



Ausschuss für
Menschenrechte

Sitzung am: **28. Feb. 2007**

Öffentliche Anhörung

Ausschuss für Menschenrechte

16(17)0051

Aussch.Drucks. 16. Wahlperiode

Stellungnahme von Caritas international zum

Bericht der Bundesregierung

über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland 2002 – 2005

im Rahmen der öffentlichen Anhörung im Bundestagsausschuss für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages am 28. Februar 2007

Vorbemerkung

Caritas international bedankt sich für die Einladung, zum jüngsten Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland Stellung zu nehmen. Wie der Bericht ausweist, hat die deutsche Caritas im Berichtszeitraum 2002 bis 2005 weltweit rund 160 Mio. Euro für humanitäre Hilfsprogramme aufgewendet. Zwar wurde der überwiegende Teil dieser Hilfen aus privaten Spenden finanziert, aber ein nicht unerheblicher Anteil stammt aus Mitteln des Auswärtigen Amtes und des BMZ. Für das darin zum Ausdruck kommende Vertrauen in unsere internationale Arbeit möchten wir uns an dieser Stelle ausdrücklich bedanken.

Unsere Stellungnahme zum Bericht der Bundesregierung verbinden wir auch mit einigen grundsätzlichen Anliegen an die Politik der humanitären Hilfe der deutschen Regierung, auf die am Ende näher eingegangen wird.

1. Allgemeines

Regelmäßige Berichte der Bundesregierung über die humanitäre Hilfe gibt es seit 1965. Seit 1993 werden sie auf der Grundlage eines Bundestagsbeschlusses jeweils für eine Legislaturperiode erstellt. Dem jetzt vorgelegten Bericht kann eine deutliche Qualitätsverbesserung bescheinigt werden. Frühere Berichte krankten daran, dass sie einerseits vergleichsweise spät nach dem Berichtszeitraum veröffentlicht wurden und andererseits zwar viel statistisches Material enthielten, aber wenig aussagekräftig im Bezug auf Ziele, inhaltliche Ausrichtung, Schwerpunkte und Herausforderungen der

deutschen humanitären Hilfe. Es ist daher sehr zu begrüßen, dass der neueste, 123 Seiten umfassende Bericht der Bundesregierung nicht nur wesentlich schneller veröffentlicht wurde, sondern auch deutliche inhaltliche Verbesserungen aufweist. Erstmals liegt der narrative Teil des Berichts auch als handliche Broschüre vor (d.h. als Druckversion im Din-A-5-Format ohne den umfangreichen Tabellenteil), was die Chancen erhöht, dass das Werk nicht nur von Insidern und hartgesottenen Lesern von Bundestagsdrucksachen überhaupt zur Kenntnis genommen wird.

Gleich zu Beginn wird ein besonderes Merkmal der deutschen humanitären Hilfe hervorgehoben: „Die Bundesregierung leistet...humanitäre Hilfe, indem sie geeignete Hilfsorganisationen finanziell unterstützt“, und „Die eigentlichen Träger der Hilfe sind nationale und internationale Nichtregierungsorganisationen und deren Partnerorganisationen in den betroffenen Ländern sowie internationale Organisationen...“ (S. 7)¹. Aus NRO-Sicht ist diese Betonung des Subsidiaritätsprinzips für die deutsche humanitäre Hilfe von hoher politischer Relevanz, weil auf der internationalen Ebene die Entwicklung eher gegenläufig ist und ein deutlicher Trend zu einer Zentralisierung und Monopolisierung der Hilfen unter UN-Koordination, verbunden mit einer Abwertung der Rolle von unabhängigen Hilfsorganisationen, konstatiert werden muss. Wir möchten in diesem Zusammenhang auf die wichtige Rolle lokaler Partnerorganisationen hinweisen, die im Bericht kaum erwähnt werden. Sie sind die eigentlichen Träger der Hilfsmaßnahmen, sie repräsentieren die Zivilgesellschaft und sie sind die Garanten für eine präventive und nachhaltige Katastrophenhilfe. Deshalb liegt für Caritas die Zukunft der humanitären Hilfe im Aufbau und in der Stärkung lokaler Hilfestrukturen. Von internationalen Gebern und auch im EU-Kontext wird einer solcher methodischer Ansatz leider nur selten honoriert und gefördert.

Bemerkenswert ist auch, dass der Bericht zumindest zu Beginn auf die kontroverse Problematik des „Verhältnisses von Hilfsorganisationen und Streitkräften in der humanitären Hilfe“ und auf die „Rolle humanitärer Organisationen in integrierten Missionen der Vereinten Nationen“ (S. 8) verweist, ohne jedoch ausführlicher auf Detailfragen hierzu einzugehen. Auch hier zeichnen sich in den letzten Jahren Entwicklungen ab, die das Selbstverständnis von NRO sehr grundsätzlich berühren und ihre Unabhängigkeit zunehmend in Frage stellen².

Positiv gegenüber früheren Berichten fällt auf, dass den Aspekten der Qualität in der humanitären Hilfe nun hohe Bedeutung beigemessen wird (z.B. ausführliche Darstellung des Sphere-Projekts ab S. 15). Damit wird anerkannt, dass die Anforderungen an die Qualität der humanitären Hilfe gestiegen sind und die Akteure sich zu Recht einer kritischeren Überprüfung unterziehen müssen, was die Wirksamkeit, Effizienz, Anpasstheit, Transparenz und weitere Qualitätsmerkmale ihrer Projektarbeit angeht. Deutsche humanitäre NRO haben sich zur Einhaltung von Prinzipien, Grundsätzen und Qualitätsstandards verpflichtet, wie sie etwa in den „12 Grundregeln für die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland“ (S. 32 f.), im Code of Conduct, im Sphere Project

¹ Die angegebenen Seitenzahlen beziehen sich auf die als auf der Website des AA veröffentlichte pdf-Version des Berichts; www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/HumanitaereHilfe/BerichtBuReg2002-2005.html

² Auf diese Problematik wird die Stellungnahme der Deutschen Welthungerhilfe näher eingehen?

oder in den von VENRO 2005 erarbeiteten Qualitätskriterien in der humanitären Hilfe zum Ausdruck kommen³.

Besonders hervorzuheben ist die gute Zusammenarbeit zwischen mit der humanitären Hilfe befassten Regierungsstellen und zivilen Hilfsorganisationen im Koordinierungsausschuss humanitäre Hilfe (im Bericht S. 31). Für Caritas international liegt die politische Bedeutung dieses Gremiums darin, dass hier ein „Forum für den Dialog zwischen der Bundesregierung und den Hilfsorganisationen“ und damit ein institutioneller Rahmen geschaffen ist, wo Hilfsorganisationen ihre Anliegen, Sorgen und Fragen an die deutsche Regierung formulieren können. Im Sinne eines Dialogs auch mit den politisch Verantwortlichen würden wir uns gelegentlich eine stärkere Präsenz von Abgeordneten wünschen (jedenfalls dann, wenn politisch brisante Themen auf der Tagesordnung stehen, wie das vielleicht demnächst im Zusammenhang mit dem geplanten EU-Policy Statement zur humanitären Hilfe der Fall sein dürfte).

Noch eine allgemeine Anmerkung zu einem Aspekt, der ganz am Ende des Berichts angesprochen wird, nämlich dass die deutsche humanitäre Hilfe im internationalen Vergleich schlecht abschneidet (gemeint ist hier quantitativ, nicht qualitativ), und dass die Mittel der humanitären Hilfe deutlich angehoben werden müssen. Dass wir dieses Anliegen unterstützen, braucht nicht besonders betont zu werden - die DWHH wird in ihrer Stellungnahme darauf noch zu sprechen kommen.

2. Abgrenzung der humanitären Hilfe zur Entwicklungszusammenarbeit und die Rolle der Entwicklungsorientierten Nothilfe des BMZ

Ein Spezifikum der deutschen humanitären Hilfe ist die Entwicklungsorientierte Not- und Übergangshilfe (ENÜH) des BMZ. Sie soll die Lücke zwischen humanitärer Soforthilfe und langfristiger Wiederaufbau- und Entwicklungszusammenarbeit schließen. Die ENÜH ist, so der Bericht, „*im Kontext von Krisen, Konflikten und Naturkatastrophen ein Instrument zum schnellen, flexiblen und wirksamen Handeln der Bundesregierung*“ (S. 23). Die Diskussion um eine bessere Verknüpfung von Nothilfe, Wiederaufbau und Entwicklungszusammenarbeit wird unter dem Schlagwort LRRD in der humanitären Hilfe seit Ende der 80er Jahre geführt. Die Erkenntnis, dass auch der humanitären Arbeit eine längerfristige Perspektive zugrunde gelegt werden muss, dass dem Aspekt der Nachhaltigkeit mehr Beachtung geschenkt werden muss und dass der humanitäre Aufgabenkanon um Zielsetzungen wie Prävention und Entwicklung erweitert werden muss, hat sich heute weitgehend durchgesetzt. Insofern ist die Tatsache, dass die Bundesregierung beim BMZ einen eigenen Haushaltstitel mit dieser Zielsetzung eingerichtet hat, zu begrüßen. Trotzdem zeigt die praktische Erfahrung, dass einerseits die Abgrenzung zwischen den beiden Ressorts sowie die Verknüpfung und der nahtlose Übergang zwischen der vom AA finanzierten humanitären Hilfe und der vom BMZ finanzierten Entwicklungsorientierten Not- und Übergangshilfe nicht so problemlos gelingt, wie es wünschenswert wäre. VENRO hat in einer kürzlichen Publikation zum LRRD-Konzept auf diese Problematik hingewiesen: „*Die Finanzierung von Projekten mit LRRD-Ansatz durch öffentliche Haushaltsmittel wird in Deutschland*

³ VENRO: Humanitäre Hilfe auf dem Prüfstand. Prinzipien, Kriterien und Indikatoren zur Sicherstellung und Überprüfung der Qualität in der humanitären Hilfe. Arbeitspapier Nr. 14, Bonn 2005

bedauerlicherweise durch die Aufsplitterung in verschiedene Haushaltstitel erschwert oder sogar verhindert. Das Volumen der einzelnen relevanten Titel im Bundeshaushalt als auch die dazu gehörigen Titelbestimmungen sowie die gesetzlichen Bestimmungen nach Bundeshaushaltsordnung (Jährlichkeitsprinzip) sind zur Förderung des LRRD-Ansatzes ungeeignet“⁴.

Bereits 1999 hatte VENRO in einem Arbeitspapier mit dem Titel „Nachhaltigkeit in der humanitären Hilfe“ konstatiert, dass es für den Ansatz einer nachhaltigen humanitären Hilfe eine institutionelle Finanzierungslücke gibt – übrigens nicht nur auf Bundesebene, sondern auch bei den Finanzierungsinstrumenten der EU. Auch der 2004 von der Bundesregierung verabschiedete „Aktionsplan Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ stellt in diesem Bereich Defizite fest und beabsichtigt, durch „eine geeignete Steuerung der developmentpolitischen Maßnahmen eine enge Verzahnung von humanitärer Soforthilfe und developmentpolitischer Zusammenarbeit sicherzustellen“.

Praktische Schwierigkeiten ergeben sich aus unserer Sicht durch die mangelnde Abgrenzung und Überschneidung der beiden Förderinstrumenten: So wird zum Beispiel auf Seite 25, wo die Förderbereiche der entwicklungsorientierten Not- und Übergangshilfe beschrieben werden, folgendes ausgeführt: „Im Rahmen der entwicklungsorientierten Not- und Übergangshilfe umfasst Flüchtlingshilfe nicht nur die kurzfristige Versorgung von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen in akut eintretenden Flüchtlingskrisen...“ – das aber ist genau auch Aufgabe der humanitären Soforthilfe des AA. Eine weitere Überschneidung wird auf Seite 27 zitiert: „Neben dem AA fördert auch das BMZ im Rahmen der Not- und Übergangshilfe Maßnahmen der Katastrophenvorsorge“.

Die Verfahren zur Planung und Beantragung von Projektvorhaben aus dem ENÜH-Titel erschweren zudem die zeitnahe und flexible Reaktion auf aktuelle Notlagen und Entwicklungen. NRO müssen ihre geplanten Projektvorhaben in der Regel vier bis sechs Monate vor Beginn der Maßnahmen vorlegen.

Der gewünschte „fließende Übergang“ bzw. die nahtlose Anschlussförderung wird in der Praxis erschwert durch länder- und sektorspezifische Schwerpunktsetzungen des BMZ, die oftmals nicht deckungsgleich sind mit den Schwerpunkten der humanitären Hilfe. Außerdem ist die ENÜH in ihren Handlungsspielräumen durch die Verpflichtungen im Rahmen der Food Aid Convention stark eingeschränkt. Von dem Gesamtansatz von 91,5 Mio. Euro verbleiben nach Abzug des Beitrags der Bundesrepublik zum internationalen Nahrungsmittel-Übereinkommen lediglich rund 32 Mio. Euro für die Not- und Übergangshilfe.

Eine besondere Erschwernis für die Verwirklichung eines LRRD-Ansatzes in der Projektförderung stellen sowohl das bundesdeutsche Haushaltsrecht als auch die teilweise rigiden Vorgaben des Finanzministeriums für die Vergabe öffentlicher Mittel dar. Insbesondere die Bindung von Fördermitteln an das Haushaltsjahr und die geringe Flexi-

⁴ VENRO: Linking Relief, Rehabilitation and Development. Ansätze und Förderinstrumente zur Verbesserung des Übergangs von Nothilfe, Wiederaufbau und Entwicklungszusammenarbeit. VENRO Arbeitspapier Nr. 17, Bonn 2006

bilität bei der Übertragung von Fördermitteln über die Jahresgrenze hinweg machen den theoretischen Anspruch zur besseren Verknüpfung von Projektmaßnahmen in der Praxis nur schwer umsetzbar.

Damit soll nicht unbedingt einer Zusammenlegung von humanitärer Soforthilfe und ENÜH das Wort geredet werden, wohl aber einer besseren Verzahnung und Koordination. Möglicherweise führt ja die Konkurrenz im Ergebnis dazu, dass insgesamt mehr Gelder zur Verfügung stehen als im Falle einer Zusammenführung der verschiedenen Finanzierungstitel.

3. Kritik, Fragen und Empfehlungen

Bei sorgfältiger Lektüre des Berichts ergeben sich weitere Widersprüche und Fragen, von denen einige hier noch erwähnt seien.

So heißt es etwa in der Einleitung *„Das zentrale Leitprinzip für die Arbeit der Bundesregierung im Bereich der humanitären Hilfe ist, dass sich diese Hilfe ausschließlich an den Erfordernissen der Notlage orientiert...“* (S. 9). Ein Vergleich mit der – im statistischen Teil des Berichts dargestellten -Verteilung der Mittel auf Kontinente und Länder bestätigt dieses Leitprinzip nicht unbedingt. So erhielt im Jahre 2002 Europa mehr humanitäre Hilfe vom Auswärtigen Amt als Afrika (siehe Anlage 3), obwohl zu diesem Zeitpunkt die humanitären Folgen der Kriege im ehemaligen Jugoslawien sicher weniger dramatisch und existenziell waren als etwa im Sudan, in Äthiopien oder in der Demokratischen Republik Kongo. Die Hilfen sind oft auch Spiegelbild des jeweiligen politischen Engagements der Bundesregierung in einer bestimmten Region der Welt (Afghanistan, Balkan, Palästinensische Gebiete, etc.).

An anderer Stelle des Berichts wird das Problem angesprochen, dass der Mitteleinsatz für humanitäre Hilfe und Wiederaufbau oft sehr ungleich verteilt ist: *„Humanitäre Hilfe darf in ihrer Gestaltung nicht davon abhängig sein, wie intensiv das Medieninteresse und damit die Werbung für die Spendenaufrufe der Hilfsorganisationen ist. Der staatlichen humanitären Hilfe kommt hier eine besondere Verantwortung zu, sich entsprechend den humanitären Prinzipien zu verhalten, sich nicht vom Medieninteresse leiten zu lassen, sondern sich gerade den so genannten „vergessenen“ bzw. unterfinanzierten Krisen zu widmen.“* Diese Forderung wird von Caritas international und von den deutschen NRO begrüßt; die Praxis der vergangenen Jahre hat jedoch gezeigt, dass die Vergabe staatlicher Mittel nicht unabhängig von einem hohen Medieninteresse und dem damit einhergehendem öffentlichem und politischem Druck zu Handeln erfolgt. .

Ein weiteres Problem betrifft die Federführung durch das Auswärtige Amt: *„Innerhalb der Bundesregierung ist das AA federführend für die humanitäre Hilfe.“* (S. 7). Die Mittelausstattung der beiden Ressorts spiegelt diese federführende Rolle des AA nicht wider: das BMZ hatte im Berichtszeitraum mit 510 Mio. Euro deutlich mehr Mittel für humanitäre Hilfe zur Verfügung als das AA mit 387 Mio. Euro. Ungewöhnlich ist auch, warum der Beitrag der Bundesregierung zum CERF, dem Nothilfefonds der VN, aus dem Etat des BMZ geleistet wurde – obwohl die Diskussionen im Koordinierungsausschuss eine eher kritische Bewertung dieses Instruments zutage gebracht haben. Unserer Auffassung nach wird die Federführung des AA sogar direkt unterlaufen,

wenn das BMZ, wie kürzlich im Falle der Überschwemmungen in Aceh / Indonesien geschehen, Mittel für Soforthilfe zur Verfügung stellt.⁵

Schließlich soll auch noch auf die Problematik der Aktivitäten des BMVg hingewiesen werden, die in Kapitel 5.5 des Berichts dargestellt werden. Die Hilfeleistungen der Bundeswehr bei Naturkatastrophen und besonders schweren Unglücksfällen im Ausland gehört zweifellos in die Bilanz der deutschen humanitären Hilfe. Das gilt jedoch nicht für die zivil-militärische Zusammenarbeit nach dem CIMIC-Konzept, also „*einsatzbegleitende Unterstützungsmaßnahmen, die dem Schutz der Einsatzkontingente (sic!), dem Ansehen Deutschlands in der Bevölkerung und der Verbesserung der Lebenssituation der Menschen in den Einsatzgebieten dienen*“ (S. 29). Denn hierbei ist nicht eine humanitäre Notlage Anlass für das Tätigwerden, sondern die CIMIC-Aktivitäten werden per definitionem vorrangig von militärischen Motiven geleitet und erst nachrangig steht die „Verbesserung der Lebenssituation der Menschen in den Einsatzgebieten“. Nach unserer Auffassung sollten daher CIMIC-Aktivitäten weder inhaltlich noch finanziell in einem Bericht zur humanitären Hilfe aufgeführt werden, weil sie sich nicht nach den allgemeinen Grundsätzen und Standards, die für humanitäre Hilfeleistungen gelten, ausrichten, und weil damit die notwendige klare Grenzziehung zwischen humanitärer Aktion und militärischen Handeln verwischt wird. CIMIC-Projekte sollte konsequenterweise auch nicht aus dem Titel Humanitäre Hilfe des AA finanziert werden. Die Finanzierung von Bundeswehraktivitäten aus Spendenmitteln (S. 30) wirft aus NRO-Sicht ebenfalls sehr grundsätzliche Fragen auf.

Verbesserungsbedarf bei zukünftigen Berichten sieht Caritas international insbesondere im Hinblick auf eine Darstellung der politischen Ziele und Schwerpunkte der deutschen humanitären Hilfe, vergleichbar etwa mit der jährlich von ECHO herausgegebenen Strategie der Humanitären Hilfe der EU. Bei der Darstellung der humanitären Krisen und Katastrophen (Kapitel 4 des vorliegenden Berichts) sollte auch auf die Ursachen eingegangen werden, z.B. bei Naturkatastrophen auf die Einflussfaktoren, die auf menschliches (Fehl)Verhalten zurückzuführen sind (Klimawandel!).

Die ECHO Statistik (Anlage 17) zeigt von 2002 bis 2005 einen sinkenden Anteil der Gelder, die an NRO gingen (2002 = 58,10 %, 2005 = 49,22 %) und einen sinkenden Anteil für deutsche NRO (2002 = 6,5 %, 2005 = 5,8 %). Wir möchten empfehlen, an geeigneter Stelle auf diese aus NRO-Sicht unbefriedigende Entwicklung hinzuweisen.

Berlin, 15. Februar 2007

Jürgen Lieser

⁵ Pressemitteilung des BMZ vom 26.12.2006: „Bundesentwicklungsministerin Heidemarie Wiecezorek-Zeul stellt 300.000 Euro an Sofort-Hilfe für die Opfer in den Überschwemmungsgebieten in Aceh zur Verfügung“