

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.