



WO STEHT DIE DEUTSCHE HUMANITÄRE HILFE?

Stellungnahme des CHA für die Öffentliche Anhörung zum „**Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland 2014-2017**“
und zum Fragenkatalog der Bundestagsfraktionen am 20. März 2019 im
Bundestagsausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe

1. Einführung

Die humanitäre Hilfe der Bundesregierung ist in neue Dimensionen vorgestoßen. Eine Vervierfachung der bereitgestellten Mittel seit 2014 hat die deutsche Rolle in der humanitären Welt neu definiert, Deutschland sich als zweitgrößter Geberstaat positioniert. Dies ist von extrem großem Wert in Zeiten einer rasant wachsenden Zahl von Menschen in Not und einer mehr als Verzehnfachung des globalen Bedarfs an humanitärer Hilfe seit Beginn der 2000er Jahre (siehe Abb. 1).

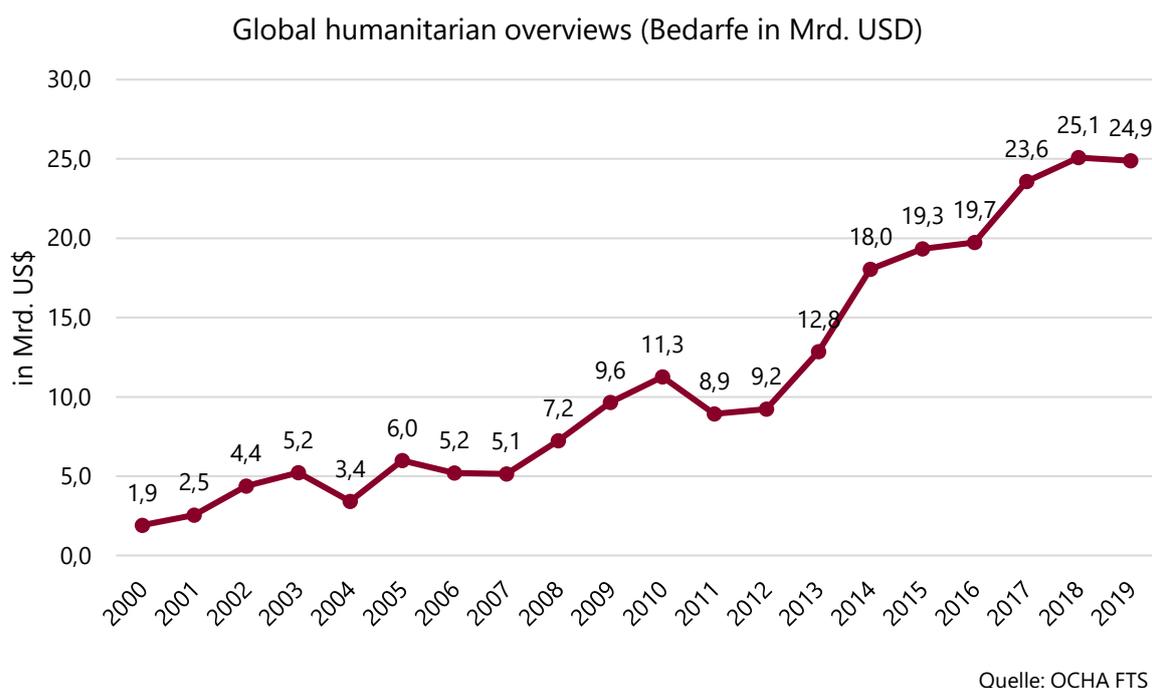


Abbildung 1: Jährlich ermittelte Bedarfe für humanitäre Hilfe nach UN appeals 2000-2017

Zugleich wird das Humanitäre System heute so kontrovers diskutiert und die humanitären Prinzipien einer unparteiischen, unabhängigen Hilfe nach dem Maß der Not so häufig hinterfragt und unterminiert wie seit dem Kalten Krieg nicht mehr. Der Fall Venezuela, wo humanitäre Hilfe als Spielball machtpolitischen Handelns eingesetzt wurde, ist hier nur das aktuellste Beispiel. Umso wichtiger ist es, dass die Bundesregierung, wie auch die deutschen Hilfsorganisationen, ihre gewachsenen Mittel prinzipienorientiert, effektiv, strategisch und transparent einsetzen und ihre gestiegenen internationalen Einflussmöglichkeiten in dieser Richtung geltend machen.

2. Setzt die humanitäre Hilfe der Bundesregierung die richtigen Schwerpunkte? Regionen, Instrumente, Partnerschaften

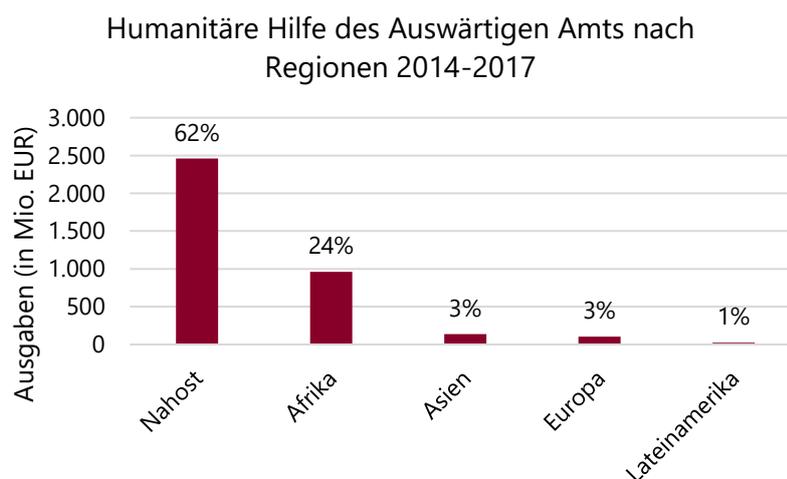
Das Engagement der deutschen humanitären Hilfe hatte **regional deutliche Schwerpunkte**: Deutschland hat global betrachtet eine überproportional große Rolle eingenommen im Nahen Osten, wohin im Zusammenhang der Flüchtlingsbewegungen nach Europa in 2015 rund 60% der deutschen Mittel geflossen sind, obwohl nur etwa 25% der weltweit Hilfsbedürftigen hier lebten. Hintergrund waren Zuwendungen von rund 40% des deutschen Budgets für Syrien und seine Nachbarstaaten.

Deutschland bewegt sich zugleich in einem globalen Geberkonzert und einer reformbedürftigen internationalen Situation, in der keine zeitlich und inhaltlich identischen Bedarfspläne für alle internationalen Krisen eine idealtypische

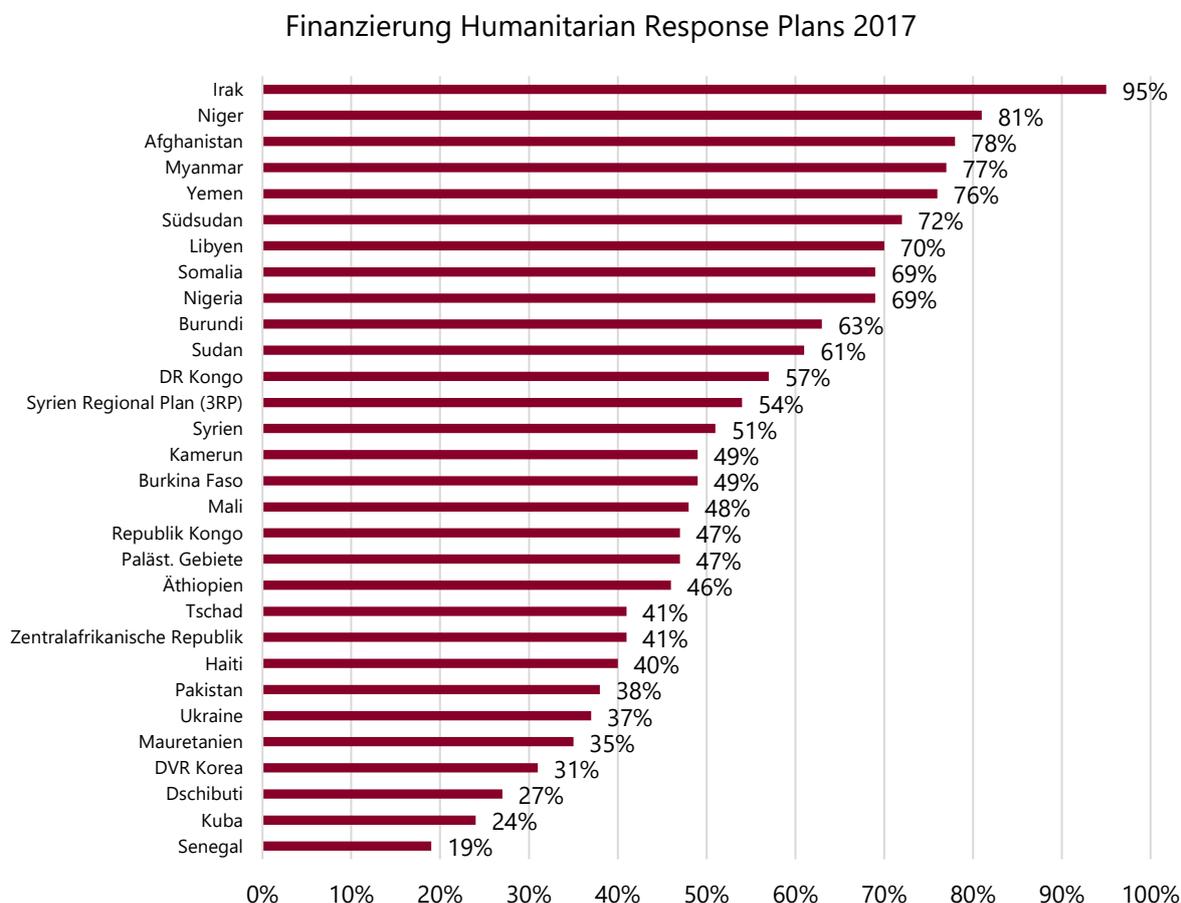
Jahresplanung rein nach feststehenden Bedarfen erlauben würde. Dennoch sollte sich ein Geber am Resultat seines Engagements im internationalen Konzert messen lassen.

Hierfür bietet der auch insgesamt **sehr Output und weniger Outcome orientierte Bericht** wenig Anhaltspunkte, da die Kriterien der regionalen Mittelvergabe nicht benannt sind und die Frage nach einer angemessenen regionalen Verteilung rein auf Grundlage des Berichts nicht beantwortet werden kann. Eine rückwirkende Analyse der deutschen Finanzierung globaler Krisenherde kann hier jedoch interessante Hinweise liefern zur Beantwortung der Frage: **Hat Deutschlands großes Engagement in Syrien insgesamt zu einer Bevorzugung von Menschen in Not in dieser Region geführt?**

Eine solche Vermischung von rein humanitären Mittelzuweisungen mit (migrations-)politischen Fragen im Kontext der Syrienkrise würde von einer rein prinzipienorientierten, nach Auskunft der Bundesregierung „strikt“ an den größten Bedarfen orientierten Hilfe abweichen. Hierzu muss die deutsche Hilfe aber in den internationalen Kontext gestellt werden:



Eine Vergleichsanalyse der von den UN koordinierten Humanitarian Response Plans als zuverlässigstem Indikator (Abb. 2) für die globalen Krisenherde und ihre Bedarfe mit der deutschen Förderung im Jahr 2017 bringt hier teils interessante Ergebnisse zu Tage.



Quelle: World Humanitarian Data and Trends 2018; OCHA FTS

Abbildung 2: Prozentsatz zu dem Krisen-Bedarfspläne 2017 finanziert wurden

So war die von der **Bundesregierung überproportional finanzierte Syrienkrise dennoch zu fast 50% unterfinanziert und lag damit nur im globalen Mittelfeld** der insgesamt schlecht finanzierten Hilfsoperationen. Diverse von Deutschland eher vernachlässigte oder moderat bedachte Krisen wie Afghanistan, Myanmar, Niger waren derweil mit einer um die 80% Deckung deutlich besser finanziert, ein stärkeres deutsches Engagement also tatsächlich nicht notwendig. Dies deutet auf eine vgl. gelungene Geberkoordination in den internationalen Großkrisen hin bzw. bestätigt Geberhinweise, sich z.B. angesichts des großen deutschen Engagements in der Syrienkrise auf andere Regionen zu konzentrieren.

Festzuhalten ist aber auch: **Für die drei 2017 am schlechtesten finanzierten, kleineren humanitären Krisen (Senegal, Kuba, Dschibuti) hat die Bundesregierung 0 Euro**

humanitäre Hilfe laut ihrem Bericht bereitgestellt. Gemessen an einer prinzipienorientierten, streng nach Bedarfen orientierten Hilfe erscheint dies mindestens erklärungsbedürftig. Hieran konnte auch ein erfreulich stark gewachsener, nach eigenen Angaben für 2017 verwandter 20%ⁱ Budgetanteil für „vergessene Krisen“ noch nichts nachhaltig ändern. Da **„vergessene Krisen“** künftig einen strategischen Schwerpunkt deutscher humanitäre Hilfe ausmachen sollen, erscheint eine transparente Entwicklung von Kriterien zu ihrer Förderung und der Definition eines angemessenen Budgetanteils geboten.

Gleichzeitig weist die Frage über die regionalen Mittelzuweisungen über das Auswärtige Amt hinaus bis ins Parlament und die Öffentlichkeit, denn festzuhalten bleibt auch: Es war zunächst die für die Syrienkrise zweckgebundene, vom Parlament bewilligte massive Ausweitung der humanitären Hilfe, die es 2015 möglich gemacht hat, die deutschen Mittel drastisch auszubauen und das entsprechend vervierfachte Budget bis heute zu verstetigen. Hieraus **ergibt sich ein für die humanitären Prinzipien zwiespältiges Paradoxum:**

Einerseits verbieten die humanitären Prinzipien der Unparteilichkeit und der Menschlichkeit, also das Gebot strikt nach dem Maß der Bedarfe Menschen zu helfen, eine Vermischung mit politischen Fragen. Gleichzeitig hat offenkundig eine gewisse politische Vermischung humanitärer und migrationspolitischer Fragen dazu beigetragen, das Gebot der humanitären Menschlichkeit heute für weit mehr Menschen in Not auch jenseits der Syrienkrise zu befolgen und ihre Bedarfe mit deutscher Hilfe decken zu können.

Mit Blick auf die **Instrumente, Wege und die Gesamthöhe** der deutschen humanitären Hilfe sollen 3 Punkte aufgegriffen werden:

Die Summe der deutschen humanitären Hilfe ist beeindruckend gewachsen. Gleichzeitig fällt auf, dass laut OECD 2016 **nur etwa jeder 12. Euro (8%) der deutschen internationalen Zusammenarbeit für die humanitäre Hilfe eingesetzt wurde**, also dafür, prioritär Menschen in akuter Not zu helfen. Acht große Geberstaaten reservierten für dieses Ziel einen deutlich größeren Anteil von bis zu 18%ⁱⁱ. Es wäre zu prüfen, ob die Bundesregierung auch hier eine weitere Prioritätensetzung angesichts der dramatisch gestiegenen humanitären Bedarfe vornehmen sollte.

Überdies sind zwei Wege der finanziellen Förderung von Hilfsorganisationen durch die Bundesregierung zu beurteilen, auf die der Bericht der Bundesregierung nicht im Detail eingeht: Zweckungebundene Mittel sowie mehrjährige Förderungen. Positiv anzumerken ist Deutschlands **Einstieg in die mehrjährige Förderung von Hilfsprogrammen**. Die Bundesregierung hat hier strukturell reagiert auf die Entwicklung zu mehrjährigen Krisen von im Schnitt 9 Jahren Dauerⁱⁱⁱ und die entsprechenden Planungsbedarfe für Hilfsorganisationen. Studien haben ergeben, dass Hilfsprogramme 30% und mehr kostengünstiger sein können, wenn eine mittelfristige Planung möglich ist. Während der Einstieg in dieses Instrument hoch

zu bewerten ist, **erscheint der Anteil mehrjähriger Förderungen jedoch weiterhin gering** und wird nicht detailliert ausgewiesen.

Im Feld der **zweckungebundenen, flexiblen Mittel an Hilfsorganisationen gehört Deutschland** international jedoch **weiter zu den Schlusslichtern**. Nur **6%** seiner Mittel werden ohne jede Zweckbindung vergeben (Frankreich 23%, Großbritannien 28%, Schweiz 30%, Schweden 38%^{iv}). Dies erschwert die Planung und die kurzfristige Flexibilität von Hilfsorganisationen. Eine weitere Erhöhung der gestiegenen deutschen Einzahlungen in den CERF Fonds, der Hilfsorganisationen erlaubt schnell dort zu helfen, wo es am dringendsten benötigt wird, ist auch in diesem Zusammenhang anzuraten.

Die Wahl effektiver Instrumente und **Partnerschaften** wird gerade für die so rasant gewachsene deutsche humanitäre Hilfe weiter entscheidend sein. Es ist zu begrüßen, dass die Bundesregierung ihre Entscheidungen in der Partnerwahl aufgrund „der spezifischen Mandate und Stärken der jeweiligen Organisationen“^v fällt und keinen prinzipiellen Präferenzen folgt. In einer zunehmend volatilen Welt wechselnder Krisenherde und sich stetig wandelnder einzelner Krisenkontexte erscheint ein fixes Präferenzsystem bspw. nach UN- oder NGO-Quoten nicht angemessen. Gegen eine solche Kategorisierung sprechen auch die Ergebnisse der letzten großen „Gemeinschaftsevaluierung zur deutschen Hilfe im Ausland“ sowie der bislang einzigen parlamentarischen Anhörung zum Thema bilaterale und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit.

Gleichwohl fällt auf, dass Deutschland einerseits die Förderung von NGOs im Berichtszeitraum in etwa verdoppelt hat, andererseits prozentual betrachtet **NROs im internationalen Maßstab vgl. wenig Mittel erhalten. Dies kann prinzipiell gute oder schlechte Gründe haben**. So kam eine im Gründungsprozess des CHA erstellte NGO-Studie mit Blick auf die heute dominanten Krisen in Konfliktgebieten zu dem Schluss: *„Es gibt in Deutschland kaum Organisationen, die selbst Nothilfe in Kriegsgebieten in größerem Umfang leisten könnten, kaum eine Organisation kann z.B. kurzfristig im Jemen arbeiten. Viele meiden solch extrem schwierige Kontexte bzw. implementieren dort nicht selbst.“*^{vi}

Nachvollziehbar kann der Fokus auf große Partner auch im Kontext langjähriger Krisen mit großflächigen Cash-Programmen sein, die gerade im Nahen Osten vorherrschen; international wird in Cash-Programmen vermehrt auf wenige große Partner gesetzt (oder gar den Single-Agency-Ansatz, s.u.), unter anderem da kleinteilige Cash-Karten-Systeme vieler Organisationen ineffizient sein können. Das deutsche, in der Hauptstadt zentrierte System der humanitären Hilfe macht es zudem schwierig und birgt erhebliche Koordinations- und Monitoringrisiken, wenn viele Projekte vieler kleinerer Partner durch einen Desk Officer in Berlin (versus in der lokalen Botschaft) koordiniert werden sollen; ein strukturelles Problem, das durch den Aufbau von weiterem Bearbeitungspersonal im Auswärtigen Amt nicht zu lösen wäre.

Die Vergabe an eine intermediäre Organisation (UN, internationale NGO, pooled funds) zur Koordination vor Ort kann also aus guten, wie auch aus schlechten Gründen erfolgen, letzteres wären zum Beispiel Kapazitäts- oder Zeitmangel am Ende eines Budgetjahres. Zudem ist in **jedem Falle zu vermeiden, dass eine Kette von intermediären Organisationen entsteht** mit entsprechenden Koordinations- und Effizienzverlusten. Es bleibt im vorliegenden Bericht **unklar, nach welchen Kriterien die Mittelzuweisung erfolgte** und wie sie sich im Zuge eines verstetigten regulären Budgets weiter entwickeln soll.

In diesem Lichte sind auch die **Lokalisierungsanstrengungen** der Bundesregierung zu beurteilen: Eine bereits 20% Förderung lokaler Partner im Berichtszeitraum erscheint **quantitativ beeindruckend** im Lichte des Grand Bargain Ziels, bis 2020 25% der Hilfe direkt oder maximal über einen intermediären Partner an lokale Organisationen zu vergeben. Erfolgt jedoch der Einsatz intermediärer UN oder INGO Partner mit deutschen Mitteln ohne deren **qualitative** Förderung des eigentlichen mittelfristigen Ziels, sich überflüssig zu machen durch den Ausbau eigenständiger lokaler Kapazitäten, würde das Grand Bargain Ziel nur formal erreicht und das Lokalisierungsziel verfehlt. Der **formal beeindruckende Output (20% Förderung) hat hier teils noch nicht zum gewünschten Outcome (Verbesserung lokaler Strukturen) geführt** bzw. seine Wirkung ist aus dem Bericht nicht ersichtlich.

Die auch in diesem Zusammenhang geforderte grundsätzliche Erhöhung der Verwaltungspauschale für vom Auswärtigen Amt geförderte NGOs, u.a. zum Zwecke der Investition in lokale Partner, ist daher auch abzuwägen gegen eine konditionierte Förderung lokaler Kapazitäten. Die deutsche Unterstützung für **pooled funds**, wie die von OCHA verwalteten Länderfonds, die für lokale Partner direkt zugänglich sind, **sollte von der Bundesregierung noch ausgeweitet** und die lokale Verankerung der Pools stetig verbessert werden.

3. Wie steht es um die Kapazitäten und die Strategiefähigkeit der deutschen humanitären Hilfe?

Mit dem finanziellen Engagement sind die **Erwartungen an Deutschland auch als strategischer policy Akteur immens gestiegen**. Potential und Bedarf für ein stärkeres Engagement sind weitreichend: International steht die humanitäre Hilfe vor immensen Herausforderungen im Zuge einer virulenten Reformdebatte, in der einflussreiche andere Geber von radikalen Vorstellungen bis hin zu einer Förderung des Status quo oft unterschiedliche Vorstellungen vertreten. Gleiches gilt für die Verteidigung der humanitären Prinzipien und eines *Shrinking Space* für die humanitäre Hilfe, der teils bereits sowohl von westlichen Regierungen wie auch zahlreichen Krisenländern und Konfliktparteien unterminiert oder als Wert an sich in Frage gestellt wird (siehe Abschnitt Prinzipienorientierung).

Die Hoffnungen auf eine vermittelnde Rolle des neuen zweitgrößten Geberstaates und eines **„ehrlichen Maklers“ Deutschland** sind daher international substantiell. Die Erwartungen an ein deutsches Engagement in nahezu allen Fragen der humanitären **Hilfe stellen zugleich eine Überforderung dar**: Mit einem realen Personalbestand der Referate für die humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt von unter 80 besetzten Stellen hat Deutschland heute noch weniger Fachkräfte als andere Topgeber allein in den lokalen Botschaften vor Ort. **Lokal ist Deutschland zugleich weiter personell sehr schwach besetzt** und hat selten fachlich geschultes Personal zur Verfügung, obwohl hier wichtige Gremien tagen und Entscheidungen gefällt werden. Die jüngere Praxis, Expertise von außen ins Amt zu holen, sollte verstetigt und arbeitsrechtlich abgesichert werden. Will Deutschland strategisch dauerhaft eine größere Rolle spielen, **besteht personell sowohl im Amt wie auch in den Botschaften vor Ort akuter Handlungsbedarf**.

Gleichwohl ist es der Bundesregierung gelungen, sich an zahlreichen internationalen Debatten einschließlich des World Humanitarian Summit 2016 und dem nachfolgenden Prozess engagiert zu beteiligen. Deutschland kann hier im Konzert der Geber eine einflussreiche Rolle spielen, zumal es etwa bei der Frage nach einer radikalen Reform des humanitären Systems teils eigenständige, pragmatische Positionen einnimmt. Sein Engagement in Themengebieten wie dem *Good Humanitarian Donorship*, in der Humanitarian-Development-Peace-Debatte, in den Bereichen Krisenprävention und „*vorhersagebasierter Finanzierung*“ sind gute Beispiele für das breitere deutsche Engagement.

Gleichzeitig ist in diesem Kontext zu bedauern, dass während Deutschlands Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat für die nächsten zwei Jahre das Thema humanitäre Hilfe jenseits von Fragen des humanitären Zugangs keine substantielle Rolle spielen soll. **Internationale Partner- und Beobachter*innen suchen derweil weiter nach Orientierung, wofür Deutschland** in manchen großen Fragen der humanitären Hilfe der Zukunft **steht**.

Beispielhaft seien hier das Zukunftsthema Chancen und Risiken der **Digitalisierung** der humanitären Hilfe genannt, oder das Querschnittsthema **Bargeldhilfen** (Cash):

Einerseits ist Deutschland einer der **größten Cash-Förderer weltweit** und fördert den Aufbau von Know how und Expertise, etwa durch das Netzwerk CaLP oder im Grand Bargain Nachfolgeprozess. Andererseits ist es beispielsweise **nicht gelungen, eine angekündigte Strategie des Auswärtigen Amts zu Fragen der Cash-Policies zu verfassen** bzw. in wichtigen Fragen eine einheitliche Position zu entwickeln; dies wäre sehr relevant, reicht das Thema in internationalen Debatten doch weit über die Modalität Cash hinaus. Schon heute werden rund 10% der globalen humanitären Hilfe in Cash geleistet und der Cash-Programmanteil liegt beispielsweise in Großkrisen wie dem Syrienkonflikt noch weit höher. Wird das Grand Bargain Primat verwirklicht, in allen Hilfsoperationen künftig zunächst zu

fragen „Warum nicht Cash?“, könnte es zu einer weiteren Ausweitung von Cash-Programmen kommen. Dies wirft umso stärker grundlegende Fragen der humanitären Hilfe der Zukunft auf (etwa multiple humanitäre Cash-Implementierungssysteme und Partner versus Single-Agency-Approach? Künftige Rolle von NGO Partnern & Spielräume der Lokalisierung in großflächigen Cash-Programmen? Aufbau unabhängiger Assessment und Monitoring Systeme etc.?) Eine klare Positionierung Deutschlands wäre hier umso wichtiger, da andere große Geberstaaten hier teils sehr unterschiedliche Positionen vertreten und Hilfsorganisationen damit vor erhebliche Probleme stellen.

Stichwort Digitalisierung: Das Thema Digitalisierung bietet weitreichenden Chancen für die humanitäre Hilfe wie auch bedeutende Risiken. Deutschland erscheint hier ideal positioniert, potentiell eine international vermittelnde, noch relevantere Rolle zu spielen:

Einerseits verspricht die Digitalisierung der humanitären Hilfe einen **Quantensprung in Sachen Effizienz, Accountability, Targetting durch technologische Möglichkeiten** wie etwa den Einsatz biometrischer Daten, einer für unterschiedlichste Betroffene passgenauen Hilfe, weitreichender *big data* Analysen, technologisch eigenständiger Hilfssysteme bis hin zu humanitären Blockchains und dem Potential, z.B. Flüchtlingen ohne Identifikationspapiere oder Eigentumsnachweise digitale Identitäten zu erstellen und dauerhaft zu sichern. Auch im Feld der Kommunikation und Partizipation der Betroffenen in den Hilfsprogrammen bieten digitale Neuerungen ganz neue Möglichkeiten.

Allein auf Seiten der Effizienz werden bereits große Wirkungen erzielt: Durch die Erfassung von Flüchtlingen mit biometrischen Daten und eine effizientere Überprüfung ihrer Präsenz konnte in einem einzigen Flüchtlingslager in Uganda pro Monat humanitäre Hilfe im Wert von 1 Million US\$ eingespart werden; Geld, das damit anderen Bedürftigen zur Verfügung stand. Im Zusammenhang der Syrienkrise konnte die Validierung der sehr großen Flüchtlingszahlen und -daten biometrisch so verbessert werden, dass sich die **Fehlerquoten bei der Registrierung und Unterstützung von Flüchtlingen vielfach halbierten.**

Deutschland unterstützt diese Prozesse als einer der führenden Akteure im Feld der Innovation. Zugleich bringt es potentiell Expertise und einen entsprechenden Hintergrund im Feld der kontroversen Frage der Persönlichkeitsrechte und des Datenschutzes mit, den andere große Geber wie die USA so nicht teilen.

Diese Expertise noch deutlicher und strategischer einzubringen, könnte von großer Relevanz sein. Zum einen räumen auch operationelle Vorreiter der Digitalisierung etwa in den UN ein, dass **Datensicherheit, Datenschutz und abgesicherte Prozesse im Feld der Digitalisierung vielfach noch unterentwickelt sind.**

Zum anderen verweisen Studien auf die Herausforderung, es sicherzustellen, dass die Chancen der Digitalisierung nicht nur in Effizienzsteigerungen und Kosteneinsparungen verwirklicht werden, sondern auch in Form von Vorteilen für die Hilfsempfänger*innen selbst in Fragen von Transparenz, Vertrauen und Beteiligung an der Weiterentwicklung der doch ihnen dienenden Hilfsprogramme.

Eine aktuelle Studie zu humanitären Blockchains kommt hier beispielsweise zu dem Schluss, dass Hilfsorganisationen einerseits „Transparenz und Vertrauen oft als wichtigsten Nutzen nennen“, andererseits sich Fortschritte im Feld der „Effizienz, Bürokratie und Projektkosteneinsparungen (...) als deutlich wichtiger für humanitäre Akteure herausgestellt haben“^{vii}. Ein **genuin deutscher Beitrag in diesem ebenso spannenden wie kontroversen Zukunftsfeld**, der die internationale Debatte substantiell beeinflusst, **könnte daher von großer Bedeutung sein**.

In diesem Zusammenhang wäre zugleich zu definieren, welche Ziele und welche Wirkungen das deutsche Engagement in der internationalen Debatte anstrebt. Der Bericht der Bundesregierung bietet hier wenig Anhaltspunkte, inwiefern das deutsche *Policy* Engagement Wirkung entfaltet hat: Ob der *Output* einer größeren Präsenz von Regierungsseite auch zu einem wirkungsvollen *Outcome* geführt hat, bleibt zunächst offen. Einräumen muss man zugleich, dass das Auswärtige Amt vor der Herausforderung steht, finanziell in einer Liga zu spielen, die es strategisch aufgrund personeller und struktureller Engpässe bis heute nur schwer bespielen kann. Es ist deshalb sehr zu begrüßen, dass hier eine strategische und thematische Prioritätensetzung geplant ist, die zugleich mit entsprechender Substanz zu füllen sein wird.

Erneut müssen jedoch hier **die Bemühungen des Auswärtigen Amtes auch im breiteren Zusammenhang deutscher humanitärer Akteure gesehen werden**.

Stichwort **Bundesregierung**: Das Beispiel der international sehr relevanten Debatte um einen Humanitarian-Development-Peace-**Nexus**, der den komplexen Herausforderungen in allen drei Feldern integriert begegnet, kann hier aufgezeigt werden.

Einerseits hat das Auswärtige Amt dazu beigetragen, die Debatte um den Humanitarian-Development-Peace-Nexus international voranzubringen. Andererseits herrschen hier durchaus unterschiedliche Vorstellungen zu Inhalt und Rollenverteilung auch innerhalb der Bundesregierung vor.

Für eine wichtige Schnittstelle in diesem Zusammenhang, der Übergangshilfe des BMZ, liegt ebenfalls keine aktuelle Definition ihrer Aufgaben oder Strategien vor. Die Spending Review zur humanitären Hilfe durch das Bundesfinanzministerium kam zudem noch 2018 zu dem Schluss, dass es zwischen humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit an

Mechanismen zum Informationsaustausch, gemeinsamen Analysen sowie abgestimmten Konzeptionen und Mittelvergaben mangelt.

Ein solch gemeinsames Vorgehen erscheint heute besonders dringend geboten in Zeiten von Nexus-Diskussionen und langjährigen Krisen, die eine Verzahnung von humanitärer Hilfe, Übergangshilfe und Entwicklungszusammenarbeit besonders relevant erscheinen lassen und weitere Zukunftsfragen der humanitären Hilfe aufwerfen. Hier spielt u.a. die Frage der Entwicklung von nachhaltigen sozialen Sicherungssystemen für Flüchtlinge wie auch einheimische Bevölkerungsgruppen nach dem **do-no-harm Prinzip** in den Zielländern, in denen große Flüchtlingsgruppen mittel- bis langfristig bleiben, international bereits eine bedeutende Rolle. Die Bundesregierung muss auch institutionell gerüstet sein, um sich hier strategisch einbringen zu können.

Demgegenüber sei beispielhaft noch das Thema **Afrikapolitik** erwähnt: Die Bundesregierung betont die große Bedeutung des Kontinents für ihre Politik. Gleichzeitig muss derzeit eine Staatssekretärsrunde unter BMZ und AA Beteiligung versuchen, die „Afrikapolitische Leitlinie der Bundesregierung“ zu erneuern, während mindestens sechs eigenständige Afrika-Konzepte der Ministerien für Entwicklung, Verteidigung, Wirtschaft, Finanzen und Bildung^{viii} existieren. Internationale Beobachter*innen beklagen in solchen Zusammenhängen ein fehlendes „strategisches Zentrum“ der Außenpolitik innerhalb der gesamten Bundesregierung.

Auch eine *policy* orientierte, strategische Begleitung der Bundesregierung durch den **Bundestag** ist nur partiell auszumachen. Der zuständige Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe konzentriert sich seit vielen Jahren weit überproportional auf den Schwerpunkt Menschenrechte, wie auch Statistiken belegen (siehe Abb. 3).

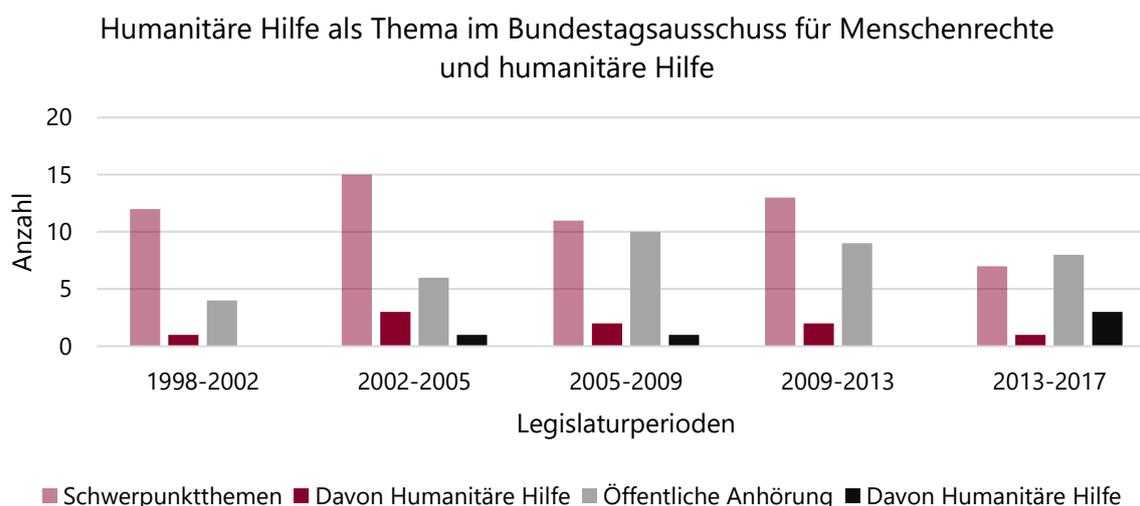


Abbildung 3: Häufigkeit thematischer Schwerpunktsetzung auf humanitäre Hilfe im Bundestagsausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe. Quelle: Quack 2016 S. 38.

Jenseits von einzelnen Krisen **kommt das Thema humanitäre Hilfe in Ausschuss und Bundestag kaum vor**. Reisen Bundestagsabgeordnete ins Ausland, fällt zudem auf, wie überwiegend deutsche Projekte vor Ort besucht und ihr internationaler Kontext in den meist durch die Botschaften erstellten Programmen selten beleuchtet wird.

Die deutsche **Zivilgesellschaft** ist in engem Austausch mit der Bundesregierung. Gleichzeitig ist das im Bericht genannte zuständige Gremium, der Koordinierungsausschuss Humanitäre Hilfe und seine Arbeitsgruppen nach Einschätzung vieler Teilnehmer*innen heute eher ein Forum des Informationsaustausches denn der Policy Debatten. Teilnehmer*innen beklagen zudem einen wachsenden Fokus auf die eigene Positionierung von Mitgliedern statt eines offenen Austausches. Auch die überproportional große öffentliche Förderung deutscher Hilfsorganisationen im Vergleich zu NGOs etwa in Frankreich wird als Problem benannt, wenn es um offene, kritische Debatten zu Grundsatz- und Policyfragen mit der Bundesregierung geht. **Der Aufbau eigener Policy Expertise steht bei vielen deutschen Hilfsorganisationen zudem noch am Anfang**, weshalb die genannte Studie „Herausforderung Humanitäre Hilfe“ zu dem Schluss kam: *„Die humanitären Einheiten vieler Organisationen sind auf Finanzierung und Implementierung orientiert, für humanitäre Policy haben sie kaum Ressourcen.“*^{ix}

Gleichzeitig wäre der umfassende Aufbau von Kapazitäten und Know-how bei allen deutschen Akteur*innen der humanitären Hilfe heute wichtiger denn je in Zeiten eines *Shrinking Space* und einer international vielfach in Frage gestellten prinzipienorientierten humanitären Hilfe.

4. Folgt die humanitäre Hilfe der Bundesregierung den humanitären Prinzipien und verteidigt diese international in Zeiten eines humanitären *Shrinking Space*?

Der Raum und der Respekt für die Anerkennung humanitärer Hilfe und ihrer Prinzipien nimmt rapide ab und ist wie seit Ende des Kalten Krieges nicht mehr bedroht. Der ***Shrinking Space*** wird deutlich beispielsweise in der **Kriminalisierung** humanitärer Helfer*innen wie im Falle der Seenotrettung im Mittelmeer; neuer **Counterterrorism** Regeln, welche es Helfer*innen zunehmend erschweren bis unmöglich machen, in Krisen mit allen Konfliktparteien und in allen Gebieten zu operieren; wachsende **Zugangs**-Herausforderungen in Großkonflikten; zunehmend **direkte Angriffe** auf humanitäre Helfer und Einrichtungen als **Kriegsmittel**; zunehmender Missbrauch der Werte und Begrifflichkeiten der humanitären Hilfe für innenpolitische und außenpolitische Zwecke^x.

Deutschen Akteur*innen kommt in dieser Debatte **eine besondere Rolle** zu: Sie gelten einschließlich der Bundesregierung international als vgl. prinzipienorientiert, vgl. neutral, vgl. frei von politischen Agenden. Mit Blick auf den Bericht der Bundesregierung zur humanitären Hilfe im Ausland kann ebenfalls festgehalten werden, dass eine **Verknüpfung humanitärer**

Hilfe mit politischen Bedingungen nicht strukturell festzustellen ist. Eine Ausnahme stellt hier der von der Bundesregierung unterstützte und von der Europäischen Kommission verantwortete und finanzierte EU-Turkey Joint Action Plan dar, der an klare politische Konditionen geknüpft wurde.

Im wichtigen Feld der humanitären Folgen von Regularien zur Terrorismus-Bekämpfung und finanziellen *Compliance* nimmt Deutschland zugleich eine **pragmatische, vermittelnde Rolle** ein. Neue Regularien anderer Geber zur Terrorismusbekämpfung beeinträchtigen heute bereits substantiell die Spiel- und Aktionsräume humanitärer Helfer*innen in Regionen, in denen auch als terroristisch eingestuft Fraktionen präsent sind, mit denen verhandelt und kommuniziert werden muss. Strenge *Compliance* Regeln, die humanitäre Hilfe in Kriegsgebieten ebenso behandeln wie eine Schulbuchbestellung in Westeuropa, können zudem die humanitäre Hilfe entscheidend behindern und ihren *Shrinking Space* weiter einschränken. Die Bundesregierung hat sich hier wie auch bei der Frage nach Sanktionsregimen bislang vielfach für einen pragmatischen Ansatz eingesetzt und sollte für diesen verstärkt auch auf EU-Ebene werben.

Zu begrüßen ist überdies, dass die Bundesregierung im UN Sicherheitsrat das Thema des „humanitären Zugangs“ ebenso wie in seiner künftigen strategischen Ausrichtung zu einem Schwerpunkt machen möchte. In beiden Bereichen sind die Ziele der Aktivitäten der Bundesregierung und ihre Durchsetzung jedoch noch weiter zu definieren.

Die Chancen des Auswärtigen Amts, den *Shrinking Space* der humanitären Hilfe weiter zu verteidigen und hier international Erfolge zu erzielen, sind jedoch auch mit **Fragen der politischen Kohärenz und Konsequenz** verbunden. Diese stellen sich weniger in den im Bericht genannten Hilfsoperationen selbst als in verwandten außenpolitischen Fragen.

Beispiel Rüstungsexportpolitik: Das deutsche Eintreten für humanitären Zugang im Jemen wird nicht erleichtert, wenn die Bundesregierung Waffenexporte an die Kriegspartei Saudi-Arabien zulässt, die den humanitären Zugang in der global aktuell größten humanitären Katastrophe massiv einschränkt. Erst mit der Ermordung eines Regimekritikers kam es hier unlängst zu einem kurzzeitigen Moratorium. Jüngste Andeutungen einer künftig gelockerten Rüstungsexportpolitik im Zuge von Waffen-Kooperationen mit Partnern wie Frankreich verweisen auf ein strukturelles Problem, das über den Einzelfall Saudi-Arabien hinausreicht.

Beispiel Seenotrettung: Hilfsorganisationen verweisen auf die fatalen Folgen der ausbleibenden Rettung Schiffbrüchiger im Mittelmeer durch die eingeschränkten Aktivitäten der EU Mission *Sophia*. Die gleichzeitige Behinderung und Kriminalisierung ziviler Helferinnen und Helfer und ihrer Schiffe im Mittelmeer macht eine an der Not der Menschen orientierte Hilfe unmöglich. Beides trägt gemäß IOM Schätzungen dazu bei, dass heute jeder 9. Migrant oder Flüchtling ertrinkt, der ein Boot im Mittelmeer besteigt^{xi}. Zugleich ist der durch die Bundesregierung mitgetragene Rücktransport von Geretteten nach Libyen angesichts der

dort desaströsen humanitären Zustände und Menschenrechtsverletzungen mit humanitären Prinzipien unvereinbar und nur aus migrations- und innenpolitischen Gründen zu erklären.

Eine konsequente Haltung der Bundesregierung auch in humanitären Fragen, die in Deutschland und nicht auf anderen Kontinenten sensible innen- oder wirtschaftspolitische Fragen berühren, wäre jedoch die wichtige Basis eines erhofften „ehrlichen Maklers“ der humanitären Prinzipien.

5. Wie ist die Wirkung der deutschen humanitäre Hilfe, ihrer Instrumente und Schwerpunkte einzuschätzen?

Die Wirkung von humanitärer Hilfe zu messen ist eine der größten Herausforderungen dieses Arbeitsfeldes. Dies ist traditionell bedingt aufgrund der vielfach kurzfristigen Natur der Einsätze und Programme, Sicherheitsfragen und beschränkten Möglichkeiten einer nachträglichen Ausgangsanalyse sowie unterschiedlichen Kulturen und Zeithorizonten im Vergleich etwa zur Entwicklungszusammenarbeit. Zugleich **wachsen auch hier die Erwartungen an die Akteure in einem Feld mit stetig wachsendem Finanzbedarf sowie sich verlängernden, mehrjährigen humanitären Krisen.** Der Bericht der Bundesregierung folgt jedoch sowohl in Fragen der Programmförderungen wie auch in strategischen Fragen wie beschrieben noch weitgehend einer *Output* versus einer *Outcome* Orientierung.

Einerseits hat die Bundesregierung hier Anstrengungen unternommen und die Erwartungen auch an ihre Partner*innen in der Wirkungsanalyse erhöht. Umfassende Resultate stehen zugleich vielfach noch aus, da dies auch für Hilfsorganisationen einen konzeptionellen und kulturellen Wandel bedeutet. Noch vor 10 Jahren hat z.B. auch der heute größte humanitäre Partner der Bundesregierung, das UN World Food Programme, die Wirkung seiner Arbeit weitgehend nach *Output* Kriterien bemessen (Menge bereitgestellter Nahrungsmittel, Schulspeisungen, Bargeldhilfen etc), während die *Outcome* Messung (z.B. Verbesserung des Ernährungsstatus der Hilfsempfänger) damals noch eine untergeordnete Rolle spielte.

Der Bericht der Bundesregierung spiegelt diesen in der humanitären Welt andauernden Prozess wider, was seine abschließende Bewertung nach transparenten Kriterien teils deutlich erschwert. Diese **konzeptionelle Herausforderung** verbindet sich zudem mit praktischen **Kapazitätsfragen**; etwa nach den Fortschritten mit Blick auf die erst jüngst ausgebaute Evaluierungspraxis im Auswärtigen Amt, oder auch dem Ruf nach einer verbesserten Wirkungsmessung an Schnittstellen der internationalen Kooperation mit dem BMZ^{xii}. In diesem erweiterten Zusammenhang sind auch **administrative** Herausforderungen zu betrachten, wie mangelndes Personal bzw. unklare Arbeitsteilungen in der Überprüfung der Projektmittelverwendung, die der Bundesrechnungshof im vergangenen Jahr herausgestellt hat^{xiii}. Auch die angemahnte verbindliche Förderrichtlinie des Auswärtigen Amtes zur

Mittelvergabe ist noch nicht abgeschlossen. Die oben genannten **Defizite** sind zweifellos vielfach dem ansonsten sehr zu lobenden **rapiden Ausbaus der deutschen humanitären Hilfe geschuldet. Gerade um diesen dauerhaft abzusichern und zu legitimieren, besteht aber großer Handlungsbedarf in diesem Feld.**

Abschließend bleibt festzustellen: Die deutsche humanitäre Hilfe hat eine beeindruckende Entwicklung genommen, die sehr zu unterstützen ist. Sie rettet heute weltweit Menschenleben und Existenzen in einem nie dagewesenen Ausmaß. Gleichzeitig sind die Erwartungen an und der Bedarf für eine kohärente, strategisch geleitete und wirkungsvolle deutsche humanitäre Hilfe mindestens ebenso rasant gewachsen wie die bereit gestellten Finanzen. Diese Erwartungen können bislang weder die Bundesregierung noch deutsche Hilfsorganisationen umfassend erfüllen. Weitere Schritte sind daher dringend geboten, um die humanitäre Hilfe deutscher Akteurinnen und Akteure noch zu stärken und der weltweit extrem hohen Zahl von Menschen in Not noch besser zu helfen.

Zusammenfassung und Empfehlungen

1. Die humanitäre Hilfe der Bundesregierung ist in beeindruckendem Tempo in **neue Dimensionen** vorgestoßen. Dies ist von extrem großem Wert in Zeiten einer rasant wachsenden Zahl von Menschen in Not und einer mehr als Verzehnfachung des globalen Bedarfs an humanitärer Hilfe seit Beginn der 2000er Jahre.
2. Seit dem Kalten Krieg wurden das Humanitäre System international selten so kontrovers diskutiert und die humanitären Prinzipien so missachtet und unterminiert wie heute. Umso wichtiger ist es für den neuen Top-Geber Deutschland, seine gewachsenen **Mittel prinzipienorientiert, effektiv, strategisch und transparent einzusetzen** und seine internationalen Einflussmöglichkeiten in dieser Richtung geltend zu machen. Hier gibt es aus Sicht des CHA **teils große Fortschritte, teils akuten Handlungsbedarf.**
3. **Konzeptionelle, strategische und personelle Kapazitäten der deutschen humanitären Hilfe wurden deutlich ausgebaut, konnten mit dem finanziellen Aufwuchs und Deutschlands neuer Rolle aber nicht Schritt halten.** Die Setzung klarer inhaltlicher Prioritäten und personelle Investitionen im Auswärtigen Amt und den Botschaften vor Ort sind notwendig und dringend. Auch deutschen Hilfsorganisationen mangelt es weiter vielfach an Kapazitäten und Know-how in Grundsatzfragen der humanitären Hilfe; der zuständige Bundestagsausschuss vernachlässigt das Thema bis heute.
4. Deutschland hat in der humanitären Hilfe aus migrationspolitischen Gründen einen klaren **Schwerpunkt auf die Syrienkrise** gelegt. Diese Vermischung humanitärer und politischer Faktoren führte jedoch insgesamt **nicht zu einer nachweisbaren überproportionalen Förderung der Syrienkrise** im Geberkonzert. Kleinere „**vergessene Krisen**“ sind aber trotz Fortschritten in ihrer Förderung **weiter eine Herausforderung** auch für die deutsche humanitäre Hilfe.

5. Eine **beachtliche Verstetigung des Budgets** für humanitäre Hilfe ist erreicht worden. Dies sollte dazu genutzt werden, auch die Planbarkeit und Flexibilität für Partner durch noch **verstärkte mehrjährige Förderungen von Programmen und mehr zweckungebunden vergebenen Mittel weiter zu erhöhen**.
6. Der **Anteil der humanitären Hilfe am gesamten ODA-Budget der Bundesregierung** ist gestiegen, im internationalen Vergleich aber weiterhin relativ **niedrig**. Die Bundesregierung sollte angesichts der dramatisch gestiegenen Bedarfe auch eine Mittel-**Verschiebung zugunsten der humanitären Hilfe innerhalb des Bundeshaushalts** prüfen.
7. Eine wichtige deutsche Priorität sollte die Herausforderung des **Shrinking Space** für humanitäre Hilfe sein. Deutschland werden hier Alleinstellungsmerkmale und das **Potential eines „ehrlichen Maklers“ zugesprochen, das aber nur bedingt ausgeschöpft** wird. Zudem erscheinen Kapazitäten und Engagement etwa im Bereich der „Humanitären Diplomatie“ ausbaufähig.
8. Deutschlands Engagement für die Verteidigung der humanitären Hilfe und ihrer Prinzipien ist nicht zu trennen von einer insgesamt **kohärent humanitären Prinzipien** folgenden Politik der Bundesregierung. **Diese ist zu hinterfragen** etwa mit Blick auf die deutsche **Rüstungsexportpolitik** im Zusammenhang mit humanitären Krisen wie im Jemen oder die ausbleibende **Seenotrettung** Schiffbrüchiger im Mittelmeer.
9. Mit Blick auf ihre humanitären Partner **setzt** die Bundesregierung **zu Recht auf das Kriterium der Fähigkeiten von Partnern** vs. ihrer Nationalität oder Institutionalität (zB bi-/ multilaterale Institutionen). Die gestiegenen **Zuwendungen an flexible Fonds** wie CERF und *Country-based Pooled Funds* **sollten weiter ausgebaut** werden.
10. Die Anstrengungen zur **Lokalisierung** der deutschen Hilfe haben quantitativ große Fortschritte gezeigt, sollten qualitativ aber deutlich vorangetrieben werden im Sinne eines echten *capacity* Aufbaus vor Ort.
11. Ein Wandel auch der humanitären deutschen Hilfe **von einer Output zu einer Outcome Orientierung erscheint geboten**, um ihre operative und strategische Wirkung besser zu erfassen und sicherzustellen.
12. Verstärkte Wirkungsanalysen und Evaluierungskapazitäten könnten es der Bundesregierung erlauben, **transparentere, begründete Kriterien für die Vergabe und Bewertung der deutschen humanitären Hilfe zu entwickeln**. Sie sollten die Basis bilden des nächsten Berichts zur humanitären Hilfe der Bundesregierung. **Eine häufigere Berichterstattung im Vergleich zu den aktuellen Vierjahres-Berichten wäre sehr zu begrüßen**.

Endnoten

- ⁱ Eigene Berechnung auf Grundlage der Angaben des Auswärtigen Amt 2019.
- ⁱⁱ Vgl. OECD Statistik im Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe, Anlage 5b.
- ⁱⁱⁱ Gemessen an der Länge der UN Appeals nach OCHA 2019, S. 18.
- ^{iv} Angaben beziehen sich die Jahre 2016 oder 2017 und beruhen auf den Selbstauskünften der Geber zur Umsetzung der Grand Bargain Verpflichtung. <https://interagencystandingcommittee.org/self-reporting-exercise-2017-2018>
- ^v Siehe Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe, S. 13.
- ^{vi} Siehe Quack 2016, S. 60.
- ^{vii} Vgl. Coppi and Fast 2019.
- ^{viii} Dazu zählen der Marshall-Plan des Entwicklungsministeriums, der „Pro! Africa“-Plan des Wirtschaftsministeriums, die Afrika-Strategie des Bildungsministeriums, die Ausbildungspartnerschaft des Verteidigungsministeriums, der Afrika-Beauftragte des Kanzleramts, der „Compact with Africa“ des Finanzministeriums und die „Afrikapolitischen Leitlinien der Bundesregierung“, die diese Pläne einen soll.
- ^{ix} Martin Quack 2016, S. 60.
- ^x Beispiele: in der US-Haushaltsdebatte im Januar 2019 spricht US-Präsident Trump von einer humanitären Krise im Zusammenhang mit dem Mauerbau zu Mexiko (ZEIT Online 2019); Politisierung der Venezuela-Krise (Vgl. Jones-Quiadoo 2019).
- ^{xi} Siehe https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean?migrant_route%5B%5D=1376.
- ^{xii} Siehe auch Spending Review des Bundesfinanzministeriums von 2018.
- ^{xiii} Vgl. <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/2018/langfassungen/2018-bemerkungen-nr-04-auswaertiges-amt-muss-zuwendungspraxis-dringend-verbessern-pdf>.

Literatur

- Auswärtiges Amt (2018). Aufmerksamkeit für vergessene Krisen: Auswärtiges Amt unterstützt #nichtvergessener Initiative. Online: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/humanitaerehilfe/nichtvergessener/2103660> (zuletzt zugegriffen: 14/03/2019).
- Bundesfinanzministerium (2018). Spending Review (Zyklus 2017-2018) zum Thema „Beschaffung standardisierter Massengüter“. Online: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Spending_Reviews/Abschlussbericht-der-AG-Massengueter.pdf;jsessionid=4F9B8AA6161E7D53BCC9993C988C05CB?_blob=publicationFile&v=1 (zuletzt zugegriffen: 14/03/2019).
- Coppi, Giulio and Larissa Fast (2019). *Blockchain and distributed ledger technologies in the humanitarian sector*. London: ODI.
- Development Initiatives (2018). *Global Humanitarian Assistance Report 2018*. Online: <http://devinit.org/wp-content/uploads/2018/06/GHA-Report-2018.pdf> (zuletzt zugegriffen: 14/03/2019).
- Jones-Quiadoo, Ashley (2019). Politicizing Humanitarian Aid in Venezuela. Online: <http://georgetownsecuritystudiesreview.org/2019/02/25/politicizing-humanitarian-aid-in-venezuela/> (zuletzt zugegriffen: 14/03/2019).
- OCHA (2019). *Global Humanitarian Overview 2019*. Online: <https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/gho-2019-web-16012019-en.pdf> (zuletzt zugegriffen: 14/03/2019).
- Quack, Martin. (2016). *Herausforderung Humanitäre Hilfe. Politische Bedeutung und kritische Reflexion in Deutschland*. Freiburg: Caritas international, Ärzte ohne Grenzen e.V., Diakonie Katastrophenhilfe.
- ZEIT Online (2019). *Trump spricht von „humanitärer Krise“ an der Grenze*. Online: <https://www.zeit.de/politik/ausland/2019-01/rede-an-die-nation-donald-trump-shutdown-mauer-mexiko> (zuletzt zugegriffen: 14/03/2019).