

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages am 27. April 2016

„Qualitätsstandards für die Humanitäre Hilfe“

Cornelia Füllkrug-Weitzel, Präsidentin der Diakonie Katastrophenhilfe

QUALITÄTSSTANDARDS HUMANITÄRER HILFE

Frage 1, Frage 2 und Frage 3

Die Qualität der Arbeit zu verbessern, kontinuierlich Lernprozesse für alle Beteiligten zu ermöglichen und besser Auskunft über die Wirkung unserer Arbeit zu geben, ist von hohem Wert. Die Diakonie Katastrophenhilfe begrüßt ausdrücklich eine stärkere Betrachtung und Beachtung von Wirkung (incl. Nebenwirkungen) und Qualität humanitärer Hilfe. Freilich stellt sich die Frage, was jeweils darunter zu verstehen ist und wer das definiert: den Zielgruppen und den lokalen Akteuren z.B. sind andere Kriterien wichtig als UN-Organisationen, wie wir aus langen Debatten zum Thema Wirkungsorientierung in unserem internationalen Netzwerk ACT Alliance wissen. Für uns ist wichtig, dass die lokalen Partner im Dialog mit den Zielgruppen als Teil von Evaluationen und auf deren Ergebnissen aufbauender Preparedness diskutieren, um den Bedürfnissen der betroffenen Bevölkerung an Hilfe immer gerechter zu werden. Diese Bedürfnisse wiederum können von Kontext zu Kontext sehr unterschiedlicher Art sein – selten helfen internationale Standards in allen Settings (kein one-fits-all-Konzept). Die Blickrichtung auf das, was Qualität und Wirkung bedeutet, muss von den Betroffenen her gehen und nicht von den backdonors und ihren Bedarfen. Die Kontextualität der Hilfe – welche sehr umfangreiche Orts- und Kulturkenntnisse voraussetzt, über die in der Regel nicht viele internationale Organisationen verfügen – wäre in diesem Sinne bereits ein Qualitätskriterium.

Im Wesentlichen technische Kriterien und Standards für die Messung von Qualität und Wirkung können u.U. nicht nur mehr bürokratischen Aufwand und höhere Kosten produzieren und an der Realität betroffener Menschen vorbei gehen, sie können u.U. die Hilfsorganisationen und Öffentlichkeit auch auf eine falsche Spur setzen und Schaden anrichten, weil die wahren Probleme nicht mehr wahrgenommen werden nachdem/weil technische Vorgaben erfolgreich ‚abgehakt‘ sind.

Qualität und Effektivität der Humanitären Hilfe sind sehr stark mit der konsequenten Umsetzung Humanitärer Prinzipien verbunden. Das beginnt mit der Impartiality, der echten Bedarfsorientierung der Hilfe und der Hilfsprioritäten, die rasch infrage gestellt werden (können), wenn politische Opportunitäten (wie etwa im Kontext der innerstaatlichen Flüchtlingsdebatte) oder Gesichtspunkte der Öffentlichkeitswirksamkeit (slow onset Katastrophen) dem entgegenstehen. Es geht weiter mit der Neutralität und Unabhängigkeit der Hilfe, denn diese beeinflussen wesentlich die Akzeptanz der betroffenen Bevölkerung (und damit den Dialog mit ihr und die Bedarfsorientierung) und der Konfliktparteien für Hilfsleistungen durch Humanitäre Akteure, und an ihrer glaubwürdigen Umsetzung hängen der Schutz der Helfer und der Erfolg von Verhandlungen über den Zugang.

Es erscheint uns auch wichtig, die Grenzen von Wirkungsorientierung und –beobachtung in der Humanitären Hilfe zu benennen. Sie kann nicht in jedem Projekt umfassend eingeführt werden, kann nicht immer alle Beteiligten einbeziehen und kann nur selten statistisch repräsentative Ergebnisse erbringen. Sie muss für uns und unsere Partner in einem

vertretbaren Verhältnis zum eigentlichen Handeln stehen. Umfangreiche bürokratische und möglicherweise selbstreferentielle Messungen dürfen nicht Ressourcen binden, die in die Hilfe selbst gehen müssten und auf Dauer der humanitären Hilfe dadurch Ressourcen entziehen – die diesbezüglichen Entwicklungen im Gesundheitswesen sollten hier warnend vor Augen stehen.

Eine der wichtigsten gegenwärtigen internationalen Diskussionen über Qualitätsstandards in der Humanitären Hilfe findet im Kontext der CHS Alliance, und der damit verbundenen unterschiedlichen Mechanismen, statt. Der 2014 von einer Gruppe aus unterschiedlichen humanitären Akteuren und Stakeholdern entwickelte Core Humanitarian Standard (CHS) hat zum Ziel, dass humanitäre Akteure ihre Aktivitäten durch eine Verbesserung, bzw. Vereinfachung ihrer Prozesse wirkungsvoller umsetzen. Für eine erhöhte Selbstverpflichtung und als Anreiz entwickelt der Standard Indikatoren für relevante Selbstprüfungen, peer-reviews, unabhängige Überprüfungen und einen Zertifizierungsprozess. Bis auf den Zertifizierungsprozess könnten dies potentiell erfolgsversprechende Maßnahmen sein/werden. Fraglich bleibt allerdings, inwieweit die CHS Standards Akzeptanz finden, wenn diese explizit für die UN oder das Rote Kreuz ausgeschlossen sind und noch nicht einmal alle humanitären Prinzipien darin mit starker Verbindlichkeit festgeschrieben sind. Zertifizierungssysteme sollen nicht Selbstzweck sein und unnötig Kapazitäten zur Überprüfung binden. Ob die mit einer Zertifizierung verbundenen hohen Zeitaufwendungen in der Praxis tatsächlich zu einer verbesserten Qualität führen, ist eine durchaus noch offene Frage. In jedem Fall müssen Zertifizierungen internationaler Art sein, da humanitäre Hilfe ein internationales Geschehen ist und die Anschlussfähigkeit/Vergleichbarkeit mit anderen Ländern gewährleistet sein muss. Ebenso müsste sie für alle Akteure gleichermaßen gelten. Die entscheidende Frage wäre, wer international das nötige Maß an Neutralität (die UN sind ja selber Akteure) und Akzeptanz hätte, als Zertifizierungsinstanz aufzutreten.

Im Bereich des World Humanitarian Summit liegt der Fokus bezüglich mehr wirkungsorientierter Humanitärer Hilfe für humanitäre Akteure im Wesentlichen auf drei Themen: Stärkung der Rolle von lokalen Akteuren (First-Responders, lokale Verantwortung), ein besseres Ineinandergreifen von Humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit (Preparedness, Prävention und Resilienz), und effektiverer Einsatz und die Ausweitung der finanziellen Ressourcen. In allen drei Bereichen werden neue gemeinsame Ansätze und Mechanismen gefordert, aber nicht explizit direkte Qualitätsstandards. Durch den Wunsch, dass sich die Teilnehmer am Gipfel, soweit wie möglich hinter die durch das Gipfelsekretariat entwickelten „Commitments“ stellen, und diese weiterentwickeln, entsteht jedoch eine Dynamik, gerade im Kontext des Grand Bargain, die einige wichtige Impulse für die Formulierung und Institutionalisierung von gemeinsamen Qualitätsstandards auslösen könnte. Hierfür wird es wichtig sein, wie die Arbeit nach dem Gipfel fortgeführt wird. Dies nicht nur im Bereich der Humanitären Akteure, sondern auch im Bereich der Staaten, wünschenswerterweise in einem intergouvernementalen Prozess wie der VN Generalversammlung in der zweiten Hälfte 2016.

Aus der deutschen Diskussion um eine bessere Wirkungsorientierung soll hier auf die Erstellung der Qualitätsprofile zur besseren strategischen Ausrichtung der humanitären Förderung und Finanzierung durch das Auswärtige Amt hingewiesen werden. Die Diakonie Katastrophenhilfe begrüßt diesen Ansatz, weil er die Diskussion um Wirkungsorientierung sowohl innerhalb des Auswärtigen Amtes, wie auch bei den unterschiedlichen Organisationen angeregt hat, und einige wichtige Verbesserungen vorgenommen werden konnten.

Eine bessere Verlinkung von Humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit ist nicht mit einer Forderung nach gemeinsamen/einheitlichen Zielsetzungen, Maßnahmen etc. zu verwechseln. Ein Streamlining der Arbeitsansätze von EZ und HH ist gerade nicht wünschenswert, weil es die bedeutsamen Unterschiede (zu denen die humanitären Prinzipien gehören) und Spezifika zum Schaden der Humanitären Hilfe nivelliert. Ein zeitliches

Ineinandergreifen von Förderungen ist für die Kontinuität der Unterstützung der Betroffenen hingegen sehr relevant, wird aber durch die unterschiedlichen Förderinstrumente in unterschiedlichen Händen eher erschwert und Anschlussfinanzierungen für die Rehabilitationsphase eines Projektes sind leider eher selten.

Keineswegs irrelevant ist allerdings eine gegenseitige Berücksichtigung der Anliegen, bzw. Erfordernisse unterschiedlicher Arbeitsfelder: Im Do-no-harm-Prinzip bereits festgehalten ist eine konsequente Berücksichtigung der möglichen Aus- oder Nebenwirkung humanitärer Hilfsmaßnahmen auf Konfliktverschärfung. Ähnliche ‚Do-no-harm‘-Anforderungen müssten unseres Erachtens bestehen (sind aber bislang nirgendwo kodifiziert) bezüglich möglicher negativer Wirkungen humanitärer Hilfsmaßnahmen auf nachhaltige Entwicklung, auf die Menschenrechte und auf die Umwelt. Viel Schaden wird hier von Hilfsorganisationen angerichtet, die wenig politische Analysefähigkeit und Problembewusstsein für die Komplexität globaler Probleme mitbringen, bzw. glauben, goodwill oder business seien ausreichend für humanitäre Hilfe. Die Proliferation von Organisationen bzw. die wachsende Anzahl kleiner, völlig unerfahrener, aus spontaner Hilfsbereitschaft aus dem Boden schießender Hilfsorganisationen ist hier durchaus ein Problem. Viel Schaden kann hier z.B. auch angerichtet werden, wenn Hungersnöte von Geberländern zur Entsorgung ihrer Agrar-Überschussproduktion genutzt werden ohne Rücksicht auf die Agrarproduktion und –märkte der Krisenregion (Beispiel: Flut in Mozambique).

Bei aller Diskussion zu mehr Qualität und Wirkungsorientierung muss nicht verkannt werden, dass Humanitäre Hilfe in Konflikten und Krisen keine politischen Lösungen liefern kann und solche auch nicht substituieren kann oder das Gewissen beruhigen darf, sich nicht angemessen und rechtzeitig für politische Lösungen zu engagieren.

Frage 4

Humanitäre Organisationen kritisieren seit vielen Jahren den Trend, unterschiedliche VN Aufgaben zu eng zu verknüpfen. In der Logik von komplexen Krisen mag dieser Ansatz gut und richtig sein – aber eine immer weitere Politisierung von Humanitärer Hilfe, d.h. eine Dominanz politischer Ziele über die Ziele Humanitärer Hilfe ist im Sinne der humanitären Prinzipien eine bedrohliche Entwicklung. Zwar haben die VN unterschiedliche Maßnahmen getroffen, die Spannungsfelder zwischen den Verantwortlichen der Bereiche Humanitäre Hilfe, Militär und Politik zu lösen, sind damit aber nur eingeschränkt erfolgreich. Als Beispiel sei genannt, dass in Ländern wie DR Kongo oder im Irak substantielle humanitäre Mittel in Gebiete geleitet werden, die kürzlich von der Regierung wieder übernommen wurden, die Stabilisierungspolitik sich der humanitären Hilfe bedient und damit die Unparteilichkeit direkt in Frage stellt. Außerdem steht und fällt der Erfolg Humanitärer Anwaltschaft mit der Glaubwürdigkeit. Diese ist durch die Überlappung von humanitären und politischen Entscheidungsaufgaben in einer Person nicht, oder nur sehr schwer zu gewährleisten, wie das Beispiel Südsudan deutlich gezeigt hat. Wir hoffen, dass die VN weiter daran arbeiten, ihre bestehenden internen Politiken besser umzusetzen, und unterschiedliche Rollen und Aufgaben besser und trennschärfer zu definieren.

Das bestehende Koordinationssystem im Feld, also die VN Cluster und das HCT, leiden unserer Ansicht nach insbesondere an zwei Dingen: Zum einen ist die Teilnahme von lokalen Akteuren zwar theoretisch möglich, allerdings stellen sprachliche Barrieren und die Dominanz internationaler Akteure und Mechanismen gerade auf der Landesebene, erhebliche Hürden für die aktive Mitarbeit der lokalen Akteure dar. Sie verringern so auch eine wirkliche Möglichkeit für Rechenschaft gegenüber der lokalen Gesellschaft. Der Ansatz, lokale NROs zu Ko-Vorsitzenden der Cluster auf nationaler Ebene zu machen, ist zu begrüßen, und müsste ausgeweitet werden.

Zum anderen ist die Koordination speziell zwischen den diversen UN-Organisationen verbesserungsfähig. Exemplarisch ist die laufende Auseinandersetzung zwischen UNDP und

UNHCR über deren Rolle bei der Rück siedlung und Wiedereingliederung von Binnenvertriebenen im Irak. Das Beispiel Syrien zeigt, dass die VN nicht rasch und effektiv genug mit den Spannungen zwischen der Diskussion um cross-border Operationen und der gleichzeitigen Präsenz in der Hauptstadt Damaskus umgehen konnte, und sich dort dann z.B. NGO geleitete Koordinationsforen bildeten, bzw. die Rotkreuz/Rothalbmond Bewegung viel effektiver und schneller bei der Leistung Humanitärer Hilfe waren.

So zeigt sich, dass alternative Systeme der Humanitären Hilfe und deren Koordination, auch weiterhin relevant bleiben sollten. Das humanitäre „Ökosystem“ braucht die Flexibilität und Anpassungsfähigkeit an unterschiedliche Herausforderungen um effektiv zu bleiben. In diesem Sinne möchten wir auch unterstreichen, dass die im Bericht des Generalsekretärs zum Humanitären Weltgipfel enthaltene Anregung von mehr Koordination in der Planung, Fokus auf die Rolle von Entwicklungsakteuren und die damit verbundene Setzung von längerfristigen Indikatoren das humanitäre System eventuell eher schwerfälliger und weniger flexibel für die Herausforderungen gerade in fragilen Staaten machen kann.

FINANZIERUNG HUMANITÄRER HILFE

Frage 1, Frage 2, Frage 3

Entsprechend der großen Unterschiedlichkeit der Krisensituationen und des jeweiligen Hilfsbedarfs müssen die Instrumente und Strukturen der Mittelvergabe gestaltet werden: es bedarf einer ausreichenden Diversität an Finanzierungsinstrumenten und hohe Flexibilität bei deren Einsatz. Hierzu gehören Rapid-Response Funds (zur zeitnahen und direkten Umsetzung von Soforthilfe durch lokale Akteure als „First Responders“), Multi-year Funding (Herstellung von Planungssicherheit bei längerfristigen Perspektiven und Maßnahmen), sowie Kapazitätsentwicklungsinstrumenten (d.h. langfristige, institutionelle Förderung von lokalen Partnern und Organisationen).

Wir begrüßen es, dass das AA die für mehrjährige Projekte zur Verfügung stehenden Mittel seit 2012 konsequent ausgebaut hat. So können wir als Akteur z.B. Preparedness Maßnahmen viel besser umsetzen und längere Perspektiven berücksichtigen. Jedoch ist es weiter wichtig, dass AA und BMZ (aber auch Geber wie die EU) ihre Finanzierungsinstrumente für eine bessere Komplementarität passgenauer abstimmen, um Überschneidungsbereiche so klein wie möglich zu halten. Leider haben wir nicht das Gefühl, dass die Schwierigkeiten, welche bei der Evaluierung zum Schnittstellenmanagement genannt wurden, wirklich beseitigt sind. So ist es z.B. auf Grund der manchmal fehlenden Anschlussfähigkeit der Mittel zwischen AA und BMZ (Stichwort Länderliste Übergangshilfe) nicht möglich, Programme zu konsolidieren und weiterzuführen.

Die Diakonie Katastrophenhilfe begrüßt ausdrücklich die Ausweitung von cash-based assistance. Dieser Ansatz bietet viele Vorteile für Organisationen und Empfänger. Er räumt den Empfängern mehr Selbstbestimmungsmöglichkeiten und Eigenverantwortung ein, was ihre Resilienz und ihre Würde stärkt. Er kann die lokale Produktion und die lokalen Märkte stärken. Er senkt die logistischen und verwaltungstechnischen Anforderungen und Kosten erheblich. Freilich gibt es für diesen Ansatz noch viel Unverständnis auf Geberseite und bei den nationalen und lokalen politischen Akteuren, aber auch noch unzureichende Umsetzungs-Kapazitäten und ungelöste praktische Fragen - mithin noch einigen weiteren Klärungsbedarf, an dem zu arbeiten ist.

Ein durch lokale NRO selbst verwalteter Fonds könnte ein wichtiger Schritt in die Richtung sein, lokale Organisationen zu selbständigen Akteuren in der Humanitären Hilfe zu machen. Durch die gezielte und bedarfsgerichtete Einsetzung von Mitteln für Kapazitätsentwicklung könnten lokale Organisationen sich institutionell besser aufstellen.

In Vorbereitung eines möglichst konkreten Resultats des Humanitären Weltgipfels arbeiten die VN-Organisationen, die Weltbank, die großen Geberländer, IFRC/IKRK und relevante NRO Netzwerke auf der Basis der Empfehlungen des HLP Reports on Humanitarian Financing „Too important to fail“ bis zum Gipfel konkrete Vorschläge für einen wirkungsorientierten Einsatz der zur Verfügung stehenden Finanzen in der Humanitären Hilfe aus. Wir begrüßen diesen Prozess, weil und sofern er wichtige Elemente zur Erweiterung und Stärkung der Rolle von lokalen Partnern beinhaltet: So wird etwa vorgesehen, dass Finanzierungsinstrumente für lokale Akteure erweitert werden, die bürokratischen Hürden für Finanzierungen reduziert, bzw. abgebaut werden, und mehr Geld für langfristige Maßnahmen, Kapazitätsentwicklung und Katastrophenvorsorge bereit gestellt wird. Allerdings darf dieser Prozess durch einen zu starken Einfluss entwicklungspolitischer Ansätze gerade in Fragilen Staaten das Budget der Humanitären Hilfe nicht noch stärker belasten, bzw. schwerfällige langfristige Wirkungsanalysen der Humanitären Hilfe die nötige Agilität und Flexibilität rauben.

Finanzierungen im Bereich Humanitärer Hilfe müssen prinzipienorientiert sein, und politische oder wirtschaftliche Utilitaritätsgedanken soweit wie möglich zurückstellen. Wir begrüßen den Ansatz der Good Humanitarian Donorship Initiative, fänden es jedoch notwendig, auch die wachsende Zahl sog. „Emerging Donors“ stärker in die Diskussion einzubinden, um dazu beizutragen, dass auch diese ihre Mittel stärker an diesen Zielen orientieren. Sehr wichtig aus unserer Perspektive ist, dass geostrategische oder sicherheitspolitische Strategien nicht die Oberhand über einen bedarfsgerechten und prinzipientreuen Einsatz der Mittel gewinnen dürfen. Staaten müssen hierzu intern bessere „safeguards“ gegen einen zu starken Einfluss politischer Agenden setzen. Dazu gehört, dafür Sorge zu tragen, dass die sog. vergessenen Krisen bedarfsgerecht finanziert werden – dazu wäre die institutionelle Verankerung einer Finanzierungslinie für solche Krisen im AA sinnvoll. Mit dem Forgotten Crisis Assessment Tool verfügt ECHO bereits über einen solchen Mechanismus, in dem automatisch ein definierter prozentualer Teil der jährlich zur Verfügung stehenden Mittel für Projekte und Programme in (den nach klaren Kriterien definierten) vergessenen Krisen zur Verfügung steht, von dem Deutschland lernen könnte.

Häufig ist es – speziell in Konfliktsituationen (siehe Syrien), aber auch z.B. nach Erdbeben extrem schwierig, diejenigen, die Hilfe am meisten benötigen, zu erreichen: Humanitäre Hilfsorganisationen haben mit immensen logistischen Herausforderungen und komplexen Sicherheitssituationen umzugehen, wenn sie nicht den leichten Weg gehen, sondern den humanitären Prinzipien gerecht werden wollen. Das kann erhebliche finanzielle Implikationen haben, was sich wünschenswerter Weise auch in der Finanzierung für Hilfsmaßnahmen internationaler wie nationaler Organisationen in solchen Situationen widerspiegeln sollte.

HUMANITÄRES VÖLKERRECHT

Frage 1

Seit der Mechanismus formal durch die Etablierung der IHFFC im Jahr 1992 existiert, wurde er noch nie eingesetzt. Im Grunde ist der Mechanismus recht einfach: Ein Zeichnungsstaat des AP I verlangt eine Untersuchung, basierend auf der Überzeugung, dass schwere Verstöße oder ernsthafte Verletzungen des HVR vorliegen. Darauf beginnt die Kommission mit ihrer Untersuchung. Sie sammelt dazu Informationen der Konfliktparteien und versucht auch Informationen aus anderen Quellen zu bekommen – as appropriate. Ein vertraulicher Bericht nebst Empfehlungen wird anschließend an die Konfliktparteien gegeben. Für eine Aktivierung des Mechanismus ist die Zustimmung der Konfliktparteien nötig (so auch im Fall von Afghanistan) - ein Grundprinzip des Humanitären Völkerrechtes das nicht selten als Stolperstein wirkt. Ein weiterer – auch aus anderen Zusammenhängen bekannter –

erschwerender Faktor ist, dass die USA das relevante Protokoll AP I nicht ratifiziert haben, und somit ist hier strittig, ob er überhaupt im juristischen Sinne zum Tragen kommt. Eine durch MSF gestartete Petition an die US Regierung, sie möge einer solchen Untersuchung zustimmen, wurde am 09.12.2015 übergeben aber nie beantwortet. Die Diakonie Katastrophenhilfe hat durch die ACT Alliance – ihr internationales Netzwerk von 140 kirchlichen humanitären und Entwicklungsorganisationen – diesen Aufruf unterstützt.

Unabhängig von diesem einen formalen Mechanismus steht es Staaten, dem VN Sicherheitsrat, dem VN-Menschenrechtsrat oder regionalen Organisationen natürlich weiter offen, im Rahmen ihrer Rollen alternative und unabhängige ad-hoc Kommissionen zur Untersuchung von solchen Situationen zu betrauen.

Frage 2

Das Humanitäre Völkerrecht ist global zunehmend unter erheblichem Druck. Gewaltexzesse oder das gezielte Aushungern einer Zivilbevölkerung, der sog. „Krieg gegen den Terror“ mit dem Einsatz von bewaffneten Drohnen, die gewaltsame Rückweisung von Schutzsuchenden an Grenzen, oder die regelmäßigen Angriffe gegen die Mitarbeitenden und Einrichtungen von humanitären Hilfsorganisationen sind Beispiele einer fundamentalen Respektlosigkeit gegenüber den rechtlichen und normativen Bestimmungen.

Vor diesem Hintergrund ist es natürlich enttäuschend, dass der Versuch auf der 32. Internationalen Konferenz des Roten Kreuzes und des Roten Halbmondes, ein festes Dialogforum zwischen den Vertragsparteien der Genfer Abkommen zu etablieren, gescheitert ist. Der Prozess war sehr lange durch das IKRK und die Schweiz in Konsultationen mit vielen anderen Vertragsstaaten vorbereitet worden und hätte dazu führen können, dass der Austausch zwischen Staaten für ein besseres Verständnis und eine bessere Umsetzung des Humanitären Völkerrechts intensiver geführt werden kann.

Vertrauen in das Humanitäre Völkerrecht kann weltweit nur wiedergewonnen werden, wenn der Westen seine Glaubwürdigkeit als (Vater/Mutter und) Advokat des Humanitären Völkerrechts dadurch wieder gewinnt, dass er sich selber daran hält – speziell die EU und innerhalb der EU – und best practises setzt. Aufgrund der Unterzeichnung, Ratifizierung und nationalen Umsetzung der unterschiedlichen Verträge und Abkommen des Humanitären Völkerrechts ist Deutschland dazu verpflichtet, das Humanitäre Völkerrecht nicht nur einzuhalten, sondern auch seine Einhaltung durchzusetzen. Deutschland muss hier sein politisches und ökonomisches Gewicht noch stärker und proaktiver zu nutzen, um Konfliktparteien zur Einhaltung des Humanitären Völkerrechts zu bewegen, um so den Schutz der betroffenen Bevölkerung zu erhöhen, und die Bereitstellung von Humanitärer Hilfe durch Humanitäre Organisationen zu ermöglichen.

Gerade wenn Deutschland sich aktiv an Konflikten beteiligt, bzw. auch über indirekte militärische Unterstützung in einen bewaffneten Konflikt eingreift, sollte eine konsequente Umsetzung des Humanitären Völkerrechts und eine effektive Aufarbeitung von fraglichen Fällen eine Selbstverständlichkeit sein. Hierbei muss Deutschland, und konkret die Bundeswehr, im Kontext von multi-nationalen Operationen oder anderer militärischer Zusammenarbeit ihre Verantwortung unter Artikel 1 der Genfer Abkommen ernst nehmen, um auf eine Stärkung und Einhaltung des Humanitären Völkerrechts hinzuwirken.

In Bezug auf die Rüstungsexportpolitik fordert die Diakonie Katastrophenhilfe 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. 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. Sie letzten Jahre haben genug Evidenz geliefert, um sagen zu

können dass Rüstungsexporte in Krisen- und Konfliktgebiete in der Regel nicht Teil der Lösung, sondern Teil des Problems sind. Vor allem, wenn sie als Ersatz für politische Konfliktlösungen dienen müssen...

Es sei darum an dieser Stelle hervorgehoben, dass die Humanitäre Hilfe keine Lösung und keine adäquate Antwort seitens der internationalen Gemeinschaften auf langfristige politische oder militärische Krisen ist, sondern vordringlich politische Lösungen gefunden werden müssen, um humanitäre Dramen zu vermeiden oder zu verkürzen. Investitionen in Diplomatie und in Instrumente der politischen Frühwarnung und der zivilen Konfliktbearbeitung sind wesentlich effektiver als humanitäre Hilfe.

SPEZIELLE HERAUSFORDERUNGEN DER HUMANITÄREN HILFE

Frage 1, Frage 2, Frage 3

Es ist wichtig, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen für Flüchtlinge und Binnenvertriebene eingehalten und weiter verbessert werden. Sie sind der Rahmen dafür, dass Flüchtlinge und Binnenvertriebene überhaupt Eigenverantwortung übernehmen können, und aus der Position der Abhängigkeit herauskommen. Hierbei sind regionale Abkommen wie die Kampala Convention oder die Cartagena Declaration als Schritte in die richtige Richtung zu nennen.

Der Dialog mit der Bevölkerung in den Lagern über ihre Bedarfe und Perspektiven und die Strukturen und Mechanismen der Einbindung der Lagerbevölkerung in Entscheidungsprozesse über die Entwicklung des Flüchtlingslagers und Supportleistungen muss zentrale Bedeutung bei der Organisation und dem Management von Flüchtlingslagern haben. Die Entstehung von Organisations- und Repräsentationsstrukturen ist somit grundsätzlich erst einmal keine negative Entwicklung, sondern Teil der Erhöhung der Selbstwirksamkeit und der Wahrnehmung der Würde der Flüchtlinge, die entscheidend für die Überwindung von Fluchttraumata ist. Die Gefahr, dass eine Kriegspartei die Kontrolle über das Lager durch die Organisation von Beteiligungsstrukturen übernimmt, wird minimiert, wenn die für das Lagermanagement zuständige Organisation den Beteiligungsprozess von vornherein selbst vorsieht und organisiert. Eine angemessene Berücksichtigung von Frauen in Selbstverwaltungsstrukturen sollte vorgesehen/unterstützt werden.

Die richtige Auswahl, umfangreiches Training und eine konsequente Umsetzung von Verhaltensrichtlinien und Standards von Mitarbeitern, Partnern und anderen Personen in Kontakt mit den Geflüchteten sind wichtig.

Im Falle von Protracted Crisis sollte von vornherein eine längerfristige Perspektive von 5-10 Jahren mitgedacht werden und die Projekte, sowie deren Finanzierung, sollten das planerisch in den Blick nehmen und berücksichtigen. In diesem Kontext sind Lager idealerweise nur als Durchgangszustand zu konzipieren und akzeptieren. Für die Flüchtlinge müssen rasch Maßnahmen zur Integration im Gastland (Zugang zum Arbeitsmarkt) geschaffen werden und Perspektiven zum Verlassen des Lagers (u.a. im Rahmen von Resettlementprogrammen) gefunden werden. Ein Aufbau von Lagern in akzeptabler Nähe von größeren und großen Siedlungen ist für die Aufnahme einer formellen Arbeit oder für informelle einkommensschaffende Maßnahmen notwendig, aber ebenfalls für den Besuch der Schulen und Gesundheitseinrichtungen sinnvoll. Zügig die diesbezüglichen Infrastrukturen in den Städten in der Nähe auszubauen, statt im Lager aufzubauen, bedeutet einen nachhaltigen Umgang mit Ressourcen, wenn sie so konzipiert werden, dass die gastgebende Kommune langfristig davon profitiert.

Die Unterbringung der Flüchtlinge in kleineren Einheiten oder in Gastfamilien sollte von den Gastländern im Rahmen des Möglichen organisiert und von den Gebern umfangreicher gefördert werden, da Lager in vielerlei Hinsicht keine gesunde Umgebung speziell für Familien sind. Die Diakonie Katastrophenhilfe mit ihren lokalen Partnern konzentriert ihre Maßnahmen für Flüchtlinge auf non-camp-people, weil sie einerseits durch internationale Akteure schwerer zu erreichen sind und dies in der Regel erfahrene lokale Akteure im ganzen Land erfordert, wie unsere ACT-Partner und andere religiöse Akteure es sind. Die Arbeit mit Host-Communities und die Unterstützung der Regierungen in gastgebenden Ländern dabei, Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen für die kostenlose Nutzung durch Flüchtlinge zu öffnen und auszubauen, muss Teil der Aufmerksamkeit und der Finanzierung sein, um Konkurrenzsituationen über knappe Ressourcen und Aggressionen seitens der Gastbevölkerung weitgehend zu verhindern.

Frauen und Mädchen sind trotz einer Verbesserung der rechtlichen Rahmen und relevanter Policies weiter stark benachteiligt, bzw. stark bedroht und oft die vornehmlich Opfer von Gewalt. Sexuelle Gewalt gegen Frauen und Mädchen, Zwangsheirat und Sklavenarbeit sind ein ständiges Phänomen von Krisen und Konflikten. Zusätzlich erschütternd ist hier, dass nicht nur bewaffnete Konfliktparteien oder das private Umfeld der Frauen und Mädchen die Akteure sind, sondern eben auch Repräsentanten Humanitärer Organisationen oder staatlicher Verwaltung. Ein fehlender Zugang zu Bildung und Ausbildung, Arbeit, oder Land und Besitz, sind zugleich Zeichen struktureller Benachteiligung, und Ursprung fehlender sozialer Sicherheit und damit Abhängigkeit.

Die Diakonie Katastrophenhilfe hat zu diesen Themen im Rahmen der ACT Alliance intensiv gearbeitet. Neben der konsequenten speziellen Berücksichtigung von Gender in den relevanten Projekten, wurde in den „ACT Alliance Gender Equality Policy Principles“ ein klarer institutioneller Rahmen geschaffen, um Benachteiligung von Frauen zu verhindern, und zu ihrem Schutz beizutragen. Effektive und zugängliche Beschwerdewege können dazu beitragen, dass Missstände früh erkannt werden, und ggf. gegengesteuert werden kann.

Abschließend möchten wir an dieser Stelle die Relevanz dieses Fragenteils auch für die momentane Situation in Deutschland betonen, und sie als politische Akteure auch dafür sensibilisieren, diese Grundlagen und Erfahrungen der Humanitären Hilfe im Ausland auch im Umgang mit Flüchtlingen in Deutschland und Europa zu berücksichtigen.

Cornelia Füllkrug-Weitzel, 21.04.2016

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zum Thema „Qualitätsstandards für die humanitäre Hilfe“

Antworten von Caritas International auf den Fragenkatalog der Fraktionen

Themenblock Qualitätsstandards der humanitären Hilfe allgemein:

Frage 1: Zunahme von humanitären Krisen – Zwang zu stärkerer Wirkungsorientierung – Diskussionsstand um Qualitätsstandard der humanitären Hilfe

Die Fragen nach Kosteneffizienz der humanitären Hilfe, prinzipiengeleiteter humanitärer Hilfe und Wirkungsorientierung humanitärer Hilfe sind alle berechtigt und von großer Aktualität, sollten aber differenziert betrachtet werden. Sie betreffen unterschiedliche Bereiche und Ziele, die zum Teil in Konflikt miteinander stehen.

Die Diskussion um Qualitätsstandards betrifft vor allem die Frage der prinzipiengeleiteten Hilfe. Qualitätsstandards in der humanitären Hilfe wurden von Nichtregierungsorganisationen seit den 1990er Jahren entwickelt, um handlungsleitende Prinzipien angesichts schwerwiegender Dilemmata in der praktischen Arbeit zu gestalten.

Zu diesen Dilemmata gehört z.B. das Gebot, so schnell wie möglich, aber auch so nachhaltig wie möglich zu arbeiten, was in der Praxis zu Zielkonflikten führt. Eine rasch errichtete Behelfsunterkunft verschafft Opfern eines Erdbebens oder einer Sturmflut schnell ein Dach über dem Kopf, wird aber nicht lange halten. Bei der nächsten Katastrophe wird sie wieder zerstört. Umgekehrt kann ein gut gebautes Haus, das auch zukünftigen Katastrophen standhält, dessen Größe und Bauweise mit allen Akteuren abgestimmt ist und mit (oft sehr schleppend entwickelten) staatlichen Vorgaben übereinstimmt, Jahre dauern. In dieser Zeit müssen die Empfänger unter sehr prekären Umständen ausharren, kalte Winter oder niederschlagsreiche Regenzeiten überstehen. Überdies stärkt ein gut gebautes Haus zwar die „Resilienz“ des Empfängers, hebt ihn aber oft über den Lebensstandard benachbarter armer Bevölkerungsgruppen, was Konflikte schürt. Jedes Wiederaufbauprogramm steht vor diesen Dilemmata, für eine angemessene Güterabwägung braucht man Standards, auf die man sich beziehen kann. Wichtig ist dabei, wie Peter Walker, Mitautor der Sphere Standards und anderer Qualitätsinitiativen betont, dass nicht (wie oft missverstanden) ein überall gültiger quantitativer Standard (z.B. 15 Liter Wasser pro Kopf pro Tag) angesetzt werden kann, sondern eine inhaltliche Zielvorgabe (z.B. angemessene Wasserversorgung), die dann im jeweiligen Kontext genauer definiert und mit anderen Zielvorgaben des Standards abgewogen werden muss.

Ein anderes typisches Dilemma ist z.B. die Notwendigkeit, im Herrschaftsbereich eines menschenrechtsverachtenden Regimes oder einer bewaffneten Bewegung sich mit diesen Akteuren in irgendeiner Form abstimmen zu müssen, um überhaupt Zugang zu den Opfern eines Konflikts zu erhalten. Dabei besteht die Gefahr des Missbrauchs humanitärer Hilfe durch Konfliktparteien und muss Art und Umfang der Koexistenz oder Kooperation genau ausgelotet werden.

Angesichts dieser praktischen ethischen Dilemmata sahen Nichtregierungsorganisationen die Notwendigkeit, über die schon bestehenden humanitären Prinzipien der Rot-Kreuz-Bewegung (siehe Jean Pictet) hinaus Standards für die praktische Arbeit zu formulieren und die Folgen und Wirkungen des eigenen Tuns genauer zu untersuchen. Neben den genannten Standards Sphere und HAP muss

unbedingt auch der Code of Conduct (Verhaltenskodex der Rotkreuzbewegung und der NROs) genannt werden, der erste humanitäre Qualitätsstandard überhaupt.

Der 2014 verabschiedete Qualitätsstandard „Core Humanitarian Standard“ versucht, bestehende Standards zusammenzufassen und entstand nach einem breiten Konsultationsprozess unter humanitären Organisationen. Er ist eindeutig zu begrüßen. Angesichts extrem vieler humanitärer Akteure und angesichts großer Defizite in der humanitären Hilfe, wie sie in zahlreichen Evaluierungen der Hilfe in den großen humanitären Krisen der letzten Jahre belegt ist, ist eine stärkere Überprüfung der Qualität der geleisteten Hilfe dringend geboten.

Die in der Fragestellung implizierte Verknüpfung der Qualitätsstandards mit Fragen der Kosteneffizienz ist aus unserer Sicht nicht sinnvoll. Effizienz der Hilfe ist nur eines von zahlreichen Qualitätskriterien in den gegebenen Standards, eine einseitige Fixierung darauf würde die Qualität senken. Eine angemessene Betrachtung, ob eine gegebene Aktion der humanitären Hilfe qualitativ gut ist, kostet zunächst Ressourcen und erhöht „Verwaltungskosten“, spart keine ein. Dass Erkenntnisse aus der Qualitätsdebatte zu Reformen des Sektors führen und dadurch evtl. dazu, Kosten zu senken und mehr Menschen zu erreichen, ist zu hoffen, dazu braucht es aber vor allem politischen Willen, siehe auch den Fragenblock zu Strukturreformen.

Die Debatte um Kosteneffizienz sollte unbedingt geführt werden. Das bisherige System der humanitären Hilfe bedingt sehr hohe Transaktionskosten durch Einzelbeantragungen, sehr kleinteilige Steuerung, Bedarf von Änderungsanträgen bei sehr kleinteiligen Veränderungen usw. usw. Jeder Geldgeber leistet sich eigene Formate und Verfahrensregeln, die zu beherrschen und zu erfüllen viele Ressourcen bindet. Viele Akteure der humanitären Hilfe vor Ort und in den deutschen Nichtregierungsorganisationen beklagen zu Recht, dass sie mehr Zeit für die Projektbürokratie als für die inhaltliche Arbeit aufwenden müssen. Das steht in eklatantem Widerspruch zum auch von Gebern immer stärker erhobenen Anspruch, stärker ergebnis- und wirkungsorientiert zu steuern und bedarf dringender Reformen.

Frage 2 : Selbstregulierung versus Zertifizierung

Wir halten eine verbindliche Zertifizierung für denkbar. Wenn sie aber einen Beitrag zu mehr Qualität in der humanitären Hilfe leisten soll, müssen zwei Faktoren unbedingt berücksichtigt werden:

1. Verbindliche Zertifizierung für alle humanitären Akteure, das heißt auch für große staatliche Agenturen und internationale Organisationen. Die in Frage 1 implizierte Existenz von Doppelstrukturen und hohen Verwaltungskosten vorwiegend bei NROs können wir in keiner Weise nachvollziehen. Hier sollten ebenso große staatliche und internationale Organisationen genau in den Blick genommen werden.
2. Qualitätsprüfungssysteme, die der Komplexität der zu untersuchenden Fragestellungen angemessen sind. Caritas international und Diakonie Katastrophenhilfe arbeiten seit Jahren an der Verbesserung ihrer Systeme zur Wirkungsbeobachtung. Wir untersuchen beispielhaft und systematisch nicht nur die Erreichung von Projektzielen, sondern auch die Einhaltung von Qualitätsstandards wie dem „Code of Conduct“. Auch die Zielsetzungen im Core Humanitarian Standard sind hoch aggregiert und sehr schwer zu messen. Die Frage, welche positiven und eventuell negativen Wirkungen ein Projekt der humanitären Hilfe (oder auch der Entwicklungszusammenarbeit) in einem komplexen Machtgefüge wie z.B. in einem zerfallenden Staat erzeugt, und wie das korrekt erhoben werden kann, beschäftigt uns seit

Jahren. Hier bedarf es gründlicher Untersuchungen, auch Experten der Wirkungsorientierung in der humanitären Hilfe betonen das immer wieder (siehe z.B. Chris Roche, Dennis Dijkzeul, Dorothea Hilhorst, Peter Walker, Feinstein Centre, Groupe URD usw.). Kurzeinsätze mit einem „Abklappern“ von Fragebögen unter dem Spardiktat geringer Verwaltungskosten wird hier zu keiner fairen und sachgemäßen Einschätzung führen. Die Gefahr ist groß, dass bei zu mechanischer, oberflächlicher Prüfung vor allem die Existenz von Policy-Papieren in der Zentrale und die Qualität der Rhetorik von Anträgen und Berichten erhoben wird, nicht die Qualität der gelebten Arbeit vor Ort in sehr entlegenen Regionen der Welt.

Die Erfahrungen mit bisherigen Qualitätsstandards und –initiativen lehrt überdies, dass Codizes, Prinzipien und Standards intensiv vor Ort kommuniziert und in lokale Realitäten übersetzt werden müssen. Die Professorin Dorothea Hilhorst führte eine Studie zur Umsetzung des „Code of Conduct“ (Verhaltenskodex) 10 Jahre nach seiner Einführung durch und zitierte darin einen Mitarbeiter einer humanitären Organisation: „Everybody had signed it but no one had read it.“

Der humanitäre Sektor (ebenso wie der Sektor der Entwicklungszusammenarbeit) hat in den letzten Jahren und Jahrzehnten viele bedeutende Querschnittsthemen wie Konfliktsensibilität, Korruptionsbekämpfung, Katastrophenvorsorge usw. bearbeitet. Viele dieser Themen spiegeln sich auch im „Core Humanitarian Standard“ wieder. Aber Geber wie Umsetzer haben zu oft handlungsleitende Prinzipien zu oberflächlich kommuniziert und sich zu sehr damit zufrieden gegeben, Antrags- und Berichtsformate mit Zusatzfragen aufzublähen, anstatt die Praxis vor Ort zu erheben und auf Basis festgestellter Bedarfe Verbesserungsprozesse einzuleiten.

Frage 4: Rolle der UN, Verbesserungsmöglichkeiten der Koordinierung:

Wir teilen die in der Frage formulierte Einschätzung, dass die Doppelrolle der UN Konfliktpotenzial birgt. Humanitäre Hilfe muss neutral und unabhängig sein und darf nicht in politische Prozesse integriert werden. Zugleich möchten wir auf grundlegende Probleme verweisen, die die Rolle der VN in vielen massiven Gewaltkonflikten erschwert und ihre Legitimität und damit wirksame Erfüllung ihres Mandats beschädigt.

Angesichts der weiterhin ungelösten Finanzierungsproblematik der Vereinten Nationen und der weiterhin bestehenden und sich wieder verschärfenden Differenzen im UN-Sicherheitsrat sind die Möglichkeiten von UN-Missionen, deeskalierend auf Gewaltkonflikte einzuwirken und die Zivilbevölkerung effektiv zu schützen, weiterhin viel zu beschränkt, teilweise völlig ungenügend.

Die Mandate von UN-Missionen sind oft extrem breit, können mit den gegebenen Ressourcen nicht umgesetzt werden und führen zu offenen Zielkonflikten. Zum Beispiel gehört zu den Aufgaben mehrerer UN-Missionen in Afrika südlich der Sahara sowohl die Unterstützung eines politischen Prozesses einschließlich der Abhaltung von Wahlen, als auch der Schutz von Zivilisten, Unterstützung humanitärer Hilfe und Unterstützung bei der Verhaftung von mutmaßlichen Kriegsverbrechern und Gerichtsverfahren. Es besteht somit oft die Gefahr, dass mehrere hoch sensible und konfliktive Prozesse gleichzeitig angestoßen werden, in der Summe der Gewaltkonflikt befeuert und die Gefährdung von Zivilisten erhöht wird. Obwohl es viel Forschung zu angemessenen „Sequenzen“ und Abfolgen von Friedensprozessen gibt, werden die Lektionen in der Praxis oft nicht hinreichend angewendet.

Die unzureichende Ausstattung der Missionen führt zu einem Legitimationsverlust, weil oft kein wirklicher Schutz der Zivilbevölkerung gewährleistet werden kann. In vielen Ländern können nur Menschen, die entlang der Haupttrouten und in Städten siedeln, ansatzweise geschützt werden. In Südsudan kam es in 2014 und erneut in 2016 sogar zu bewaffneten Angriffen auf Zivilisten in von der UNMISS selbst geschützten Camps, die UN-Truppen konnten die Sicherheit vieler Zivilisten nicht gewährleisten.

Aufgrund von Strukturproblemen und unzureichender Finanzierung von UN-Missionen werden oft Nachbarländer oder ehemalige Kolonialmächte als Truppensteller eingesetzt, die als parteiisch wahrgenommen werden oder tatsächlich Interessen im Konflikt verfolgen und deshalb unter Umständen einseitig konfliktverschärfend intervenieren.

Wir rufen schließlich dazu auf, verstärkt dazu beizutragen, dass Einsätze der militärischen Friedenserzwingung nur als letzter Ausweg und unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit und des humanitären Völkerrechts stattfinden. Noch immer wird viel zu wenig in zivile Konfliktbearbeitung investiert, werden bei sich anbahnenden Gewaltkonflikten nicht alle Optionen genutzt, um zu Verhandlungslösungen zu kommen, erfahren politische Krisen erst dann hinreichend Aufmerksamkeit, wenn vermeintlich keine Alternativen mehr zu militärischen Einsätzen bestehen, und führen strukturell gewaltverschärfende Politiken zu Eskalationen. Zum Beispiel wurde die internationale militärische Intervention in Libyen 2011 gegen ein Regime geführt, mit dem zuvor unter Missachtung menschenrechtlicher Standards lange und eng kooperiert wurde. Die Erschütterungen und gewalteskalierenden Folgen der Libyen-Intervention für den ganzen westlichen Sahelraum und der Zusammenhang zum späteren Bürgerkrieg in Mali sind klar belegt. Die Verantwortung der westlichen Staaten für diese Folgen wird heute vergessen.

Auch werden nach Beendigungen von Gewaltkonflikten Friedensprozesse nicht angemessen unterstützt, Finanzierungen sind zu sprunghaft, und der Gefahr eines Rückfalls in einen gewaltsamen Konfliktaustrag wird nicht hinreichend begegnet. Untersuchungen wie die von Paul Collier /der Weltbank („Breaking the conflict trap“) haben schon lange gezeigt, dass Länder, in denen einmal Bürgerkriege ausgebrochen sind, noch lange hoch gefährdet sind, erneut in Gewalt zurückzufallen. Die internationale Unterstützung für Friedensprozesse ist in den ersten Jahren meist sehr hoch, ebbt dann aber in den allermeisten Fällen sehr schnell ab, anstatt in den besonders kritischen Jahren verlässlich Reformprozesse zu unterstützen. Auch wird die massive Korruption in vielen Nachkriegsregimen zu wenig thematisiert, man hat manchmal den Eindruck, billigend in Kauf genommen, was Friedensprozesse enorm gefährdet.

Die Verbesserung der humanitären Koordinierung durch die UN-Reform, die Schaffung von OCHA, der Cluster-Ansatz usw. sind aus unserer Sicht ein klarer Fortschritt. OCHA steht auch Nichtregierungsorganisationen als wertvolle Wissensressource zur Verfügung und kann ihnen sehr helfen, ihre eigenen Analysen zu verbessern. Aus unserer Sicht als Nichtregierungsorganisation gibt es aber weiter hohe Reibungsverluste und Mandatsüberlappungen zwischen den verschiedenen UN-Agenturen. Der Zugang lokaler Organisationen zu Cluster-Strukturen muss weiter verbessert werden. Wir haben Beispiele kompetenter, erfahrener einheimischer Partnerorganisationen, die durch internationale Organisationen zum Zweck der Eigenprofilierung aus den Cluster Leads verdrängt wurden, was ein Armutszeugnis für humanitäre Organisationen darstellt.

Themenblock Finanzierung der humanitären Hilfe

Fragen 1, 2 und 3: Strukturreformen, Verknüpfung Nothilfe – langfristige EZ, neue Finanzierungsinstrumente

Der Großteil der humanitären Hilfe wird in langdauernden Gewaltkonflikten, sogenannten komplexen Krisen aufgewandt. Viele Analysen und Initiativen haben schon vor dem aktuellen Bericht des UN-Generalsekretärs zum World Humanitarian Summit "One humanity: shared responsibility" auf den Bedarf hingewiesen, in diesen fragilen, von Staatszerfall bedrohten oder bereits zerfallenen Staaten, über mehrere Jahrzehnte zu planen und zu investieren, um ansatzweise zu funktionierenden Gemeinwesen beizutragen, in denen Bürger von ihren Staaten geschützt und nicht ausgeplündert werden (z.B. die OECD). De facto folgt der ganze Sektor aber häufig, wie der UN-Generalsekretär zu Recht betont, einer Jährlichkeitslogik, als handle es sich um einmalige Wiederaufbauprozesse nach akuten Naturkatastrophen. Einzelprojekte mit kurzen Laufzeiten und großer Ungewissheit über die weitere Zukunft führen dazu, dass keine Perspektiven entwickelt werden können.

In Deutschland wurde 2012 ein Ressortneuzuschnitt durchgeführt, der an einigen Stellen wichtige Verbesserungen brachte. Die Tatsache, dass das Auswärtigen Amt nun über mehr Mittel für humanitäre Hilfe verfügt und nun auch mehrjährige Projekte der humanitären Hilfe fördert, ist sehr zu begrüßen. Der BMZ-Finanzierungstitel „strukturbildende Übergangshilfe (ÜH, vormals ESÜH)“, der für Übergänge zwischen humanitärer Hilfe und langfristigerer Arbeit besteht, brach zunächst stark ein, aber konsolidiert sich jetzt wieder. Das ist sehr wichtig und ebenfalls zu begrüßen. Es ist zu hoffen, dass der Titel stabil und planbar bleibt.

Aus Sicht der Nichtregierungsorganisationen ist nicht immer klar, wie sich die Sonderinitiativen zum bewährten Instrument der Übergangshilfe verhalten, z.B. wäre das Thema „Fluchtursachen bekämpfen, Flüchtlinge reintegrieren“ aus unserer Sicht ein klassisches Thema der strukturbildenden Übergangshilfe. Auch ist der Zugang zu Sonderinitiativen für Nichtregierungsorganisationen schwierig.

Was aus unserer Sicht klar fehlt, ist ein Anschluss der Übergangshilfe an die humanitäre Hilfe, obwohl „linking relief, rehabilitation and development“ (LRRD) in aller Munde ist. In manchen Fällen verweist das Auswärtige Amt nach einer Förderphase darauf, dass bestimmte Länder nunmehr in den Bereich der Übergangshilfe gehören, das BMZ führt sie aber nicht auf der Länderliste für die Übergangshilfe, weshalb sie dann in keines der beiden Förderinstrumente passen.

Hier planbar einen Bogen über 3 bis 6 Jahre (oder möglichst noch länger) zu spannen, würde die Projektqualität deutlich erhöhen. Konkret wäre es z.B. sinnvoll, aus Mitteln des Auswärtigen Amtes finanzierte, mehrjährige Programme nach Auslaufen der Förderung in Finanzierungen aus Mitteln der BMZ-Übergangshilfe zu überführen. In Projekten der Katastrophenvorsorge gibt es bereits BMZ-Projekte mit sechsjährigen Laufzeiten, das ermöglicht ein gutes Planen. Warum solche Projekte nicht auch in langdauernden Konflikten möglich sind, ist für uns nicht nachvollziehbar.

Die Schwächen, die bzgl. „Schnittstellenmanagement“/LRRD in der Evaluierung der deutschen humanitären Hilfe 2011 festgestellt wurden, bestehen daher aus unserer Sicht weiter.

Ähnlich verhält es sich auf EU-Ebene zwischen den Förderinstrumenten humanitäre Hilfe (bei ECHO) und längerfristiger Entwicklungsarbeit (bei EuropeAid). Ein Übergang von einem zum anderen gelingt eher zufällig, was die Projektqualität schwächt.

Eine andere strukturelle Schwäche bei allen Geldgebern sehen wir in den bestehenden Verwaltungsrichtlinien, die sich stark voneinander unterscheiden, bei manchen Gebern sogar innerhalb ihrer einzelnen Finanzierungstitel. Ein Geber z.B. schreibt Buchprüfungen verbindlich vor, ein anderer erlaubt sie bei einem Finanzierungstitel grundsätzlich und ermöglicht ihre Finanzierung im Rahmen des Projektes. Derselbe Geber verlangt aber in einem anderen Finanzierungstitel, sie projektweise einzeln zu beantragen und die Kosten selbst (also aus Spendenmitteln) zu tragen. Zwei weitere Geber erlauben sie nicht, sondern verlangen die Vorlage von Einzelbelegen, oft viele Tausend pro Projekt. Solche und ähnliche Unterschiede verlangt bei den Partnern vor Ort eine intensive Kenntnis der unterschiedlichen Vorgaben, zumal sie außer deutschen auch andere europäische oder nicht-europäische Zuwendungen erhalten. Dadurch entstehen hohe Transaktionskosten, die Ressourcen binden, welche ansonsten zur Verbesserung der inhaltlichen Qualität eingesetzt werden könnten.

Wir begrüßen daher ausdrücklich die derzeitigen Überlegungen im Auswärtigen Amt, Verwaltungsvorgaben zu überarbeiten und ihre Offenheit für Vorschläge der Nichtregierungsorganisationen. Wir sehen in einer Vereinfachung und eventuell sogar Harmonisierung von Förderrichtlinien einen zentralen Hebel zur Qualitätssteigerung der humanitären Hilfe. Zugleich fürchten wir einen gegenläufigen Trend zu einer immer weiteren Verschärfung und Komplexitätssteigerung der Verwaltungsvorgaben, wie wir ihn bei mehreren Gebern in den letzten Jahren erlebt haben.

Wir erleben auf Ebene der für die Projektbegleitung zuständigen Arbeitseinheiten immer wieder eine sehr erfreuliche Offenheit und Dialogbereitschaft. Zugleich scheinen sich die Spielräume aber immer weiter zu verengen, in Richtung z.B. kürzerer Verausgabungsfristen, zu mechanischer, in komplexen Krisen nicht angemessener Soll-Ist-Logik mit sehr engem Aktivitäts-Monitoring, Kritik an vorgeblich langer Förderdauer usw. Hier spielen aus unserer Sicht sachfremde Kriterien eine negative Rolle in der Umsetzung qualitativ guter humanitärer Hilfe.

Eine weitere, sinnvolle strukturelle Veränderung sähen wir darin, Nichtregierungsorganisationen zunächst in fairer, sachlich angemessener Weise vertieft auf Qualität zu überprüfen (siehe auch Teil 1, Frage 2) und dann den für gut befundenen Organisationen Fonds zur Verfügung stellen, um selbst bedarfsgerecht und flexibel Mittel einzusetzen. Die Qualität der umgesetzten Programme könnten durch gründliche Langzeitevaluierungen auf Ergebnisse und Wirkungen überprüft werden (das Auswärtige Amt hat soeben ein sehr gutes Evaluierungskonzept verabschiedet). Hierdurch könnten sehr viele Transaktionskosten eingespart, die fachliche Steuerung durch die Ministerien eher auf eine ergebnis- und wirkungsbezogene Ebene verlagert und die Qualität der humanitären Hilfe gesteigert werden. Siehe bereits die Empfehlung der Evaluierung der deutschen humanitären Hilfe 2011: „Die Ressorts sollten bei qualifizierten Implementierungspartnern Möglichkeiten von stärker programmorientierten Bewilligungen anstelle von Einzelprojektbewilligungen prüfen.“ Auch der UN-Generalsekretär argumentiert in seinem aktuellen Bericht zum World Humanitarian Summit „One humanity: shared responsibility“ ähnlich:

“157. A new approach to financing is needed; it should be one that is flexible so that actors can adapt programming to changing risk levels in a particular context; nimble, to provide resources to a range of diverse actors with different funding requirements; and predictable over multiple years, so that actors can plan and work towards achieving collective outcomes in reducing vulnerability in the longer term.”

Frage 3: Wie komparative Vorteile lokaler Akteure in Krisengebieten nutzen und stärken?

Caritas international arbeitet wie die Diakonie Katastrophenhilfe schon immer mit einheimischen Partnerorganisationen und investiert seit Jahrzehnten intensiv sowohl in ihr internationales Netzwerk, das aus 161 einheimischen, nationalen Caritas-Strukturen besteht als auch in eine Vielzahl anderer Organisationen, die sie Jahre-, manchmal jahrzehntelang an größere Projekte und öffentliche Finanzierungen herangeführt hat. Wir unterstützen die Empfehlung des Overseas Development Institute (Bericht „Time to let go“) an alle Akteure der humanitären Hilfe, von Eigenoperationalität auf vollwertige Partnerschaften mit einheimischen Organisationen umzustellen.

Wir unterstützen den Hinweis des UN-Generalsekretärs, dass kleine, lokale Organisationen großes Engagement und Ortskenntnis haben, sie aber durch umfangreiche Förderungen überfordert (und aus unserer Sicht und Erfahrung auch als Organisation zerstört) werden können. Wir beachten mit großer Sorge die Tendenz vieler Geber, zur Senkung ihrer eigenen Transaktions- und Verwaltungskosten wenige große statt viele kleinere Projekte zu finanzieren. Wir raten dringend, (siehe oben) deutschen Nichtregierungsorganisationen, deren Qualität geprüft und für gut befunden wurde, Fonds zur Verfügung zu stellen, um viele, kleinere lokale NROs bedarfsgerecht zu unterstützen.

Wir können die Überlegungen von Gebern nachvollziehen, lokale Organisationen direkt zu fördern. Wir raten dann aber dringend dazu, den Bogen langsam zu spannen, das heißt Jahre und Jahrzehnte lang bedarfsgerecht zu finanzieren, die Förderung mit sehr viel capacity – building zu flankieren und nicht sich langsam konsolidierende lokale Organisationen durch zu viel Geld in zu kurzer Zeit zu zerstören.

Wir empfehlen dringend, den Zugang für lokale Nichtregierungsorganisationen zu UN-Finanzierungen zu erleichtern, auch hier bestehen z.T. sehr schwerfällige Verfahren. Unsere Partner erleben aber auch in einigen Fällen eine sehr gute, bedarfsgerechte Unterstützung durch Organe der Vereinten Nationen. Wir regen an, solche Fälle guter Praxis zu analysieren, und ihre Anwendung zu vervielfältigen.

Wir empfehlen (siehe auch oben), längerfristige, verlässliche Förderungen sicherzustellen, um lokalen Nichtregierungsorganisationen zu erlauben, gutes Personal zu halten und nicht an besser zahlende internationale Organisationen zu verlieren (ein Wissenstransfer von unten nach oben, der regelmäßig die Arbeit vor Ort schwächt).

Wir empfehlen Gebern, das im neuen Qualitätsstandard „Core Humanitarian Standard“ zentral verankerte Kriterium der Rechenschaft gegenüber Empfängern der Hilfe („downward accountability“) ernst zu nehmen, seine Einhaltung vor Ort gründlich zu überprüfen, und die Akteure, die das Kriterium gut erfüllen, durch Anreize zu „belohnen“.

Themenblock Humanitäres Völkerrecht:

Fragen 1 und 2:

Wir unterstützen Überlegungen, durch spezialisierte Instanzen mögliche Brüche des humanitären Völkerrechts zu beobachten und nachzuverfolgen. Das Overseas Development Institute z.B. empfiehlt einen „UN- Special Representative for International Humanitarian Law“ (Svoboda et al. 2015: Protection of civilians in armed conflict. Bridging the gap between law and reality“). Der UN-

Generalsekretär spricht sich in obengenanntem Bericht ebenfalls für einen “watchdog” für humanitäres Völkerrecht aus. Auch ermutigt er den Sicherheitsrat, den UN-Menschenrechtsrat und Einzelstaaten dazu, unabhängige und unparteiische Untersuchungskommissionen einzurichten, um Fakten zu erheben und Empfehlungen zum Schutz des HVR auszusprechen.

Themenblock Spezielle Herausforderungen der humanitären Hilfe

Frage 3:

Die Hälfte aller Flüchtlinge und Binnenvertriebenen leben außerhalb von Lagern. Der Zugang zu ihnen ist oft schwieriger, sie sind weniger „sichtbar“, schwerer zu identifizieren als Menschen in Lagern. Trotzdem sollte der Hilfe für sie besonderes Augenmerk gewidmet werden. „Normale“ Entwicklungsprogramme z.B. der Bildung und Ausbildung sollten sie integrieren, so wie der UN-Generalsekretär empfiehlt, die Erreichung der Agenda 2030 auch daran zu messen, inwieweit Binnenvertriebene in allgemeine Entwicklungsplanungen einbezogen und von diesen erreicht wurden.

Auch gibt es Fälle von Integration wie z.B. ein Teil der südsudanesischen Flüchtlinge in Uganda, die auf internationale Hilfe verzichteten und sich lokal ansiedelten. Allerdings leben sie oft in prekären, rechtlichen Bedingungen, weil Staaten ihnen die Staatsbürgerschaft verweigern. Solche eigentlich gelungenen Beispiele von Selbsthilfe sollten besser untersucht und sie unterstützende Bedingungen, z.B. staatliche Gesetzgebung, erhoben und befördert werden.

Schließlich sollten internationale Organisationen im Rahmen des Möglichen „Pull-Faktoren“ in die Lager vermeiden, indem sie die Hilfe nicht zu weit über lokale Lebensbedingungen heben. Auch kommt es oft vor, dass internationale Organisationen durch kostenfreie Angebote in den Lagern die Anstrengungen lokaler Entwicklungsorganisationen zu einer beispielsweise ansatzweise selbst tragenden Gesundheitsversorgung untergraben. Programme der Übergangshilfe könnten integriert geplant werden, stärker Flüchtlinge, Binnenvertriebene und lokale Gastbevölkerung berücksichtigen, u.a. auch, um lokale Strukturen zu schaffen und in der lokalen Wirtschaft Bedarf für Arbeitskräfte zu schaffen. Leider sind die Mandate und Finanzierungslinien vieler Organisationen noch immer zu rigide, um solche integrierten Projekte zu ermöglichen (das Auswärtige Amt hingegen nennt die Gastbevölkerung erfreulicherweise explizit als mögliche Zielgruppe humanitärer Hilfe). Dass der UN-Generalsekretär das „Silo-Denken“ vieler Organisationen kritisiert, gibt hier Anlass zu Hoffnung.

Allerdings muss einschränkend gesagt werden, dass in Afrika südlich der Sahara oft die Grenzen der lokalen ökologischen Tragfähigkeit einer Integration einer großen Zahl von Flüchtlingen entgegenstehen, viele Nachbarländer großer komplexer Krisen die Grenzen ihrer Aufnahmefähigkeit längst erreicht haben, und selbst von Destabilisierung akut bedroht sind.

Anhörung „Qualitätsstandards in der Humanitären Hilfe“, 27.4.2016

Stellungnahme zum Fragenkatalog der Fraktionen

Qualitätsstandards allgemein

Frage 1: Bestehende Qualitätsstandards fokussieren insbesondere auf eine stärkere Wirkungsorientierung, Effizienzsteigerungen sind bisher nicht das erklärte Ziel. Sie entstehen aber indirekt, indem durch eine bessere Qualität der Hilfsmaßnahmen weniger Mittel verpuffen und die Hilfe zum einen relevanter und zum anderen effektiver wird.

Das Sphere-Projekt, die Humanitarian Accountability Partnership Initiative (HAP) und der Zusammenschluss „People in Aid“ haben im Dezember 2014 einen längeren gemeinsamen Prozess der Erarbeitung eines sog. „Core Humanitarian Standard on Quality and Accountability“ abgeschlossen. Der Standard listet 9 Verpflichtungen gegenüber Menschen, die von Krisen betroffen sind. Die Verpflichtungen spiegeln zum einen Qualitätsmaßstäbe wider, die auch in den OECD-DAC Evaluierungskriterien enthalten sind (Relevanz und Angemessenheit der Hilfe, Effektivität und angemessener zeitlicher Rahmen), zum anderen greifen sie Anforderungen an den Umgang der Hilfsorganisationen mit den Betroffenen auf (Stärkung lokaler Kapazitäten, Vermeidung negativer Auswirkungen, Kommunikation, Partizipation und Beschwerdemanagement). Des Weiteren stellen sie Anforderungen an die Koordination der Akteure, an die Bereitschaft zu lernen und zu verbessern, an die Aus- und Weiterbildung des Personals sowie an die Wirtschaftlichkeit der Ressourcenverwendung.

Zwei der drei beteiligten Organisationen, HAP und People in Aid, haben sich zur „Core Humanitarian Standard Alliance“ (CHS Alliance) zusammengeschlossen. Diese neue Organisation, ansässig in Genf, soll die Durchsetzung und Anwendung der Standards fördern, Organisationen beraten und die externe Überprüfung der Anwendung begleiten. Um die Unabhängigkeit der Überprüfungen zu sichern, wird derzeit eine „Humanitarian Quality Assurance Initiative“ aufgebaut.

Der ganz große „Durchbruch“ dieser Standards in der internationalen Diskussion ist derzeit aber noch nicht zu verzeichnen. Dies könnte u.a. daran liegen, dass in 2015 die Vorbereitungen für den World Humanitarian Summit viel Zeit und Aufmerksamkeit in Anspruch genommen hatten. Vor allem aber ist dieser Standard eher eine Ergänzung bzw. Bündelung bereits existierender Bemühungen und füllt keine klaffende Lücke wie seinerzeit das Sphere-Projekt, vor dessen Beginn es keinerlei gemeinsame Verpflichtung auf einheitliche Maßstäbe gab.

Mehr Informationen finden sich unter <http://www.corehumanitarianstandard.org/the-standard>

Frage 2: Die Diskussion um die Vor- und Nachteile von Selbstverpflichtungen bzw. Zertifizierungssystemen in der humanitären Hilfe dauert bereits seit vielen Jahren an. Keines der beiden Lager konnte

sich durchsetzen. Das Sphere-Projekt ist ein Beispiel für eine äußerst erfolgreiche Selbstregulierung, HAP wäre hingegen ein Beispiel für den eher begrenzten Erfolg einer Zertifizierung. Mit diesen Initiativen, dem neuen Core Humanitarian Standard aber auch mit nationalen Vereinbarungen wie z.B. den „12 Grundregeln der Humanitären Hilfe“, die die im Koordinierungsausschuss Humanitäre Hilfe zusammengeschlossenen Hilfsorganisationen und Bundesministerien vereinbart haben, reichen zur Orientierung völlig aus. Es sind keine Lücken ersichtlich, für die zusätzliche Standards entwickelt werden müssen. Woran es noch fehlt ist die Durchsetzung, insbesondere bei kleineren Organisationen, die auf Grund begrenzter Ressourcen nicht immer in der Lage sind, die Standards in allen Bereichen, vor allem in allen fachlichen Sektoren, vollständig zu erfüllen.

Ein nationales Spendensiegel ist für die breite private Öffentlichkeit sinnvoll, um ein Mindestmaß an administrativer Transparenz zu bescheinigen, was mit begrenztem Aufwand machbar ist. Eine fachlich-technische bzw. inhaltliche Bewertung der Qualität der Arbeit einer Hilfsorganisation kann ein solches Siegel aber nicht leisten, dazu wäre ein deutlich aufwändigerer Prozess nötig. Zudem ist es nicht sinnvoll, einen solchen Prozess national zu konzipieren, da sich die Qualität auch einer deutschen Hilfsorganisation an internationalen Standards messen lassen muss. Die Diskussion um eine internationale Zertifizierung dauert aber u.a. deshalb so lange an, weil völlig offen ist, welche Institution das Mandat hätte, sie unabhängig und für alle Beteiligten glaubwürdig durchzuführen.

Wirkliche Durchschlagskraft bekäme eine Zertifizierung ohnehin erst dann, wenn Geldgeber sie zu einer unabdingbaren Voraussetzung für Zuwendungen erklären. Damit würde die Zertifizierung aber zu einem primär extern aufgezwungenen Mechanismus, was der Intention des Lernens und Verbesserns nur begrenzt zuträglich wäre. Sinnvoller wäre es deshalb, die Motivation der Hilfsorganisationen zum Qualitätsmanagement dadurch zu steigern, dass es einen direkt sichtbaren Zusammenhang gibt zwischen verbesserter Qualität einerseits und vermehrten Zuwendungen andererseits. Bisher ist dies noch nicht überall der Fall: es gibt sowohl Beispiele, dass hervorragende Projekte nicht weiter gefördert werden als auch Fälle, in denen neue Anträge bewilligt werden, obwohl der Projekterfolg in der Vergangenheit nicht immer vollständig nachgewiesen werden konnte. Dies liegt unter anderem daran, dass in vielen Geberinstitutionen die Personalressourcen fehlen, um Erfolgskontrolle im Detail und vor allem auch vor Ort durchführen zu können. Unter dieser Einschränkung leidet auch das Auswärtige Amt, weshalb das Personal in den Auslandsvertretungen, das sich primär mit humanitärer Hilfe befasst, deutlich aufgestockt werden sollte (siehe hierzu auch weitere Ausführungen unten).

Frage 3: Ich habe den Vorbereitungsprozess für den World Humanitarian Summit nur von außen verfolgt und kann deshalb zu dieser Frage keine fachlich fundiert Antwort geben.

Frage 4: Das internationale humanitäre System verfügt mittlerweile über eine Vielzahl von Mechanismen zur Koordinierung der beteiligten Akteure. Diese sog. „humanitäre Architektur“ ist in allen größeren Krisen etabliert und von der überwiegenden Mehrheit der Akteure akzeptiert. Selbst wichtige Organisationen, die offiziell außerhalb dieses Systems agieren, wie das IKRK und Ärzte ohne Grenzen, sind als „Beobachter“ bzw. „Zaungäste“ indirekt eingebunden.

An der Spitze dieses Systems steht mit dem/der „Humanitarian Coordinator“, eine hohe Führungskraft der Vereinten Nationen. Je nach Land werden in der Funktion oft auch die Position der/des „Resident Coordinators“ der UN-Agenturen sowie ggfls. die stellvertretende Leitung der UN-Mission im Land zusammengeführt.

Zur Wahrnehmung der alltäglichen Koordinierungsaufgaben wird diese Person vom Koordinierungsbüro für Humanitäre Hilfe der UN (UN OCHA) unterstützt. In Flüchtlingskrisen übernimmt das UNHCR

die Koordinierung, in Kontexten, in denen es sowohl Flüchtlinge wie interne Krisen gibt, sollen sich die beiden Organisationen abstimmen.

Der/die „Humanitarian Coordinator“ steht dem sog. „Humanitarian Country Team“ vor, in dem Vertreter/innen von UN-Agenturen, Gebern, nationalen sowie internationalen Nichtregierungsorganisation (NRO) strategische Diskussionen führen und wichtige übergeordnete Entscheidungen fällen bzw. dem/der „Humanitarian Coordinator“ Empfehlungen für Entscheidungen vorlegen.

Die umsetzenden Organisationen sind in sog. „Clustern“ organisiert, die es für jeden der wichtigsten fachlichen Sektoren gibt. An der Spitze eines Clusters steht eine designierte UN-Agentur, die häufig vor Ort von einer Nichtregierungsorganisation als sog. „Co-Lead“ unterstützt wird.

Die Geber sind in Großkrisen oft im Rahmen einer örtlichen Geber-Gruppe organisiert, in der sie ihre Vorgehensweisen abstimmen und koordinieren.

Dieses humanitäre System erarbeitet in regelmäßigen Abständen, derzeit noch meist jährlich, eine Bedarfserhebung (Humanitarian Needs Overview) sowie einen Strategieplan und das zu dessen Umsetzung nötige Budget (Humanitarian Response Plan).

Die Beteiligung der nationalen Regierung an diesem System variiert von Land zu Land und ist abhängig vom Kontext: Wo die nationale Regierung ein konfliktbeteiligter Akteur ist, nimmt sie an den Koordinierungsmechanismen nicht teil. Sie bleibt ein wichtiger Akteur, wird aber extern angesprochen. Nach Naturkatastrophen hingegen ist die Einbeziehung leichter, allerdings stark von den nationalen Kapazitäten, der administrativen Struktur und den politischen Vorstellungen der Regierung abhängig.

Weitere Informationen hierzu finden sich unter <https://www.humanitarianresponse.info/>

Wünschenswerte Verbesserungen: nötig ist ein stärkerer Fokus auf das Endergebnis dieser Koordinierungsaktivitäten, nämlich eine bessere humanitäre Hilfe für die Betroffenen. In vielen Fällen haben sich die Prozesse verselbständigt und sind zum Selbstzweck geworden. Von außen, d.h. von den Betroffenen, und oft auch aus der Sicht lokaler Organisationen, kann es so wirken, als sei diese „Hilfsbürokratie“ nur mit sich selbst beschäftigt.

Zudem ist dieses Koordinierungssystem entlang der Kompetenzen bzw. Arbeitsschwerpunkte der Hilfsorganisationen strukturiert, nicht entlang des Bedarfs der Betroffenen. Die weit voranschreitende Umstellung von Sachleistungen auf Geldtransfers, die sehr zu begrüßen ist, stellt dieses sektoral strukturierte Koordinierungssystem vor eine große Herausforderung: Wenn die Entscheidung, was mit Bargeld beschafft wird, von den Hilfsorganisationen auf die Betroffenen übergeht, macht eine so starr nach Sektoren getrennte Koordinierung nur noch teilweise Sinn, z.B. im Gesundheitsbereich. Aber die Trennung in den Sektor „Unterkunft“, den Sektor „Ernährung“, den Sektor „Hilfsgüter“ etc. wird überflüssig, wenn die Menschen selber entscheiden, ob die Bezahlung der Miete oder der nächste Einkauf die größere Priorität hat. Hier muss sich das humanitäre System sehr viel flexibler zeigen als bisher und Geber sollten auf die längst überfällige Anpassung der Koordinationsarchitektur an die neuen Hilfsansätze mit noch mehr Nachdruck bestehen.

Die Zusammenarbeit zwischen OCHA und dem UNHCR hat sich in den letzten Jahren schon deutlich verbessert, es gibt aber immer noch zu viele Reibungsverluste. Die unterschiedlichen Mandate, Finanzierungsweisen und Qualitätsmaßstäbe können dazu führen, dass die Versorgung von Binnenvertriebenen und Flüchtlingen aus Nachbarstaaten völlig unterschiedlich ausfällt, was häufig zu Konflikten und Neid führt.

Auch die Zusammenarbeit zwischen OCHA und UNDP könnte weiter verbessert werden, insbesondere in Kontexten, in denen humanitäre Hilfe und längerfristige EZ Hand in Hand gehen bzw. parallel (statt nacheinander) geleistet werden müssen. Alle drei Organisationen (OCHA, UNHCR und UNDP) sollten

von den Gebern konsequent zur Berichterstattung über weitere Verbesserungen ihrer Zusammenarbeit angehalten werden. Auch könnten hier externe Evaluierungen einen größeren Handlungsdruck erzeugen.

Nationale Akteure, insbesondere kleinere einheimische Organisationen der Zivilgesellschaft, haben in diesem System einen sehr schweren Stand. Sie verfügen oft nicht über die personellen Ressourcen, an aufwändigen Koordinierungssitzungen teilzunehmen, häufig scheitern sie schon an der sprachlichen Hürde, wenn Englisch bzw. Französisch nicht die Umgangssprache im Land ist. Sie haben Mühe, an finanzielle Mittel aus gemeinsamen Fonds zu kommen und ihre Expertise, vor allem ihr Zugang zu den betroffenen Menschen, wird oft nicht genügend anerkannt.

Nicht-westliche Akteure - Geber wie Hilfsorganisationen - sind in dieses System bisher nur bedingt eingebunden und beteiligen sich nur teilweise an den etablierten Mechanismen. Hier wurden in den letzten Jahren verstärkt neue Dialogforen angeregt und Veränderungen diskutiert, aber nach wie vor gibt es eine deutliche Trennung der verschiedenen Welten und es bedarf kontinuierlicher Anstrengung auf beiden Seiten, sich einander anzunähern. Innerhalb der Gruppe der deutschen NRO gibt es hier wenig Initiative, auf dieses Defizit könnte z.B. über den Verband Venro stärker hingewiesen werden.

Die derzeitige Konfiguration dieser Architektur reicht als gemeinsames Dach aus, neue Organisationen oder Konstellationen wären eher hinderlich. Im Gegenteil, es sollte eher über eine mögliche Vereinfachung der Abläufe bzw. eine Verschlankung der Prozesse nachgedacht werden, z.B. in dem zumindest parallele Koordinierungsstrukturen für Flüchtlinge einerseits und intern Vertriebene andererseits zusammen gelegt werden.

Finanzierung der humanitären Hilfe

Frage 1 und 2: Eine erste wünschenswerte Reform betrifft die Planbarkeit der Mittel und die Reduzierung der Transaktionskosten. Ein großer Teil der Kosten für zukünftige humanitäre Hilfe ist vorhersehbar, insbesondere in sog. lang-andauernden Krisen, in die derzeit etwa zwei Drittel der weltweit verfügbaren Mittel fließen. Vorhersehbar sind auch die administrativen Kosten, die Hilfsorganisationen brauchen, inklusive der Mittel zur Qualitätssicherung. Standardisierte Hilfsgüter werden ebenfalls Jahr für Jahr benötigt.

Mittel für lang-andauernde Krisen sollten noch häufiger als bisher überjährig gewährt werden, um so effizienter eingesetzt werden zu können. Wenn Projekte stets nur für 12 Monate geplant werden können, haben die Mitarbeiter/innen immer nur kurze Verträge, müssen unter Umständen am Projektende entlassen werden, nur um kurz darauf wieder neu rekrutiert zu werden, wenn der Folgeantrag bewilligt wird. Lieferant/innen geben auf Einzelbeschaffungen keine Rabatte, könnte man eine Lieferkette für mehrere Jahre aufbauen, ließen sich deutlich bessere Preise erzielen. Umsetzungsmodalitäten können bei einem mehrjährigen Planungshorizont deutlich effektiver werden, in dem z.B. eine Wasserleitung gelegt wird, statt Tanklaster zu bewegen. Solche dauerhafteren Lösungen kosten aber anfangs oft mehr und die Investitionen amortisieren sich erst über einen längeren Zeitraum. Dies müssen Geldgeber akzeptieren. Und nicht zuletzt kann die Beteiligung der lokalen Bevölkerung und ihr Beitrag zur längerfristigen Sicherung der Versorgungsleistungen bei einem längeren Planungshorizont Schritt für Schritt und so mit mehr Aussicht auf Nachhaltigkeit aufgebaut werden.

Mittel für administrative Kosten, inkl. für Geschäftsstellen im Heimatland, werden derzeit international fast ausschließlich über Pauschalen auf laufende Verträge finanziert. Damit unterliegen sie ebenfalls den Unwägbarkeiten der kurzen Planungszyklen. Dieses System erschwert auch die ordentliche Bedarfserhebung vor Projektbeginn, da zu diesem Zeitpunkt noch keine Projektmittel zur Verfügung stehen. So entsteht ein falscher Anreiz, statt sorgfältig die Relevanz einer geplanten Maßnahme zu

prüfen möglichst sofort in die Umsetzung zu gehen, damit Mittel fließen. Auch die Auswahl der Begünstigten kann oft erst erfolgen, wenn schon ein Antrag genehmigt ist, sollte aber eigentlich vorher abgeschlossen sein, um die Hilfe dann an den konkreten Bedürfnissen der ausgewählten Gruppe ausrichten zu können. Die Finanzierung der Bedarfserhebung, der Auswahl der Begünstigten und des Monitorings der Durchführung sollte deshalb von der Finanzierung der Projektumsetzung entkoppelt werden. Sollte eine solche Reform (noch) nicht durchsetzbar sein, muss in der Zwischenzeit zumindest ermöglicht werden, dass auch für Zuwendungen der deutschen humanitären Hilfe eine Verwaltungskostenpauschale gezahlt wird, so wie es bereits bei allen anderen großen Gebern gute Praxis ist.

Überjährige Zusagen würden die Transaktionskosten auf Seiten der antragstellenden und der bewilligenden Institution dadurch reduzieren, dass Anträge nicht jährlich neu gestellt und bewilligt und Schlussberichte nicht jährlich geschrieben, gelesen und bewertet werden müssten. Außerdem könnte auf plötzlich auftretende Verschlechterungen der Situation vor Ort durch Änderungen laufender Verträge schneller reagiert werden, da Mittel dann nicht erst neu bewilligt werden müssen.

Eine weitere Reduzierung von Transaktionskosten ist möglich, wenn die Anzahl der durchleitenden Zwischenstellen reduziert wird. Wenn also Nichtregierungsorganisationen direkt finanziert werden, statt die Mittel über UN-Agenturen zu leiten. Dadurch reduzieren sich die Administrationskosten, da die Pauschalen der UN-Agentur wegfallen und die Abwicklung geht schneller, weil die Zeit zur Erstellung der Weiterleitungsverträge entfällt. Häufig wird die Durchleitung über UN-Agenturen gewählt, um die administrativen Aufwendungen der Geber zu reduzieren. Die Kosten werden aber nur auf die UN abgewälzt, eingespart wird am Ende nichts.

Eine zweite wünschenswerte Reform betrifft eine stärkere Dezentralisierung der Entscheidungsfindung in der deutschen staatlichen humanitären Hilfe. Es ist sehr zu begrüßen, dass sich Deutschland mittlerweile verstärkt an gemeinsamen Finanzierungsinstrumenten der UN beteiligt, sog. „Country-Based Pooled Funds“ bzw. dem „Central Emergency Response Fund“ von UN OCHA. Diese Beteiligung sollte weiter ausgebaut werden. Gleichzeitig sollten aber auch die Personalkapazitäten verstärkt werden, damit sich Deutschland als großer Geber in den Verwaltungsstrukturen dieser Fonds adäquat einbringen kann. Dies betrifft nicht nur die Teilnahme an Aufsichtsratssitzungen in New York oder Genf sondern auch vor Ort. In den deutschen Auslandsvertretungen sollte dringend mehr Personal für die Wahrnehmung von Koordinierungsfragen einerseits und für das Monitoring finanzieller Projekte andererseits zur Verfügung gestellt werden. Die Europäische Kommission verfügt - bei einem ähnlichen Budget wie das des AA - über ein Netzwerk von 140 Mitarbeiter/innen in allen großen sowie auch mehreren kleineren Krisenländern. In den deutschen Botschaften decken die Mitarbeiter/innen die humanitäre Hilfe oft immer noch nebenher mit ab, das sollte sich ändern. Zumindest in den wichtigsten Krisenländern sollten spezifische Stellenprofile geschaffen werden, damit die betreffenden Mitarbeiter/innen sich voll auf diese Aufgabe konzentrieren und Deutschland zeitlich und qualitativ entsprechend seiner finanziellen Beiträge vertreten können. Die mit diesen Aufgaben betrauten Mitarbeiter/innen der Auslandsvertretungen sollten die Möglichkeit bekommen, sich durch Fortbildungen gezielt auf diesen Aufgabenbereich vorbereiten zu können.

Weiteres zu Frage 2: In lang andauernden Krisen ist vor allem die Entwicklungszusammenarbeit (EZ) gefordert, den Staffelstab von der humanitären Hilfe zu übernehmen. Die jährliche Wiederholung derselben kurzfristigen Maßnahmen ist wie oben beschrieben nicht nur ineffizient, sondern behindert auch den Aufbau lokaler Strukturen und Kapazitäten, weil ein solcher in 12 Monaten nicht möglich ist. Ein stärkeres Engagement der EZ in solchen Kontexten stößt aber auf verschiedene Hindernisse: EZ-Mittel werden fast ausschließlich über staatliche Stellen abgewickelt, dies entspricht den Prinzipien effektiver Zusammenarbeit. Lokale Regierungen haben aber oft kein Interesse, für sie bestimmte Gelder z.B. für Flüchtlinge aus Nachbarstaaten zu verwenden. Sie leben im Gegenteil oft gut damit (und

manchmal auch davon), dass internationale Hilfsorganisationen einen Teil der sozialen Dienstleistungen übernehmen und finanzieren, das schon den eigenen Geldbeutel. Die EZ konzentriert sich in den letzten Jahren immer stärker auf systemische Beratung und die Stärkung staatlicher Strukturen, diese Ansätze sind aber für die Übernahme von Basisleistungen z.B. für langjährige Flüchtlinge nicht geeignet. Auch folgen EZ-Maßnahmen anderen Planungsmustern, Zeithorizonten, Entscheidungsstrukturen, all dies erschwert die nahtlose Übergabe bzw. das Ineinandergreifen der verschiedenen Instrumente. EZ-Akteure sind in der Regel risikoscheuer als humanitäre Akteure und halten sich daher mit Investitionen in fragilen Kontexten eher zurück. Ein letztes Hindernis sind häufig die Vorgaben der Gastregierung, die aus innenpolitischen Gründen ein hohes Interesse daran hat, dass auch in lang andauernden Krisen z.B. Flüchtlingslager weiterhin als Provisorien behandelt werden. Damit soll bei der einheimischen Bevölkerung der Eindruck vermieden werden, die Flüchtlinge würden auf Dauer bleiben.

Die Bundesregierung sollte Wege finden, diese Hindernisse zu verringern. Es müssten Finanzierungslinien geschaffen werden, für deren Verwendung die Anforderungen an die Zustimmung der Gastregierung geringer sind. Diese Möglichkeit besteht bereits für einzelne Budgettitel, sollte jedoch ausgeweitet werden. Soziale Sicherungssysteme sollten stärker als bisher in solchen Krisen genutzt werden, hierfür ist die Zustimmung der Gastregierung oft einfacher zu erhalten. Außerdem bieten sie die Möglichkeit, noch stärker als bisher das Instrument der Geldtransfers (statt der Verteilung von Hilfsgütern) zu nutzen, was vielfältige Vorteile bietet. Außerdem muss im Politikdialog das Gespräch über die gesetzlichen sowie die politischen Rahmenbedingungen z.B. für die Verwaltung langjähriger Flüchtlingslager, aber auch für die generellen Aufenthaltsbedingungen gesucht werden. Der freie bzw. zumindest freiere Zugang zum Arbeitsmarkt für Flüchtlinge und ein gesicherter Aufenthaltsstatus sind die wichtigsten Voraussetzungen dafür, dass Menschen auch in lang andauernden Krisen unabhängiger werden können von humanitärer Hilfe. Hierfür könnten sich auch Abgeordnete bei Besuchen vor Ort einsetzen.

Frage 3: Die verstärkte Nutzung der gemeinsamen Finanzierungsinstrumente wäre ein Weg, lokalen Akteuren besseren Zugang zu internationalen Mitteln zu geben. Um Mittel aus „Country Based Pooled Funds“ können sich lokale Organisationen direkt bewerben, sie müssen hierfür nicht den Umweg über eine internationale NRO oder eine UN-Agentur nehmen.

Allerdings ist es nötig, die Kapazitäten dieser Fonds zu stärken, Organisationen vorab zu prüfen. Die Prüfung muss mehrere Bereiche umfassen: den administrativ-finanziellen, den fachlich-technischen und in vielen Konfliktkontexten auch Fragen der Neutralität bzw. der Anti-Terrorismus-Gesetzgebung. Darüber hinaus müssen lokale Organisationen die Möglichkeit haben, sich im Projektmanagement fortzubilden, so dass sie die relativ anspruchsvollen Antragsverfahren verstehen. Zuletzt muss die humanitäre Gemeinschaft vor Ort dafür Sorge tragen, dass gemeinschaftsfinanzierte Projekte während der Durchführung mindestens einmal begutachtet werden, am besten durch Kolleg/innen („peers“), so dass im Austausch und in den gegenseitigen Projektbesuchen das gemeinsame Lernen im Vordergrund steht. Die administrative Kontrolle kann weiterhin durch externe Betriebsprüfungen erfolgen.

Das humanitäre Völkerrecht gehört nicht zu meinen Arbeitsschwerpunkten.

Spezielle Herausforderungen der humanitären Hilfe

Frage 1 und Frage 3: Qualitätsstandards sollten in kleinen wie großen Lagern eingehalten werden. Dies wird erleichtert, wenn das UNHCR als verwaltende Instanz bereits bei der Planung der Lager kleinteilige

Konzepte verfolgt und die Unterkünfte in kleineren Einheiten plant, z.B. Familientoiletten statt sanitärer Großanlagen vorsieht, Küchen in den Unterkünften statt an Sammelpunkten etc. Auch die frühzeitige Beteiligung der (zukünftigen) Bewohner/innen muss sichergestellt werden. All dies sind keine neuen Konzepte, sondern Erkenntnisse aus der langjährigen Erfahrung des UNHCR. Allerdings werden nicht immer alle Lektionen, die in einer Krise gelernt wurden, auch in der nächsten angewendet. Wenn ein Geldgeber eigenes fachkundiges Personal vor Ort hat, können solche Fragen direkt und im dauernden Dialog mit den betroffenen Institutionen thematisiert werden.

Von Seiten der Geber ist es wichtig, die für Qualität notwendigen Mittel bereits zu stellen, auch wenn dies oft zumindest im ersten Jahr etwas teurer ist. Wie schon unter Frage 2 im Kapitel „Finanzierung“ erwähnt, werden die wenigsten Lager von Anfang an auf Jahre geplant, sondern beginnen fast immer als Provisorien und werden erst nach und nach zu dauerhaften Einrichtungen.

Wie ebenfalls bereits erwähnt ist der Zugang zum lokalen Arbeitsmarkt, verbunden mit der Gewährung eines sicheren Aufenthaltsstatus, das beste Mittel um zu verhindern, dass die Bewohner/innen zu „verwalteten Massenobjekten“ werden.

Für Kinder und Jugendliche ist die beste Förderung noch immer der Schulunterricht. Viele Geber, vor allem die skandinavischen Regierungen, engagieren sich in diesem Bereich schon seit vielen Jahren und auch solche, die bisher skeptisch bzw. ablehnend waren wie z.B. die EU (mit dem Argument, dass Bildung keine lebensrettende Maßnahme sei), denken gerade um und finanzieren Bildungsprojekte auch in Krisenkontexten. Leider konzentrieren sich die Anstrengungen vor allem auf den Bereich der Grundbildung, so dass Jugendliche gerade in Lagerkontexten nur ganz wenige Ausbildungsangebote wahrnehmen können. Dieser bisher noch vernachlässigte Bereich sollte deutlich mehr Aufmerksamkeit sowohl von Seiten der Hilfsorganisationen als auch der Geldgeber bekommen.

Allerdings gilt auch wie bereits oben beschrieben: für die Sicherung langfristiger Perspektiven sollte die Entwicklungszusammenarbeit in den betreffenden Ländern in die Verantwortung genommen werden, nicht die humanitäre Hilfe, die hierfür nicht die richtigen Instrumente und auch nicht die nötige Erfahrung hat. Diese liegt bei den EZ-Organisationen. In diesem Sinne sollte auch nicht die humanitäre Hilfe als solche in den Flüchtlingsregionen zu einem Dauerzustand werden, sondern die internationale Unterstützung. Diese sollte aber immer durch die Akteure geleistet werden, die dafür zum jeweiligen Zeitpunkt am besten geeignet sind.

Frage 2: Zu dieser Frage ließen sich viele Seiten füllen, hier sollen jedoch exemplarisch drei Kernpunkte genannt werden: erstens muss bei der Bedarfserhebung von Anfang an berücksichtigt werden, dass Mädchen und Jungen, Frauen und Männer unterschiedliche Bedarfe haben. Die Hilfsorganisationen machen noch immer häufig den Fehler, unter dem Stichwort „Haushalt“ alle Familienmitglieder zu subsumieren, wodurch die unterschiedlichen Lebensrealitäten negiert werden.

Zweitens: Hilfe ist für Mädchen und Frauen nur dann relevant und angemessen, wenn sie ihre spezifische Situation angemessen berücksichtigt und entsprechende Angebote macht. Das betrifft die Auswahl von Hilfsgütern, die Modalitäten für die Vergabe von Geldtransfers, geschlechtsspezifische Hindernisse für den Zugang zu Nahrungsmitteln oder auch zu Arbeitsplätzen. Gewisse Standards sind mittlerweile Gemeingut, wie z.B. geschlechtergetrennte Toiletten oder die Ausleuchtung von Camps, aber nur wenige Hilfsorganisationen planen und realisieren ihre Hilfe wirklich konsequent unter der Berücksichtigung von Geschlechter-Aspekten.

Der dritte Aspekt betrifft die Beteiligung der Betroffenen: In den meisten Krisenkontexten sieht die traditionelle Rollenverteilung wenig bzw. gar keine repräsentative Funktion für Frauen vor. Dorfvor-

stände sind fast immer männlich, die Flüchtlingsräte in den Lagern ebenfalls. Hier müssen sich Hilfsorganisationen große Mühe geben, kulturell akzeptierte Wege zu finden, diese Strukturen aufzuweichen, so dass eine signifikante Beteiligung von Frauen an den Selbstverwaltungsprozessen möglich wird. Dies erfordert mehr Zeit als das „Standardprogramm“, diese Zeit muss sein und vom Geber finanziert werden.

Auf alle drei Aspekte müssen Geldgeber mit Nachdruck bestehen, bei Antragstellung, beim Monitoring der Umsetzung und in der Schlussberichterstattung. Und auch hier sollte der eingangs erwähnte Zusammenhang zwischen hoher Qualität und weiterer Förderung sichtbar werden.

Manuela Roßbach
Bonn, 22.04.2016

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

Qualitätsstandards in der humanitären Hilfe allgemein

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

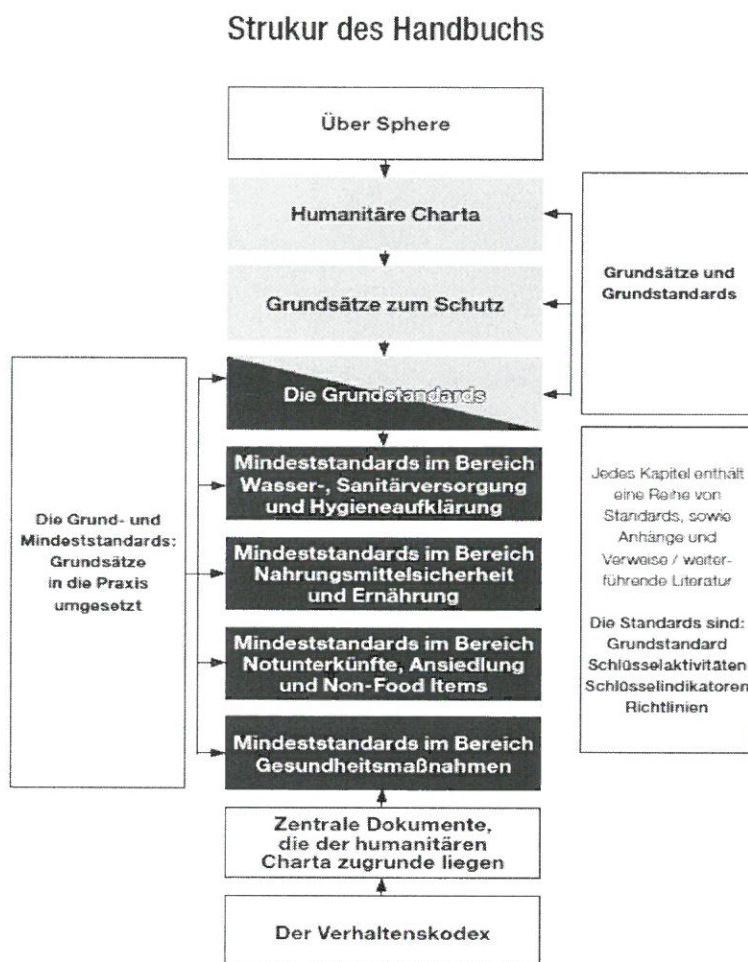
Ein kurzer historischer Blick zeigt, dass der internationale humanitäre Bereich seit 1996 selbst Initiativen zur Verbesserung der humanitären Hilfe ergriffen hat. Die Frage nach der Wirkungsorientierung war dabei stets im Fokus, denn Erfahrungen, die Expertinnen und Experten in realen Katastrophen machten,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

Zu den Fragen 1 und 2

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

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

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



Quelle: Sphere Handbuch 2011

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Zu den Fragen 3 und 4:

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

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

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

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

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

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

Finanzierung der humanitären Hilfe

Zur Frage 1

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

Zu Fragen 2 und 3

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

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

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

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

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

Spezielle Herausforderungen der humanitären Hilfe

Zur Frage 1

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

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

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

Zur Frage 2

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

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

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

Zur Frage 3

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

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

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

Manuela Roßbach

Aktion Deutschland Hilft
Bündnis deutscher Hilfsorganisationen

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages am 27. April 2016

„Qualitätsstandards für die Humanitäre Hilfe“

Hansjörg Strohmeyer

Direktor für die Unterabteilung Politikentwicklung, Büro der Vereinten Nationen zur Koordinierung von Humanitärer Hilfe (UN-OCHA)

Frage 1: Die Zahl der humanitären Krisen wächst seit Jahren schneller als die verfügbaren staatlichen und privaten Gelder zur Finanzierung des humanitären Bedarfs. Daraus ergibt sich auf der operativen Ebene v.a. ein Zwang zur noch stärkeren Wirkungsorientierung im Hinblick auf die Hilfsmaßnahmen selbst auf der einen und - mit Blick auf die Arbeit der NROs - ein möglichst effizienter Mitteleinsatz, z.B. durch eine Vermeidung von Doppelstrukturen und einen möglichst geringen Anteil an Verwaltungskosten, auf der anderen Seite. Im internationalen Kontext sind seit Anfang der 1990er Jahre im Rahmen verschiedener Initiativen (z.B. Sphere-Projekt oder „Humanitarian Accountability Partnership International (HAP)“) Qualitätsstandards für die humanitäre Hilfe definiert worden. Wie ist hier der aktuelle Diskussionsstand und welche weiteren Entwicklungen zeichnen sich ab? (CDU/CSU)

In den letzten Jahren ist der weltweite Bedarf an humanitären Hilfsleistungen drastisch gestiegen. In den Jahren 2005 bis 2016 hat er sich vervierfacht. Für das Jahr 2016 beziffert die VN den Bedarf für ihre koordinierten Appelle auf \$20,1 Milliarden, um humanitäre Hilfe für eine Rekordzahl von 88,7 Millionen Menschen in 38 Ländern zu leisten. Im Jahr 2015 verzeichneten VN-Hilfsappelle die bisher größte Finanzierungslücke - \$8,7 Milliarden (Quelle: Financial Tracking Service, 25. April 2016). Innerstaatliche, lang anhaltende Konflikte haben verheerende Auswirkungen auf das Leben der Zivilisten und deren Existenzgrundlagen wie beispielweise in Syrien, Jemen, dem Südsudan und im Irak. Politische Lösungen für bewaffnete Konflikte und die Wiederherstellung staatlicher Kapazitäten die Bevölkerung zu versorgen würden zu einer erheblichen Entlastung des humanitären Systems beitragen.

Anfang des Jahres 2016 publizierte das VN-Büro für die Koordinierung humanitärer Hilfe (UN OCHA) mit Unterstützung der Bundesregierung eine Studie zu

humanitärer Wirksamkeit mit dem Titel: *'Leaving No One Behind: Humanitarian Effectiveness in the Age of the Sustainable Development Goals'*.

Eine zentrale Frage der Studie war wie der humanitäre Finanzierungsbedarf gedeckt werden kann ohne ausschließlich auf eine Erhöhung der Finanzierungsmittel zu setzen. Die Studie kam zur allgemeinen Schlussfolgerung, dass dies einerseits einer Effizienzsteigerung bedürfe, aber vor allem auch einer Reduzierung des humanitären Bedarfs, der Risiken und Vulnerabilitäten von Bevölkerungen und Institutionen. Letzteres erfordere bessere Zusammenarbeit zwischen den Akteuren der humanitären Hilfe und den Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) auf der Basis gemeinsamer mehrjähriger Zielvereinbarungen.

Darüber hinaus hebt die Studie hervor, dass humanitäre Hilfe ihre Wirkung steigert, wenn sie relevant, zeitnah und in einem rechenschaftspflichtigen Rahmen durchgeführt wird. ‚Relevant‘ bedeutet, dass Waren, Dienstleistungen und sonstige Hilfe auf die notleidende Bevölkerung abgestimmt sind. Daher sind lokale und nationale Akteure von zentraler Bedeutung für das Verstehen lokaler Gegebenheiten und die Planung und Ausführung von Hilfsprogrammen. Ein weiteres Beispiel für relevante Hilfe sind Geldtransfers (cash programming). Im Gegensatz zur Verteilung von Hilfsgütern, bieten Geldtransfers der notleidenden Bevölkerung mehr Flexibilität, Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit und steigern somit die Wirkung der humanitären Hilfe.

Die zeitnahe Bereitstellung von Hilfe kann oft am besten von lokalen und nationalen Akteuren gewährleistet werden, inklusive dem Privatsektor. Es wäre wünschenswert, wenn lokale und nationale Organisationen daher gestärkt würden, inklusive durch eine direkte Erhöhung ihrer finanziellen Mittel zur Erbringung humanitärer Hilfe. Internationale Akteure können eine unterstützende Rolle übernehmen.

Laut der UN OCHA Studie würde die Wirkung und Effizienz der Hilfe gesteigert, wenn sie in einem rechenschaftspflichtigen Rahmen durchgeführt wird, der der notleidenden Bevölkerung die Möglichkeit bietet, Entscheidungen bezüglich der Erfüllung ihrer Bedürfnisse zu beeinflussen. Humanitäre Hilfe muss für die notleidende Bevölkerung vorhersehbar und transparent sein.

Neben der kontinuierlichen Notwendigkeit der Effizienzsteigerung der humanitären Hilfe, wäre es wünschenswert, wenn gleichzeitig auch stärker in Frühwarnsysteme, Krisenvorsorge und Konfliktprävention zur Reduzierung des humanitären Bedarfs politisch und finanziell investiert würde.

Frage 2: Eine Gruppe der humanitären Akteure setzt in erster Linie auf die Selbstverpflichtung, das Selbstmanagement und die Selbstregulierung der NROs, um die Qualität und Wirkung ihrer Einsätze zu verbessern. Für sie ist der offene Zugang zu Wissen für alle humanitären Akteure der Schlüssel für qualitativ gute Arbeit. Welchen Beitrag können darüber hinaus Zertifizierungssysteme oder auch nationale Spendensiegel leisten, um Qualitätsstandards für die humanitäre Hilfe zu entwickeln und durchzusetzen? (CDU/CSU)

Einige Regierungen wie beispielsweise Indonesien haben angefangen ihre humanitären Organisationen zertifizieren zu lassen. Dabei hilft eine unabhängige Rating-Agentur namens Charity Navigator mit Sitz in den USA. Im Allgemeinen helfen Zertifizierungssysteme und Spendensiegel Gebern, Regierungen und von Krisen betroffenen Menschen dabei, aus der Vielzahl von internationalen Dienstleistern die qualitativ hochwertigsten auszuwählen.

Ein wichtiger Beitrag für die Zertifizierung und Sicherstellung von Qualität und Effektivität humanitärer Hilfe ist der ‚Core Humanitarian Standard on Quality and Accountability‘ (CHS). Der CHS wurde Ende 2015 ins Leben gerufen. Er ist ein direktes Ergebnis der ‚Joint Standards Initiative‘, in dem die ‚Humanitarian Accountability Partnership International‘, ‚People In Aid‘ und das Sphere-Projekt zusammengeschlossen wurden, um mehr Kohärenz für humanitären Standards zu gewährleisten.

Die Entwicklung des Common Humanitarian Standards ist das Ergebnis von 12-monatigen Konsultationen, an denen humanitäre Helfer, Vertreter von Krisen betroffenen Bevölkerungen, NROs, Regierungen, VN-Organisationen, Gebern und Wissenschaftler beteiligt waren. Ziel der Joint Initiative von verschiedenen Akteuren ist den Common Humanitarian Standard als Einheitsstandard zu etablieren und vorangegangene Standards zu ersetzen (wie z.B. der ‚2010 Humanitarian Accountability Partnership Standard in Accountability and Quality Management‘, die ‚People In Aid Code of Good Practice in the Management and Support of Aid Personnel‘ und das ‚Core Standards‘ Kapitel des Sphere-Handbuchs).

Der Common Humanitarian Standard beinhaltet neun Verpflichtungen, die humanitären Helfer und Unternehmen anwenden sollen, um die Qualität und Wirksamkeit ihrer Hilfe zu verbessern. Diese Verpflichtungen sehen beispielsweise vor, dass notleidende Menschen angemessene und relevante Hilfe erhalten, dass sie ihre Rechte und Ansprüche kennen und Zugang zu Informationen haben und in Entscheidungsprozesse involviert werden. Der CHS sieht auch vor, dass die notleidende Bevölkerung weiß, für welche Erbringung von Leistungen sich Organisationen verpflichtet haben, um zu ermöglichen, diese dafür zur Rechenschaft zu ziehen. Der vollständige CHS Bericht ist auf Englisch hier zu finden:

<http://www.corehumanitarianstandard.org/files/files/Core%20Humanitarian%20Standard%20-%20English.pdf>

Der Common Humanitarian Standard und seine weltweite Anwendung ist ein wichtiger Schritt, um die Qualität und Effizienz humanitärer Hilfe weiter voranzutreiben.

Abgesehen von Standardsetzung in der humanitären Hilfe gilt es allerdings zu betonen, dass eine stetige Koordinierung der verschiedenen humanitären Akteure von entscheidender Bedeutung für die Effizienzsteigerung in der humanitären Hilfe ist. Nur durch effektive Koordinierung können wir sicherstellen, dass Parallelstrukturen vermieden werden, sowie gründliche Bedarfserhebungen und -analysen, schnelles und kontinuierliches Informationsmanagement und der Austausch von Informationen zwischen den humanitären Akteuren verbessert wird.

Frage 3: Im Mai 2016 findet in Istanbul zum ersten Mal ein humanitärer Weltgipfel statt. Staaten und Zivilgesellschaft kommen mit dem Ziel zusammen, innovative Wege und Möglichkeiten zu finden, um die humanitären Bedürfnisse in einer sich schnell verändernden Welt zu bewältigen. Der Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe hat am 17. Februar 2016 mit Blick auf den Gipfel ein Expertengespräch über die Möglichkeiten zur Sicherstellung der Finanzierung des wachsenden humanitären Bedarfs mit Vertretern von VN, EU und NROs durchgeführt. Welche Impulse erwarten Sie von Istanbul in der Frage der Vereinbarung und Durchsetzung gemeinsamer Qualitätsstandards? (CDU/CSU)

Der vom VN-Generalsekretär einberufene erste humanitäre Weltgipfel setzt auf die starke Impulssetzung aller am Gipfel Beteiligten, humanitäre Krisen zu verringern und zu vermeiden, bestehende Krisen zu lösen, und die Effizienz und Wirkung der humanitären Hilfe zu steigern. Der Gipfel soll diesbezüglich einen Wendepunkt herbeiführen.

Dem Gipfel vorangegangen sind zweijährige weltweite Multi-Stakeholder-Konsultationen. Die humanitäre Hilfe der Bundesregierung hat diese Konsultationen maßgeblich unterstützt.

Basierend auf diesen vorangegangenen Konsultationen und im Einklang mit den verschiedenen Reformprozessen aus der Friedens- und Entwicklungszusammenarbeit, hat der VN-Generalsekretär seine Vision für den Gipfel in seinem Bericht mit dem Titel 'One Humanity: Shared Responsibility' und in der darin enthaltenen 'Agenda for Humanity' formuliert.

Ein zentraler Aufruf des VN-Generalsekretärs in diesem Bericht an alle Akteure ist sich zu verpflichten, den Schwerpunkt nicht nur auf die Erbringung von humanitärer Hilfe zu setzen, sondern sich gleichzeitig und verstärkt auch auf die Beendigung der Ursachen für die Entstehung von humanitären Bedürfnissen zu konzentrieren. Dies beinhaltet eine verstärkte Investition in Konfliktprävention sowie in fragile Situationen, um auf Stabilisierung hinzuwirken.

Unter dem Titel ‚Changing people’s lives – from delivering aid to ending need‘ fordert der VN-Generalsekretär in drei Ansätzen eine neue Arbeitsweise: 1) Nationale und lokale Systeme stärken anstatt sie zu ersetzen; 2) Krisen antizipieren anstatt auf den Ausbruch von Krisen zu warten; und 3) Humanitäre und Entwicklungszusammenarbeits-Akteure (EZ)) sollen gemeinsame Ziele entwickeln, mehrjährig zusammenarbeiten mit dem Ziel die Ursachen der Krise zu verringern oder zu beenden (unter Einhaltung der humanitären Prinzipien Menschlichkeit, Neutralität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit).

Der VN-Generalsekretär ruft in seinem Bericht dazu auf, dass humanitäre und EZ-Akteure ihre Ansätze, Kapazitäten und Instrumente besser an unterschiedliche geografische Regionen und Risiken anpassen sollen. Anstatt in langwierigen Krisen („protracted crises“) von Jahr zu Jahr humanitäre Güter zu verteilen und damit nur kurzfristig den Bedarf der Menschen in Not zu decken, sollen humanitäre Akteure auch bei der Erreichung mittel- und langfristiger Entwicklungsziele einen Betrag leisten. Humanitäre Maßnahmen sollen zur nachhaltigen Verbesserung der Situation notleidender Menschen in langwierigen Krisen beitragen. Im Gegenzug sollen EZ Akteure möglichst von Anbeginn einer Krise damit anfangen, die notwendigen Strukturen wiederherzustellen bzw. weiter auszubauen, damit die jeweilige Regierung ihre Bevölkerung eigenständig versorgen kann.

Humanitäre und EZ-Akteure sollen basierend auf ihrem ‚comparative advantage‘ arbeiten. Der ‚comparative advantage‘ kann sich aus einer Vielzahl von Faktoren zusammensetzen: Kosten für die Erbringung von Hilfe, Implementierungsgeschwindigkeit, technisches Wissen, Vertrauen der lokalen Bevölkerung in die jeweilige Organisation und Akzeptanz, kulturelle Kompetenz, usw.

Frage 4: Die Rolle der UN, welche in einigen Regionen sowohl als humanitärer als auch als militärischer Akteur auftritt, ist nicht immer hilfreich und birgt Konfliktpotential. Wie läuft auf internationaler Ebene die Koordinierung zwischen VN, Geberregierungen und ihren Agenturen, Nichtregierungsorganisationen und den betroffenen Regierungen? Welche Verbesserung wäre möglich bzw. wünschenswert? Wäre ein gemeinsames Dach vorstellbar und wenn ja, welches? (DIE LINKE.)

Für Einsatzorte, in denen die VN sowohl als humanitärer, EZ und militärischer Akteur auftritt, hat das VN-System eine funktionierende Koordinierungsstruktur und Arbeitsteilung. Das ist beispielsweise in der Demokratischen Republik Kongo, in Mali und im Südsudan der Fall.

Während der Sonderbeauftragte des VN-Generalsekretärs ausschließlich für die jeweilige VN-Friedensmission zuständig ist, vereint sein Stellvertreter folgende Posten: 1. Stellvertretender Sonderbeauftragter für die jeweilige VN-Friedensmission (Deputy Special Representative of the Secretary-General / DSRSG); 2. VN-Residierender Koordinator (Resident Coordinator / RC); 3. VN-Humanitärer

Koordinator (Humanitarian Coordinator / RC); und 4. Residierender Vertreter für das VN-Entwicklungsprogramm (Resident Representative / RR).

Der DSRSG/RC/HC/RR ist in den Führungstreffen der VN-Friedensmission vertreten, leitet die gemeinsamen Treffen der VN-Entwicklungszusammenarbeitsorganisationen und die Treffen des Humanitarian Country Teams (humanitäre Akteure der VN und NROs sowie Geber). Dadurch trägt er entscheidend dazu bei, dass Programme kohärent und aufeinander abgestimmt sind. Er steht auch in engem Kontakt mit der jeweiligen betroffenen Regierung, Gebern und ihren Agenturen sowie NROs.

Der Bericht des VN-Generalsekretärs für den humanitären Weltgipfel empfiehlt, das RC/HC System zu stärken. Er schlägt vor, den RC/HC mit mehr Kompetenzen vor allem in der Allokation von Ressourcen und mehr Mitarbeitern zur Auswertung von Daten und der Messung von Fortschritt im Bereich der gemeinsam aufgestellten Ziele auszustatten.

Im Rahmen der ‚neuen Arbeitsweise‘ (‚new way of working‘) ruft der Bericht des VN-Generalsekretärs auch zu einer Verbesserung der Koordinierung von Planungsprozessen auf. International koordinierte ‚Humanitarian Response Plans‘ sind als Cluster organisiert, um sektorale Ziele zu erreichen. Während sie versuchen auf verschiedene Bedürfnisse zu reagieren, verstärkt dieser sektorale Ansatz die Arbeit in Silos. Gemäß der neuen Arbeitsweise würden humanitäre und EZ-Akteure auf lokaler und nationaler Ebene unter staatlicher Führung zusammenarbeiten, sofern der jeweilige Staat in der Lage ist, eine solche Führungsrolle zu übernehmen. Beispiele für diesen Ansatz sind der Somalia Compact, bei dem die somalische Regierung mit humanitären und entwicklungspolitischen Akteuren zusammenarbeitet. Ein weiteres Beispiel ist die Partnerschaft zwischen der Islamischen Entwicklungsbank, der Weltbank, der VN und Gebern zur Erbringung von Grundleistungen für Flüchtlinge in Syriens Anrainerstaaten.

Finanzierung der humanitären Hilfe

Frage 1: Zur Sicherung der Qualitätsstandards gehören für alle Hilfsorganisationen – internationale wie nationale und lokale – ausreichende, flexibel einsetzbare und verlässlich fließende finanzielle Mittel. Welche Strukturreformen würden Sie anregen, damit eine bedarfsgerechte Finanzierung der humanitären Hilfe ermöglicht wird? (SPD)

In den letzten Jahren ist der weltweite Bedarf an humanitären Hilfsleistungen drastisch gestiegen. In den Jahren von 2005 bis 2016 hat er sich auf den Rekordwert von \$20,1 Milliarden vervierfacht.

Die Frage was unternommen werden muss, um eine bedarfsgerechte Finanzierung der humanitären Hilfe zu gewährleisten, ist von zentraler Bedeutung für den

humanitären Weltgipfel und der Grund, weshalb der VN-Generalsekretär das High-Level Panel on Humanitarian Financing ernannte.

Der VN-Generalsekretär betont in seinem Bericht in Vorbereitung auf den Humanitären Weltgipfel, dass folgende Strukturreformen angeregt werden sollten:

- a) Eine Verringerung der Fragmentierung und Projektbezogenheit der Official Development Assistance zwischen den verschiedenen Akteuren.
- b) Auf der Geberseite müssten humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit sowie politische Stabilisierungsbemühungen enger und effizienter koordiniert werden. Diese Koordinierung und Abstimmung müsse allerdings die Einbehaltung der humanitären Prinzipien sicherstellen.

Der Bericht des High-Level Panel on Humanitarian Financing bietet zusätzlich die folgende drei Ansätze: a) humanitäre Bedürfnisse reduzieren; b) die Ressourcenbasis erweitern; und c) ein "Grand Bargain" zur Effizienzsteigerung.

- a) Um eine bedarfsgerechte Finanzierung in Zukunft wieder gewährleisten zu können, muss das anvisierte Ziel die drastische Verringerung der humanitären Bedürfnisse sein. Strukturell ist eine grundlegende Veränderung der Arbeitsweise des multilateralen Hilfesystems erforderlich. Diese Erkenntnis spiegelt sich auch in der ‚Agenda for Humanity‘ wieder, die der VN-Generalsekretär in seinem Bericht für den Humanitären Weltgipfel „One Humanity: Shared Responsibility“ erläutert. In seinem Bericht ruft der Generalsekretär dazu auf, eine neue Arbeitsweise zu entwickeln, in der Akteure aus dem humanitären Bereich und der Entwicklungszusammenarbeit gemeinsam auf kollektive Ergebnisse über mehrere Jahre, basierend auf dem jeweiligen ‚comparative advantage‘, hinarbeiten. Die Bedürfnisse der notleidenden Bevölkerung dürfen nicht nur erfüllt, sondern müssen auch reduziert werden.
- b) Erweiterung der Ressourcenbasis: Es ist erforderlich, dass die Last der humanitären Finanzierung auf mehr Schultern verteilt wird: beispielsweise auf Mitgliedsländer, die ihr volles Finanzierungspotential noch nicht entfaltet haben, privatwirtschaftliche Akteure sowie multilaterale Entwicklungsbanken. Es sind auch innovative Fundraising Mechanismen erforderlich, - wie beispielsweise - Mikrokredite. Finanzierungsinstrumente müssten breiter gefächert werden. Je nach Kontext, wäre es wünschenswert, wenn die humanitäre Finanzierung von Darlehensgarantien und Risikoversicherungen sowie die Vergabe von Kreditgarantien in Betracht gezogen werden würde. In diesem Bereich kann der humanitäre Sektor von dem Wissen der Entwicklungszusammenarbeitsfinanzierung lernen und profitieren.

- c) Der Grand Bargain Prozess wird von Kristalina Georgieva, Vizepräsidentin der EU-Kommission, und Sultan Nazrin Shah, Finanzbotschafter des Malaysian International Islamic Financial Centre, geleitet. Er bringt 15 VN-Agenturen sowie 15 Geber zusammen, um Effizienzsteigerungen für das humanitäre System zu identifizieren. Ideen reichen von der Vereinheitlichung von Reportingstandards zu einem größeren Anteil nicht zweckgebundener Mittel sowie mehrjährigen Finanzierungszeiträumen. Die Ergebnisse dieses Prozesses sollen auf dem humanitären Weltgipfel vorgestellt werden.

Frage 2: Die Großzahl der humanitären Krisen heute existieren über Jahre, wenn nicht Jahrzehnte hinweg. Die traditionellen Instrumente der humanitären Nothilfe sind deshalb oft nicht mehr angemessen. Mit ihrer strategischen Neuausrichtung hat sich die Bundesregierung 2012 auch in diese Richtung orientiert. Wo sehen Sie die Hauptprobleme in einer effizienteren Verknüpfung humanitärer Nothilfe mit mittel- und langfristigen Entwicklungsmaßnahmen und wie müsste die Bundesregierung ihre Politik als Geberstaat anpassen, um auf die derzeitigen Herausforderungen der ‚protracted crises‘ reagieren zu können? (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

In den letzten Jahren ist der weltweite Bedarf an humanitären Hilfsleistungen drastisch gestiegen. In den Jahren von 2005 bis 2016 hat er sich auf \$20,1 Milliarden vervierfacht.

Es ist wichtig zu betonen, dass sich einige humanitäre Finanzierungsinstrumente besonders bewährt haben wie beispielsweise der Central Emergency Response Fund (CERF) und die Country Based Pooled Funds (CBPFs). Sie bieten dem humanitären Hilffssystem schnelle und vorhersehbare Finanzmittel, um jedes Jahr Millionen von notleidenden Menschen zu helfen. Es besteht allerdings die Notwendigkeit, bestehende Finanzierungsinstrumente intelligenter zu nutzen, wie z.B. die Einführung innovativer Finanzierungsinstrumente wie wir sie bereits aus dem Entwicklungsbereich kennen (Mikrokredite, Risikoversicherungen, etc.). Solche Instrumente könnten dazu beitragen, notleidende Menschen schneller und nachhaltig wieder unabhängig von humanitärer Hilfe zu machen.

Der Schlüssel zum Erfolg solcher Maßnahmen liegt in der Erkenntnis, dass humanitäre und EZ-Akteure von Anbeginn einer Krise an zusammenarbeiten und ihre Planungsprozesse aufeinander abstimmen, unter strenger Einhaltung humanitärer Prinzipien.

Die Bundesregierung kann einen wichtigen Beitrag für die humanitäre Hilfe in langwierigen Krisen leisten, indem sie auf die Vereinheitlichung von Reportingstandards unter Gebern hinwirkt, einen noch größeren Anteil nicht zweckgebundener Mittel vergibt sowie mehrjährige Finanzierungszeiträume festlegt.

Auch Deutschlands Beiträge zum ‚Central Emergency Response Fund‘ und ‚Country Based Pooled Funds‘ sind äußerst wichtig.

Die Förderung der Bundesregierung für Risikoversicherungen durch die G7 ist ein wichtiges Mittel der Entwicklungszusammenarbeit, dass auch im Bereich humanitärer Nothilfe Anwendung finden könnte. Weitere ähnliche Initiativen sollten entwickelt und unterstützt werden.

Die Bundesregierung könnte bei der finanziellen Förderung der Weltbank, regionaler Entwicklungsbanken, VN-Agenturen und NROs, die sowohl humanitäre Hilfe als auch Entwicklungshilfe leisten, drauf drängen, dass humanitäre und EZ-Maßnahmen besser aufeinander abgestimmt und in Einklang miteinander gebracht werden sollen.

Weiterhin ist es wichtig, dass die Bundesregierung das multilaterale humanitäre System mit Policy Rat unterstützt und hilft, andere Mitgliedstaaten für die Umsetzung von Reformen zu gewinnen.

Frage 3: Welche neuen Finanzierungsinstrumente müssten Geberstaaten etablieren, um lokale Akteure in Krisengebieten besser unterstützen zu können? Wie kann sichergestellt werden, dass die ‚comparative advantages‘ der jeweiligen Akteure bei der Finanzierung humanitärer Aktivitäten berücksichtigt werden, wie vom UN-Generalsekretär gefordert? (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Der bisherige Prozess im Zusammenhang mit dem humanitären Weltgipfel spricht sich für die Stärkung einiger bestehender Finanzierungsinstrumente aus. Dazu gehört eine Verdoppelung des Central Emergency Response Funds auf eine \$1 Milliarde. Darüber hinaus empfahl der VN-Generalsekretär, dass mindestens 15 Prozent des Finanzierungsbedarfs von ‚Humanitarian Response Plans‘ durch ‚Country Based Pooled Funds‘ bereitgestellt werden sollen. Diese sind die größte Quelle für die direkte Finanzierung lokaler und nationaler NROs. Darüber hinaus müsste auch der Zugang zu direkter Finanzierung für diese so genannten Ersthelfer verbessert werden. Der Bericht des High-Level Panel on Humanitarian Financing empfiehlt auch, dass Krisenreaktionsfenster der Weltbank zu verdreifachen und den Peacebuilding Fund stärker zu finanzieren.

In seinem Bericht für den Humanitären Weltgipfel „One Humanity: Shared Responsibility“ schlägt der VN-Generalsekretär vor, dass die VN sowie internationale und regionale Finanzinstitutionen eine neue internationale Finanzierungsplattform schaffen sollten, die sich speziell auf langwierige Krisen und fragile Kontexte konzentriert.

Die Idee ist, dass diese Plattform humanitären und EZ-Akteuren Zugang zu verschiedenen Finanzquellen verschafft: inklusive bereits bestehende Finanzierung durch die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung / die

Internationale Entwicklungsorganisation („International Development Association“), multilaterale Entwicklungsbanken, „Pooled Funds“, bilaterale Finanzierung, etc. Die Plattform würde darüber hinaus den humanitären und entwicklungspolitischen Akteuren, die basierend auf ihrem ‚comparative advantage‘ unter Beweis gestellt haben, die Verwirklichung gemeinsamer Ziele voranzutreiben, eine Vielzahl von Finanzierungsinstrumenten zur Verfügung stellen: Darlehensgarantien, Risikoversicherungen, technische Unterstützung, etc.

Der ‚comparative advantage‘ kann sich aus einer Vielzahl von Faktoren zusammensetzen: Kosten für die Erbringung von Hilfe, Implementierungsgeschwindigkeit, technisches Wissen, Vertrauen der lokalen Bevölkerung in die jeweilige Organisation und Akzeptanz, kulturelle Kompetenz, etc.

Die Plattform soll dadurch Anreize schaffen, humanitäre Hilfsoperationen und Entwicklungszusammenarbeit zu verzahnen und würde entsprechende Projekte von nationalen und internationalen Akteuren finanzieren. Die Plattform soll bestehende und sich in der Planung befindende Finanzmechanismen ergänzen – inklusive den Vorschlag der USA für einen Finanzierungsmechanismus für Krisen der Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung. UN OCHA und die Weltbank erstellen zurzeit eine Übersicht möglicher Finanzierungsinstrumente und -mechanismen, die für diese Plattform in Frage kommen würden, und arbeiten an einem Aktionsplan für diese Idee, der im September im Rahmen der VN-Generalversammlung präsentiert werden soll.

Humanitäres Völkerrecht

Frage 1: 2015 wurden mehrmals Krankenhäuser von Ärzte ohne Grenzen bombardiert mit vielen Opfern, u. a. im Jemen und in Kunduz, Afghanistan. Unabhängige Untersuchungen von Bombardierungen von Krankenhäusern und ähnlicher Vorgänge wären sehr wichtig. Dafür wurde die „International Humanitarian Fact Finding Commission“ eingerichtet, aber außer der Schweiz hat keine Regierung diesen Prozess unterstützt, auch die Bundesregierung nicht. Was ist Ihre Meinung und was sind Ihre Empfehlungen diesbezüglich? (DIE LINKE.)

In Afghanistan, Jemen, Südsudan und der Zentralafrikanischen Republik zeichnet sich ein besorgniserregender Trend von Angriffen auf medizinisches Personal und Einrichtungen ab. Konfliktparteien sind dazu verpflichtet humanitäres und medizinisches Personal und Einrichtungen zu respektieren und schützen.

Die VN hat in Reaktion auf Vorwürfe schwerer Verletzungen des humanitären Völkerrechts wiederholt Staaten auf ihre klaren Verpflichtungen hingewiesen, Untersuchungen einzuleiten, welche den Qualitätsstandards entsprechen, die von verschiedenen VN-Organisationen und anderen Untersuchungskommissionen entwickelt wurden.

Ausschließlich Staaten, welche die "International Fact Finding Missions Commission" (IHFFC) anerkannt haben, sind dazu berechtigt Untersuchungen anzufragen. Eines der vorgeschlagenen spezifischen Commitments, welches Deutschland beim humanitären Weltgipfel machen könnte, ist die Anerkennung der IHFFC. Darüber hinaus würden wir es begrüßen wenn Deutschland die Gelegenheit nutzen würde verstärkte Anstrengungen anzukündigen, um humanitäres und medizinisches Personal und Einrichtungen zu respektieren und vor Angriffen, Bedrohungen oder Gewalthandlungen zu schützen, welche sie bei der Erfüllung ihrer rein humanitären Funktion beeinträchtigen.

Die Verwendung von explosiven Waffen in dicht besiedelten Gebieten hat nach wie vor katastrophale Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung. Nach Angaben von „Action on Armed Violence“ (AOAV) wurden 2015 insgesamt 43.728 Menschen von explosiven Waffen getötet oder verletzt, darunter 33.250 Zivilisten. Beim Einsatz explosiver Waffen in dicht besiedelten Gebieten, waren 92 Prozent der Getöteten oder Verletzten Zivilisten. Die höchste Zahl an zivilen Toten und Verletzten, die Opfer von explosiven Waffen wurden, war in Syrien zu verzeichnen, gefolgt von Jemen, Irak, Nigeria und Afghanistan. Die Zahl getöteter und verletzter Zivilisten in Folge von Luftangriffen, stieg im Vorjahr im Vergleich zu 2014 um 57 Prozent an. Zusätzlich zu diesen schrecklichen Verlusten, verursacht der Einsatz von explosiven Waffen in besiedelten Gebieten Massenvertreibungen und schwerwiegende, langfristige Schäden an zivilen Gebäuden, Grundversorgung und Infrastruktur, wie Krankenhäusern, Schulen, und Wasser- und Energieversorgungssystemen. Diese Effekte sind weitgehend vorhersehbar und könnten oft vermieden oder minimiert werden.

Die Prinzipien des humanitären Völkerrechts und Menschenrechtsnormen bieten Zivilisten wichtigen Schutz vor den Auswirkungen explosiver Waffen. Doch selbst wenn Konfliktparteien behaupten, die einschlägigen Regeln zu beachten, verursacht der Einsatz explosiver Waffen in dicht besiedelten Gebieten weitläufige, vorhersehbare und nicht akzeptable Schäden. Daher appellieren wir an alle Konfliktparteien, in dicht besiedelten Gebieten auf den Einsatz von explosiven Waffen mit weitläufigen Auswirkungen zu verzichten. Mitgliedsstaaten sollten zudem politische Leitlinien zur Verringerung der humanitären Auswirkungen von explosiven Waffen in besiedelten Gebieten erarbeiten. Zudem sind Mitgliedsstaaten dazu aufgefordert, Bemühungen zum Schutz der Zivilbevölkerung vor nicht detonierten Kampfmitteln zu unterstützen. Der von Österreich im September 2015 angestoßene Prozess eine politische Erklärung zu entwickeln, um die Verwendung von explosiven Waffen in besiedelten Gebieten zu beschränken, ist ein Schritt in die richtige Richtung. Alle Mitgliedstaaten sollten sich konstruktiv an diesem Prozess beteiligen.

Staaten müssen alle zur Verfügung stehenden Kontroll-, Untersuchungs-, Berichts- und Entscheidungsmechanismen nutzen, um die Einhaltung des humanitären Völkerrechts zu verbessern. Es gilt die notwendigen Werkzeuge zu schaffen, um die Verwendung bestimmter Waffen und Kriegstaktiken, die Zahl ziviler Opfer und die

Beschädigung ziviler Objekte, sowie schwere Verstöße systematisch zu verfolgen, zu sammeln, zu analysieren, zu berichten und gegebenenfalls strafrechtlich zu verfolgen.

Alle Staaten müssen ihre Bemühungen verdoppeln, um Straflosigkeit zu bekämpfen und ein wirklich globales Justizsystem zu schaffen. Wenn der Verdacht eines schwerwiegenden Verstoßes besteht, müssen systematische Untersuchungen durchgeführt und die Täter strafrechtlich verfolgt werden. Staaten müssen dazu Strukturen und Praktiken etablieren, welche die Durchsetzung des Gesetzes gewährleisten. Dies beinhaltet eine robuste Gesetzgebung, die das gesamte Spektrum internationaler Verbrechen umfasst und die der universellen Gerichtsbarkeit untersteht. Internationale Ermittlungs- und Justizsysteme sollten gestärkt werden, um nationale Systeme zu ergänzen. Der Internationale Strafgerichtshof (ICC) sollte angerufen werden, falls sich nationale Optionen als unzureichend erweisen.

Frage 2: Das humanitäre Völkerrecht steht heute extrem unter Druck. Von Zivilisten bewohnte Gebiete werden gezielt bombardiert, humanitärer Zugang wird selbst in Notsituationen verweigert, Vergewaltigung als Kriegswaffe eingesetzt. Was muss getan werden, um die Achtung des humanitären Völkerrechts zu stärken? Welche Instrumente bieten sich hierfür an und was müsste Deutschlands Beitrag sein? Welche Konsequenzen ergeben sich für die deutsche Rüstungsexportpolitik? (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Im Laufe der letzten zehn Jahre hat sich die Zahl der Menschen, die humanitäre Hilfe empfangen verdreifacht, während der in humanitären Aufrufen bezifferte Bedarf um 600 Prozent gestiegen ist. Die überwältigende Mehrheit der Betroffenen sind Zivilisten, die von bewaffneten Konflikten betroffen sind. Rund 42 Prozent der Ärmsten dieser Welt leben heute in konfliktbetroffenen und fragilen Staaten - im Jahr 2030 werden es wahrscheinlich schon 62 Prozent sein. Rund 80 Prozent aller Krisen, die internationale humanitäre Hilfe erfordern, sind bewaffnete Konflikte oder komplexe Notsituationen. Der anhaltende Mangel an Schutz für Zivilisten in bewaffneten Konflikten, und die Unfähigkeit des Sicherheitsrats gewaltsame Konflikte zu verhindern, anzugehen oder zu beenden, ist zu einer existenziellen Krise für das internationale System geworden.

Bewaffnete Konflikte sind heute von einem schockierenden Ausmaß an Brutalität und regelmäßiger Missachtung für menschliches Leben und Würde gekennzeichnet. Zivilisten in derlei Konflikten gehören zu den am stärksten gefährdeten Gruppen und verdienen unsere volle Aufmerksamkeit. Der Schutz der Zivilbevölkerung muss zu einer der großen Aufgaben unserer Zeit werden. Es ist an der Zeit, dass die internationale Gemeinschaft den Schutz von Zivilpersonen in bewaffneten Konflikten zu einer Priorität erklärt. Eine globale Führungsrolle ist dabei unabdingbar, um abgestimmtes und kollektives Handeln zu gewährleisten.

Die grundlegenden Regeln des Völkerrechts werden leider immer öfter missachtet. Zivilisten sind heute häufig das direkte Ziel von Angriffen - eine Methode der Kriegsführung, die Schrecken unter der Zivilbevölkerung verbreiten soll, ihre Widerstandsfähigkeit angreift und den sozialen Zusammenhalt zu untergraben versucht. Die Missachtung jeglicher Menschlichkeit hat damit neue Ausmaße angenommen. Zivilisten werden in gezielten oder willkürlichen Angriffen routinemäßig getötet und verstümmelt. Sie werden gefoltert, vergewaltigt, zwangsrekrutiert, verschwinden, werden aus ihren Häusern vertrieben, von ihren Familien getrennt und ihnen wird der Zugang zu den lebensnotwendigen Gütern untersagt. Humanitäre Helfer und Gesundheitspersonal werden beim Versuch Leben zu retten zur Zielscheibe. Direkte Angriffe auf Schulen und Krankenhäuser, welche einst als Tabu galten, sind in vielen bewaffneten Konflikten zur Regel geworden. Sexuelle und geschlechtsspezifische Gewalt sind weit verbreitet. Jeglicher Respekt vor der Flagge der Vereinten Nationen ist so gut wie verschwunden.

Doch selbst im Krieg gelten Regeln. Parteien bewaffneter Konflikte sind dazu verpflichtet humanitäres Völkerrecht zu respektieren und alle zur Verfügung stehenden Vorkehrungen zu treffen, um Zivilpersonen und zivile Objekte bei der Durchführung militärischer Operationen zu schonen. Staaten sind für die Achtung der Menschenrechte aller Individuen die ihrer Rechtshoheit unterliegen, zuständig. Im Falle möglicher Verstöße gegen diese Verpflichtungen, besteht die Pflicht, systematisch Fakten zu sammeln und Täter zur Rechenschaft zu ziehen.

Die „Agenda for Humanity“ des Generalsekretärs präsentiert eine breite Palette von Maßnahmen die alle Staaten umsetzen sollten, um die Einhaltung des humanitären Völkerrechts zu stärken. Zu den vorgeschlagenen Handlungen zählen der Beitritt, die universelle Unterstützung und Umsetzung von Kernverträgen (wie das Zusatzprotokoll zu den Genfer Konventionen und dem Vertrag über den Waffenhandel). Die „Agenda for Humanity“ erkennt u.a. die Bedeutung des Sammelns und Teilens von Daten zu Opferzahlen und angeblichen Verstößen an; den Verzicht auf die Verwendung explosiver Waffen in besiedelten Gebieten; Aussprechen gegen willkürliche Einbehaltung der Zustimmung zu humanitären Hilfsaktionen; die Erleichterung der Lieferung humanitärer Güter durch beschleunigte Verfahren; Ergreifung konkreter Maßnahmen zum Schutz von medizinischen und humanitären Helfern; und volle Rechenschaft für die Verstöße durch verstärkte nationale Mechanismen, VN-Sicherheitsrat Maßnahmen und Kooperation mit Internationalen Strafgerichtshof.

Alle Staaten haben eine Rolle bei der Gewährleistung der Achtung des humanitären Völkerrechts zu spielen, auch wenn sie nicht Partei eines bewaffneten Konflikts sind. Dazu gehören verantwortliche Waffenexporte, in Übereinstimmung mit dem Gemeinsamen Standpunkt der EU und den Verzicht auf Waffenexporte, wenn ein klares Risiko für Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht mit eben diesen Waffen besteht. Diese Vorkehrungen stehen auch im Einklang mit dem Gedanken des Vertrags über Waffenhandel.

Beim kommenden humanitären Weltgipfel, insbesondere dem Runden Tisch zum Thema „Uphold the Norms that Safeguard Humanity“, wird von allen Beteiligten, darunter auch Deutschland, erwartet konkrete Zusagen nach dem Vorbild der „Agenda for Humanity“ des Generalsekretärs zu machen. Bei den Verpflichtungen soll es sich um wesentliche, konkrete Maßnahmen handeln, die Zivilisten von den Auswirkungen der Kämpfe schützen, Zugang für humanitäre Hilfe ermöglichen, Verstöße identifizieren und ansprechen, und den Maßnahmen die unsere Menschlichkeit schützen volle Wirkung verleihen.

Spezielle Herausforderungen der humanitären Hilfe

Frage 1: Wie können Qualitätsstandards in sehr großen Lagern wie z.B. im Camp Zaatari in Jordanien aufrechterhalten werden? Wie kann in solchen Situationen vermieden werden, dass die Bewohner zu entmündigten verwalteten Massenobjekten werden oder dass lokale Machtstrukturen entstehen, auf die das Hilfspersonal keinen Einfluss mehr hat? (SPD)

Humanitäre Hilfe sollte sich durchweg an Qualitätsstandards orientieren. An dieser Stelle sei erneut auf die „Core Humanitarian Standard on Quality and Accountability“ (CHS) verwiesen, die gemeinsam von der „Humanitarian Accountability Partnership International“ (HAP), „People In Aid“ und dem Sphere Projekt in Konsultation mit über 2,000 humanitären Helfern entwickelt wurden. Das Ergebnis sind die bereits erwähnten neun Verpflichtungen, welche die Qualität und Effektivität der humanitären Hilfe verbessern sollen. Selbstverständlich gilt die Orientierung an Qualitätsstandards auch für große Flüchtlingslager wie das in Zaatari, Jordanien. Wenige Lager werden jedoch von Anfang an auf Jahre geplant, sondern beginnen zumeist als Provisorien. Dem VN-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) als verwaltende und fachkundige Instanz kommt dabei eine wichtige Aufgabe zu, die Lager an die Bedürfnisse der Bewohner anzupassen und sie in Entscheidungen einzubinden.

Wenngleich Bilder von weißen Zelten in Camps die öffentliche Wahrnehmung von Flüchtlingen prägen, lebt nur ein Drittel aller Flüchtlinge in Camps. Der Fokus auf Camps ist in vielerlei Hinsicht nicht mehr zeitgemäß. Eine Herausforderung der humanitären Hilfe besteht darin Flüchtlinge und intern Vertriebene in Städten eine produktive, eigenständige Existenz zu ermöglichen.

Vertreibung ist weder eine kurzfristige Herausforderung, noch eine rein humanitäre. Wenngleich lebensrettende, humanitäre Massnahmen in Krisen notwendig sind, leisten humanitäre Organisationen oft über Jahrzehnte kurzfristige Hilfe für Millionen von Vertriebenen. Eine grundlegende Veränderung in unserem Umgang mit Vertriebenen ist daher nötig. Hilfe kann sich nicht länger auf die Deckung unmittelbarer Bedarfe beschränken, sondern muss die Würde, Eigenständigkeit und Lebensqualität der vertriebenen Bevölkerung, sowie die Folgen für Gastgemeinden ins Zentrum rücken. Humanitäre und EZ-Akteure müssen dafür anders als bisher zusammenarbeiten, um Vertreibung zu reduzieren. Zugleich sind Regierungen gefragt, die entsprechenden politischen Zielsetzungen zu verwirklichen. Gebeländer können durch mehrjährige

Planung und langfristige Finanzierungszusagen die notwendigen Voraussetzungen schaffen. Der „Syria Regional Refugee and Resilience Plan“ für Jordanien war 2015 nur zu 63 Prozent finanziert. Aktuelle Geberzusagen für 2016 decken gerade einmal 9 Prozent des voraussichtlichen Bedarfes. Es werden mehr Mittel benötigt, um sicherzustellen, dass Hilfe für Vertriebene über minimale, lebensrettende Maßnahmen hinaus geht und ihre Eigenständigkeit und Unabhängigkeit von Hilfe langfristig gestärkt wird.

Die Situation von Vertriebenen kann erheblich verbessert werden, indem ihnen ein gesicherter Aufenthaltstatus zugesichert wird, sowie diskriminierungsfreier Zugang zu Grundleistungen und zum lokalen Arbeitsmarkt sichergestellt wird. Für Kinder und Jugendliche kommt Bildung eine besondere Bedeutung zu, um diese zu mündigen Akteuren zu machen. Es ist daher besonders wichtig, dass alle intern vertriebenen und Flüchtlingskinder innerhalb weniger Monate wieder Zugang zu Bildungsangeboten erhalten. Um langfristige Flüchtlingssituationen zu vermeiden, müssen Staaten frühzeitig präventive Massnahmen ergreifen, sobald sich umfassende Vertreibung abzeichnet.

Der humanitäre Weltgipfel bietet Staaten eine einmalige Gelegenheit sich zu einem neuen Ansatz für internationale Hilfe zu bekennen, um Vertriebene zu mündigen Akteuren in der nachhaltigen Entwicklung zu machen.

Frage 2: Unter den Hilfsbedürftigen sind viele Frauen und Mädchen. Welche Gender-Aspekte müssen in einer qualitativ hochwertigen humanitären Hilfe berücksichtigt werden bzw. welche Probleme bestehen in der Praxis? (SPD)

Herausforderung: Krisen und Vertreibung betreffen Frauen und Mädchen überproportional. Häufig werden bereits bestehende Formen von geschlechtsspezifischer Gewalt noch verstärkt. Hinzu kommen erhöhte Risiken und besondere Verletzlichkeit von vertriebenen Frauen und Mädchen für Vergewaltigungen, Menschenhandel, ungeplante Schwangerschaften, Teenager-Schwangerschaften, Frühehen, sexuelle Ausbeutung und Missbrauch, sowie sexuelle Handlungen im Tausch für materielle Gegenleistungen. Die unzureichende Beteiligung von Frauen und Mädchen in Entscheidungen über ihre Bedürfnisse und Prioritäten, die Nichtanerkennung von Frauen und die Wahrnehmung von Frauen als Opfer und nicht als Mitwirkende bei dauerhaften Lösungen ist weit verbreitet. Wo Frauen und Mädchen eine Rolle als Ersthelfer und im Krisenmanagement spielen, werden sie von formellen Mechanismen häufig nicht anerkannt. Darüber hinaus werden die spezifischen Bedürfnisse von Frauen und Mädchen nur unzureichend beachtet. Dies gilt beispielsweise für sexuelle und reproduktive Gesundheitsdienste, was dazu beiträgt, dass 60% der Müttersterblichkeit in humanitären Notlagen zu verzeichnen ist und die Ungleichheit und Todesrate von vertriebenen Frauen und jungen Mädchen sich weiter verstärkt.

Lösungen: Es ist entscheidend, dass alle Akteure kollektiv und gemeinsam daran arbeiten die Gleichstellung der Geschlechter zu verwirklichen, die Rolle der Frauen in der Humanitären Hilfe zu stärken und Humanitäre Hilfe gleichermaßen an die Bedürfnisse von Mädchen und Frauen anzupassen. Dies ist möglich wenn Frauen und Männer jeden Alters und jeglicher Herkunft gleichermaßen beteiligt werden, und

sichergestellt wird, dass Frauen und Mädchen in der Humanitären Hilfe Agenten des Wandels einbezogen werden. Bereits in der Programmgestaltung muss die Gleichstellung der Geschlechter gewährleistet werden und sich auf eine geschlechtsspezifische Analyse stützen, zudem muss sie voll ausfinanziert sein, durch gezielte Förderung und Mittel, die sich an Frauengruppen und –gemeinschaften auf lokaler Ebene richten. Die Gleichstellung der Geschlechter bereits in der Programmentwicklung, sowie die Prävention und Reaktion auf geschlechtsspezifische Gewalt sind von zentraler Bedeutung für humanitäre Programmgestaltung und müssen zur Norm werden. Ferner sollten humanitäre Akteure die Bedürfnisse von Frauen und Mädchen im Auge behalten, indem sie ihre spezifischen Bedürfnisse, basierend auf einer geschlechtsspezifischen- Schutzanalyse, adressieren, und Frauen dazu befähigen gleichberechtigte Partner zu sein.

Frage 3: Die Humanitäre Hilfe wird in vielen Flüchtlingsregionen zu einem Dauerzustand, da ein Geflüchteter im Durchschnitt 17 Jahre auf der Flucht ist. Wie kann die Humanitäre Hilfe darauf adäquat reagieren und den Menschen in Flüchtlingslagern und auf der Flucht eine langfristige Perspektive auch in Bildung, Ausbildung, Arbeitschancen bieten? (DIE LINKE.)

Menschen in Bewegung, seien es Flüchtlinge, intern Vertriebene oder Migranten, sind Teil unserer heutigen Realität. Diese Entwicklung ist weder neu, noch ist ein Ende großer Bevölkerungsbewegungen in Sicht. Im Gegenteil, angesichts gewaltsamer Konflikte, Armut, Ungleichheit, Klimawandel, Katastrophen und fortschreitender Umweltzerstörung, könnte sich der Trend in den kommenden Jahren noch verstärken. Weltweit sind etwa 60 Millionen Menschen aufgrund von Konflikten, Gewalt oder Verfolgung gewaltsam vertrieben. Ende 2014 zählte das VN-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) 19,5 Millionen Flüchtlinge weltweit, darunter 5,6 Millionen palästinensische Flüchtlinge. Fünfundsiebzig Prozent aller Flüchtlinge stammen aus elf Ursprungsländern. Sieben Gastländer beherbergen mehr als die Hälfte aller Flüchtlinge. Über die Hälfte aller Flüchtlinge sind Kinder und etwa die Hälfte sind Frauen und Mädchen. Der Großteil aller Flüchtlinge, 2014 rund 86 Prozent, lebt in Entwicklungsländern. Die Möglichkeiten für eine freiwillige Rückkehr sind derzeit so gering wie seit Jahrzehnten nicht mehr und eine dauerhafte Lösung für viele Vertriebene scheint in weiter Ferne. Zwei Drittel der gewaltsam Vertriebenen weltweit, rund 40 Millionen Menschen, sind Binnenvertriebene in ihrem eigenen Land. Doch obwohl die Zahl der Binnenvertriebenen stetig ansteigt und sie zu den vulnerabelsten Gruppen gehören, finden sie kaum Beachtung.

Das Ausmaß der aktuellen Krise übersteigt alles, was wir bisher erlebt haben. Nicht nur die Zahl der Vertriebenen steigt, sondern auch das Muster, nach dem Vertreibung stattfindet. Langanhaltende Vertreibung und ein Mangel an dauerhaften Lösungen wird immer mehr zur Norm. Dennoch besteht unsere Antwort fast ausschließlich aus lebenserhaltenden humanitären Maßnahmen für Vertriebene. Dieser Ansatz ist ineffektiv, nicht nachhaltig und wird der Notwendigkeit einer gemeinsamen Verantwortung von Staaten nicht gerecht.

Mehr als die Hälfte der Flüchtlinge und intern Vertriebenen wohnen außerhalb von Lagern und siedelt in Städten oder urbanen informellen Siedlungen. In Städten sind Vertriebene nur schwer zu identifizieren und häufig von Arbeitslosigkeit betroffen. Falls sie Arbeit finden, ist diese meist schlecht bezahlt und im informellen Sektor angesiedelt. Kinder brechen ihre Schullaufbahn häufig ab, um arbeiten zu gehen und etwas zum Unterhalt der Familie beizusteuern. Nationale und lokale Gesundheitssysteme sowie Infrastruktur stehen mitunter nicht zur Verfügung oder sind vom Zustrom der Geflüchteten überwältigt. Unser aktuelles Antwortmodell orientiert sich weiterhin an Lagern und wird der heutigen Realität nicht gerecht. Wir stehen vor der Herausforderung Städte und Gemeinden zu Orten zu machen, an denen Neuankömmlinge frei von Diskriminierung zu produktiven Mitgliedern werden können.

Wir müssen anerkennen, dass Vertreibung nicht nur eine humanitäre Herausforderung ist; es handelt sich ebenfalls um eine komplexe politische und entwicklungspolitische Herausforderung für die Vertriebenen und ihre Gastgemeinden. Doch unsere Antwort konzentriert sich fast ausschließlich auf humanitäre Hilfe für die Vertriebenen. Menschen, die seit 17 Jahren vertrieben sind, brauchen mehr als Nahrung und Plastikplanen. Sie brauchen Erwerbsmöglichkeiten und Bildung für ihre Kinder. Und Ihre Gastgemeinden brauchen ebenfalls Unterstützung. Wenn wir Fortschritte erzielen wollen, müssen wir die Art und Weise ändern, wie wir Vertriebenen Schutz und Unterstützung leisten. Wir müssen besser werden.

Die „Agenda for Humanity“ des Generalsekretärs fordert uns dazu auf, nicht nur die Bedürfnisse der Vertriebenen gerecht zu werden, sondern auch Ihre Verwundbarkeit zu reduzieren und die Eigenständigkeit von Flüchtlingen, intern Vertriebenen und ihren Gastgemeinden zu stärken. Mit diesen Herausforderungen werden sich globale Führungspersonen zusammen mit der internationalen Gemeinschaft beim kommenden humanitären Weltgipfel am 23 und 24 Mai in Istanbul auseinandersetzen. Es gilt nun mutig zu sein und ehrgeizige Zusagen zu machen, die das Leben von Millionen von Vertriebenen ändern können, so dass sie die gleichen Chancen und die grundlegenden Menschenrechte haben, die wir genießen.