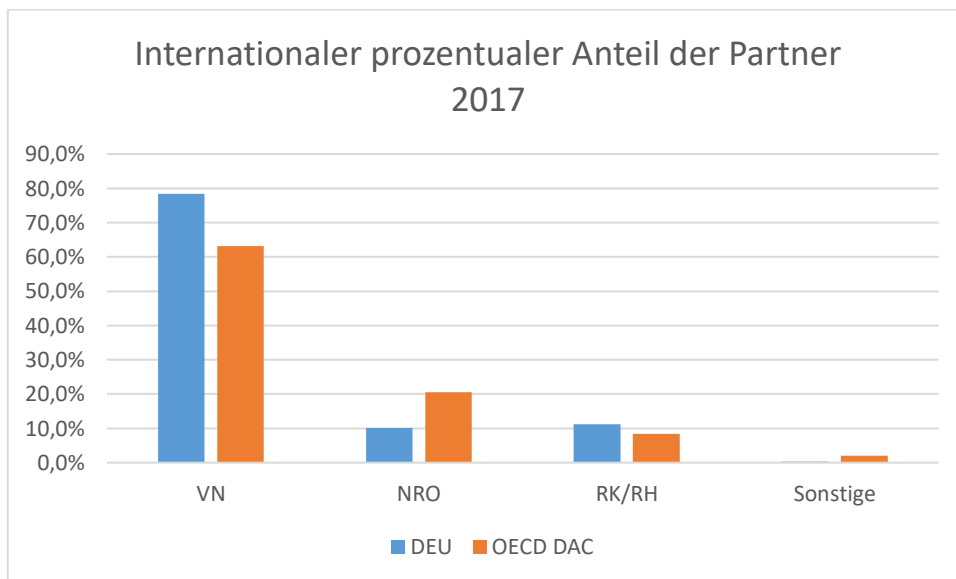
Diese Plattformen erlauben darüber hinaus einen detaillierten Einblick in die Auswahl der Partner, was der Bericht der Bundesregierung ebenfalls nur cursorisch ermöglicht. Die in der Anlage 2 genannten Zahlen sind stark aggregiert und lassen nur eine oberflächliche Analyse zu. Dennoch fällt auf, dass nicht nur das Gesamtvolumen der Mittelvergabe an die VN im Berichtszeitraum stark gestiegen ist, sondern auch ihr prozentualer Anteil an den jährlichen Mitteln:



¹ www.openaid.se; www.openaid.um.dk; <http://udtilskudd.regjeringen.no>; www.openaid.nl; www.devtracker.dfid.gov.uk



Der Vergleich mit der Vergabepaxis aller OECD DAC Geber² zeigt, dass die Bundesregierung deutlich mehr Mittel über die VN und deutlich weniger Mittel über NRO vergibt als die anderen OECD DAC Geber:



Der Bericht besagt zur Wahl der Partner: „Das Auswärtige Amt trifft seine Finanzierungsentscheidungen aufgrund der spezifischen Mandate und Stärken der jeweiligen Organisationen und deren Fähigkeit, in humanitären Krisensituationen die jeweils dringendsten humanitären Bedarfe zu decken.“ Legt man diese Aussage zugrunde so muss festgestellt werden, dass die anderen OECD DAC Geber entweder deutlich weniger von der Fähigkeit der VN überzeugt sind und / oder sie die Fähigkeit der NROs deutlich besser bewerten. Es wäre wünschenswert, diese unterschiedlichen Auffassungen näher zu beleuchten bzw. besser zu begründen.

Darüber hinaus ist anzunehmen, dass auch die administrativen Rahmenbedingungen eine Rolle spielen bei der Entscheidung, über welchen Partner Mittel vergeben werden. Zum einen betrifft das den Zeitpunkt der Bereitstellung von Geldern: überplanmäßige Mittel, die der Bundestag erst zum Jahresende hin bereitstellt, können de facto nur über die VN abgewickelt werden, da kaum eine NRO in der Lage ist, in wenigen Wochen Millionenbeträge sinnvoll auszugeben. Die VN haben haushaltstechnisch viel

² Alle Vergleichszahlen aus Development Initiatives, Global Humanitarian Assistance Report 2018.

bessere Möglichkeiten, Zahlungen zu verrechnen. Wenn der Bundestag also die deutsche Zivilgesellschaft im Bereich der humanitären Hilfe stärker fördern will, muss er die Mittel rechtzeitig bewilligen.

Zum anderen ist der Stellenzuwachs in den mit humanitärer Hilfe betrauten Referaten im Auswärtigen Amt nicht proportional zum Mittelaufwuchs verlaufen, was ebenfalls die Vergabe über die VN begünstigt, da die Mittelbewirtschaftung über sie deutlich weniger aufwändig ist. Der Personalaufwand für die Mittelvergabe darf aber kein Kriterium dafür sein, wo und wie Gelder verausgabt werden. Und obwohl die Verfasserin in diesem Kritikpunkt mit Venro³ übereinstimmt, schließt sie sich deren Forderung nach einem Finanzierungsanteil für NRO von 25% nicht an. Diese Quote wird auch international nicht erreicht und widerspricht dem im Bericht korrekt formulierten Anspruch, immer die Institution zu fördern, die den dringendsten Bedarf am besten decken kann. Das muss nicht notwendigerweise eine deutsche NRO sein. Außerdem sollten auch internationale NRO Zugang zu deutschen Geldern haben, wenn sie über den besten Zugang zur betroffenen Bevölkerung in einem bestimmten Gebiet verfügen. Dies entspricht gängiger internationaler Praxis, auch deutsche Organisationen beantragen Projekte bei anderen Regierungen.

Fragenkomplex Instrumente zur Umsetzung

Unter diesem Punkt sind die Antworten zu den Fragen A 1, B 1, B 2, B 3 und B 6 zusammengefasst.

Humanitäre Diplomatie

Wie oben bereits ausgeführt kommt der humanitären Diplomatie eine ganz entscheidende Rolle zu, um den Zugang zu bedürftigen Menschen zu verbessern. Allerdings müssen hier neben den zu verstärkenden staatlichen Aktivitäten auch die Aktivitäten der Hilfsorganisationen selbst ins Blickfeld rücken. Hier sind zunächst prominente Akteure zu nennen wie das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK), das in diesem Bereich eine wichtige Vorreiterrolle spielt. Hierzu gehört auch OCHA⁴, das in vielen Kontexten wichtige Arbeit für die Verbesserung des Zugangs leistet, indem es z.B. mit bewaffneten Gruppierungen über humanitäre Korridore verhandelt oder bei Regierungen, wie z.B. in Syrien, Genehmigungen für humanitäre Hilfskonvois erwirkt. Unter anderem um diese Rolle zu stärken, sollte Deutschland seine Kernbeiträge an OCHA erhöhen und verstetigen.

Zur humanitären Diplomatie im weiteren Sinne gehören aber auch Verhandlungen von NRO mit bewaffneten Gruppen in ihrem jeweiligen Projektgebiet. Deutsche NRO haben hier in der Regel weniger Erfahrung, was dazu führt, dass sie sich in kriegerischen Kontexten mit ihren Projektaktivitäten oft nicht bis an die „vorderste Front“ vorwagen. Hierzu sollten sie aber durch den gezielten Ausbau entsprechender Sicherheitskapazitäten ermuntert werden, denn dort ist der humanitäre Bedarf fast immer höher als in verhältnismäßig sicheren Gebieten im Hinterland.

Digitalisierung

Das derzeit wichtigste Beispiel für die Nutzung digitaler Technik in der humanitären Hilfe ist die Verteilung von Bargeld, fast immer über elektronische Karten oder Mobilfunk-Bezahldienste. Der Bericht listet Bargeldhilfen als ein prominentes Beispiel für Innovation und bekräftigt den Willen, diese auch in Zukunft weiter auszubauen. Dies ist zu begrüßen, allerdings fällt auf, dass keine Angaben zum derzeitigen Stand der deutschen Förderung erfolgen. Der Bericht bedauert, dass 2016 weltweit nur ca. 10% der Hilfe in bar oder als Gutscheine geleistet wurde, ob Deutschland aber darüber oder darunter

³ Venro, Humanitäre Hilfe braucht starke NRO – Stellungnahme zum Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland, Januar 2019.

⁴ Office for the Coordination of Humanitarian Affairs

liegt, ist nicht bekannt. Auch hat sich Deutschland, anders als z.B. Großbritannien und verschiedene internationale NRO, beim humanitären Weltgipfel kein Ziel gesteckt, in welchem Zeitraum welcher Prozentsatz erreicht werden soll. Damit ist es nicht möglich zu erfassen, wie erfolgreich die Bundesregierung ist in ihren Bemühungen, humanitäre Hilfe in Form von Bargeld zu leisten. Eine systematische Datenerfassung und Veröffentlichung wäre hier dringend erforderlich und wird eigentlich auch im Rahmen der Berichterstattung zum Grand Bargain gefordert. Auch hier arbeiten andere Geber deutlich transparenter als die Bundesregierung.

Der zweite wichtige Einsatzbereich von digitaler Technik ist die biometrische Erfassung der Menschen, die auf Hilfe von außen angewiesen sind. Hier sind vor allem VN-Organisationen wie das WFP und das UNHCR führend und Erfolge in der Aufdeckung großer Korruptionsskandale, wie z.B. in der ugandischen Flüchtlingsbehörde, wären ohne diese Technik nicht möglich gewesen. Sie hilft sicherzustellen, dass sich einzelne Bedürftige nicht durch Mehrfachregistrierungen zusätzliche Unterstützung erschleichen, die dann an anderer Stelle anderen Bedürftigen wegen Budgetknappheit versagt werden muss.

Allerdings sind Hilfsorganisationen erst am Anfang ihrer Bemühungen, mit den so erhobenen Daten angemessen sensitiv umzugehen. Dies betrifft vor allem Kontexte, in denen die Regierung Teil eines Konfliktes ist, in dem die humanitäre Hilfe insbesondere einer z.B. ethnischen Minderheit zukommt oder in der es aus anderen Gründen für die Betroffenen gefährlich ist, wenn ihre Daten eingesehen werden. Trotz dieser Risiken ist die Nutzung von digitaler Technik hier allemal besser als die traditionelle Erhebungsmethode mit Bleistift und Papier, das in dicken Aktenordnern abgeheftet wird, die in den Büros der Organisationen über Jahre vollkommen ungeschützt im Regal stehen.

Neben dem Datenschutz ist die Datennutzung als „common humanitarian good“ wichtig. Einzelne Hilfsorganisationen sollten keine Daten-Silos bauen, sondern ihre jeweiligen digitalen Plattformen interoperabel gestalten, so dass sie allen Akteuren zur Verfügung stehen bzw. miteinander kommunizieren können. Außer in den oben genannten Fällen sollen diese Plattformen möglichst anschlussfähig an nationale Systeme sein. Dies erleichtert auch den Übergang von humanitärer Hilfe zu Entwicklungszusammenarbeit in Kooperation mit der nationalen Regierung.

Ein dritter Einsatzbereich ist die Nutzung von Smartphones und Tablets bei Umfragen und im Monitoring der Projektumsetzung. Daten können sehr viel schneller erhoben werden, was den Zeitaufwand auch für die Interviewten reduziert. Daten werden ohne Übertragungsirrtümer und nahezu in Echtzeit in die Verarbeitungsprogramme eingespeist und die Qualitätskontrolle kann sofort erfolgen, was die Genauigkeit und damit die Aussagekraft der Ergebnisse entscheidend verbessert. So gewonnene Einsichten sind belastbarer und können deutlich schneller für Entscheidungen genutzt werden. Per Telefon oder App haben auch die Betroffenen die Möglichkeit, Kommentare und Reklamationen bzgl. geleisteter Hilfe direkt in die Hotlines der Hilfsorganisationen einzuspeisen.

Lokalisierung

Der Bericht identifiziert die Stärkung lokaler Akteure als „zentrales Thema für die deutschen Selbstverpflichtungen“ (S. 33) im Rahmen des Grand Bargain. Mit einem erreichten Anteil von etwa 20% ist das Ziel (25%) also nicht mehr allzu weit entfernt. Allerdings sollte die Bundesregierung konsequent darauf dringen, dass Finanzierungsvorteile, wie z.B. die neu eingeführte Verwaltungskostenpauschale, von den direkten Vertragspartnern des Auswärtigen Amtes auch anteilig zum Projektvolumen an deren lokale Partner weitergeleitet werden. Dies ist derzeit noch nicht überall der Fall.

Es ist sehr zu begrüßen, dass Deutschland sich nun auch signifikant an humanitären Länderfonds beteiligt. Diese sind ein sehr gut geeignetes Instrument, lokale Akteure direkt zu finanzieren, ohne den mitunter kostspieligen „Umweg“ über eine internationale NRO zu nehmen. In deren Interesse sollte sich die Bundesregierung in den Gremien der gemeinschaftlichen Finanzierungsinstrumente noch stärker dafür einsetzen, dass auch die VN Finanzierungsvorteile an lokale Partner weitergeben, wie z.B. die

Gewährung überjähriger Mittel, die für größere Planbarkeit, zur vorausschauenden Planung und zum längerfristigen Aufbau lokaler Kapazitäten nötig sind. Zu oft fordern gerade VN-Agenturen von ihren Gebern eine größere Flexibilität in der Gewährung der Mittel, geben ihrerseits diese Vorteile aber nicht an die eigenen Partner weiter.

Der do no harm-Ansatz

Die Notwendigkeit, Konflikten zwischen der lokalen Bevölkerung und Vertriebenen bzw. Flüchtlingen vorzubeugen, ist mittlerweile fast überall Standard in der Umsetzung von Hilfsmaßnahmen. Dies ist ausdrücklich zu begrüßen. Neue internationale Vereinbarungen wie z.B. das im Bericht erwähnte Comprehensive Refugee Response Framework ermöglichen hier wichtige neue Handlungsansätze, z.B. in den Verhandlungen mit den Regierungen der Aufnahmeländer, aber auch bei der Verwendung von bi- und multilateralen Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit. Wie der Bericht im Eingangskapitel richtig feststellt, sind humanitäre Notlagen immer weniger akute Ereignisse, sondern ziehen sich über Jahre bzw. Jahrzehnte hin. 2016 gingen 74% der internationalen Mittel für humanitäre Hilfe in Länder bzw. Krisenkontexte, die schon seit mehr als 8 Jahren humanitäre Hilfe beziehen. Dies bedeutet, dass die angemessene Unterstützung der aufnehmenden Bevölkerung, der Ausgleich und die Förderung von gemeinsamen Interessen von Anfang an Teil der Hilfsmaßnahmen sein und über die Jahre kontinuierlich ausgebaut werden muss. Allerdings muss hier auch darauf geachtet werden, dass die Regierung, insbesondere im Falle eines Gastlandes, die Hilfe nicht politisiert und keine unzumutbaren Bedingungen für die Durchführung der Hilfsmaßnahmen stellt, die z.B. dem Grundsatz der Unparteilichkeit widersprechen würden.

Fragenkomplex Entscheidungsfindung, Geberkoordinierung und Expertise vor Ort

Unter diesem Punkt sind die Antworten zur Frage B 4 zusammengefasst.

Entscheidungsfindung und Geberkoordinierung

Der oben beschriebene Bedarf an größerer Transparenz bzgl. der Mittelverwendung zeigt auf, dass die Entscheidungsfindung, wo und über welche Partner Mittel verausgabt werden, ein komplexer Prozess ist. Er wird maßgeblich beeinflusst durch den vorgefundenen bzw. errechneten Bedarf, durch die Präsenz und Fähigkeiten möglicher Partner sowie durch die administrativen Rahmenbedingungen. Darüber hinaus muss aber auch sichergestellt werden, dass die Gelder in Abstimmung mit anderen Gebern verausgabt werden.

Deutschland war 2017 der zweitgrößte Geber weltweit und wie der Bericht feststellt, ergeben sich daraus neue Herausforderungen an die Rolle Deutschlands im internationalen humanitären System. Der Bericht veranschaulicht sehr gut, wie sich das Auswärtige Amt auf der Ebene der europäischen Hauptstädte bzw. in Genf und New York fachlich einbringt und mit den anderen Gebern koordiniert. Auch zeigt der Bericht die gute Abstimmung mit der Zivilgesellschaft in Deutschland. Allerdings wird die Präsenz und Einflussnahme vor Ort, d.h. in den Krisenländern selbst, ausgeblendet, was bedauerlich ist, da nicht alle Fragen, die für die Relevanz der deutschen humanitären Hilfe entscheidend sind, in Berlin beantwortet werden können.

Fachliche Expertise und Präsenz vor Ort

In den Krisenländern verfügt das internationale humanitäre System über verschiedene etablierte Foren, wie z.B. das Humanitarian Country Team, in denen eine Vielzahl strategischer und operativer Entscheidungen gefällt werden, die für die Qualität und Relevanz der Mittelallokation und -verwendung maßgeblich sind. Andere große Geber haben daraus die Konsequenz gezogen, vor Ort Fachkräfte

zu platzieren, um personell gemäß ihres finanziellen Gewichts präsent zu sein. So verfügt die Europäische Kommission - bei einem mittlerweile etwas geringeren Finanzvolumen als Deutschland - über etwa 140 humanitäre Expert/innen, die in den großen Krisenländern präsent sind und Finanzierungsentscheidungen fachlich vorbereiten sowie die Generaldirektion für Humanitäre Hilfe und Zivilschutz vor Ort repräsentieren. Großbritannien hat ein ähnlich umfangreiches Netzwerk an Spezialist/innen vor Ort, ebenso die Vereinigten Staaten, wenn auch nicht ganz so personalstark. Durch diese Fachkräfte verfügen diese drei Geber vor Ort über überproportional viel Sachverstand, den sie für die fachliche Qualitätssicherung laufender Projekte einsetzen. Darüber hinaus führt diese Präsenz zu einer höheren Sichtbarkeit und Wahrnehmbarkeit der Aktivitäten und insgesamt stärkt sie das Gewicht und den Einfluss dieser Länder auf die Diskussion und die Entscheidungen vor Ort.

Deutschland ist der einzige Geber dieser Größenordnung, der weiterhin Generalist/innen in den Botschaften mit diesen Aufgaben betraut. Diese müssen zudem die Zuständigkeit für die Fragen der humanitären Hilfe oft neben anderen Zuständigkeiten ausführen. Dieses Modell wiederum entspricht eher dem eines kleineren Gebers wie z.B. den Niederlanden.

Deutschland engagiert sich erfreulicherweise auch sehr viel stärker in humanitären Gemeinschaftsfonds und hat 2017 bereits umgerechnet 205 Mio. USD in Fonds auf Länderebene investiert. Diese Fonds werden durch Beratungsgremien verwaltet, in denen die wichtigsten einzahlenden Geber einen Sitz haben. Großbritannien kann hier seine Fachkräfte entsenden, Deutschland nicht. Auch aus diesem Grund muss die fachliche „Lücke“ vor Ort dringend mit Expertinnen und Experten gefüllt werden, zumindest in den wichtigsten Krisenkontexten. Die Bundesregierung muss ihrer Stellung als zweitgrößtem Geber entsprechend auftreten und mit am Tisch sitzen, wenn wichtige Entscheidungen gefällt werden. Und dieser Tisch steht sehr häufig nicht in Berlin oder Brüssel, sondern in Beirut oder Bangui.

Fragenkomplex humanitäre Krisen in verschiedenen Weltregionen

Südsudan

Der Südsudan gehört zu der Region, in der – wie auf Seite 21 beschrieben – der Fokus lag „auf langanhaltenden und komplexen Krisenlagen, die von Konflikten geprägt und von Naturkatastrophen – oft bedingt durch Klimawandel und das El Nino-Klimaphänomen – verschärft wurden.“ Auf Seite 22 findet sich die Information, dass der bewaffnete Konflikt eine anhaltend schwere Hungerkrise verursacht hat. Damit macht der Bericht korrekt deutlich, dass die Krise im Südsudan zunächst einmal ein Ergebnis des Bürgerkrieges ist und macht nicht primär den Klimawandel verantwortlich. Die Konfliktursachen im Südsudan sind insgesamt jedoch komplex und beinhalten auch vom Klimawandel bedingte Veränderungen in der Lebensführung verschiedener ethnischer Gruppen. Diese im Detail auszuführen, würde aber den Rahmen einer Stellungnahme sprengen. Es sei hier nur stellvertretend auf die Berichte und Analysen der International Crisis Group zu diesem Themenkomplex verwiesen.⁵

Jemen

Der Vierjahresbericht der Bundesregierung ist nicht die geeignete Plattform, über die Ursachen der gelisteten humanitären Krisen zu berichten. Dies ist zum einen gar nicht Aufgabe der humanitären Hilfe, zum anderen gibt es eine Vielzahl von Dokumenten, in denen dies geleistet wird. Auch hier sei stellvertretend auf die Arbeit der International Crisis Group verwiesen.⁶

⁵ <https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/south-sudan>

⁶ <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/yemen>

Fazit

Der Bericht zeigt, dass die deutsche humanitäre Hilfe im Vergleich zum Vorgängerbericht 2010 – 2013 einen Quantensprung gemacht hat. Die Empfehlung der unabhängigen Evaluierung der humanitären Hilfe aus dem Jahr 2011, die deutsche humanitäre Hilfe grundlegend neu aufzustellen, wurde erfolgreich umgesetzt und Deutschland ist in der Liga der ganz großen Geber angekommen. Dies ist ein sehr erfreuliches Ergebnis umfangreicher Anstrengungen der Verantwortlichen im Auswärtigen Amt, in enger Zusammenarbeit mit den verschiedenen Partnern.

Allerdings bedeutet dies auch, dass sich Deutschland jetzt an den Maßstäben messen lassen muss, die für die großen Geber gelten. Die strategische Ausrichtung und Priorisierung der Mittelverwendung fällt hier ins Auge. Angesichts von 42 gelisteten geographischen und 8 thematischen Schwerpunkten wird empfohlen, das Profil weiter zu schärfen und, wo nötig, auch Mut zur Lücke zu zeigen. Ein großer Geber muss breit aufgestellt sein, darf aber die Mittel auch nicht zu breit streuen, sonst leidet die strategische Orientierung.

Die anderen Geber – und nicht nur die großen - arbeiten bezüglich ihrer Mittelvergabe deutlich transparenter: zum einen hinsichtlich des Prozesses, wie über die Mittelallokation entschieden wird, und zum anderen hinsichtlich des Ergebnisses, d.h. wie viel Geld für welche Projekte und Partner zugesagt wurde. Deutschland sollte diesem guten Beispiel schnellstmöglich folgen und ebenfalls höhere Transparenz herstellen.

Zudem wurde aufgezeigt, dass ein großer Geber nicht nur in den internationalen Abstimmungsprozessen und Steuerungsgremien angemessen vertreten sein muss, sondern auch mit fachlicher Expertise vor Ort. Mit einer gestärkten Außenstruktur würde die deutsche humanitäre Hilfe vor Ort dann auch noch angemessener sichtbar.

Die wichtigste Aufgabe für die nächsten vier Jahre besteht nun darin, die Quantität der Mittel beizubehalten und die erreichten Veränderungen im Bereich der Qualität weiter zu konsolidieren.