



DEN
WIDERSPRUCH
ZWISCHEN
POLITIK UND
PRAXIS
ÜBERWINDEN



HUMANITÄRE HILFE BRAUCHT KLARE PRINZIPIEN
AUF GRUNDLAGE DES EUROPÄISCHEN KONSENSES

Oktober 2011

Inhaltsverzeichnis

Vorwort

Zusammenfassung und Empfehlungen

Einführung	10
Die humanitären Prinzipien: Grundlage für die Schaffung und Erhaltung von freiem und ungehindertem Zugang zu den Notleidenden	10
Humanitäre Prinzipien & der Europäische Konsens über die humanitäre Hilfe	11
Die humanitäre Herausforderung im Kontext	12
Prinzipien, Macht & Politik	12
Die Unabhängigkeit humanitären Handelns erhalten	14
Die Leistung unparteilicher, bedarfsorientierter Hilfe	16
Multidimensionale Missionen und militärischer Humanitarismus	18
Der Zusammenhang zwischen Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und der Identität von Nichtregierungsorganisationen	20
Der humanitäre Konsens: Prinzipiengeleitetes humanitäres Handeln schützen und fördern	23
Mitgliedstaaten & der humanitäre Konsens	24
Die Praxis durch Überprüfung der Wirksamkeit stärken	30
Sicherung der Zukunft des europäischen Konsenses über die Humanitäre Hilfe	31
Zusammenfassung. Die Notwendigkeit, Politik und Praxis miteinander zu verbinden	34
Empfehlungen	36

Liste der Kästen

KASTEN 1: Definition humanitärer Prinzipien	11
KASTEN 2: Die Erosion der humanitären Prinzipien in Kolumbien	13
KASTEN 3: Bedrohung der auf festen Prinzipien beruhenden Hilfe in Afghanistan	15
KASTEN 4: Good Practice bei der Identifizierung und Zuweisung von Hilfsgeldern für vergessene Krisen	16
KASTEN 5: Politisierung der Hilfe und Auswirkungen der Anti-Terrorismusgesetze auf humanitäre Hilfe in Somalia	17
KASTEN 6: Die humanitäre Politik der Mitgliedstaaten	25
KASTEN 7: Die Umsetzung von Politik in Praxis. Das Beispiel von Libyen und EUFOR	32

DEN
WIDERSPRUCH
ZWISCHEN
POLITIK UND
PRAXIS
ÜBERWINDEN

HUMANITÄRE HILFE BRAUCHT KLARE PRINZIPIEN
AUF GRUNDLAGE DES EUROPÄISCHEN KONSENSES

Die Hauptförderer und Projektverantwortlichen des Berichts sind:

CAFOD
Just one world

TROCAIRE
Working for a Just World

 **Caritas**
EUROPA

Akronyme

BAR	[DFID] Bilateral Aid Review
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CA	Civil Affairs
CAFOD	Catholic Agency for Overseas Development
CCAI	Centres for Intergrated Coordination and Action
CERF	Central emergency Response Fund / VN-Nothilfefonds
CHAP	Common Humanitarian Action Plan
CIMIC	Civil Military Cooperation
CAP	Consolidated Appeals Process
CODHES	Consultoria para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
COHAFA	Gruppe "Humanitäre Hilfe und Nahrungsmittelhilfe" des Europäischen Rats
DAC	Development Assistance Committee
DFID	Britisches Ministerium für internationale Entwicklung
DRC	Demokratische Republik Kongo
DG ECHO	Directorate General for Humanitarian Aid and Civil Protection
EC	Europäische Kommission
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
EU	Europäische Union
EUFOR	European Military Mission
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FCA	Forgotten Crisis Assessment
GHD	Good Humanitarian Donorship / Verantwortliche Geberpraxis
GNA	Globale Bedarfsbewertung
HERR	Humanitarian Emergency Response Review
HPG	Humanitarian Policy Group
HPN	Humanitarian Practice Network
HRI	Humanitarian Response Index
IASC	Inter-Agency Standing Committee
ICRC	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
IFRC	Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften
IDP	Internally Displaced Person
IHL	Humanitäres Völkerrecht
MAR	[DFID] Multilateral Aid Review
MCDA	Military & Civil Defence Assets [Guidelines]
MFR	Mehrfähriger Finanzrahmen
NGO	Nichtregierungsorganisation
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
ODA	Official Development Assistance
ODI	Overseas Development Institute
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OFAC	Office of Foreign Asset Control
OFDA	Office of Foreign Disaster Assistance
PRT	Provincial Reconstruction Team
QIP	Quick Impact Project
VN	Vereinte Nationen
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
USAID	Agentur für internationale Entwicklung
VOICE	Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies

Vorwort

Die humanitären Prinzipien der Menschlichkeit, Neutralität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit basieren auf dem humanitären Völkerrecht und sind im Verhaltenskodex der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung für die Durchführung von Katastrophennothilfeprogrammen verankert. Sie bilden eine wertvolle Grundlage für die täglichen Maßnahmen humanitärer Organisationen sowohl bei Naturkatastrophen als auch in Konfliktsituationen.¹ Besonders in einem politisierten und unsicheren Umfeld können diese Grundsätze die Basis für Vertrauen und Akzeptanz von Nothilfe sein, die es regierungsunabhängigen Organisationen, der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung sowie Einrichtungen der Vereinten Nationen möglich machen, aktiv zu werden.

¹ Verhaltenskodex für die internationale Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung sowie Nichtregierungsorganisationen (NRO) in der Katastrophenhilfe [online]. Abrufbar unter: <http://www.ifrc.org/Global/Publications/disasters/code-of-conduct/code-english.pdf>, [Stand 10. Mai 2011]

Der Kern dieser Grundsätze ist der Begriff der Menschlichkeit, der auf der allgemeinen Überzeugung von der grundsätzlichen Würde eines jeden Menschen beruht und uns dazu auffordert, in Notsituationen zu helfen. Für die Caritas als Verband von 163 katholischen Nothilfe-, Entwicklungs- und Wohlfahrtsorganisationen ist das Streben nach einer besseren Welt und der Begriff der Menschlichkeit letztendlich im Verständnis von Gott grundgelegt, wie es in der Bibel bezeugt wird und in der Katholischen Soziallehre Eingang gefunden hat. Der Mensch, als Abbild Gottes erschaffen, ist nicht ein Objekt, sondern Person, und von daher mit einer unveräußerlichen Würde ausgestattet. Es ist dieser Glaube, der unsere Arbeit bei der Caritas prägt und antreibt. Dieser Bericht bezieht sich auf den Europäischen Konsens über die humanitäre Hilfe (2007 angenommen) als politischen Rahmen, um die Einhaltung humanitärer Grundsätze durch die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten zu untersuchen. Caritas Europa, ein aus 49 Caritas-Organisationen auf dem europäischen Kontinent bestehendes Netzwerk, hofft damit einen nützlichen Beitrag zur Debatte über humanitäre Grundsätze im Kontext der sich schnell verändernden EU-Institutionen und der damit einhergehenden Herausforderungen zu leisten. Wir rufen die Caritas-Organisationen auf, ihre Bemühungen zur Förderung und Verteidigung dieser Grundsätze während ihrer humanitären Nothilfearbeit sowie bei politischen Diskussionen und im Kontakt mit humanitären Gebern und den Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu verstärken.

Die Untersuchung wurde von acht Mitgliedsorganisationen von Caritas Europa (Belgien, Deutschland, England & Wales, Frankreich, Irland, Österreich, Spanien und Tschechische Republik) in Auftrag gegeben. Ich möchte gerne meinen aufrichtigen Dank all jenen aussprechen, die die Recherchen hierzu durchgeführt und den Bericht verfasst haben, insbesondere Andy Featherstone, einem unabhängigen Berater, mit Unterstützung durch Anne Street (CAFOD), Helen Nic an Rí, Ciara O'Malley (Trócaire) und Harald Happel (Caritas Europa). Weitere Unterstützung v.a. bei den Fallstudien und Analysen der Mitgliedstaaten, leisteten: Carmen Cabotá (Caritas Spanien); Marjolaine Edouard (Secours Catholique); Pavel Gruber (Caritas Tschechische Republik); Gernot Ritthaler; Matthias Schmidt-Eule (Deutscher Caritasverband); Helene Unterguggenberger (Caritas Österreich); Jan Weuts (Caritas International Belgien); Rainer Lucht (Diakonie Katastrophenhilfe Deutschland), sowie Alistair Dutton und Floriana Polito (Caritas Internationalis). Kathrin Schick und Inge Brees (VOICE) gaben ebenfalls wertvolle Ratschläge. Catherine Cowley (CAFOD) war mit den die Referenz- recherchieren betraut und Ellis Ní Riain (Trócaire) hat freundlicherweise die Zweitkorrektur übernommen, während Alain Rodríguez (Caritas Europa) unsere Verbindung zu Designer und Drucker war. Ihnen allen ein herzliches Dankeschön.



Jorge Nuño Mayer
Generalsekretär, Caritas Europa

Zusammenfassung

1 Missverständener Humanitarismus: Wenn Grenzen verwischt werden

Wer heutzutage humanitäre Hilfe leistet, tut dies in einem extrem komplexen Umfeld. Infolge immer schwererer und häufiger auftretender Naturkatastrophen sind mehr Menschen als je zuvor auf humanitäre Hilfe angewiesen. Bei gewaltsamen Konflikten erschweren die Verletzung von Rechten und das Nichtbeachten des humanitären Völkerrecht durch staatliche und nicht-staatliche Beteiligte die Hilfe für Menschen in Not. In vielen der komplexesten humanitären Krisengebieten der Welt stellen die steigende Anzahl und Unterschiedlichkeit der Akteure der humanitären Hilfe, die Unterordnung humanitärer Grundsätze unter die Ziele der Außenpolitik und das Ineinandergreifen militärischer, politischer und humanitärer Ziele eine ernste Bedrohung für die unparteiliche humanitäre Hilfe dar.

2 Die humanitären Prinzipien: Grundlage für die Schaffung und Erhaltung von freiem und ungehindertem Zugang zu den Notleidenden

Die humanitären Prinzipien der Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität und operativer Unabhängigkeit sind die Grundpfeiler humanitärer Hilfe. Sie sind im humanitären Völkerrecht begründet und gelten als unabdingbar, um betroffene Bevölkerungsgruppen dauerhaft zu erreichen – bei Naturkatastrophen, bewaffneten Konflikten und in komplexen Notsituationen. Zuweilen gelten humanitäre Grundsätze als weltfremde theoretische Verpflichtungen, dabei sind sie doch in Wahrheit ein unerlässlicher Rahmen für die Akteure der humanitären Hilfe, um Vertrauen und Akzeptanz für ihre Hilfe zu schaffen. In einem politisierten und unsicheren Umfeld brauchen Nichtregierungsorganisationen, die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung und Einrichtungen der Vereinten Nationen das Vertrauen der Betroffenen, um lebensrettende Hilfe leisten zu können. Wenn Regierungen, das Militär oder Geber versuchen diese allgemeingültigen Grundsätze ihrem Zweck zu entfremden oder zu unterlaufen, kann das Vertrauen zwischen Gebern und Empfängern der Hilfe beschädigt oder zerstört werden, und es kann zu gefährlich werden, den in Not geratenen Menschen zu helfen.

3

Der Europäische Konsens über die humanitäre Hilfe: Schützen und Fördern von prinzipiengeleitetem humanitären Handeln

Der Europäische Konsens über die humanitäre Hilfe (nachfolgend humanitärer Konsens) baut auf der Initiative zur verantwortlichen Geberpraxis (GHD) aus dem Jahr 2004 auf und wurde von den EU-Institutionen und -Mitgliedstaaten 2007 verabschiedet. Es handelt sich um einen freiwilligen politischen Rahmen, der durch einen im Mai 2008 verabschiedeten Aktionsplan ergänzt wurde. Der humanitäre Konsens definiert die gemeinsame Zukunftsperspektive der EU-Institutionen und der Mitgliedstaaten für die humanitäre Hilfe und beschreibt die wichtigsten Grundsätze und Verpflichtungen.² Er bekräftigt die Vorrangstellung der humanitären Prinzipien und des Völkerrechts (einschließlich des humanitären Völkerrechts, der internationalen Menschenrechtsnormen und des Flüchtlingsrechts), nimmt eine klare Unterscheidung zwischen zivilem und militärischem Handeln in humanitären Krisensituationen vor und bestätigt, dass humanitäre Hilfe kein Instrument des Krisenmanagements ist. Insofern ist es ein wichtiges Instrument für die Förderung einer auf festen Prinzipien beruhenden humanitären Hilfe, für die Einhaltung des für die Leistung humanitärer Hilfe erforderlichen freien und ungehinderten Zugangs und für die Ermöglichung der Bereitstellung von Hilfe für die in Not geratenen Menschen.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten haben ihr Engagement für die im humanitären Konsens definierten humanitären Prinzipien zum Ausdruck gebracht. Der vorliegende Bericht zeigt jedoch, dass es eine Distanz gibt zwischen der Politik, zu der sie sich verpflichtet haben, und der praktischen Umsetzung, die sich negativ auf die Akteure der humanitären Hilfe, und dadurch letztlich auf die von Krisen betroffenen Menschen auswirkt.

Während das Bekenntnis der EU-Mitgliedstaaten und der Institutionen zum humanitären Konsens sichergestellt hat, dass die Generaldirektion für Humanitäre Hilfe der Europäischen Kommission (ECHO) außerhalb des Verantwortungsbereichs des Europäischen Auswärtigen Dienstes bleibt, legt der Vertrag von Lissabon fest, dass humanitäre Hilfe im Rahmen des auswärtigen Handelns der Union stattfindet. Dies hat das Potenzial zur Politisierung des humanitären Geberverhaltens deutlich erhöht, insbesondere in Konfliktsituationen. In der Koordinierung der Arbeit zwischen der Kommission und des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) muss darauf geachtet werden, dass humanitäre Hilfe kein Instrument des Krisenmanagements wird; dies ist auch in Artikel 15 des humanitären Konsenses klar formuliert. Aus diesem Grund empfiehlt der vorliegende Bericht den Europäischen Entscheidungsträgern vor allem sicherzustellen, dass das Mandat von ECHO sich von dem anderer Dienste der Kommission und EU-Institutionen unterscheidet, damit ECHO eine unparteiliche und neutrale humanitäre Hilfe leisten und anwaltschaftlich ein den Grundsätzen der humanitären Hilfe verpflichtetes Handeln fördern kann.

Das Bekenntnis aller EU-Institutionen zu einem durch feste Grundsätze bestimmten Handeln und die gemeinsame Verpflichtung, humanitäre Hilfe nicht als Instrument des Krisenmanagements einzusetzen, wird die stärkste Grundlage für die Bereitstellung wirksamer Hilfe für die von Katastrophen betroffenen Menschen sein und gleichzeitig das Image der Europäischen Union als humanitärem Geber weltweit aufrechterhalten. Caritas Europa ruft sowohl die EU-Institutionen als auch die Mitgliedstaaten auf, sich stärker für eine konsequente Umsetzung des humanitären Konsenses einzusetzen. Dabei sollte besonders auf den Respekt und die Vertretung

² European Union (2008), Joint Statement by the Council and the Representatives of the Governments of the member States meeting within the Council, the European Parliament and the European Commission: The European Consensus on Humanitarian Aid, Doc 2008/C 25/01 (online). Abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:025:0001:0012:EN:PDF>; European Commission (2008), Commission Staff Working Paper: European Consensus on Humanitarian Aid – Action Plan, Doc SEC (2008)1991 (online). Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/echo/files/policies/consensus/working_paper_en.pdf

³ ECHO, Europäischer Konsens über die humanitäre Hilfe, Artikel 15, [online], Abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:025:001:0012:EN:PDF>, (Zugriff : 20. September 2011)

humanitärer Grundsätze und auf eine diesen Grundsätzen verpflichtete Geberpraxis geachtet werden. Caritas Europa spricht sich klar für eine stärkere Überprüfung der Umsetzung des humanitären Konsenses auf allen Ebenen aus und fordert für 2013 eine abschließende Evaluation über die Wirksamkeit des humanitären Konsenses einschließlich des dazugehörigen Aktionsplans.

Damit der humanitäre Konsens auch in einem Kontext glaubwürdig ist, in dem wichtige Aspekte des Rahmens unbekannt sind, missverstanden oder ignoriert werden, müssen die verschiedenen EU-Institutionen und die für humanitäre Hilfe zuständigen staatlichen Stellen in den Mitgliedstaaten unbedingt weiterhin das Bewusstsein dafür stärken. Während einige Mitgliedstaaten beachtliche Fortschritte gemacht haben, indem sie nationale politische Strategien entwickelten, die sich stark am humanitären Konsens orientieren, gibt es andere EU-Mitgliedstaaten, in denen es bisher keinen derartigen Rahmen gibt. Die Verankerung des humanitären Konsens in einem nationalen politischen Rahmen wird seinerseits für mehr Transparenz auf nationaler Ebene sorgen und es den nationalen Parlamenten und Organisationen der Zivilgesellschaft ermöglichen, die Umsetzung des humanitären Konsenses genauer zu überwachen. In den Fällen, in denen Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen nicht nachkommen und die Krisenhilfe der Geberregierungen gegen den Geist und die Absicht des humanitären Konsenses verstoßen, wird ein stärkeres Engagement für ein gemeinsames Gegensteuern notwendig.

Als letzten Punkt führt der Bericht auf, dass die humanitären Prinzipien sich auch stärker in den Organisationsrichtlinien und Entscheidungsverfahren von Nichtregierungsorganisationen wiederfinden sollten.

UN BLAUHELMER UNTERSTÜTZEN
DIE HILFE IN HAITI
© KATE ORLINSKY 2010
CARITAS INTERNATIONALIS



Empfehlungen

Empfehlungen an die Institutionen der Europäischen Union, ihre 27 Mitgliedstaaten und regierungsunabhängige Akteure der humanitären Hilfe

Die EU und ihre Mitgliedstaaten müssen ihr Bekenntnis bekräftigen, die Pflichten aus dem Europäischen Konsens über die humanitäre Hilfe und dem dazugehörigen Aktionsplan zu erfüllen, und sich stärker für eine den grundlegenden Prinzipien verpflichtete humanitäre Hilfe einzusetzen. Insbesondere empfehlen die Caritas Europa Mitgliedsorganisationen:

1 Primäre Empfehlungen:

- Dass die Europäische Kommission für 2013 eine unabhängige abschließende Evaluation über die Wirksamkeit des humanitären Konsenses und des dazugehörigen Aktionsplans in Auftrag gibt, um eine Verpflichtung auf die humanitären Prinzipien auch über 2013 hinaus zu gewährleisten.
- Dass der Europäische Rat sicherstellt, dass das Mandat von ECHO sich unterscheidet von dem anderer Dienste der Kommission und EU-Institutionen, damit ECHO eine unparteiliche und neutrale humanitäre Hilfe leisten und anwaltschaftlich ein auf festen Grundsätzen beruhendes humanitäres Handeln fördern kann.
- Dass die Mitgliedstaaten Mechanismen für eine unabhängige jährliche Überprüfung ihrer Verpflichtungen aus dem humanitären Konsens einrichten; dazu sollte auch die Bewertung der Umsetzung durch verschiedene zuständige Ministerien (Außenpolitik, Entwicklungspolitik, Verteidigungspolitik, Innenpolitik) und eine Veröffentlichung der Ergebnisse gehören.

2 Weitere Empfehlungen

Außerdem rufen wir die Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf:

- In ihren nationalen humanitären Strategiepapieren auf den humanitären Konsens Bezug zu nehmen; Länder, in denen es eine solche Strategie noch nicht gibt, sollten solche Strategien und Strategiepapiere erarbeiten.

Wir rufen die zuständigen Organe der Europäischen Union auf:

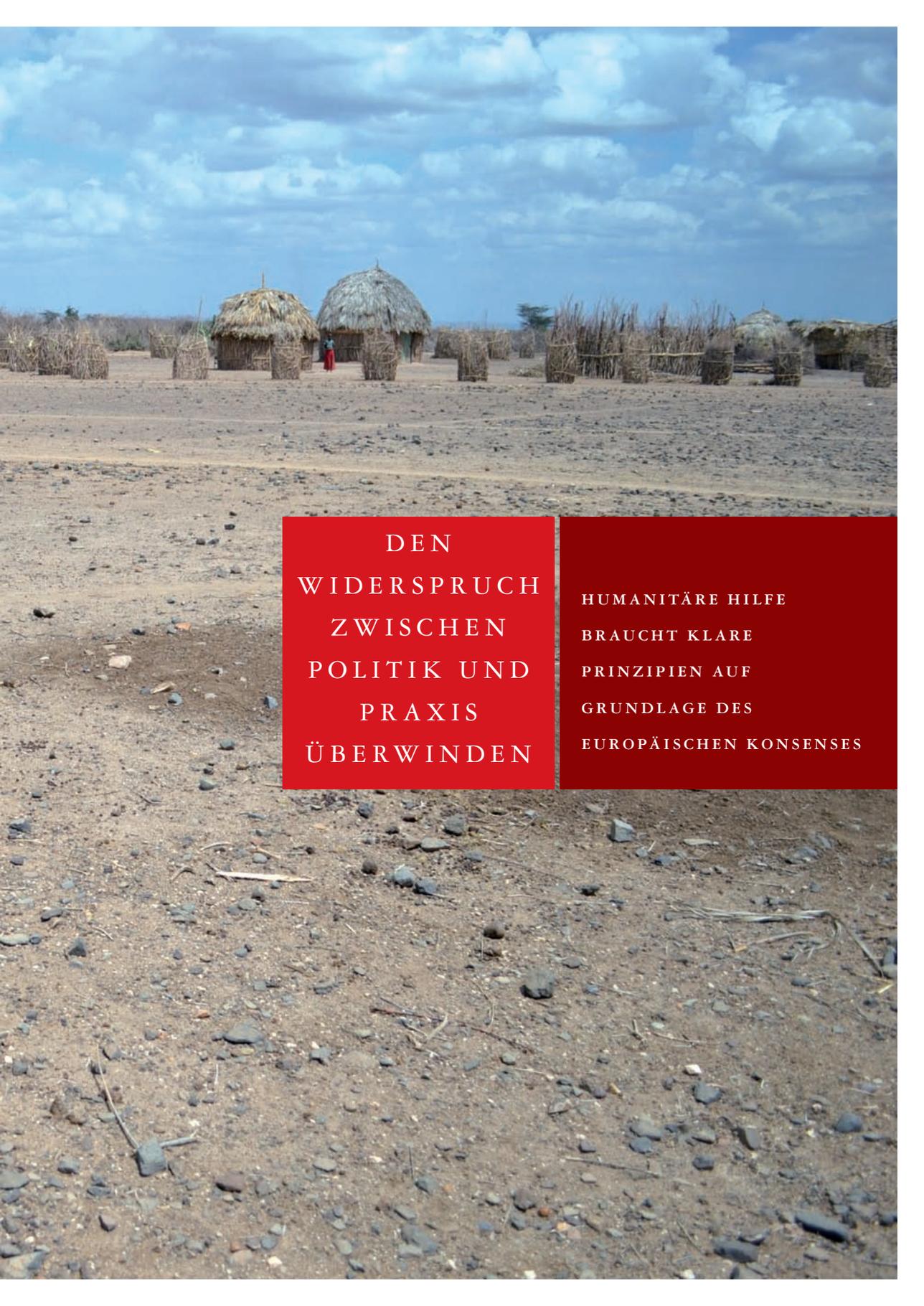
- Sicherzustellen, dass es eine klare Unterscheidung gibt zwischen dem Zuständigkeitsbereich der Ersten Vizepräsidentin der Europäischen Kommission und Hohen Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik sowie dem Zuständigkeitsbereich der Kommissarin für internationale Zusammenarbeit, humanitäre Hilfe und Krisenreaktion.
- Die Ergebnisse des Jahresberichts über die Umsetzung des humanitären Konsenses und des Aktionsplans der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.
- Geeignetes Trainings Material in Bezug auf den humanitären Konsens und die humanitären Prinzipien zu entwickeln und dies EU-Institutionen und anderen humanitären Akteuren zur Verfügung zu stellen.

Wir rufen Nicht-Regierungsorganisationen auf:

- Durch gegebenenfalls aktive Beteiligung an nationalen Plattformen die Politik der EU-Mitgliedstaaten zu beobachten, sowie Defizite in der Umsetzung des humanitären Konsenses durch die jeweilige Regierung aufzuzeigen und anzugehen.
- Sicherzustellen, dass vor dem Hintergrund der Bedeutung dieser humanitären Prinzipien, auch die eigenen Organisationsrichtlinien und Entscheidungsverfahren in Bereichen wie Finanzierung, operative Arbeitsweisen, Kommunikation mit Gebern und die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren einer kritischen Überprüfung unterzogen werden.



NGIPEYOK EDULCON AUS DEM DORF
KAARUKO IM LOKORI IM NORDEN KENIAS
© TRÖCAIRE



DEN
WIDERSPRUCH
ZWISCHEN
POLITIK UND
PRAXIS
ÜBERWINDEN

HUMANITÄRE HILFE
BRAUCHT KLARE
PRINZIPIEN AUF
GRUNDLAGE DES
EUROPÄISCHEN KONSENSES

Einführung

Es besteht kein Zweifel daran, dass humanitäre Hilfe heutzutage in einem extrem komplexen Umfeld stattfindet. Infolge immer schwererer und häufiger auftretender Naturkatastrophen sind mehr Menschen als je zuvor auf humanitäre Hilfe angewiesen. Bei gewaltsamen Konflikten erschwert die Verletzung von Rechten und das Nichtbeachten des humanitären Völkerrechts durch staatliche und nicht-staatliche Akteure die Hilfe von Menschen in Not. In vielen der komplexesten humanitären Krisengebieten der Welt stellen die steigende Anzahl und Unterschiedlichkeit der Akteure der humanitären Hilfe, die Unterordnung humanitärer Grundsätze unter die Ziele der Außenpolitik und das Ineinandergreifen militärischer, politischer und humanitärer Ziele eine ernste Bedrohung dar. Zwar stand die humanitäre Hilfe schon seit jeher für Diversität und ist auch schon immer für Zweckentfremdung oder Manipulation angreifbar gewesen, doch in der heutigen Welt und vermutlich auch in der Zukunft werden die Herausforderungen immer komplexer und vielfältiger. Diese könnten das Konzept einer auf festen Grundsätzen beruhenden humanitären Hilfe und deren Wahrnehmung beschädigen.

DIE HUMANITÄREN PRINZIPIEN - GRUNDLAGE FÜR DIE SCHAFFUNG UND ERHALTUNG DES ZUGANGS ZU DEN NOTLEIDENDEN

Die humanitären Prinzipien der Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität und Unabhängigkeit sind die Grundpfeiler humanitärer Hilfe. Sie sind auf dem humanitären Völkerrecht begründet und gelten als unerlässlich, um die betroffenen Bevölkerungsgruppen zu erreichen – bei Naturkatastrophen, bewaffneten Konflikten sowie in komplexen Notsituationen. Der Kern dieser Grundsätze ist der universelle gemeinsame Glaube an die Menschlichkeit. Dieser findet sich in allen Weltreligionen wieder und fordert dazu auf, dass Kranken und Leidenden – egal welcher Hautfarbe, Religion oder Kultur – Hilfe geleistet wird. Akteure der humanitären Hilfe wissen aus Erfahrung, dass es Vertrauen und Unterstützung schafft, den auf festen Grundsätzen beruhenden Ansatz der humanitären Hilfe zu verfolgen. In einem politisierten und unsicheren Umfeld können Nichtregierungsorganisationen, die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung sowie Einrichtungen der Vereinten Nationen nur dann lebensrettende Hilfe leisten, wenn ihnen Vertrauen entgegengebracht wird.

Politische Krisen erfordern politische Lösungen, doch eine Geberpolitik, die explizit außen- oder sicherheitspolitische Interessen über die Verpflichtung für das auf festen Grundsätzen beruhende humanitäre Handeln stellt, beeinträchtigt die Wirksamkeit einer bedarfsorientierten humanitären Hilfe. Es ist daher kein Zufall, dass viele Länder, in denen der Zugang zu Hilfsbedürftigen besonders schwierig ist, jene Länder sind, in denen humanitäre Hilfe politisiert wurde. In einer solchen Umgebung können mangelndes Vertrauen und falsche Vorstellungen von Unparteilichkeit und Unabhängigkeit humanitärer Hilfe einen Teufelskreis erzeugen, der die Sicherheit der Hilfskräfte einschränkt und den Zugang zu Bevölkerungsgruppen erschwert, die am meisten der Unterstützung bedürfen. Dies wird durch die Tatsache unterstrichen, dass Hilfskräfte in Afghanistan, Sudan und Somalia besonders gefährdet sind.⁴



TRÜMMER DES ERDBEBENS IN HAITI
© CARITAS INTERNATIONALIS

⁴ A. Stoddard, A. Harmer and V. DiDomenico (2009), Providing Aid in Insecure Environments: 2009 Update, HPG Policy Brief 34 (internet). Abrufbar unter: <http://www.odi.org.uk/resources/download/3250.pdf>

KASTEN 1

Definition humanitärer Prinzipien⁵

Menschlichkeit: Menschliches Leid muss überall bekämpft werden. Der Zweck humanitären Handelns ist der Schutz des Lebens und der Gesundheit sowie der Respekt gegenüber Menschen.

Neutralität: Akteure humanitären Handelns dürfen bei Feindseligkeiten keine Position beziehen oder sich an politischen, ethnischen, religiösen oder ideologischen Auseinandersetzungen beteiligen.

Unparteilichkeit: Humanitäre Hilfe muss ausschließlich aufgrund der Bedürftigkeit geleistet werden; dabei müssen die dringendsten Fälle von Not Priorität haben, ohne Unterscheidung auf Grundlagen von Staatsangehörigkeit, ethnischer Zugehörigkeit, Geschlecht, religiöser Überzeugung, Klasse oder politischer Auffassung.

Unabhängigkeit beim Einsatz: Humanitäres Handeln darf nicht von politischen, wirtschaftlichen, militärischen oder anderen Zielen geleitet sein, die ein Akteur gegebenenfalls in Bezug auf den Einsatzbereich hat.

 HUMANITÄRE PRINZIPIEN & DER EUROPÄISCHE
 KONSENS ÜBER DIE HUMANITÄRE HILFE

In den letzten Jahren hat es die humanitäre Gemeinschaft nicht geschafft, diese Probleme in den Griff zu bekommen. Im Ergebnis wurden humanitäre Grundsätze unterlaufen und wurde der für die Leistung humanitärer Hilfe erforderliche freie und ungehinderte Zugang zu den Notleidenden immer kleiner; dies hat das Arbeitsumfeld für Akteure der humanitären Hilfe immer komplexer und potenziell gefährlicher gemacht. Der gegenwärtige Zustand schafft viele Hürden für unabhängiges humanitäres Handeln und macht es Nichtregierungsorganisationen schwerer, den humanitären Grundsätzen verpflichtet zu bleiben, aus denen sie ihre Legitimität beziehen.

Es wäre jedoch falsch, ein allzu trübes Bild zu zeichnen. Da das humanitäre Völkerrecht auf humanitären Grundsätzen basiert, haben Regierungen bei der Förderung und Verteidigung dieser Grundsätze eine wichtige Rolle zu spielen. In den letzten zehn Jahren wurden durchaus Fortschritte gemacht, die gemeinsame Geberpraxis zu stärken. Einer der wichtigsten Beiträge dazu war die Initiative zur verantwortlichen Geberpraxis (GHD), wodurch ein Konsens über eine große Bandbreite von Themen in Bezug auf eine verantwortliche, humanitäre Geberpolitik und -praxis erreicht werden konnte.⁶

Der Europäische Konsens über die humanitäre Hilfe (nachfolgend humanitärer Konsens) baut auf der Initiative zur verantwortlichen Geberpraxis (GHD) von 2007 auf und wurde von den EU-Institutionen und -Mitgliedstaaten im Mai 2008 verabschiedet. Der humanitäre Konsens ist eine gemeinsame Erklärung des Rats der Europäischen Gemeinschaft, des Europäischen Parlaments, der Europäischen Kommission und der Mitgliedstaaten, der eine gemeinsame Zukunftsperspektive für humanitäre Hilfe auf EU-Ebene definiert. Diese bekräftigt die Vorrangstellung der humanitären Prinzipien und des Völkerrechts (einschließlich des humanitären Völkerrechts, der internationalen Menschenrechtsnormen und des Flüchtlingsrechts), nimmt eine klare Unterscheidung zwischen zivilem und militärischem Handeln in humanitären Krisensituationen vor und bestätigt, dass humanitäre Hilfe kein Instrument des Krisenmanagements ist. Auch wenn seine Einhaltung allein auf dem freien Willen der Beteiligten und nicht auf Sanktionen oder vertraglichen Verpflichtungen beruht, ist der humanitäre Konsens doch ein wichtiges Instrument für die Förderung einer auf festen Grundsätzen beruhenden humanitären Hilfe, die Erhaltung des für die Erbringung humanitärer Hilfe erforderlichen Freiraums und von deren Bereitstellung für die Bedürftigsten.

⁵ OCHA, OCHA on Message: Humanitarian Principles [online]. Abrufbar unter: http://ochanet.unocha.org/p/Documents/OOM_HumPrinciple_English.pdf [Stand 10. Juli 2011]

⁶ Good Humanitarian Donorship, [online]. Abrufbar unter www.goodhumanitarianandonorship.org, (Stand 20. September 2011)

⁷ ECHO, Europäischer Konsens über die humanitäre Hilfe, [online], Abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:025:0001:0012:EN:PDF>, (Stand: 20. September 2011)

Die humanitäre Herausforderung im Kontext

Auch wenn die humanitären Prinzipien seit vielen Jahrzehnten die Grundlage der humanitären Hilfe bilden, so sind sie doch zerbrechlich. Eine Reihe von Studien hat zwar die Universalität dieser Grundsätze bestätigt, aber dennoch fallen sie leicht politischer Manipulation zum Opfer. Die Sorge darüber ist in den letzten Jahren ständig gewachsen.⁸ Der weltweite Bedarf an humanitärer Hilfe steigt stetig, aber gleichzeitig steigt auch das Risiko, dass humanitäres Handeln von denen, die es für politische Zwecke einsetzen wollen, eingeschränkt wird, oder dass es vom Militär als Mittel zur Gewinnung politischer Unterstützung missbraucht wird.⁹ Dadurch ist es schwieriger geworden, den Bedürftigen Hilfe zukommen zu lassen.

PRINZIPIEN, MACHT & POLITIK

„Insgesamt stellt die EU mit den Beiträgen der Gemeinschaft sowie den bilateralen Beiträgen ihrer Mitgliedstaaten gegenwärtig den größten Teil der öffentlichen internationalen humanitären Hilfe. Als größter Geber hat die EU die Pflicht, dafür zu sorgen, dass ihr Beitrag zu humanitären Maßnahmen insgesamt in effizienter und angemessener Weise erbracht wird, dass durch ihren Beitrag die internationalen Hilfsanstrengungen für Menschen in Not unterstützt werden und dass die Herausforderungen, vor denen die Akteure der humanitären Hilfe stehen, in geeigneter Weise gemeistert werden können; als größter Geber verfügt sie auch über die hierfür notwendige Erfahrung.“¹⁰

Auch wenn die Statistiken zeigen, dass der Anteil der nicht-OECD-Länder unter den Geberländern für Katastrophenhilfe steigt, wird der Löwenanteil der humanitären Hilfe nach wie vor von westlichen Gebern bestritten. Im Jahr 2008, für das die derzeit aktuellsten vollständigen Daten vorliegen, flossen etwa 91 % formeller Hilfen aus DAC-Ländern,¹¹ wobei die EU und ihre Mitgliedstaaten den größten Anteil an humanitärer Hilfe beigetragen haben. Dies unterstreicht zum einen den wichtigen Beitrag, den eine Handvoll Geber leisten; wenn jedoch die Finanzierung humanitärer Hilfe in der Hand so weniger Geber liegt, sind diese mehr denn je in der Lage, das humanitäre Umfeld zu bestimmen. Der humanitäre Konsens versucht, diesen Einfluss auf die Akteure im Sinne der Unterstützung für eine den Prinzipien der humanitären Hilfe verpflichtete Praxis zu nutzen. Gleichzeitig besteht jedoch die Sorge, dass diese Macht auch im Sinne einer Verquickung mit geopolitischen Zielen eingesetzt werden könnte, insbesondere im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Aufständen.

⁸ Hintergrundinformationen zur Universalität der humanitären Prinzipien bei Donini, A. et al. (2008), Humanitarian Agenda 2015: Final Report, the State of the Humanitarian Enterprise, Feinstein International Centre, Tufts University [online]. Abrufbar unter: <https://wikis.uit.tufts.edu/confluence/display/FIC/Humanitarian+Agenda+2015+--+The+State+of+the+Humanitarian+Enterprise>, [Stand 10. Mai 2011]

⁹ Der gemeinsame Hilfsaufruf der VN für 2011 ist der bis heute umfangreichste; mit einer Gesamtsumme von 7,4 Milliarden Dollar sollen 50 Millionen Menschen erreicht werden. Einzelheiten unter UN (2010), Humanitarian Appeal 2011: Consolidated Appeal Process [online]. Abrufbar unter: <http://ochaonline.un.org/humanitarianappeal/webpage.asp?Page=1911>, [Stand 13. August 2011]

¹⁰ ECHO, European Consensus on Humanitarian Aid, article 5, [Online], Available at: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:025:001:0012:EN:PDF>, [Accessed 20th September 2011]

¹¹ Global Humanitarian Assistance (2010), Global Humanitarian Assistance Report 2010, Development Initiatives [online]. Abrufbar unter: <http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2011/07/gha-report-2011.pdf>, [Stand 12. Mai 2011]

KASTEN 2

Die Erosion der humanitären Prinzipien in Kolumbien

Seit 1985 wurden in Kolumbien 5,2 Millionen Menschen vertrieben; 2010 alleine waren es 280.041 Menschen.¹² Nach Schätzungen des UNHCR benötigten im Jahr 2009 3,7 Millionen Menschen internationalen Schutz – mehr als in jedem anderen Land der Welt. Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte durch alle Konfliktparteien sind an der Tagesordnung.

In Kolumbien wird eine der weltweit umfassendsten zivil-militärischen Operationen in einer humanitären Krise durchgeführt, aber die Gefahren, die dabei für unparteiliches und neutrales humanitäres Handeln und die Bevölkerung erzeugt werden, sind bisher weithin unbekannt.¹³ 2009 entwickelte und formalisierte die kolumbianische Regierung eine zivil-militärische Strategie, den „Nationalen Plan für eine integrierte Konsolidierung“, die die Kontrolle der Regierung über die vierzehn meist umkämpften Konfliktzonen verteidigen und festigen soll, indem hier „Zentren für integrierte Koordinierung und Handeln“ (CCAI) eingerichtet wurden.¹⁴ Diese Zentren stellen eine enge Verbindung zwischen militärischen und Aufklärungsaktivitäten einerseits und humanitären, Wiederaufbau- und Entwicklungsprogrammen andererseits her und werden direkt von der zivilen Regierungsbehörde „Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional“ koordiniert und organisiert. Die Strategie basiert auf den von der Nato in Afghanistan eingesetzten Provincial Reconstruction Teams (PRT). In Kolumbien ist hauptsächlich das Militär für die Umsetzung verantwortlich und obwohl mit Acción Social eine symbolische Beteiligung der Zivilgesellschaft besteht, ist die resultierende politische Richtung stark von militärischer Strategie und Denkweise bestimmt.

„Eingebettete“ Sozialprogramme werden in CCAI Regionen umgesetzt, die stark von bewaffneten Konflikten und Verbrechen gegen Zivilisten betroffen sind. Diese Verbrechen werden hauptsächlich von der FARC Guerilla verübt, einer Organisation mit einer langen von Einfluss und Grausamkeiten geprägten Geschichte in der Region, sowie von Gruppen bewaffneter Banditen, von denen viele aus aufgelösten paramilitärischen Gruppen stammen; es sind auch Verbrechen durch Regierungstruppen bekannt. All das hat zu einer umfassenden Vertreibung geführt, die auch mit einer verbreiteten Beschlagnahmung von Land für wirtschaftliche Zwecke und Investitionen einhergeht. Die lokale Bevölkerung und zivile Organisationen sind gezwungen, mit diesen Sozialprogrammen zusammenzuarbeiten und können häufig nur dann von ihnen profitieren, wenn sie geheimdienstliche Informationen sammeln, was sie einem beträchtlichen Risiko aussetzt. Humanitäre Organisationen und ihre Partner vor Ort, die einer von festen Grundsätzen geleiteten humanitären Hilfe verpflichtet sind, setzen ihre eigene Sicherheit und den Zugang der Menschen zur Hilfe aufs Spiel, wenn sie mit diesen Programmen zusammenarbeiten.

Die kolumbianische Regierung übt starken Druck auf internationale Geber und humanitäre Organisationen aus, ihre Hilfe entsprechend des Nationalen Plans für eine integrierte Konsolidierung und der CCAI zu kanalisieren und zu koordinieren. In den Umfragen für den Humanitarian Response Index (HRI) 2010 wurden die Schweiz und Spanien von vielen der befragten humanitären Organisationen dafür gelobt, der kolumbianischen Regierung nicht zu entsprechen und ihre humanitäre Hilfe ausdrücklich als Reaktion auf einen bewaffneten Konflikt zu definieren. Schweden gilt als einer der wenigen Geber, der die Politik der Regierung nach Ende des Konflikts in Frage stellt und sich offen für humanitäre Hilfe einsetzt.¹⁵ Andere Geber zogen es vor, der Regierung nicht offen zu widersprechen. Diesen Ansatz bezeichnen die humanitären Organisationen, die fast alle ein klareres Vorgehen fordern, als „sehr enttäuschend“.¹⁶ Ohne einen abgestimmten Ansatz der Geber zu diesen Problemen wird der Freiraum für die Leistung humanitärer Hilfe in diesen Regionen Kolumbiens immer kleiner und humanitäres Handeln wird für politische, militärische und strategische Zwecke missbraucht.

¹² TNach Angaben von Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), einer kolumbianischen Menschenrechtsorganisationei.

¹³ Lucht, R. (2011), "Colombia - the dangers of civil-military cooperation in a forgotten humanitarian crisis", VOICE Out Loud, Ausgabe 13. Mai, S.11 [online]. Abrufbar unter: <http://www.ngovoice.org/documents/voice%2013%20HD.pdf>, [Stand 18. August 2011]

¹⁴ Genauere Erklärungen und ein unabhängiger Monitoringbericht unter: <http://ccai-colombia.org/2011/05/24/in-troubled-tumaco-little-progress-2/>, [Stand 19. August 2011]

¹⁵ DARA (2010), The Humanitarian Response Index 2010: The problems of politicisation, p.145 [online]. Abrufbar unter: http://daraint.org/wp-content/uploads/2010/10/Complete-report_HRI-2010.pdf, [Stand 10. Mai 2011]

¹⁶ Ibid

DIE UNABHÄNGIGKEIT HUMANITÄREN HANDELNS ERHALTEN

“Der Grundsatz der Wahrung der Unabhängigkeit bedeutet, dass humanitäre Ziele nicht politischen, wirtschaftlichen, militärischen oder sonstigen Zielen untergeordnet werden dürfen und dass sichergestellt sein muss, dass es der einzige Zweck der humanitären Hilfe bleibt, das Leiden der Opfer humanitärer Krisen zu vermeiden oder zu lindern.”¹⁷

In den letzten drei Jahren wurde die Forderung nach einer deutlicheren Verknüpfung zwischen Hilfe, Sicherheit und Außenpolitik als Kern der humanitären Politik der Geberländer immer lauter. Frankreich hat 2009 festgelegt, dass die Auswahlkriterien für Hilfsempfänger neben fünf bedarfsorientierten Kriterien auch deren Bedeutung für die französische nationale Verteidigung und Anti-Terrorismus-Strategie umfassen.¹⁸ Auch der britische strategische Verteidigungs- und Sicherheitsbericht von 2010 verpflichtete sich dem Kampf gegen die Ursachen der Instabilität durch „ein wirksames internationales Entwicklungsprogramm, das einen optimalen Beitrag zur nationalen Sicherheit im Rahmen des Gesamtziels des Kampfs gegen Armut leistet; dabei konzentriert sich das Ministerium für internationale Entwicklung deutlich mehr auf die Priorität der nationalen Sicherheit und instabiler Staaten.“¹⁹ Diese Verlagerung von der Bedarfsorientierung zur Sicherheit spiegelt sich auch in der Entstehung und wachsenden Bedeutung eines internationalen „Stabilisierungsplans“, der aus „einer Kombination von militärischem, humanitärem, politischem und wirtschaftlichem Handeln besteht, wodurch von bewaffneten Konflikten und komplexen Katastrophen betroffene Gebiete kontrolliert, eingedämmt und beherrscht werden sollen.“²⁰

Es ist zwar gerechtfertigt, einen inklusiven Ansatz von Hilfe zu vertreten, der neben Grundbedürfnissen die Rechte der Menschen auf Sicherheit und Recht anerkennt; allerdings müssen diese Anstrengungen sich am Bedarf der betroffenen Menschen und Staaten orientieren und nicht an den Prioritäten der Geber. Dabei ist es wichtig zu sehen, dass dies in komplexen politischen Krisengebieten wie Afghanistan oder Somalia nur ein politischer Prozess erreichen kann, der eine Reihe von politischen Bereichen und unterschiedliche Akteure mit einbezieht. Das sollte allerdings nicht bedeuten, dass man die humanitäre Hilfe der Verteidigungs- oder Sicherheitspolitik unterstellt.²¹ In der Krisenhilfe bieten humanitäre Grundsätze ein sehr brauchbares Mittel, mit dessen Hilfe Vertrauen geschaffen und Solidarität mit den Bedürftigen erzeugt werden kann. Wenn eine solche Maßnahme politisiert oder mit politischen oder militärischen Zielen in Verbindung gebracht wird, wird dieses Vertrauen zerstört. Das kann den sicheren und effektiven Zugang zu denjenigen, die der Hilfe am meisten bedürften, negativ beeinträchtigen.

In Artikel 22 des humanitären Konsenses wird die Beziehung humanitärer Grundsätze zu anderen Politikbereichen ausdrücklich erwähnt; dies beinhaltet Entwicklungszusammenarbeit, Krisenbewältigung, Katastrophenschutz und konsularische Hilfe. Die Bedeutung von Kohärenz und Komplementarität für einen möglichst wirksamen Einsatz der verschiedenen Instrumente wird anerkannt, gleichzeitig wird aber auch bekräftigt, dass die Grundsätze, die auf die humanitäre Hilfe zutreffen, sich von denen für andere Formen der Hilfe unterscheiden. Diese Unterscheidung ist unerlässlich für die Schaffung eines Umfelds, in dem ein sicherer und ungehinderter Zugang zu den Bedürftigen möglich ist, insbesondere in Konfliktgebieten.

¹⁷ ECHO, Europäischer Konsens über die humanitäre Hilfe, Artikel 14, [online], Abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:025:0001:0012:EN:PDF>, (Stand: 20. September 2011)

¹⁸ République Française (2010), Document de Politique Transversale: Politique Française en faveur du Développement [online]. Abrufbar unter: <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/DPTapd.pdf>, [Stand 18. August 2011].

¹⁹ HM Government (2010), Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review, S.11 [online]. Abrufbar unter: http://www.direct.gov.uk/prod_consum_dg/groups/dg_digital/assets/@dg/@en/documents/digital_asset/dg_191634.pdf?CID=PDF&PLA=furl&CRE=sdsr, [Stand 13. Mai 2011]

²⁰ Collinson, S., Elhawary, S. & Muggah, R. (2010), States of Fragility: stabilisation and its Implications for humanitarian action, HPG Working Paper, Mai, S.3 [online]. Verfügbar unter: <http://www.odi.org.uk/resources/download/4881.pdf>, [Stand 18. August 2011]

²¹ Saferworld (2011), The securitisation of aid? Reclaiming security to meet poor people's needs [online]. Verfügbar unter: <http://www.saferworld.org.uk/resources/view-resource/505>, [Stand 11. Mai 2011]



FAMILIE MOHAMMAD, SOMALIA
© TRÔCAIRE

WASSER- UND INFRASTRUKTURPROJEKT
AFGHANISTAN, PROVINZ DAIKUNDI, HAZARAJAT.
© PIETER-JAN DE PUE – CARITAS INTERNATIONAL



KASTEN 3

Bedrohung der auf festen Prinzipien beruhenden Hilfe in Afghanistan

Hilfsorganisationen haben sich besorgt darüber geäußert, dass der Fortschritt bei der Erfüllung humanitären Bedarfs in Afghanistan dadurch behindert wird, dass die Geber diesem Bedarf der Bevölkerung eine geringere Bedeutung einräumen als anderen Faktoren. Viele Geberstrategien haben ihre Priorität in Afghanistan auf den westlichen Militär- und Hilfseinsatz für den Wiederaufbau nach Ende des Konflikts sowie den Aufbau einer afghanischen militärischen und zivilen Gesellschaft gelegt. Humanitäre Organisationen kritisieren eine Verlagerung der Prioritäten weg von der humanitären Hilfe, und ihre Sorge einer Politisierung der Hilfe für Afghanistan findet sich im HRI Bericht 2010 wieder. Dort heißt es, dass "mit Ausnahme von ECHO, Norwegen und der Schweiz, die Geber den in der verantwortlichen Geberpraxis definierten, auf den humanitären Prinzipien beruhenden Ansatz für die humanitäre Hilfe nicht verteidigen."²²

Statt einer bedarfsorientierten Finanzierung wurden politische und militärische Bedingungen an die Verwendung der Gelder geknüpft, so dass direkte Hilfe in spezielle Gebiete mit militärischer Präsenz gelenkt wird. Beispielsweise hat das deutsche Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung eine neue Finanzierungslinie von über 10 Millionen Euro eingerichtet. Diese steht nur Nichtregierungsorganisationen offen, die sich auf Projekte in Nordafghanistan festlegen, wo die deutsche Bundeswehr stationiert ist. Das Finanzierungsangebot ist außerdem an die Zusage geknüpft, Informationen mit der Bundeswehr auszutauschen. Dies unterminiert nicht nur den Grundsatz der Unparteilichkeit und Neutralität, sondern auch den der Unabhängigkeit, und schafft ein bedeutendes Sicherheitsrisiko für Nichtregierungsorganisationen, die im Ruf stehen, mit der deutschen Bundeswehr zusammenzuarbeiten.

Während humanitäre Organisationen sich bisweilen mit der Rolle eines „Hüters humanitärer Prinzipien“ schwer taten, untergräbt gleichzeitig eine Geberpolitik, welche Sicherheitsinteressen vor die Erfüllung humanitärer Bedürfnisse stellt, alle Anstrengungen, eine auf festen Grundsätzen basierende humanitäre Hilfe zu leisten.²³ In solchen Fällen besteht wenig Zweifel daran, dass Donino et al (2008) damit Recht haben, dass „das Bestreben nach Kohärenz und Integration das Risiko erhöht, dass humanitäre Akteure als „Mittäter“ an den politischen Zielvorgaben und Stabilitätszielen gesehen werden und dass man ihnen, allgemeiner gesprochen, eine Mitverantwortung für das Scheitern von international unterstützten Wiederaufbauprogrammen mit internationaler Unterstützung gibt“.²⁴

²² DARA, HRI, S.135

²³ Whittall, J. (2011), "‘We don't trust that’: politicised assistance in North-West Pakistan", *Humanitarian Exchange Magazine*, Ausgabe 49, Februar, S.14-6 [online]. Verfügbar unter: http://www.odihpn.org/search_results.asp?searchText=Humanitarian+Exchange+Magazine, [Stand 9. Mai 2011]

²⁴ Donini et al., *Humanitarian Agenda* 2015, S.24

DIE LEISTUNG UNPARTEILICHER, BEDARFSORIENTIERTER HILFE

“Die EU bekräftigt ihre Zusage, dass sie für eine bedarfsorientierte Abwägung der Reaktionen auf verschiedene Krisen sorgen wird; dies gilt auch für die Hilfeleistung bei Langzeitkrisen. In Vergessenheit geratene Krisen oder Krisen, bei denen ein Eingreifen besonders schwierig ist und die internationale humanitäre Hilfe insgesamt nicht angemessen ist, verdienen die besondere Aufmerksamkeit der EU. Auch vernachlässigte Bedürfnisse bei der Hilfeleistung in speziellen Krisen bedürfen besonderer Berücksichtigung.”²⁵

Eine Folge der Kohärenzpolitik ist eine zunehmende Konzentration der Geber auf „instabile Staaten“.²⁶ Zwar ist dies lobenswert, da viele instabile Staaten humanitäre Hilfe dringend benötigen, doch andererseits sind dies oft Länder, in denen Sicherheitsbedrohungen gesehen werden oder wo Geber militärische Ressourcen eingesetzt haben. Diese Verlagerung in der Geberpolitik führt unter anderem dazu, dass Länder, die keine außenpolitische Aufmerksamkeit genießen, zu kurz kommen. Zugangsbeschränkungen aufgrund mangelnder Sicherheit haben in manchen Fällen Hilfeleistungen für extrem hilfsbedürftige Länder verhindert; gleichzeitig ist der überproportionale Umfang humanitärer Hilfe in Regionen, wo die Geber auch militärisch involviert sind, extrem auffällig. Oxfam schätzt, dass trotz eines hohen Bedarfs an Hilfe seit 2001 die Bevölkerung der Demokratischen Republik Kongo höchstens 10 \$ pro Einwohner an internationaler Hilfe bekommen hat, während die Menschen im Irak, einem weit wohlhabenderen Land, in manchen Jahren mehr als zwölf Mal so viel erhalten haben.²⁷

Die EU ist über ECHO einer der wenigen Geber, welcher immer wieder versucht Instrumente zu entwickeln, die die Unparteilichkeit der Hilfe fördern (siehe Kasten 4). Dies stellt ein bewährtes Verfahren einer sich an den Grundsätzen der humanitären Hilfe ausrichtenden Geberpolitik dar und ist ein Vorbild für die Mitgliedstaaten, das zur Nachahmung einlädt.

²⁵ ECHO, Europäischer Konsens über die humanitäre Hilfe, Artikel 33, [online], Abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:025:0001:0012:EN:PDF>, [Stand: 20. September 2011]

²⁶ The OECD defines fragile states as ‘those failing to provide basic services to poor people because they are unwilling or unable to do so’. OECD (2007), Glossary of Statistical Terms [online]. Abrufbar unter: <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=7235>, [Stand 19. August 2011]

²⁷ Oxfam International 2011, Whose Aid is it Anyway? Politicizing aid in conflicts and crises, 145 Oxfam Briefing paper, S.10 [online]. Abrufbar unter: http://www.oxfam.org.uk/resources/policy/debt_aid/dowloads/bp145-whose-aid-anyway-100211-en.pdf, [Stand 12. Mai 2011]

²⁸ European Commission (2010), Commission Staff Working Document, Directorate-General for Humanitarian Aid and Civil Protection – ECHO Operational Strategy 2011, Doc SEC(2010) 1428 [online]. Verfügbar unter: http://ec.europa.eu/echo/files/policies/strategy/strategy_2011_en.pdf, [Stand: 18 August 2011]

KASTEN 4

Good Practice bei der Identifizierung und Zuweisung von Hilfsgeldern für vergessene Krisen

Um die finanzielle Unterstützung besser dahin zu lenken, wo sie am dringendsten gebraucht wird, fährt ECHO einen zweigleisigen Ansatz: In Zusammenarbeit mit den Akteuren der humanitären Hilfe wird eine globale Bedarfsbewertung (Global Needs Assessment, GNA) erstellt, um den Bedarf an humanitärer Hilfe in 139 von Krisen betroffenen Entwicklungsländern zu identifizieren. Die globale Bedarfsbewertung ist einer der wenigen Vergleichsindizes für den Bedarf an humanitärer Hilfe. Dieser wird mit einer Beurteilung vergessener Krisen kombiniert, die Krisen versucht herauszuarbeiten, die von der internationalen humanitären Gemeinschaft und/oder den globalen Medien nicht oder nicht genügend beachtet wurden. 2011 werden die Länder oder Regionen, die vom GNA als besonders bedürftig identifiziert wurden, humanitäre und Nahrungsmittelhilfe in Höhe von 71 % des geplanten Budgets erhalten. Außerdem wurden 10 Krisen in 12 Ländern als „vergessen“ identifiziert, um ihnen für 2011 Finanzierungen zuweisen zu können. Bei der Entwicklung der operativen Strategie für 2011 wurden 10 % (55 Millionen €) der geplanten Hilfsgelder für humanitäre und Nahrungsmittelhilfe für diese vergessenen Krisen reserviert.²⁸

Eine weitere Bedrohung für den Grundsatz der Unparteilichkeit sind Vorschriften der Geber, die im Rahmen von Anti-Terrorismus-Richtlinien Hilfe für solche Gebiete untersagen oder beschränken, die von bestimmten nichtstaatlichen bewaffneten Akteuren kontrolliert werden. Solche Richtlinien sind oft unklar und von Geber zu Geber sehr unterschiedlich. Am bekanntesten ist in diesem Zusammenhang die US-amerikanische Anti-Terrorismus-Gesetzgebung, die bestimmte Maßnahmen kriminalisiert und für Organisationen gilt, die von der Agentur für internationale Entwicklung (USAID) oder dem Büro für internationale Katastrophenhilfe (OFDA) der USA finanziert werden. Es gibt jedoch auch Gesetze in Kanada, dem Vereinigten Königreich, Australien, Kolumbien, Pakistan, Sri Lanka und den Philippinen, die der humanitären Hilfe und deren Akteuren bestimmte Beschränkungen auferlegen.

Um den notleidenden Menschen Hilfe bringen zu können, müssen humanitäre Organisationen zusammen oder in Abstimmung mit den bestehenden lokalen Regierungsstrukturen arbeiten, ungeachtet welche Politik diese vertreten. Besonders dort, wo die Regierung schwach ist oder in Frage gestellt wird, ist der Bedarf an humanitärer Hilfe oft am größten. Eine Anti-Terrorismus-Politik, die den Kontakt mit bestimmten Organisationen kriminalisiert oder beschränkt, widerspricht humanitären Grundsätzen und kann dazu führen, dass von der Krise betroffenen Menschen der Zugang zur Hilfe verwehrt wird. Außerdem wirft ein solches Vorgehen Fragen zur Finanzierung und langfristigen Unterstützung durch die Geber in komplexen Notsituationen auf und beschädigt die Wahrnehmung der Neutralität und der Unparteilichkeit der Hilfe.²⁹

²⁹ Weitere Informationen in: HPCR (2011), Humanitarian Action under Scrutiny: Criminalizing Humanitarian Engagement [online]. Abrufbar unter: <http://c0186748.cdn1.cloudfiles.rackspacecloud.com/HPCR%20CHE%202011.pdf>, [Stand: 12. Mai 2011] <http://www.hpcrresearch.org/research/criminalizing-humanitarian-engagement>

KASTEN 5

Politisierung der Hilfe und Auswirkungen der Anti-Terrorismugesetze auf humanitäre Hilfe in Somalia

Die Leistung humanitärer Hilfe in Somalia wird durch viele Faktoren erschwert. Vor allem aber sind es die Politisierung des humanitären Kontexts sowie in bestimmten Gebieten die starke Beschränkung der Hilfe durch die wichtigsten Geber im Rahmen des globalen Kriegs gegen den Terror. Sie erschweren den Zugang zu humanitärer Hilfe und unterminieren die Grundsätze der Leistung humanitärer Hilfe für die Menschen, die sie am meisten benötigen.

Das US-Finanzministerium führt beispielsweise die islamische Rebellengruppe al-Shabaab als terroristische Vereinigung auf, weshalb die US-Hilfe an Somalia in den letzten Jahren drastisch zurückgefahren wurde. Außerdem hat die Anti-Terrorismus-Gesetzgebung der USA die „materielle Unterstützung“ für bestimmte Gruppen kriminalisiert, was bei den in den von al-Shabaab kontrollierten Gebieten tätigen humanitären Organisationen große Unsicherheit erzeugt hat.³⁰ Diese Unsicherheit über die potenziellen Auswirkungen der Anti-Terrorismus-Politik und -Gesetzgebung hat dazu geführt, dass viele Organisationen keine Gelder von der US-Regierung mehr annehmen. Organisationen, die diese Gelder annehmen, befinden sich oft in einem schweren Dilemma. Ein Kommentator sagt, dass „in diesen Gebieten aktive Nichtregierungsorganisationen und VN-Agenturen keine andere Wahl haben als [in gewisser mit] den dortigen al-Shabaab Kommandeuren zu arbeiten, um die dringend gebrauchte humanitäre Hilfe zu leisten. Dabei riskieren sie allerdings, in den USA unter den Anti-Terrorismus-Gesetzen strafrechtlich verfolgt zu werden.“³¹

Die Krise am Horn von Afrika und in Ostafrika, die sich 2011 entwickelt hat und die verheerende Auswirkungen auf Somalia hat, scheint (zum jetzigen Zeitpunkt) zu einer gewissen Lockerung einiger der Beschränkungen für den Einsatz von US-Geldern durch das Office of Foreign Asset Control (OFAC), eine Stelle innerhalb des Finanzministe-

weiter auf Seite 18 

³⁰ Department of Justice (2001) Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT ACT) Act of 2001, [Online], Available: http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_cong_public_laws&docid=f:publ056.107.pdf, (Accessed 01 September 2011)

³¹ DARA (2010), Albertien Van Der Veen: "There is a very dangerous erosion of humanitarian principles in Somalia" [Online]. Available: <http://daraint.org/2010/11/04/771/albertien-van-der-veen-there-is-a-very-dangerous-erosion-of-humanitarian-principles-in-somalia/>, (Accessed 18 August 2011)

³² The New York Times, (2011), State Department Reassures Aid Groups Aiding Somalia in Food Crisis, The Associated Press, Available: <http://www.nytimes.com/2011/08/03/world/africa/03somalia.html>, (Accessed 01 September 2011)



rums, geführt zu haben. Diese Lockerung unterliegt allerdings der Bedingung, dass die Organisation sich verpflichtet, nach Möglichkeit zu verhindern, dass al-Shabaab von der Hilfe profitiert.³² Die tatsächlichen Auswirkungen solcher Aussagen auf die Zuweisung humanitärer Hilfe sind jedoch noch nicht klar. Die Aussagen sind vage und sagen nichts darüber aus, ob die Beschränkungen nach der akuten Notphase wieder verschärft werden. Außerdem ist es mehr als wahrscheinlich, dass andere strafrechtliche Auswirkungen weiterhin möglich sind, wobei die Befugnis der OFAC, in strafrechtlichen Fragen Entscheidungen zu treffen, sowieso fraglich ist. Zusätzlich ist der humanitäre Kontext in Somalia inzwischen so sehr politisiert worden, dass viele Akteure der humanitären Hilfe selbst unter gelockerten Bedingungen immer noch handlungsunfähig sind.

Die strikte Anti-Terrorismus-Politik der Geber, die dazu geführt hat, dass manche der am stärksten von der Krise betroffenen Gebiete nur eingeschränkt humanitäre Hilfe erhalten, hat wohl die Wahrnehmung der Parteilichkeit von Hilfe in Somalia verstärkt. Hilfe wird nicht als neutrales, politisches Mittel angesehen, und deshalb steht al-Shabaab Versuchen der internationalen Gemeinschaft, in Somalia einzugreifen, kritisch gegenüber. Zum Beispiel hat al-Shabaab die jüngste Erklärung bestimmter Regionen als Hungersgebiete durch die VN als politische Propaganda abgetan.³³ Letztendlich hat die Politisierung der humanitären Krise durch alle Akteure ernste Folgen für die notleidenden Menschen und Gemeinschaften, da die Hilfe sie kaum noch erreicht. Allerdings ist der Zugang nicht gänzlich unmöglich; die Organisationen, die heute noch in Somalia im Einsatz sind, haben dies geschafft, weil sie sich konsequent den humanitären Prinzipien und der Verpflichtung zur Neutralität und Unparteilichkeit verschrieben haben.

MULTIDIMENSIONALE MISSIONEN UND MILITÄRISCHER HUMANITARISMUS

“Unter ganz besonderen Umständen kann bei der humanitären Hilfe auf militärische Mittel zurückgegriffen werden, und zwar vor allem zur logistischen Unterstützung und Infrastrukturunterstützung im Zusammenhang mit Naturkatastrophen ... Um die Abgrenzung zwischen militärischen Operationen und Maßnahmen im Rahmen der humanitären Hilfe nicht zu verwischen, dürfen militärische Mittel und Fähigkeiten nur unter sehr genau festgelegten Umständen und auch nur dann zur Unterstützung humanitärer Maßnahmen herangezogen werden, wenn dies das „letzte Mittel“ ist ... militärische Mittel, die hinsichtlich Fähigkeiten und Verfügbarkeit einzigartigen Charakter haben, eine dringend benötigte humanitäre Hilfeleistung {erbringen können}.”³⁴

Die Beteiligung des Militärs an humanitären Kriseneinsätzen ist nicht neu. Unter dem Mandat der Generalversammlung der VN hat das Inter-Agency Standing Committee (IASC) einen klaren politischen Rahmen für die Koordinierung zivil-militärischer Einsätze entwickelt.³⁵ Während ihre Rolle in der Vergangenheit meist darin bestand, den Einsatz von Militär als „letztes Mittel“ in Erwägung zu ziehen, ist in den

³² U.S. Department of State (2011), Background Briefing on Somalia and Delivery of Humanitarian Assistance [online]. Abrufbar unter: <http://www.state.gov/p/af/rls/spbr/2011/169479.htm>, [Stand: 16. August 2011]

³³ ECHO, Europäischer Konsens über die Humanitäre Hilfe, Artikel 61, [online], Abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:025:0001:0012:EN:PDF>, (Stand: 20. September 2011)

³⁴ IASC (2003), Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies [online]. Abrufbar unter: <http://coe-dmha.org/Media/Guidance3MCDAGuidelines.pdf>, [Stand: 18. August 2011]; IASC (2001), Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys and IASC (2004), Civil-Military Relationship in Complex Emergencies – An IASC Reference Paper [online]. Abrufbar unter: <http://ocha.unog.ch/drptoolkit/PNormativeGuidanceSpecificIssues.html#CivMil>, [Stand: 18. August 2011]. Various (2006), Guidelines On The Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief – “Oslo Guidelines”. Various (2006), Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies, ‘MCDAGuidelines’, Available: <http://ocha.unog.ch/drptoolkit/PNormativeGuidanceSpecificIssues.html#CivMil>, [Stand: 18. August 2011]

³⁵ Oxfam International (n.d.), Policy Compendium Note on Multi-Dimensional Military Missions & Humanitarian Assistance [online]. Abrufbar unter: http://www.oxfam.org.uk/resources/policy/conflict_disasters/downloads/oi_hum_policy_intervention_missions.pdf, [Stand: 13. Mai 2011]

letzten Jahren eine Verlagerung dieses Ansatzes festzustellen. Die wachsende Zahl multidimensionaler Missionen, mit und ohne Mandat der VN, hat die Rolle des Militärs als Teil eines Gesamt-Regierungsansatzes ausgeweitet, der politische, militärische und humanitäre Funktionen miteinander vereint.³⁶

Die „Herz und Verstand“ Taktik zur Förderung der Akzeptanz staatlicher Stellen oder ausländischer Mächte ist besonders umstritten, denn sie unterläuft die vom humanitären Völkerrecht geforderte Unterscheidung zwischen humanitärem und militärischem Handeln. Diese Unterscheidung ist für die Sicherheit betroffener Bevölkerungsgruppen und der humanitären Hilfskräfte unerlässlich. Das Hilfselement solcher Missionen besteht dann aus Quick Impact Projects (QIP). Diese Projekte werden oft (wenn auch nicht ausschließlich) vom Militär oder von Privatfirmen durchgeführt und sind darauf ausgerichtet, kurzfristige humanitäre oder Entwicklungsarbeit durch schnelle, kleine Infrastrukturprojekte wie etwa Straßenbau oder den Bau von Schulen zu leisten. Auch wenn sie Ziele wie kurzfristige Sicherheit oder politische Vorteile verfolgen, so sind sie selten so wirksam und kosteneffizient wie erwartet. Neuere Studien zeigen auch, dass QIPs keineswegs Herz und Verstand der Bevölkerung vor Ort gewinnen, sondern vielmehr auf Skepsis stoßen. Es gibt immer mehr Hinweise (aus Kenia, Afghanistan und Pakistan) darauf, dass solche Projekte nicht besonders wirksam sind.³⁷

Die neue militärische Doktrin hat wenig dazu beigetragen, die Trennung zwischen Militär und humanitären Organisationen zu stärken. Ein US-amerikanischer Leitfadensatz zur Bekämpfung von Aufständen etwa beschreibt humanitäre Organisationen als „unabhängige und oft glaubwürdige Quelle von Informationen über die Realität in den Gebieten, in denen sie aktiv sind“, so dass humanitäres Handeln inzwischen als wichtiges Element gesehen wird, wenn es darum geht „Herz und Verstand... von Aufständischen und Extremisten“ zu gewinnen.³⁸ Eine solche Vereinnahmung der humanitären Hilfe stellt eine ernste Bedrohung legitimen humanitären Handelns dar. Die negativen Auswirkungen werden verstärkt, wenn das Militär sich nicht klar genug von den humanitären Helfern abgrenzt oder absichtlich die Grenzen zwischen militärischen, politischen und humanitären Funktionen in einem internationalen Einsatz verwischt.

Angesichts der Zunahme militärischer Einsätze zu humanitären Zwecken ist es wohl kein Zufall, dass die Länder, in denen ausländische Militärmächte präsent sind, auch die Länder sind, in denen die meisten Angriffe auf humanitäre Helfer zu beklagen sind.³⁹ Angesichts dieser Situation ist es absolut notwendig, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten enger mit den VN und humanitären Organisationen zusammenarbeiten, um Kosten und Nutzen militärischer Beteiligungen abzuwägen. In Fällen, in denen Zivilschutz und militärische Mittel eingesetzt werden, müssen sie für eine klare Unterscheidung sorgen. Die Vorbereitungen, die für eine mögliche EUFOR Mission in Libyen im Jahr 2011 getroffen wurden, geben hier Anlass zu vorsichtigem Optimismus (siehe Kasten 7).

An der Soforthilfe nach dem Erdbeben in Haiti 2010 etwa waren auch eine Reihe ausländischer militärischer Kontingente beteiligt, die dort eine wichtige Rolle beim Betrieb des Flughafens spielten. Die Regierungen mancher Länder sind bei nationalen Einsätzen jedoch weiter gegangen als es der Grundsatz ihres Einsatzes als „letztes Mittel“ verlangt. Ein solcher Fall war die Leitung eines Großteils des Budgets für die Haiti-Hilfe über die Armee durch die spanische Regierung. Spanien stellte 450 Soldaten in einem Amphibienfahrzeug zur Verfügung, die Hilfe in Küstenstädte brachten, in denen bereits Nichtregierungsorganisationen für Wasser und sanitäre Anlagen sorgten. Damit riskierten sie eine Verwischung der Wahrnehmung und eine Gefährdung der Effizienz der Hilfe aufgrund mangelnder Koordination der Bedarfswertungen mit Akteuren humanitären Handelns, die bereits Hilfe leisteten.⁴⁰

MONUSCO-ESKORTE
© CARITAS FRANKREICH



³⁷ Bradbury, M. & Kleinman, M. (2010), *Winning Hearts and Minds? Examining the Relationship between Aid and Security in Kenya*, Feinstein International Centre, Tufts University [online]. Abrufbar unter: <http://www.humansecuritygateway.com/showRecord.php?RecordId=32759>, [Stand: 11. Mai 2011]; Wilder, A. (2010), *Aid & Stability in Pakistan: Lessons from the 2005 Earthquake Response*, Disasters, Band 34, S.406-26 (ODI: London); Oxfam International et al. (2009), *Quick Impact, Quick Collapse: The Dangers of Militarized Aid in Afghanistan* [online]. Abrufbar unter: <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/quick-impact-quick-collapse-jan-2010.pdf>, [Stand: 13. Mai 2011]

³⁸ Schweiss, C.M. & Rowe, J. (2007), *Irreconcilable Differences? Emerging U.S. Military Doctrine and Humanitarian Space*, in Meharg, S.J. (ed.), *Helping Hands and Loaded Guns: Navigating the Military and Humanitarian Space*, pp.194-5 [online]. Abrufbar unter: http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/reliefweb_pdf/node-25037.pdf, [Stand: 11. Mai 2011]

³⁹ Sudan, Somalia and Afghanistan see Stoddard et al., *Providing Aid in Insecure Environments*

⁴⁰ Oxfam International, (2011) *Whose Aid is it anyway?* Abrufbar unter: http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/bp145-whose-aid-anyway-100211-en_0.pdf

DER ZUSAMMENHANG ZWISCHEN UNABHÄNGIGKEIT, UNPARTEILICHKEIT UND DER IDENTITÄT VON NICHTREGIERUNGSORGANISATIONEN

“Die EU ist fest der Einhaltung und Propagierung der humanitären Prinzipien der Menschlichkeit, Neutralität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit verpflichtet. Dieses grundsatzorientierte Vorgehen ist die wesentliche Voraussetzung für die Bereitschaft und die Fähigkeit der EU und generell aller Akteure der humanitären Hilfe, vor Ort – in häufig vielschichtigem politischem und sicherheitspolitischem Umfeld – tätig zu werden. Wie die EU und ihr Bekenntnis zu diesen Grundprinzipien bei humanitären Maßnahmen wahrgenommen werden, hängt von dem im jeweiligen Einsatzgebiet von allen Akteuren der EU an den Tag gelegten Verhalten und Engagement ab.”⁴¹

Die zahlenmäßige Zunahme von Akteuren in humanitären Einsätzen – traditionelle Akteure sowie Zivilschutzkräfte, kommerzielle Unternehmer, private Hilfsinitiativen und Militärkräfte – führt zu einer „Überfüllung“ des für die Leistung von humanitärer Hilfe erforderlichen Freiraums. Früher war dieser Bereich einer kleinen Anzahl humanitärer Organisationen vorbehalten, die oft eine ähnliche Vorgehensweise und mehr oder minder die gleichen Grundsätze hatten – dies ist jedoch heute nicht mehr der Fall. Dieses Wachstum im „Markt“ für Soforthilfe hat dazu geführt, dass die Rollen undeutlich und die Grundsätze verwässert werden.

Seit dem Tsunami in Südostasien im Jahr 2004 gibt es einen Trend zum vermehrten Einsatz von Zivilschutzkräften der Mitgliedstaaten, wie etwa Such- und Rettungstrupps, Umweltschutz, Hochleistungspumpen und Wasseraufbereitungsanlagen, sowie Feuerwehr. Diese Kräfte werden auf EU-Ebene durch das Beobachtungs- und Informationszentrum (MIC) koordiniert, das früher der Generaldirektion für Umwelt unterstand. Seit Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags am 1. Dezember 2009 ist der EU-Mechanismus für den Katastrophenschutz in ECHO integriert; dies stellte eine grundlegende institutionelle Veränderung dar. ECHO steht jetzt eine weit größere Bandbreite an Instrumenten zur Katastrophenhilfe zur Verfügung. Angesichts der immer häufigeren und immer schwereren Naturkatastrophen ist diese Zusammenlegung der Ressourcen zu begrüßen. Andererseits kann der Zivilschutz, der grundsätzlich für den Schutz staatlicher Strukturen verantwortlich ist und beim Aufbau von Staaten direkt helfen kann, in bestimmten humanitären Situationen – insbesondere Konfliktsituationen oder wo eine umstrittene Regierung an der Macht ist – als grundlegend politische und nicht als humanitäre Maßnahme angesehen werden.

Die wachsende Bedeutung des Zivilschutzes außerhalb der EU spiegelt sich auch in dem neuen Entwurf für den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) wieder, der im Juni 2011 veröffentlicht wurde. Der mehrjährige Finanzrahmen deckt mindestens fünf Jahre ab und legt die Haushaltsprioritäten der EU mit Hilfe einer jährlichen Obergrenze für die EU insgesamt und für die Hauptkategorien der EU-Ausgaben fest. Im Entwurf zum Mehrjährigen Finanzrahmen werden dem externen Zivilschutz und dem Emergency Response Centre durchschnittlich 30 Millionen € pro Jahr für die Jahre 2014 – 2020 zugewiesen. Dies stellt eine Steigerung um 500 % gegenüber den für 2013 zugewiesenen 5 Millionen € dar.⁴² Was den Haushalt angeht, so ist der Zivilschutz außerhalb der EU nun fast genauso bedeutend wie der Zivilschutz innerhalb der EU.



VERTEILUNG
© CARITAS FRANKREICH

⁴¹ ECHO, Europäischer Konsens über die humanitäre Hilfe, Artikel 10, [online], Abrufbar unter: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:025:0001:0012:EN:PDF>, (Stand: 20. September 2011)

⁴² 29/06/11: European Commission; Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - A Budget for Europe 2020, Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fwk1420/MFF_COM-2011-500_Part_1_en.pdf Stand: 23. August 2011



Obwohl der humanitäre Konsens den Grundsatz bekräftigt, dass humanitäre Hilfe nicht als Instrument der Krisenintervention eingesetzt wird, baut die EU ihre Kapazität zur Katastrophenhilfe weiter aus, indem sie die Rolle des Zivilschutzes und des Militärs für Kriseninterventionen stärkt.

KONGO 2008
© CARITAS INTERNATIONALIS

Artikel 58 des humanitären Konsenses unterstreicht ganz klar, dass der Katastrophenschutz vom Bedarf und nicht vom Angebot gesteuert sein sollte.⁴³ In schweren Krisensituationen mit starker Medienpräsenz können humanitäre Anliegen jedoch politischen und öffentlichkeitswirksamen Notwendigkeiten unterstellt werden. Das kann dazu führen, dass der bedarfsorientierte Ansatz zur humanitären Hilfe überschattet wird. Für eine rein bedarfsbasierte humanitäre Hilfe sind unabhängige Entscheidungen auf Grundlage einer professionellen Bedarfseinschätzung unerlässlich.

Für komplexe Notsituationen spricht der humanitäre Konsens eine klare Warnung aus:

“In komplexen Notsituationen sollte nur in Ausnahmefällen auf die Katastrophenschutzmittel zurückgegriffen werden. Der Einsatz dieser Mittel in komplexen Notsituationen, einschließlich Situationen besonderer Gefährdung, ist besonders kritisch und beikel, da der Eindruck entstehen könnte, dass Neutralität und Unparteilichkeit nicht gewahrt sind. Dies kann dazu führen, dass sowohl die humanitären Helfer als auch die betroffene Bevölkerung zur Zielscheibe von Angriffen seitens der Krieg führenden Parteien werden; ferner besteht die Gefahr, dass nicht nur in der jeweils konkreten Notsituation, sondern auch in allen künftigen Notsituationen der Zugang zu den betroffenen Bevölkerungsgruppen verweigert wird. Diese Risiken sind sorgfältig gegen die Dringlichkeit der Notsituation der Menschen und die Notwendigkeit der Einschaltung des Katastrophenschutzes abzuwägen.”⁴⁴

⁴³ ECHO, Europäischer Konsens über die humanitäre Hilfe, Artikel 58, [online], Abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:025:0001:0012:EN:PDF>, (Stand: 20. September 2011)

⁴⁴ ECHO, Europäischer Konsens über die humanitäre Hilfe, Artikel 60, [online], Abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:025:0001:0012:EN:PDF>, (Stand: 20. September 2011)

Eine auf festen Grundsätzen beruhende humanitäre Hilfe erfordert ein klares Mandat für einen etwaigen Einsatz verschiedener Akteure in der Katastrophenhilfe. Innerhalb der EU ist es wichtig, dass /der/die EU-Kommissar(in) für internationale Zusammenarbeit, humanitäre Hilfe und Krisenreaktion, sowie der/die Hohe Vertreter(in) der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, betraut mit dem EAD, eine klare Arbeitsteilung haben. Ein Bekenntnis all dieser Abteilungen/Institutionen zu einem durch feste Prinzipien geleiteten Vorgehen und das gemeinsame Ziel, humanitäre Hilfe nicht als Instrument des Krisenmanagements zu benutzen, wird die stärkste Grundlage für die Bereitstellung wirksamer Hilfe der von Katastrophen betroffenen Menschen sein.

Eine kürzlich durchgeführte Umfrage unter Helfern der UN OCHA unterstreicht die wichtige Verbindung zwischen dem Respekt für humanitäre Prinzipien und Sicherheit während des Einsatzes und den wahrgenommenen Risiken für humanitäre Organisationen, wenn Grenzen verwischt werden und Hilfe politisiert wird.⁴⁵ Der gleiche Bericht zeigt, dass es zwar einfach wäre, die Verantwortung dafür ganz den Organisationen außerhalb des traditionellen humanitären Sektors zu überlassen, doch dass eine solche Sicht unaufrichtig wäre.⁴⁶ Dadurch, dass es in diesem sowieso schon sehr vielfältigen Sektor immer mehr und immer größere Organisationen gibt, wurde die Situation noch komplizierter, weil manche Akteure der humanitären Hilfe keine bedarfsbasierte Hilfe leisten, sich nicht an international vereinbarte Qualitätsstandards halten und auch gegenüber den Hilfsempfängern keine Rechenschaft zu der von ihnen geleisteten Hilfe ablegen. Das Handeln mancher dieser neuen Akteure läuft Gefahr, das Ansehen aller Nichtregierungsorganisationen als unparteiliche und unabhängige Helfer für von Katastrophen betroffene Menschen zu beschädigen. Dies wird noch dadurch verstärkt, dass es für die betroffene Bevölkerungsgruppen schwierig ist, zwischen den verschiedenen Akteuren zu unterscheiden, die möglicherweise sehr unterschiedliche Ziele verfolgen.⁴⁷ Außerdem hat die Bereitschaft einiger Akteure, Pragmatismus über Grundsätze zu stellen, stark dazu beigetragen, die Prinzipien zu untergraben und das Handlungsumfeld zu verkomplizieren.⁴⁸ Diese Themen im Detail zu untersuchen würde den Rahmen des vorliegenden Berichts sprengen. Dennoch ist es wichtig, auf die gemeinsame Verantwortung hinzuweisen, die humanitäre Organisationen und Geberorganisationen dazu verpflichtet, auch gemeinsame Lösungen zu erarbeiten.

PAKISTAN 2011
© LUCA TOMMASINI – TRÔCAIRE



⁴⁵ Egeland, J., Harmer, A. & Stoddard, A. (2011), To Stay and Deliver: Good Practice for Humanitarians in Complex Security Environments, pp.46-7 [online]. Abrufbar unter: http://ochanet.unocha.org/p/ Documents/Stay_and_Deliver.pdf, [Stand: 30 June 2011]

⁴⁶ 94 % der Befragten sagten aus, ihre Organisation fördere die humanitären Prinzipien aktiv, wenige Befragte schränkten ihr „ja“ ein, in dem sie schrieben „...aber verletzen sie in der Praxis“ oder „diese Regeln bestehen nur auf dem Papier“.

⁴⁷ Featherstone, A. & Hamid, M. (2010), Access & Oxfam's Identity: Reflections on an Intricate Relationship (Oxfam: Oxford)

⁴⁸ Besprechung des Dilemmas, dem sich Nichtregierungsorganisationen bei der auf festen Grundsätze beruhenden Hilfe in Somalia gegenüber sehen sowie die eingegangenen Kompromisse und deren Auswirkungen: Refugee Studies Centre (2009) "Humanitarian Action in Somalia – Expanding Humanitarian Space", Workshop Bericht, 8.-9. Juni, S.2-3 [online]. Abrufbar unter: <http://www.rsc.ox.ac.uk/events/humanitarian-action-in-somalia/Somalia%20Workshop%20Report.pdf>, [Stand: 30. Juni 2011]

Der humanitäre Konsens: Prinzipiengeleitetes humanitäres Handeln schützen und fördern

“Die humanitäre Hilfe der EU dient dem Ziel, bedarfsorientiert Nothilfe zu leisten, um Menschenleben zu retten, menschliches Leiden zu vermeiden oder zu lindern und den Menschen ein Dasein in Würde ermöglichen zu können, wenn Regierungen und lokale Akteure überfordert, außer Stande beziehungsweise nicht willens sind, angemessene Hilfe zu leisten.”⁴⁹

Das Ziel des Europäischen Konsenses über die humanitäre Hilfe ist es, eine auf festen Grundsätzen beruhende, bedarfsbasierte, hochwertige und wirksame EU-Hilfe in humanitären Krisen sicherzustellen. In seiner gegenwärtigen Form legt er hohe Standards für humanitäres Handeln fest, einschließlich verantwortlicher Geberpraxis, Partnerschaft, EU-Unterstützung bei internationalen humanitären Einsätzen und Zusammenarbeit mit anderen Akteuren in Krisensituationen. Der Europäische Konsens über die humanitäre Hilfe wurde vier Jahre nach Einführung der Initiative zur verantwortlichen Geberpraxis verabschiedet; er bedeutet einen „echten Fortschritt im Verständnis für die humanitären Erfordernisse, die Notwendigkeit einer Unterscheidung zwischen verschiedenen beteiligten Akteuren, und die Komplexität der laufenden Diskussionen.“⁵⁰

2010 listete der DARA Humanitarian Response Index (HRI) ECHO auf Platz 6 unter 20 Mitgliedern der Initiative zur verantwortlichen Geberpraxis. Die Bewertung basiert auf einer Kombination aus gewichteten Kriterien wie bedarfsbasierte Hilfe, Prävention, Risikominderung und Wiederaufbau, Zusammenarbeit mit humanitären Partnern, Schutz und internationales Recht, Lernfähigkeit und Nachprüfbarkeit. Der HRI bewertet die Leistungen der Europäischen Kommission als „besonders gut“ im Bereich 1, wo die Beachtung der humanitären Prinzipien der Unparteilichkeit, Neutralität und Unabhängigkeit sowie die Bedarfsorientierung der Hilfe eingestuft werden.⁵¹ Der Multilateral Aid Review (MAR) 2011 des britischen Ministeriums für internationale Entwicklung lobt ebenfalls die technische Expertise und das Engagement ECHOs für die humanitären Grundsätze.⁵² Die Tatsache, dass ECHO zwar zur Europäischen Kommission gehört, aber dennoch mit einem eigenen Mandat ausgestattet ist, hat ECHO die Möglichkeit eröffnet die humanitären Prinzipien dort vor Ort zu fördern, wo dies Vertretern der Mitgliedstaaten manchmal nicht gelungen ist.

ECHO hat den Auftrag, den humanitären Konsens zu fördern und umzusetzen. Die Umsetzung des humanitären Konsenses wird von einem Aktionsplan geleitet, der im Juli 2008 vom Europäischen Rat verabschiedet wurde und 49 Maßnahmen definiert, die zwischen 2008 und 2012 in sechs thematischen Bereichen durchgeführt werden sollen. Trotz der Bedeutung des Aktionsplans gibt es nur wenig Informationen über den Fortschritt, den die EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten gemacht haben.

⁴⁹ ECHO, European Consensus on Humanitarian Aid, article 8, [Online], Available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:025:0001:0012:EN:PDF>, (Accessed 20th September 2011)

⁵⁰ VOICE (2007), VOICE Comments & Recommendations to the EC Communication – Towards a European Consensus on Humanitarian Aid (not publicly available)

⁵¹ In DARA's HRI, the European Commission is praised for being one of the few donors engaged in political lobbying in Somalia (p.216), for their commitment to lobbying for humanitarian space in Sri Lanka (p.227) and for being one of only 2 donors with a presence both in Darfur and South Sudan (p.237)

⁵² DFID (2011), Multilateral Aid Review: Ensuring maximum value for money for UK aid through multilateral organisations [Online]. Available: http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications11/mar/multilateral_aid_review.pdf, (Accessed 18 August 2011)

Der wichtigste Beitrag ist der Zwischenbericht zum Aktionsplan aus dem Jahr 2010, der Informationen über die von der Europäischen Kommission unternommenen Schritte zur Vertretung und Förderung der humanitären Prinzipien liefert, und die Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der Integration der Grundsätze in ihre nationalen Rahmenpläne zur humanitären Hilfe dokumentiert.⁵³ Der Bericht deckt allerdings keine operativen Einzelheiten ab und ist für einen internen Bericht nicht konsequent genug. Die Erstellung einer unabhängigen abschließenden Bewertung über die Auswirkungen des humanitären Konsenses und des Aktionsplans könnte diese Lücke schließen.

MITGLIEDSTAATEN & DER HUMANITÄRE KONSENS

„Dabei werden die Geber humanitärer Hilfe aus der EU – unbeschadet ihrer jeweiligen Zuständigkeiten und Gepflogenheiten – im Wege einer verstärkten internen EU-Koordinierung und der Förderung bewährter Verfahren zusammenarbeiten, um die gemeinsame Vision der EU flexibel und komplementär so zu fördern, dass den internationalen Bemühungen Nachdruck verliehen wird.“⁵⁴

Trotz erheblicher Anstrengungen über den humanitären Konsens innerhalb der Europäischen Kommission und gegenüber anderen EU-Institutionen aufklärend beizutragen, bleibt noch viel zu tun, um das Dokument in den Mitgliedstaaten bekannt zu machen und umzusetzen, denn in den Mitgliedstaaten wird der humanitäre Konsens als „weniger sichtbar“ angesehen.⁵⁵

Dies spiegelt sich auch in einem unabhängigen Bericht über die humanitäre Politik auf nationaler Ebene wider, der 2004 im Auftrag der Initiative zur verantwortlichen Geberpraxis erstellt wurde. In dem Bericht wird der fehlende Dialog innerhalb der Regierungen über humanitäre Grundsätze als eines der größten Hindernisse für eine wirksame Umsetzung genannt. Der Bericht kam zu dem Schluss, dass „angesichts der zunehmenden Tendenz zu gemeinsamen Einsätzen mehrerer Regierungen in Krisensituationen, das Problem der Politisierung der Hilfe und die vielen humanitär-militärischen Schnittstellen, eine Diskussion über die umfassendere Verantwortung und Beteiligung der Regierungen dringend erforderlich ist.“⁵⁶ Zum Zeitpunkt der Untersuchung hatten nur 22 Mitglieder der Initiative zur verantwortlichen Geberpraxis diese Strategien umgesetzt.

Auch wenn sowohl im Hinblick auf die Artikulierung der humanitären Prinzipien als Teil der humanitären Strategien und im Hinblick auf die Veröffentlichung dieser Grundsätze Fortschritte erzielt wurden, sind sich die Regierungen noch immer nicht vollständig bewusst, was die Verpflichtung zu diesen Grundsätzen bei einem humanitären Einsatz der Mitgliedstaaten bedeutet. Es ist interessant zu sehen, dass der aktuelle Arbeitsplan der Initiative zur verantwortlichen Geberpraxis (der bis August 2011 galt) einen Arbeitsablauf zur besseren Beachtung humanitärer Grundsätze enthält. Er umfasst auch eine Studie über die unterschiedliche Wahrnehmung und die Probleme mit der Befolgung der humanitären Prinzipien durch Agenturen der VN, die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung und Nichtregierungsorganisationen; eine solche Studie soll auch praktische Vorschläge zur Verbesserung des Geberverhaltens enthalten. Es ist enttäuschend, dass bei der letzten Überprüfung des Arbeitsplanes zur verantwortlichen Geberpraxis das Projekt gestoppt wurde, weil es keine übereinstimmenden Prioritäten gab; auch wurde noch kein Datum für die Wiederaufnahme festgelegt.⁵⁷



DER KONFLIKT ZWISCHEN TALIBAN UND REGIERUNGSTRUPPEN IM NORDEN PAKISTANS ZWANG NAMRO GUL UND MEER (2) ZUR FLUCHT. BIS ZU IHRER RÜCKKEHR IN DIE HEIMAT SWAT LEBTEN SIE IN EINER HÖHLE IN HARIPUR.
© KIM HAUGHTON – TRÓCAIRE

⁵³ European Commission (2010), Commission Staff Working Document on the Mid-term Review of the European Consensus on Humanitarian Aid Action Plan: Assessing Progress and Priorities in the EU's Implementation of Humanitarian Action, [online]. Abrufbar unter: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st17/st17778-ad01.en10.pdf>, [Stand: 13. Mai 2011]

⁵⁴ ECHO, Europäischer Konsens über die humanitäre Hilfe, Artikel 26, [online]. Abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:025:0001:0012:EN:PDF>, [Stand: 20. September 2011]

⁵⁵ VOICE (2010), Voice Input to DG ECHO, Consultation on the Mid-Term Review of the Implementation of the European Consensus on Humanitarian Aid (nicht öffentlich verfügbar)

⁵⁶ Harmer, A. & Stoddard, A. (2005), Review of Good Humanitarian Donorship Domestic Strategies [online]. Abrufbar unter: <http://www.odi.org.uk/resources/download/3194.pdf>, [Stand: 8. Juni 2011]

⁵⁷ GHD (2010), Work plan 2010-11 [online]. Abrufbar unter: <http://www.goodhumanitarianidonorship.org/gns/activities/current-workplan.aspx>, [Stand: 19. August 2011]

KASTEN 6

Die humanitäre Politik der Mitgliedstaaten

In diesem Kasten wird die Politik der humanitären Hilfe von acht ausgewählten Europäischen Regierungen vorgestellt und beschrieben, wie sie dem humanitären Konsens Rechnung tragen. Diese Länder wurden ausgewählt aufgrund der Teilnahme der jeweiligen nationalen Caritas Organisation an der vorliegenden und von ihnen in Auftrag gegebenen Studie.

Belgien: Die Politik der belgischen Regierung zur humanitären Hilfe wurde seit dem Königlichen Dekret vom November 1996 nicht überarbeitet. Dieses Dekret legt die Parameter und Grundsätze der humanitären Hilfe und des Wiederaufbaus fest. Die Regierung hält sich an die Prinzipien der verantwortlichen Geberpraxis und hat den humanitären Konsens verabschiedet. Da es allerdings kein Dokument zur humanitären Politik – und dementsprechend keine Gesetzgebung zum Thema gibt – ist die Möglichkeit der Instrumentalisierung der humanitären Hilfe immer noch gegeben.

Der HRI von 2010 zeigt die Wahrnehmung der auf festen Grundsätzen beruhenden Geberschaft klar auf. Deutschland, Finnland und Neuseeland waren die Geberländer, die von ihren Partnern als am unabhängigsten wahrgenommen wurden, und bei diesem Indikator überdurchschnittliche Bewertungen hatten. Belgien, Frankreich und die USA wurden dagegen alle deutlich unterhalb des OECD/DAC Durchschnitts eingestuft. Die meisten Daten für Belgien kamen von Organisationen, die in der Demokratischen Republik Kongo arbeiten, einem Land, das durch seine Kolonialgeschichte mit Belgien verbunden ist. Dies könnte ein Grund für die niedrige Bewertung sein.⁵⁸

Als Reaktion auf die schlechte Bewertung im HRI 2010 hat die belgische Regierung einen ausführlichen Beratungsprozess mit den belgischen humanitären Nichtregierungsorganisationen angestoßen und anschließend einen Strategieentwurf vorgelegt, der sich ausdrücklich auf den Konsens bezieht. Er gibt den humanitären Grundsätzen Vorrang und lehnt die Politisierung der humanitären Hilfe ab. Das zweite Treffen der Libyen-Kontaktgruppe am 5. Mai 2011 zeigte ermutigende Anzeichen für eine Veränderung; dort trat Belgien für die Trennung humanitärer Hilfe von politischen oder sicherheitspolitischen Zielen ein.

Deutschland: In Deutschland werden die öffentlichen Mittel für humanitäre Hilfe zu 50 % vom Außenministerium (AA) verwaltet, in dessen Zuständigkeit die lebensrettende kurzfristige humanitäre Nothilfe fällt, und zu 50 % vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), das für Nahrungsmittelhilfe und –sicherheit sowie schnellen Wiederaufbau verantwortlich ist. Das Außenministerium ist dem Europäischen Konsens über die humanitäre Hilfe, den „Zwölf Grundregeln der Humanitären Hilfe im Ausland“ und dem Verhaltenskodex für die internationale Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung sowie Nichtregierungsorganisationen (NRO) in der Katastrophenhilfe eng verpflichtet.⁵⁹ Im Gegensatz dazu verpflichtet sich das Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung nicht diesen Grundsätzen, sondern richtet seine Strategie enger an den politischen Interessen Deutschlands aus, weil „Außen-, Handels-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik ... heute eng miteinander verzahnt (sind).“⁶⁰

Ein Beispiel dafür war die im Mai 2010 getroffene Entscheidung, das Budget für den zivilen Wiederaufbau in Afghanistan auf die Regionen zu konzentrieren, in denen die deutsche Bundeswehr stationiert ist, und Nichtregierungsorganisationen den Vorzug zu geben, die zu einer Zusammenarbeit mit der Bundeswehr bereit sind.⁶¹ Dies widerspricht dem Europäischen Konsens über die humanitäre Hilfe, der eine klare Unterscheidung zwischen zivilen und militärischen Einsätzen in humanitären Krisen festlegt. Die Dachorganisation für Nichtregierungsorganisationen VENRO ist

⁵⁸ DARA (2010), The Humanitarian Response Index 2010: The problems of politicisation, p.33 [online]. Abrufbar unter: http://daraint.org/wp-content/uploads/2010/10/Complete-report_HRI-2010.pdf, [Stand: 10. Mai 2011] „Die höchste Bewertung im HRI für wahrgenommene Unabhängigkeit und Bedingungslosigkeit von Hilfe bekamen Luxemburg, Finnland, Dänemark, die Schweiz und Schweden, die alle ein überdurchschnittlich gewertet wurden. Die USA, Italien und Japan lagen bei diesem Indikator ganz hinten.“

⁵⁹ Federal Foreign Office (2011), How do we help? [online]. Abrufbar unter: http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Aussenpolitik/HumanitaereHilfe/WieHelfenWir_node.html, [Stand: 11 August 2011]

⁶⁰ BMZ (2010), Mandate of the Ministry [online]. Abrufbar unter: <http://www.bmz.de/de/ministerium/aufgaben/index.html>, [Stand: 11. August 2011]

⁶¹ BMZ (2010), Bundesminister Dirk Niebel stellt deutschen Nichtregierungsorganisationen die neue NRO-Fazilität für Afghanistan vor [online]. Abrufbar unter: http://www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/2010/maj/20100506_nro_fazilitaet/index.html, [Stand: 11. August 2011]

besorgt über die Tendenz, humanitäres Handeln in die allgemeine Sicherheitsstrategie Deutschlands zu integrieren.⁶² Finanzierungsentscheidungen an politische Ziele zu binden bedeutet, dass man sich von den humanitären Grundsätzen der Unparteilichkeit und Neutralität abwendet und damit die Sicherheit der im Land aktiven deutschen Nichtregierungsorganisationen gefährdet. Ein weiteres Risiko dieser Entwicklung ist die Einschränkung der operativen Unabhängigkeit deutscher Nichtregierungsorganisationen.

Die zunehmende Verbindung zwischen den politischen Interessen und der Hilfspolitik Deutschlands zeigt sich auch daran, dass die derzeitige Regierung Entwicklungshilfe als wirtschaftlichen Fortschritt und Zusammenarbeit definiert.⁶³ Sowohl die OECD als auch deutsche Nichtregierungsorganisationen haben sich angesichts der Konzentration auf Projekte, die deutsche Interessen unterstützen, besorgt gezeigt und mahnen an, dass humanitäre und Entwicklungshilfe immer bedarfsbasiert sein sollten.⁶⁴

Man kann daraus schließen, dass die Diskrepanz zwischen Politik und Praxis bei der Befolgung der humanitären Prinzipien durch die deutsche humanitäre Hilfspolitik Gefahr läuft, größer zu werden; diese Entwicklung muss deshalb aufmerksam beobachtet werden.

Frankreich: Die französische Regierung hat zwar eine Entwicklungspolitik, aber bisher keine offizielle humanitäre Politik vorzuweisen. Als Grundlage für die Entwicklung einer solchen humanitären Politik hat der ehemalige Minister für Auswärtige und Europäische Angelegenheiten, Bernard Kouchner, 2009 einen Bericht in Auftrag gegeben, der die Entwicklung der französischen humanitären Hilfe und neue Trends untersucht sowie Empfehlungen für die Zukunft aussprechen soll.⁶⁵ Unter anderem wird in diesem Bericht die Politisierung der Hilfe mit Sorge gesehen. Es werden fünf konkrete Empfehlungen an die französische Regierung zur Entwicklung einer humanitären Strategie abgegeben:

- Auf den Europäischen Konsens zur humanitären Hilfe als Bezugsrahmen für eine humanitäre Politik zu verweisen und diesen zu fördern
- Eine humanitäre Politik mit einem langfristigen Programm zu verknüpfen
- Die Ressourcen für humanitäre Hilfe und Wiederaufbau zu erhöhen
- Einen regelmäßigen Dialog mit den Nichtregierungsorganisationen zu pflegen
- Im humanitären Reformplan der VN den Ansatz einer prinzipiengeleiteten humanitären Hilfe zu verteidigen

Dieser Bericht soll Ende 2011 bei einer nationalen Konferenz zur humanitären Hilfe der Öffentlichkeit vorgestellt werden. Es ist zu erwarten, dass der Minister sich dort deutlich für die Entwicklung eines humanitären politischen Rahmens auf Grundlage des humanitären Konsenses ausspricht. Trotz dieser positiven Entwicklungen gibt es beunruhigende Hinweise auf eine zunehmende Verschmelzung von humanitären und politischen Zielen. Frankreich hat 2009 erklärt, dass die Auswahlkriterien für Hilfsempfänger neben fünf bedarfsorientierten Kriterien auch deren Bedeutung für die französische nationale Verteidigung und Anti-Terrorismus-Strategie umfassen.⁶⁶ Es ist deshalb wichtig, dass jede humanitäre Politik die oben aufgelisteten Empfehlungen aufnimmt. Frankreich muss sich als Land positionieren, das humanitäre Grundsätze und unabhängige humanitäre Hilfe auf der Ebene der EU und der VN verteidigt.

⁶² VENRO (n.d.), Afghanistan [online]. Abrufbar unter: <http://www.venro.org/afghanistan.html>, [Stand: 11. August 2011]

⁶³ Auswärtiges Amt (2011), Das Afrika-Konzept der Bundesregierung [online]. Abrufbar unter: http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Regionale_Schwerpunkte/Afrika/AktuelleArtikel/110615-Afrika-Konzept-node.html, [Stand: 15. Juni 2011]

⁶⁴ Der Spiegel (2010), "OECD kritisiert Niebels Ministerium", 23. Oktober [online]. Abrufbar unter: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,724931,00.html>, [Stand: 11. August 2011]; VENRO (2011), "Das Afrika-Konzept der Bundesregierung: An der Realität vorbei", Standpunkt, Nr. 1, Juli [online]. Abrufbar unter: http://www.venro.org/fileadmin/redaktion/Newsletter_Bilder/Newsletter_Dokumente/Juli_2011/VENRO-Standpunkt1-2011-Afrika-Konzept.pdf, [Stand: 11. August 2011]

⁶⁵ Boinet, A. & Miribel, B. (2010), Analyses et propositions sur l'action humanitaire dans les situations de crise et post-crise [online]. Abrufbar unter: http://conferenceordredemalte.org/uploads/contents/100000796002/File/71498/analysesetpropositionsurlactionhumanitairedansles_3.pdf, [Stand: 29. Juni 2011]

⁶⁶ République Française (2010), Document de Politique Transversale: Politique Française en faveur du Développement [online]. Abrufbar unter: <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/DPTpd.pdf>, [Stand: 18. August 2011]

⁶⁷ Irish Aid (2009), Humanitarian Relief Policy [online]. Abrufbar unter: <http://www.irishaid.gov.ie/Uploads/Humanitarian%20Relief%20Policy1.pdf>, [Stand: 11. August 2011]

⁶⁸ Eingabe des Abgeordneten Jan O' Sullivan, Minister of State at the Department of Foreign Affairs and Trade with special responsibility for Overseas Aid and Trade, 19. Mai 2011 [online]. Abrufbar unter: <http://debates.oireachtas.ie/dail/2011/05/19/00006.asp>, [Stand: 11 August 2011]

Irland: Das Engagement Irlands für die Auslandshilfe und für die Grundsätze der verantwortlichen Geberpraxis ist zu loben. Auf der Liste der 23 Länder im DARA Humanitarian Response Index 2010 liegt Irland auf Platz zwei; dabei verweist die irische Agentur für Entwicklungszusammenarbeit (Irish Aid) direkt auf den humanitären Konsens.⁶⁷ Während der letzten Fragestunde im Parlament bestätigte der Staatsminister im Außen- und Handelsministerium Irlands Engagement für den humanitären Konsens und für die Befolgung der humanitären Prinzipien durch seine Rolle in der Initiative für verantwortliche Geberpraxis, weitere Hilfe für vergessene Krisen, umfassende Beiträge zum VN-Nothilfefonds (CERF) und die fortlaufende Verbesserung der Effizienz von Hilfe.⁶⁸

Allerdings lässt Irland noch Transparenz bzw. Klarheit bei der Umsetzung des Aktionsplans zum humanitären Konsens vermissen, was es schwierig macht einen (eventuellen) Erfolg und die Befolgung des humanitären Konsens zu bewerten. Außerdem wird mit Besorgnis gesehen, dass es eine Tendenz zur "Politik-Kohärenz" gibt, die dazu führt, dass das Parlament zunehmend bereit ist, die Themen Hilfe, Verteidigung und Außenpolitik zu verbinden. Dies war beispielsweise im Manifest der größten Partei zur Parlamentswahl 2011 verankert (was allerdings nicht im gegenwärtigen Regierungsprogramm steht), wo eine stärkere Rolle der Streitkräfte in humanitären Krisen gefordert wurde.⁶⁹ Die gleiche Haltung findet sich auch in Stellungnahmen von Regierungsvertretern der letzten Jahre sowie in Kommentaren zu Irlands Mission im Tschad, wie etwa der folgenden: „dass Truppen im Einsatz sich so viel wie möglich mit den Menschen vor Ort integrieren und kommunizieren sollen... und ihnen humanitäre Arbeit helfen kann, ihre Sicherheit zu garantieren“⁷⁰ Diese Argumentation wurde zwar damals vom Staatsminister im Verteidigungsministerium zurückgewiesen („Wir dürfen die primäre Funktion der Verteidigungskräfte nicht vergessen... Frieden zu bewahren.“) zeigt aber dennoch, dass die Regierung es als notwendig erachtet, ausdrücklich zu erwähnen, dass keine Politisierung stattfindet.⁷¹ Es ist deshalb unerlässlich, dass das Weißbuch zur irischen Hilfe in der Überarbeitung von 2011 die Vorrangstellung der humanitären Prinzipien und eine durchsetzbare Verpflichtung zur Umsetzung des humanitären Konsenses bestätigt.

Österreich: Die Agentur der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit schreibt in ihrer Leitlinie zur österreichischen Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit, dass „humanitäre Hilfe ausschließlich nach den Grundsätzen der Humanität, Neutralität, Unparteilichkeit und Nichtdiskriminierung geleistet wird“.⁷² Das Regierungsprogramm zur humanitären Hilfe wurde allerdings dafür kritisiert, „sehr fragmentiert und formell unkoordiniert“ sowie aufgrund der knappen Mittel wenig wirksam zu sein, was oft zu einer langen Reaktionszeit und mangelnder Effizienz führt.⁷³ Wie mit einer unabhängigen Untersuchung der Politik der humanitären Hilfe beauftragte Experten feststellten, besteht in solch einer Situation das Risiko, dass humanitäre Einsätze auf politischen Entscheidungen statt auf humanitären Grundsätzen und Bedarf beruhen.⁷⁴ Das Regierungsprogramm 2008 – 2013 sagt ganz klar, dass das Österreichische Bundesheer bei der humanitären Hilfe und Katastrophenhilfe eine Rolle zu spielen hat.⁷⁵ Diese Rolle könnte die humanitären Prinzipien in Frage stellen.

Spanien: Die humanitäre Aktionsstrategie für die spanische Entwicklungszusammenarbeit (2008) besagt, dass „die spanische Regierung und die Behörden insgesamt humanitäres Handeln fördern, das diesen [humanitären] Grundsätzen folgt und die Unparteilichkeit, Neutralität und Unabhängigkeit der Akteure der humanitären Hilfe

⁶⁹ Fine Gael (2011), Fine Gael Manifesto [online]. Abrufbar unter: <http://www.finegael2011.com/pdf/Fine%20Gael%20Manifesto%20low-res.pdf>, [Stand: 11. August 2011]

⁷⁰ Abgeordneter Jimmy Deenihan, früherer verteidigungspolitischer Sprecher von Fine Gael, 10. April 2008 [online]. Abrufbar unter: <http://debates.oireachtas.ie/dail/2008/04/10/00010.asp>, [Stand: 11. August 2011]. Fine Gael waren zu diesem Zeitpunkt in der Opposition, sind aber heute an der Regierung.

⁷¹ Abgeordneter Tom Kitt, früherer Staatsminister im Verteidigungsministerium, 10. April 2008 [online]. Abrufbar unter: <http://debates.oireachtas.ie/dail/2008/04/10/00010.asp>, [Stand: 11. August 2011]

⁷² Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (2007), Internationale humanitäre Hilfe. Leitlinie der Österreichischen Entwicklungs- und Ostzusammenarbeit, S.8 [online]. Abrufbar unter: http://www.entwicklung.at/uploads/media/LL_HuHi_01.pdf, [Stand: 18. August 2011]

⁷³ KEK CDC Consultants (2010), Evaluierung der Humanitären Hilfe der Österreichischen Entwicklungszusammenarbeit im Zeitraum 2004–2008, Endbericht, p.xi [online]. Abrufbar unter: <http://www.oecd.org/dataoecd/33/10/46231608.pdf>, [Stand: 18. August 2011]

⁷⁴ Ibid, p.23

⁷⁵ Republik Österreich (2008), Regierungsprogramm 2008–2013 Gemeinsam Für Österreich, p.144 [online]. Abrufbar unter: <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=32965>, [Stand: 18. August 2011]

nicht in Frage stellt. Ziel der humanitären Aktionsstrategie ist es, die humanitären Anstrengungen der gesamten spanischen Gesellschaft und ihrer Institutionen zu koordinieren und zu verbessern.⁷⁶ Der aktuelle spanische Masterplan für die internationale Zusammenarbeit 2009–2012 enthält ein Kapitel zur humanitären Hilfe, das ihre Einzigartigkeit und Unabhängigkeit von anderen Politikbereichen hervorhebt. Dies und die Einrichtung eines Büros für humanitäre Hilfe im Jahr 2008 zeigen auf ermutigende Weise, dass die spanische Regierung an der Verbesserung ihrer humanitären Strukturen arbeitet und den Respekt für die humanitären Prinzipien unterstreicht.

Dennoch bleibt festzuhalten, dass all dies Schritte der jüngsten Zeit sind und die Herausforderung, eine Strategie zu entwickeln, die erforderlichen Ressourcen umzuverteilen und Mechanismen zu definieren, welche die Unabhängigkeit humanitären Handelns von der spanischen Außenpolitik festigt, weiter fortbesteht. Auf allen Regierungsebenen führt mangelndes Wissen über humanitäre Grundsätze und Strategien häufig zu einer Verwischung der Grenzen zwischen Akteuren und Aktionen bei humanitären Einsätzen.

Tschechische Republik: Internationale humanitäre Hilfe ist ein integraler Bestandteil der Außenpolitik der Tschechischen Republik; diese nennt ausdrücklich den Zweck Leben zu retten, Leid zu lindern und bedarfsorientierte Hilfe zu leisten. Die Regierung trägt den Grundsätzen der verantwortlichen Geberpraxis Rechnung, die besagen, dass humanitäre Hilfe humanitären Grundsätzen folgen muss, und hat sich dem Grundsatz der Schadensvermeidung (do no harm) sowie dem humanitären Völkerrecht, den internationalen Menschenrechtsnormen und dem Flüchtlingsrecht verschrieben.⁷⁷

Das Gesetz über die Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe, das eine institutionelle Veränderung der öffentlichen Entwicklungshilfe der Tschechischen Republik bewirkt hat, wurde Mitte 2010 verabschiedet. Dieses Gesetz legte den Grundstein für die Tschechische Entwicklungsagentur. Die Verantwortung für humanitäre Hilfe liegt jedoch nach wie vor beim Außenministerium.⁷⁸ Unter der derzeitigen operativen Strategie und in Übereinstimmung mit der Annahme der verantwortlichen Geberpraxis durch die Regierung wurde die Rolle von Nichtregierungsorganisationen bei humanitären Einsätzen im Verhältnis zu anderen Akteuren, wie etwa VN-Agenturen, gestärkt, und so ein besseres Gleichgewicht der Beteiligten bei der Umsetzung der Strategie erreicht. Die Regierung hat in mehreren Dokumenten dargelegt, dass es erst die Annahme der verantwortlichen Geberpraxis war, die zu einer engeren Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen geführt hat. Die Strategie bezieht sich darauf, wie wichtig der Respekt des humanitären Völkerrechts und der Kampf gegen die Einschränkung des für die Leistung humanitärer Hilfe erforderlichen operativer Freiraum ist. Sie enthält auch wichtige Kapitel zur Reduktion des Katastrophenrisikos, der Verknüpfung von Nothilfe, Wiederaufbau und Entwicklung sowie der Klimaveränderung, und bekräftigt das Bekenntnis der Regierung zur Bekämpfung kleiner, komplexer, langfristiger und andauernder Krisen.⁷⁹

⁷⁶ Ministerio De Asuntos Exteriores Y De Cooperacion et al. (2008), Humanitarian Action Strategy Paper, Spanish Development Cooperation, Executive Summary [online]. Abrufbar unter: <http://www.maec.es/SiteCollectionDocuments/Cooperaci%C3%B3n%20espa%C3%B1ola/Publicaciones/DES%20AH%20Resumen%20ing.pdf>, [Stand: 11. August 2011]

⁷⁷ Ministry of Foreign Affairs of the Czech Republic, Introductory Information [online], Abrufbar unter: http://www.mzv.cz/jnp/en/foreign_relations/development_cooperation_and_humanitarian/humanitarian_aid/introductory_information.html, [Stand: 19. August 2011]

⁷⁸ Parliament of the Czech Republic (2010), Act on Development Cooperation and Humanitarian Aid, and Amending Related Laws, 1. Juli [online]. Abrufbar unter: http://www.mzv.cz/jnp/en/foreign_relations/development_cooperation_and_humanitarian/general_information/act_on_development_cooperation_and.html, [Stand: 18 August 2011]

⁷⁹ Ministry of Foreign Affairs of the Czech Republic (2011), Operational Strategy 2011 [online]. Abrufbar unter: http://www.mzv.cz/jnp/en/foreign_relations/development_cooperation_and_humanitarian/humanitarian_aid/how_to_work_with_wfp/operational_strategy_2011.html, [Stand: 19. August 2011]

⁸⁰ DARA (2010), Humanitarian Response Index [online]. Abrufbar unter: <http://daraint.org/humanitarian-response-index/humanitarian-response-index-2010/>, [Stand: 20. September 2011]

⁸¹ OCHA (2011), Top 5 Donors to Humanitarian Appeals in 2011 [online] Abrufbar unter: <http://fts.unocha.org/>, [Stand: 13. September 2011]

⁸² DARA (2010), Humanitarian Response Index [online]. Abrufbar unter: <http://daraint.org/humanitarian-response-index/humanitarian-response-index-2010/>, [Stand: 20. September 2011]

⁸³ P. Ashdown et al. (2011), Humanitarian Emergency Response Review [online]. Abrufbar unter: <http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/HERR.pdf>, [Stand: 9. Juni 2011]

⁸⁴ DFID (2011), Humanitarian Emergency Response Review: UK Government Response, [online]. Abrufbar unter: <http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/hum-emer-resp-rev-uk-gvmt-resp.pdf>, [Stand: 30 June 2011]

⁸⁵ <http://www.dfid.gov.uk/Media-Room/News-Stories/2011/Saving-lives-building-resilience-and-preventing-suffering/> [Stand: 22. September 2011]

⁸⁶ Ibid

⁸⁷ Ibid

Vereinigtes Königreich: Die britische Regierung steht auf Platz acht der 20 Geber im DARA Humanitarian Response Index.⁸⁰ Die Bewertung für die bedarfsbasierte Hilfeleistung ist sehr gut, was die führende Rolle des Vereinigten Königreichs als großzügiger humanitärer Geber widerspiegelt. Das Land ist unter den fünf führenden humanitären Gebern 2011⁸¹ und der größte Geber für den VN-Nothilfefonds CERF. Außerdem hat die britische Regierung mehrjährige Finanzierungsverpflichtungen für mehrere VN-Agenturen, die Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften (IFRC) und das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) übernommen. DARA schrieb allerdings, dass „das Vereinigte Königreich auf der Liste der OECD/DAC Geber sowohl für den Unabhängigkeits- als auch den Unparteilichkeitsindikator sehr schlecht abschneidet“, und „seine Leistung verbessern könne, indem es die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit seiner Hilfe sicherstellt“.⁸²

In seinen politischen Richtlinien betont das Ministerium für internationale Entwicklung (DFID) die Bedeutung einer auf festen Grundsätzen beruhenden Geberpolitik, die im unabhängigen Humanitarian Emergency Response Review (HERR) unterstrichen wurde. Das HERR wurde in Auftrag gegeben, um die humanitäre Arbeit des Ministeriums zu bewerten.⁸³ Als Reaktion auf HERR⁸⁴ führte die britische Regierung im September 2011 eine neue humanitäre politische Richtlinie ein, in der es heißt: „Die britische Regierung erkennt die Bedeutung der humanitären Prinzipien und der zivilen Natur humanitärer Hilfe an.“⁸⁵ Die Richtlinie betont: „Wir werden Hilfe ausschließlich auf Grundlage des Bedarfs stellen, entsprechend der humanitären Prinzipien der Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität und Unabhängigkeit“.⁸⁶ Weiter heißt es, dass das humanitäre Handeln der britischen Regierung „unabhängig von politischen, militärischen, sicherheits- und wirtschaftlichen Zielen“ sei.⁸⁷ Die Richtlinie besagt außerdem: „Das Vereinigte Königreich unterstützt den Europäischen Konsens über die humanitäre Hilfe und die Resolution Nr. 46/182 der VN-Generalversammlung über die Koordinierung humanitärer Hilfe.“⁸⁸

Dies scheint jedoch dem Strategic Defence and Security Review zu widersprechen, in dem das Vereinigte Königreich Auslandshilfe mit Außenpolitik und Zielen nationaler Sicherheit sowie der später erlassenen Building Stability Overseas Strategy (Juli 2011) verknüpft. In dieser Strategie beschreiben das Verteidigungs-, Entwicklungs- und Außenministerium, dass sie „die Werkzeuge der Diplomatie, Entwicklung, Militär und Sicherheit als Teil eines integrierten Ansatzes einsetzen [wollen], um Instabilität und Konflikte im Ausland zu erkennen, zu verhindern und zu beenden“.⁸⁹

Kurz nach Veröffentlichung des Strategic Defence and Security Review gab es nach Aussage des DFID Bilateral Aid Review (BAR) 2010 eine deutliche Aufstockung der für humanitäre Hilfe vorgesehenen Haushaltsmittel für instabile Staaten wie Afghanistan, Somalia, Jemen und Pakistan; in all diesen Staaten wurde humanitäres Handeln von Entwicklungsarbeit begleitet.⁹⁰

Die größte Herausforderung für die Umsetzung des humanitären Konsenses ist es daher, die Verpflichtung zu den humanitären Grundsätzen in jenen Situationen zu stärken, in denen ein umfassender Regierungsansatz (whole-of-Government-Ansatz) verfolgt wird, und in denen leitende, für die Ausarbeitung des politischen Vorgehens verantwortliche Regierungsvertreter oftmals nicht mit dem humanitären Konsens und der Sprache und Praxis eines auf festen Grundsätzen beruhenden humanitären Handelns vertraut sind.

⁸⁸ Ibid

⁸⁹ HM Government, Strategic Defence and Security Review; Department for International Development, Foreign and Commonwealth Office & Ministry of Defence (2011), Building Stability Overseas Strategy [online]. Abrufbar unter: <http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/Building-stability-overseas-strategy.pdf>, (Stand: 13. Mai 2011)

⁹⁰ DFID (2011), The Bilateral Aid Review: Technical Report [online]. Abrufbar unter: http://www.dfid.gov.uk/Documents/MAR/FINAL_BAR%20TECHNICAL%20REPORT.pdf, (Stand: 30. Juni 2011)

DIE PRAXIS DURCH ÜBERPRÜFUNG DER WIRKSAMKEIT STÄRKEN

“Die regelmäßige Bewertung und Auswertung von Erfahrungen, durch welche die Hilfeleistung in den einzelnen Krisen einer Überprüfung unterzogen wird, stellen wertvolle Elemente dar, wenn es um eine Steigerung der Wirksamkeit der humanitären Hilfe geht. Die EU könnte sinnvollerweise sowohl bei gemeinsamen Ansätzen wie auch beim Informationsaustausch über die von einzelnen Gebern durchgeführten Evaluierungen zusammenarbeiten. Die EU wird dabei die Informationen über die Planung der Evaluierung, Ergebnisse und Hilfeleistungsmaßnahmen – auch über die Qualität der Partnerschaft – austauschen und gemeinsame Maßnahmen zur Auswertung von Erfahrungen bei größeren Krisen in denen mehrere Geber tätig waren, durchführen. Die EU sollte ihre gesamte humanitäre Hilfe regelmäßig – möglichst jährlich – gemeinsam überprüfen.”⁹¹

Während sowohl Geber wie auch ihre Partner aus den Nichtregierungsorganisationen, Rotes Kreuz/Rothalbmond und den Vereinten Nationen alle den humanitären Grundsätzen verpflichtet sind, findet die Rechenschaftslegung (d. h. die Verantwortung, ein den humanitären Prinzipien gemäßes Handeln zu überprüfen und darüber zu berichten) gegenwärtig eher auf Seiten der Partner statt. Die Ergebnisse dieses Berichts zeigen jedoch, dass gegen dieses Ungleichgewicht jetzt dringend angegangen werden muss und dass die Mitgliedstaaten ihre eigenen Prozesse für eine Kontrolle öffnen müssen, um ihre eingegangenen Verpflichtungen für eine auf festen Grundsätzen beruhende Geberpraxis zu erfüllen.

Die Schlussfolgerungen des Rats der Europäischen Union zum Zwischenbericht fordern eine „stärkere Rolle“ für die Gruppe „Humanitäre Hilfe und Nahrungsmittelhilfe“ (COHAFA), um sicherzustellen, dass der humanitäre Konsens von der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten „voll respektiert“ wird, und schlägt eine jährliche Untersuchung und Berichterstattung über den Fortschritt bei der Umsetzung vor – ein willkommener Vorschlag.⁹²

Dort, wo die Leistung nicht den Standards des humanitären Konsenses entspricht, muss es einen entsprechenden Willen geben, das Problem energisch und koordiniert vor Ort und innerhalb von COHAFA anzugehen. Zwar ist dies auch noch kein Idealzustand (wünschenswert wäre eine unabhängige, mit der Überwachung betraut Institution), doch würde eine Befolgung dieser Empfehlung einen klaren Fortschritt bedeuten.

Mit Ende des Aktionsplans im Jahre 2013 sollten die Diskussionen über die unabhängige Evaluation der aktuellen Phase abgeschlossen werden, und es sollte ein Referenzrahmen entwickelt werden, durch welchen der Fortschritt in Richtung Erfüllung der humanitären Prinzipien gemessen werden kann. Das Evaluationsteam könnte auch damit betraut werden, auf Grundlage der Evaluationsmethodik einen einfach zu handhabenden Monitoring-Rahmen für COHAFA zu entwickeln. Eine solche Evaluation könnte ein Verfahrensmodell für die Mitgliedstaaten sein, mit dem Ziel ihre eigene humanitäre Politik zu überprüfen, die Übereinstimmung mit dem humanitären Konsens zu gewährleisten und Fortschritte in der Umsetzung der Verpflichtungen zur prinzipiengeleiteten humanitären Geberschaft aufzuzeigen.

WIRKSAME HILFE BRAUCHT
GUTE PARTNERSCHAFTEN
© CAFOD



⁹¹ ECHO, Europäischer Konsens über die humanitäre Hilfe, Artikel 47, [online], Abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:025:0001:0012:EN:PDF>, [Stand: 20. September 2011]

⁹² European Union Council (2011), Council conclusions on the mid-term review of the European consensus on humanitarian aid action plan – implementing effective principled EU humanitarian action, 3088th Economic and Financial Affairs Council Meeting, Brüssel, 17. Mai, S.3 [online]. Abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/foraff/122057.pdf, [Stand: 17 May 2011]

SICHERUNG DER ZUKUNFT DES EUROPÄISCHEN KONSENSES ÜBER DIE HUMANITÄRE HILFE

“Für die humanitäre Hilfe gelten spezifische Grundsätze, die sich unterscheiden von den Grundsätzen für andere Arten von Hilfe ... Die EU leistet humanitäre Hilfe in Situationen, in denen auch andere Instrumente, die mit Krisenbewältigung, Katastrophenschutz oder konsularischer Hilfe in Zusammenhang stehen, eingesetzt werden können. Deshalb hat die EU es sich zur Aufgabe gemacht, dafür zu sorgen, dass ihre Krisenreaktion von Kohärenz und Komplementarität geprägt ist, um so die verschiedenen eingesetzten Instrumente bestmöglich nutzen zu können. Die EU sollte sich deshalb mehr darum bemühen, das Bewusstsein für humanitäre Grundsätze und Erwägungen zu stärken und diese Grundsätze und Erwägungen systematischer bei der Arbeit der EU-Organe zu berücksichtigen.”⁹³

Der Vertrag von Lissabon aus dem Jahr 2009 hat eine Reihe wichtiger Reformen der EU-Institutionen angestoßen. Eine wichtige Reform war die Schaffung des Postens des Hohen Vertreters der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik, der vom Europäischen Auswärtigen Dienst unterstützt wird. Diese Position soll die Kohärenz und Koordinierung der Außen- und Sicherheitspolitik der EU stärken. Während die Entwicklungshilfe der EU dieser Stelle untersteht, haben die politisch Verantwortlichen erreicht, dass die Politik der humanitären Hilfe außerhalb ihres Verantwortungsbereichs bleibt. Trotzdem besteht weiterhin die Sorge, dass der Trend unter den Regierungen der Mitgliedstaaten, die humanitäre Hilfspolitik immer mehr den Prioritäten der Außenpolitik zu unterstellen, sich auch in Europäischen Institutionen wie dem Europäischen Auswärtigen Dienst fortsetzen könnte.

Nach den Bedingungen des Vertrags von Lissabon muss die humanitäre Hilfspolitik im Rahmen der Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns der EU stattfinden. Dies bringt ein deutlich höheres Potenzial zur Politisierung mit sich – insbesondere bei gewaltsamen Konflikten. Die operative Strategie von ECHO für 2011 zeigt den Koordinationsbedarf innerhalb der EU-Strukturen auf. Sie spricht davon, dass die Verbindung zwischen den mit längerfristiger Entwicklungshilfe betrauten EU-Akteuren und der EU Delegationen gestärkt werden muss, sobald der EAD voll funktionsfähig ist. Dies hat den Zweck, das Verständnis zu erhöhen und die Kohärenz unter den Handlungsbereichen der EU-Institutionen zu verbessern. Der Balanceakt zwischen der Förderung einer auf festen Prinzipien basierenden humanitären Hilfe einerseits und der verstärkten Zusammenarbeit der EU-Institutionen andererseits wurde in einem Interview mit der Kommissarin für internationale Zusammenarbeit, humanitäre Hilfe und Krisenreaktion, Kristalina Georgieva, deutlich:

GEFÄHRLICH VERSCHMUTZTES WASSER
DÜRRE IN OSTAFRIKA 2011,
IM NORDEN KENIAS
© EOGHAN RICE – TRÔCAIRE



⁹³ ECHO, Europäischer Konsens über die humanitäre Hilfe, Artikel 22, [online], Abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:025:0001:0012:EN:PDF>, (Stand: 20. September 2011)

⁹⁴ ECHO, Commission Staff Working Document, ECHO Operational Strategy 2011. Abrufbar unter: http://ec.europa.eu/echo/files/policies/strategy/strategy_2011_en.pdf, (Stand: 20. September 2011)

“Wir haben uns in Europa bewusst dafür entschieden, die Unparteilichkeit, Neutralität und Unabhängigkeit humanitärer Hilfe zu schützen, indem wir unsere humanitären Dienste außerhalb unserer außenpolitischen Institution, dem Auswärtigen Dienst, angesiedelt haben. Ich bin genau wie Catherine Ashton davon überzeugt, dass das die richtige Entscheidung ist...”

„...Gleichzeitig dürfen wir natürlich nicht auf einem anderen Planeten als Catherine Ashton leben, und es findet eine intensive Zusammenarbeit statt. Im Feld ist dies am deutlichsten in Konfliktzonen, wie zurzeit zum Beispiel in der Elfenbeinküste. Natürlich ist es sehr wichtig, dass das ECHO-Team und der Auswärtige Dienst auf Augenhöhe sind: Wir tauschen uns aus, wir arbeiten zusammen. Ich war auch schon in vielen dieser Krisengebiete. Praktisch überall, wo ich war – im Jemen, im Sudan, in Kirgistan – habe ich gesehen, dass diese Zusammenarbeit vor Ort extrem gut funktioniert.“⁹⁵

Wie die Kommissarin sagt, scheint die Zusammenarbeit vor Ort gut zu funktionieren. Das heißt im Umkehrschluss, dass eine besondere Aufmerksamkeit auf der Ebene der Zusammenarbeit in den zentralen Institutionen erforderlich ist.

⁹⁵ Rosenkranz, R (2011), The State of EU Humanitarian Relief: A Conversation with ECHO Chief Kristalina Georgieva, Devex, 16. Mai [online]. Abrufbar unter: http://www.devex.com/en/articles/the-state-of-eu-humanitarian-relief-a-conversation-with-echo-chief-kristalina-georgieva?source=EM+Default+Homepage_Center_1, [Stand: 18. August 2011]

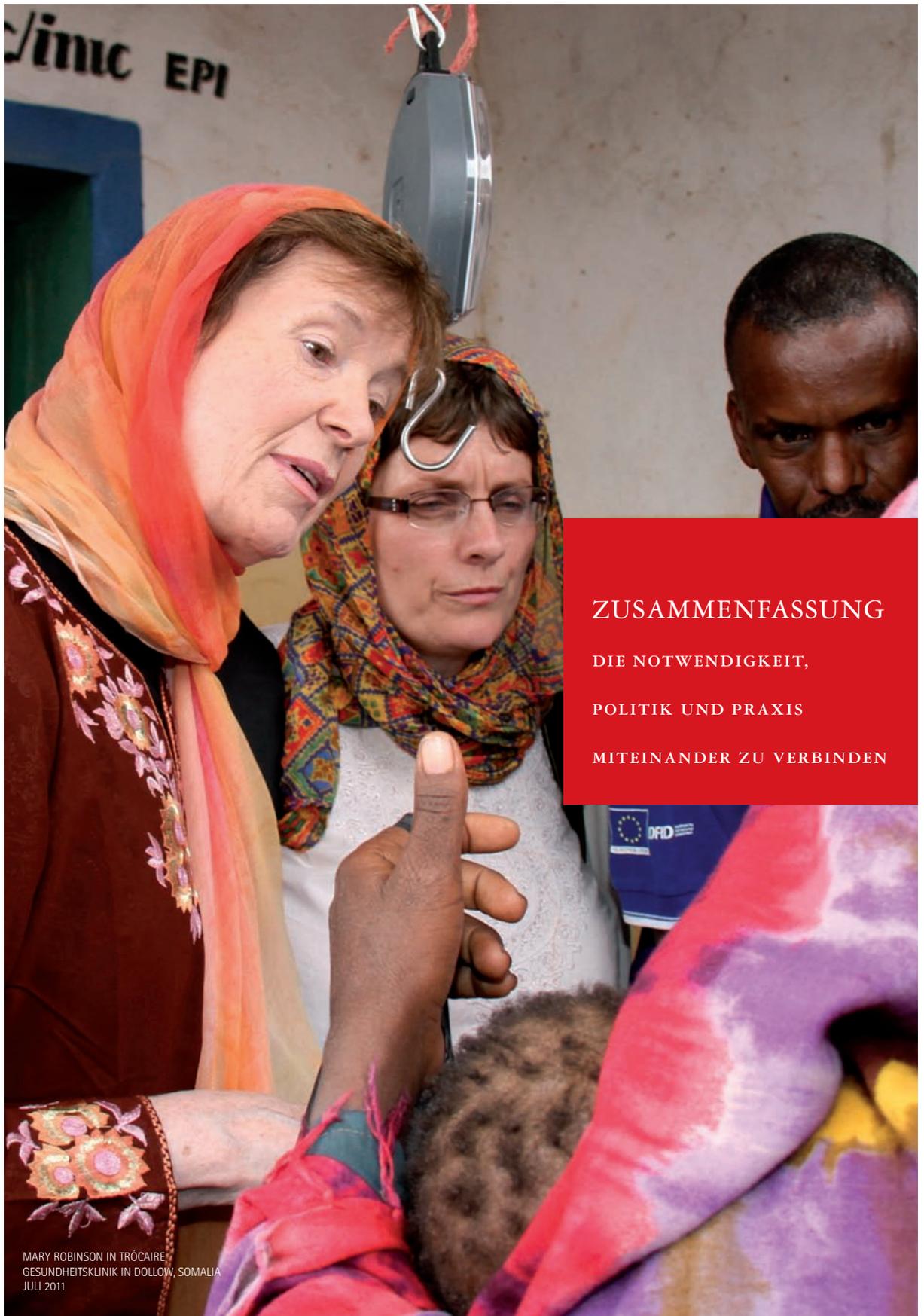
KASTEN 7

Die Umsetzung von Politik in Praxis. Das Beispiel von Libyen und EUFOR

Im April 2011 traf die Europäische Union Vorbereitungen, um eine Militärmission unter europäischer Führung (EUFOR) zur Unterstützung der humanitären Hilfe der VN nach Libyen zu schicken. Der EU-Rat bekräftigte in seiner Schlussfolgerung seine Verpflichtung unter dem Vertrag von Lissabon und dem Europäischen Konsens über die humanitäre Hilfe, nach dem humanitäre Hilfe gemäß den Grundsätzen der Unparteilichkeit, Neutralität und Unabhängigkeit zu leisten ist.

Die EU Mitgliedstaaten einigten sich darauf, dass ein solcher Militäreinsatz gemäß den humanitären Grundsätzen und den MCDA Leitlinien der VN für den Einsatz von Militär- und Zivilschutzkapazitäten zur Unterstützung humanitärer Maßnahmen in komplexen Notsituationen zu geschehen hat. Diese Leitlinien erfordern, dass alle unter diesen Kriterien genutzten militärischen Mittel der zivilen Koordinierung unterstehen müssen und darauf zu achten ist, dass die humanitäre Hilfe bedarfsbasiert und neutral ist. Außerdem wurde beschlossen, dass EUFOR nur auf Nachfrage von UN OCHA eingesetzt werden darf.

Mit dieser Entscheidung konnte die Integrität des humanitären Konsenses bewahrt und das Engagement der Mitgliedstaaten für den Konsens unter Beweis gestellt werden. Die Tatsache, dass manche Mitgliedstaaten diesen Ansatz in Frage gestellt haben, wirft die Sorge auf, wie mit einer solchen Situation in Zukunft umgegangen wird, und es zeigt, wie notwendig eine ständige Wachsamkeit und ein Engagement für die Einhaltung der im humanitären Konsens festgelegten humanitären Prinzipien ist.



ZUSAMMENFASSUNG

DIE NOTWENDIGKEIT,

POLITIK UND PRAXIS

MITEINANDER ZU VERBINDEN

Zusammenfassung

Die EU und ihre Mitgliedstaaten haben ihr Engagement für die im humanitären Konsens definierten humanitären Prinzipien zum Ausdruck gebracht; dies stellt einen stabilen politischen Rahmen dar. Dass dieser allerdings nicht konsequent umgesetzt wird, ist problematisch und hat negative Folgen für die Akteure der humanitären Hilfe und die von Krisen betroffenen Menschen.

Während das Engagement der Mitgliedstaaten und der Institutionen der EU für den humanitären Konsens dafür gesorgt hat, dass ECHO außerhalb des Verantwortungsbereichs des Auswärtigen Dienstes der Europäischen Union bleibt, legt der Vertrag von Lissabon fest, dass humanitäre Hilfe im Rahmen des externen Handelns der EU stattfinden hat. Das führt vor allem dazu, dass das Potenzial zur Politisierung des humanitären Geberverhaltens jetzt viel höher ist; dies trifft besonders in Konfliktsituationen zu. Eine Koordinierung der Arbeit der Kommission mit der des Auswärtigen Dienstes der Europäischen Union (EAD) ist erforderlich; es muss jedoch darauf geachtet werden, dass humanitäre Hilfe kein Instrument des Krisenmanagements wird; dies ist auch in Artikel 15 des humanitären Konsenses klar formuliert. Aus diesem Grund empfiehlt dieser Bericht den europäischen Entscheidungsträgern vor allem sicherzustellen, dass das Mandat von ECHO sich von jenem der anderen Dienste der Kommission und EU-Institutionen unterscheidet, damit ECHO eine unparteiliche und neutrale humanitäre Hilfe leisten und sich anwaltschaftlich für eine auf festen Grundsätzen beruhende humanitäre Hilfe einsetzen kann. Die Verpflichtung aller EU-Institutionen auf ein durch feste humanitäre Grundsätze bestimmtes Handeln und das gemeinsame Vorhaben, humanitäre Hilfe nicht als Instrument des Krisenmanagements zu benutzen, wird die stärkste Grundlage für die Leistung wirksamer Hilfe für von Katastrophen betroffene Menschen sein und gleichzeitig das Image der Europäischen Union als humanitärem Geber weltweit aufrechterhalten.

Die Mitgliedsorganisationen der Caritas Europa rufen sowohl die EU als auch die Mitgliedstaaten auf, einen deutlich stärkeren politischen Willen für eine konsequente Umsetzung des humanitären Konsenses an den Tag zu legen, insbesondere in Bezug auf den Respekt und die Einhaltung humanitärer Prinzipien und in Bezug darauf, dass die Geberpraktiken von diesen Grundsätzen geleitet sind. Caritas Europa ist auch davon überzeugt, dass eine verstärkte Überprüfung auf allen Ebenen stattfinden sollte, und fordert für 2013 eine abschließende Evaluation der Auswirkungen des Konsenses und des dazugehörigen Aktionsplans.

Damit der humanitäre Konsens auch in einem Kontext glaubwürdig ist, in dem wichtige Aspekte des Rahmens entweder unbekannt, missverstanden oder ignoriert werden, müssen die verschiedenen EU-Institutionen und die für humanitäre Hilfe zuständigen staatlichen Stellen der Mitgliedstaaten unbedingt weiterhin das Bewusstsein dafür stärken.

Die zunehmende Transparenz der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Einhaltung humanitärer Grundsätze ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung, um dies zu erreichen. Ein weiterer Schritt ist die Entwicklung nationaler – stark am humanitären Konsens orientierter – politischer Strategien in jenen EU-Ländern, in denen es einen solchen Rahmen noch nicht gibt. Dies wird seinerseits für mehr Transparenz auf nationaler Ebene sorgen und es den nationalen Parlamenten und Organisationen der Zivilgesellschaft ermöglichen, die Beachtung des humanitären Konsenses genauer zu verfolgen.



FLUT IN EL SALVADOR
KINDER AUF DEM NACHHAUSEWEG
DURCH DAS FLUTWASSER
© TRÔCAIRE

Schließlich müssen humanitäre Organisationen auch ihre Arbeitsweise ändern, sich auf die veränderten Umstände einstellen, der Verwässerung der humanitären Prinzipien begegnen und kritisch anmahnen, wenn humanitärer Hilfe für andere Zwecke missbraucht wird. Auch wenn es über den Rahmen des vorliegenden Berichts hinaus geht, so ist doch deutlich, dass im Sinne der Sicherstellung des bestmöglichen Ergebnisses humanitären Handelns auch Fortschritte erreicht werden müssen bezüglich einer stärkeren Bedarfsorientierung, der Vermittlung der Bedeutung humanitärer Prinzipien (auch gegenüber den Empfängern der Hilfe selbst), und einer verbesserten Rechenschaftspflicht der Organisationen gegenüber den von einer Katastrophe Betroffenen.

Empfehlungen

Empfehlungen an die Institutionen der Europäischen Union, ihre 27 Mitgliedstaaten und regierungsunabhängige Akteure der humanitären Hilfe

Die EU und ihre Mitgliedstaaten müssen ihr Bekenntnis bekräftigen, die Pflichten aus dem Europäischen Konsens über die humanitäre Hilfe und dem dazugehörigen Aktionsplan zu erfüllen, und sich stärker für eine den grundlegenden Prinzipien verpflichtete humanitäre Hilfe einsetzen. Insbesondere empfehlen die Caritas Europa Mitgliedsorganisationen:

1 Primäre Empfehlungen:

- Dass die Europäische Kommission für 2013 eine unabhängige abschließende Evaluation über die Wirksamkeit des humanitären Konsenses und des dazugehörigen Aktionsplans in Auftrag gibt, um eine Verpflichtung auf die humanitären Prinzipien auch über 2013 hinaus zu gewährleisten.
- Dass der Europäische Rat sicherstellt, dass das Mandat von ECHO sich unterscheidet von dem anderer Dienste der Kommission und EU-Institutionen, damit ECHO eine unparteiliche und neutrale humanitäre Hilfe leisten und anwaltschaftlich ein auf festen Grundsätzen beruhendes humanitäres Handeln fördern kann.
- Dass die Mitgliedstaaten Mechanismen für eine unabhängige jährliche Überprüfung ihrer Verpflichtungen aus dem humanitären Konsens einrichten; dazu sollte auch die Bewertung der Umsetzung durch verschiedene zuständige Ministerien (Außenpolitik, Entwicklungspolitik, Verteidigungspolitik, Innenpolitik) und eine Veröffentlichung der Ergebnisse gehören.

2 Weitere Empfehlungen

Außerdem rufen wir die Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf:

- In ihren nationalen humanitären Strategiepapieren auf den humanitären Konsens Bezug zu nehmen; Länder, in denen es eine solche Strategie noch nicht gibt, sollten solche Strategien und Strategiepapiere erarbeiten.

Wir rufen die zuständigen Organe der Europäischen Union auf:

- Sicherzustellen, dass es eine klare Unterscheidung gibt zwischen dem Zuständigkeitsbereich der Ersten Vizepräsidentin der Europäischen Kommission und Hohen Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik sowie dem Zuständigkeitsbereich der Kommissarin für internationale Zusammenarbeit, humanitäre Hilfe und Krisenreaktion.
- Die Ergebnisse des Jahresberichts über die Umsetzung des humanitären Konsenses und des Aktionsplans der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.
- Geeignetes Trainings Material in Bezug auf den humanitären Konsens und die humanitären Prinzipien zu entwickeln und dies EU-Institutionen und anderen humanitären Akteuren zur Verfügung zu stellen.

Wir rufen Nicht-Regierungsorganisationen auf:

- Durch gegebenenfalls aktive Beteiligung an nationalen Plattformen die Politik der EU-Mitgliedstaaten zu beobachten, sowie Defizite in der Umsetzung des humanitären Konsenses durch die jeweilige Regierung aufzuzeigen und anzugehen.
- Sicherzustellen, dass vor dem Hintergrund der Bedeutung dieser humanitären Prinzipien, auch die eigenen Organisationsrichtlinien und Entscheidungsverfahren in Bereichen wie Finanzierung, operative Arbeitsweisen, Kommunikation mit Gebern und die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren einer kritischen Überprüfung unterzogen werden.

Caritas Europa

Rue de Pascale, 4
1040 Brüssel - Belgien
Tel. +32 (0)2 280 02 80
Fax +32 (0)2 230 16 58

info@caritas-europa.org
www.caritas-europa.org

Autorenschaft: Andy Featherstone in Zusammenarbeit mit



Mit Beiträgen und Unterstützung durch:



Die deutsche Fassung des Berichts wurde finanziell ermöglicht durch:

