

VENRO-Positionspapier zu den aktuellen Vorschlägen der Vereinten Nationen zur Reform des globalen Systems der humanitären Hilfe

Bonn, 8. März 2007 – Aufbauend auf den Ergebnissen des so genannten „Humanitarian Response Review“ hat der ehemalige VN-Nothilfekordinator Jan Egeland 2005/2006 Reformvorschläge zur Stärkung der Reaktionskapazitäten entwickelt, mit weitreichenden Konsequenzen nicht nur für das VN-System sondern auch für die internationale Rotkreuz Familie sowie die weltweit operierenden zivilen humanitären Hilfsorganisationen (im folgenden NRO). Durch die Reform sollen Schnelligkeit, Koordination, Effektivität und Planbarkeit des gesamten humanitären Systems in größeren Katastrophen verbessert werden. Seit 2005 werden diese Vorschläge sukzessive in die Tat umgesetzt.

Weltweit nimmt die Anzahl an Personen zu, die aufgrund von Naturkatastrophen und Konflikten nicht mehr in der Lage sind, eigenständig ihr Überleben zu sichern. Dies hat zur Folge, dass auch der Bedarf an einer effizienten, schnellen und professionellen Hilfe weiter wächst. Auch die NRO müssen sich in ihrer täglichen Arbeit mit den Grenzen des bisherigen Systems der humanitären Hilfe auseinandersetzen: Ineffiziente, unüberschaubare Koordinationsstrukturen, mangelnde Finanzierungsmöglichkeiten für nicht medienwirksame, lang anhaltende humanitäre Katastrophen sowie Bedrohungen für die betroffene Zivilbevölkerung und die Hilfsorganisationen aufgrund massiver Missachtung des humanitären Völkerrechts in Konfliktgebieten.

Die NRO teilen den Ausgangspunkt für die Überlegungen der VN, dass sich das humanitäre System diesen Herausforderungen verstärkt stellen muss, um auch zukünftig seine Leistungsfähigkeit und Glaubwürdigkeit zu erhalten. Im Lichte der inzwischen vorliegenden praktischen Erfahrungen mit den neu eingeführten Instrumenten und Mechanismen haben die deutschen NRO folgende Vorschläge und Forderungen an die Bundesregierung und die Europäische Union (EU) entwickelt:

1. Grundlagen und Prinzipien der humanitären Hilfe

Nicht nur im aktuellen Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe 2002-2005, sondern schon mit ihren „Zwölf Grundregeln“¹ von 1994 hat die Bundesregierung explizit Bezug auf die humanitären Prinzipien genommen, ebenso wie die EU mit der „Verordnung Nr. 1257/96 des Rates vom 20. Juni 1996 über die humanitäre Hilfe“². Diese Prinzipien wurden bereits 1994 im „Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief“ zur Grundlage der humanitären Hilfsorganisationen. Zentrale Aussage

¹ Vgl. <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/HumanitaereHilfe/Grundregeln.html>

² Vgl. <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/r10001.htm>

des „Code of Conduct“ ist, dass jeder Mensch weltweit unabhängig von Nationalität, Ethnie, Religion oder Geschlecht ein Anrecht auf humanitäre Hilfe genießt (humanitärer Imperativ), dass humanitäre Hilfe nicht dazu benutzt werden darf, bestimmte religiöse oder politische Standpunkte zu transportieren und dass deshalb diese Hilfe, von unparteilichen und unabhängigen humanitären Akteuren geleistet werden muss. Dies sind grundlegende Voraussetzungen für die Arbeit und Glaubwürdigkeit aller humanitären Akteure.

Wird humanitäre Hilfe aus politischen Gründen für nicht-humanitäre Ziele eingesetzt, wird die aus dem „Code of Conduct“ und auch den Genfer Konventionen folgende Verpflichtung verletzt, die Hilfe nicht als ein politisches Instrument einzusetzen. Die Bundesregierung erkennt in ihrem o.g. Bericht gerade diese Verpflichtung für sich an, „auch dann, wenn sie selbst, z.B. im Rahmen von VN-Einsätzen, Akteur in einem Konflikt ist“³.

Die Bundesregierung und die EU werden daher aufgefordert,

- die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der NRO in der humanitären Hilfe, die ihren eigenen Mandaten und Umsetzungsstrategien entsprechend eigenverantwortlich handeln, weiterhin zu garantieren und sich international dafür einzusetzen;
- sich verstärkt international für die Einhaltung des humanitären Völkerrechts einzusetzen und ihren Einfluss insbesondere dort geltend zu machen, wo den Hilfsorganisationen von Konfliktparteien unabhängige und unparteiliche Hilfe verwehrt und/oder der Zugang zu den betroffenen Menschen be- oder verhindert wird;
- ihre Humanitäre Hilfe nicht außen- und sicherheitspolitischen Zielsetzungen unterzuordnen, sondern gemäß des humanitären Imperativs überall dort zu unterstützen, wo sie am dringendsten benötigt wird;
- bei ihrer finanziellen Förderung strikt darauf zu achten, dass ausschließlich jene Akteure, die sich den humanitären Prinzipien verpflichtet fühlen, Unterstützung erhalten.

2. Die Rolle der Nichtregierungsorganisationen in der humanitären Hilfe

Die zivilen Hilfsorganisationen sind die wichtigsten Akteure der internationalen, der europäischen und der deutschen humanitären Hilfe. Gerade in Deutschland erkennt die Bundesregierung sie als die „eigentlichen Träger der Hilfe“⁴ an und schätzt ihre professionelle Erfahrung, leistungsfähige Organisationsstruktur und Fähigkeit, schnell und effizient Hilfe nach Krisen und Katastrophen zu leisten. NRO haben eine enge Verbindung zu der Zivilgesellschaft hier und sind in der Lage, rasch zivilgesellschaftliche Unterstützung zu mobilisieren. Ein weiterer Vorteil der NRO ist ihre Fähigkeit, mit lokalen Netzwerken und Partnerorganisationen zusammenzuarbeiten, die ihrer Hilfe vor Ort mehr Nachhaltigkeit und Wirksamkeit verleihen und die aktive Rolle der Zivilgesellschaft in den Empfängerländern stärken.

Auch die Vereinten Nationen sind bei der Umsetzung ihrer Hilfsmaßnahmen maßgeblich auf die Strukturen und Kompetenzen der Nichtregierungsorganisationen angewiesen. Umso erstaunlicher ist es, dass die NRO bisher bei der Ausgestaltung der Reformschritte weder frühzeitig adäquat politisch-konzeptionell beteiligt, noch bei der Umsetzung als ein gleichberechtigter Partner verstanden wurden. Die Tendenz des Reformkonzepts besteht darin, mit den neuen Instrumenten und Mechanismen ein neues globales System der humanitären Hilfe zu schaffen, welches die Domi-

³ Deutscher Bundestag, Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland 2002 bis 2005, 07.12.2006, Drucksache 16/3777, S. 8.

⁴ Ibid., S. 7.

nanz der Vereinten Nationen institutionalisiert und den NRO die Rolle als Durchführungsorganisationen zuschreibt.

Damit das globale System der humanitären Hilfe jedoch auch in Zukunft leistungsfähig und glaubwürdig bleibt und seine Unterstützung durch die Zivilgesellschaft erhält, bedarf es sowohl der Vereinten Nationen, der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften als auch der NRO. Diese drei Säulen bilden gleichermaßen das Fundament der weltweiten humanitären Hilfe. Sowohl diese Pluralität der Akteure als auch eine Vielzahl unterschiedlicher Finanzierungen, gerade auch aus den Spenden der Bevölkerung, sind Garant für eine unabhängige humanitäre Hilfe im Interesse der Betroffenen. Auf dieser Grundlage unterstützen die deutschen NRO den Ansatz, die Reaktionsfähigkeit des internationalen humanitären Systems zu verbessern und sind bereit, ihre Erfahrung konstruktiv in den Reformdialog mit den VN einzubringen.

Die Bundesregierung und die EU werden daher aufgefordert,

- sich dafür einzusetzen, dass die NRO im Reformdialog mit den VN Institutionen die Möglichkeit zu einer gleichberechtigten Mitsprache und Beteiligung bei der weiteren Ausgestaltung des Reformprozesses erhalten, der ihrer wichtigen Rolle in der Zivilgesellschaft und im globalen System der humanitären Hilfe entspricht.

3. Die Einrichtung eines zentralen Nothilfefonds „CERF“

Als eines der Bausteine ihrer Reform haben die VN einen neuen zentralen Nothilfefond „Central Emergency Response Fund“ (CERF) aufgebaut, um nach eigenem Verständnis zukünftig schneller und besser auf humanitäre Katastrophen reagieren zu können. Jährlich soll der Nothilfefond ein Finanzvolumen von insgesamt 500 Mio. US-Dollar zur Verfügung stehen. Davon sollen ein Drittel für die Finanzierung von so genannten „vergessenen“ humanitären Katastrophen eingesetzt werden und zwei Drittel als eine schnelle Reserve für lebensrettende Hilfsmaßnahmen innerhalb von 72 Stunden für VN-Organisationen wie das „World Food Programme“ (WFP), UNICEF, etc. verfügbar sein. Dieser Nothilfefonds soll sie unabhängiger von langwierigen und in der Vergangenheit oftmals nicht gänzlich erfüllten Finanzierungsappellen machen.

Der „CERF“ wurde bisher vor allem von westlichen Geberländern finanziert. Im ersten Jahr seines Bestehens standen dem „CERF“ trotz intensiver, weltweiter Lobbyarbeit des VN-Nothilfekoordinators lediglich rund 289 Mio. US-Dollar zur Verfügung gestanden. Für das Jahr 2007 bestehen Zusagen in Höhe von rund 315 Mio. US-Dollar (Stand 5. Januar 2007). Erstmals wird auch die Bundesregierung aus dem Etat des Entwicklungsministeriums einen Beitrag in Höhe von 5 Mio. € leisten.

Der direkte Zugang zu den Mitteln des „CERF“ beschränkt sich auf VN-Organisationen sowie die „International Organization for Migration“ (IOM). NRO haben bisher zu diesem neuen Finanzierungsinstrument nur indirekten Zugang als Durchführungsorganisationen einer VN-Organisation, wie z.B. WFP. Voraussetzung hierfür ist ein allgemeines Partnerschaftsabkommen zwischen der NRO und der jeweiligen VN-Organisation sowie ein Projektvertrag.

Unklar bleibt bisher, ob die VN und die Geberstaaten den „CERF“ als ergänzendes Finanzierungsinstrument sehen oder sie Mittel bestehender und bewährter Instrumente darauf konzentrieren und umlagern wollen. Sollte der „CERF“ ein *zusätzliches* und zugängliches Finanzierungsinstrument für die humanitäre Hilfe werden, können die NRO die Etablierung des CERF unterstützen, wenn die zur Verfügung gestellten Finanzmittel tatsächlich verstärkt, effektiv und effizient zur Finanzierung von „vergessenen“ humanitären Katastrophen und schneller humanitärer Hilfe eingesetzt

werden und wenn er zu einer ausgewogeneren Verteilung der weltweiten humanitären Hilfe beiträgt.

Der „CERF“ berücksichtigt weiterhin in seiner aktuellen Ausgestaltung nicht die Tatsache, dass VN-Organisationen vor Ort nur selten selbst Hilfsmaßnahmen durchführen, sondern sich der vor Ort tätigen NRO bedienen müssen. Der „CERF“ sieht jedoch in seiner aktuellen Ausgestaltung keine Beteiligung der NRO an der Planung und Durchführung humanitärer Hilfsmaßnahmen und Mitsprache bei der Mittelvergabe vor. Wenn den NRO der direkte Zugang zu den Mitteln des CERF verwehrt wird, entstehen zusätzliche Transfer- und Managementkosten, die zu Lasten der eigentlichen Hilfsmaßnahmen gehen. Die Verwendung der nationalen, pauschal vergebenen Beiträge für den „CERF“ drohen die Finanzierung des VN-Systems zunehmend intransparent zu machen, da pauschale Mittelzuweisungen dann nicht mehr einer konkreten humanitären Hilfsmaßnahme zugeordnet werden können.

Der Wert des „CERF“ kann in der Komplementarität zu den bereits bestehenden und bewährten nationalen, europäischen und internationalen Finanzierungsmechanismen liegen, wenn er zugänglich und partizipativ gestaltet ist, Effektivität und Effizienz der humanitären Hilfe erhöht und Transparenz garantiert. Dazu muss er sich zunächst in der Praxis neben den anderen öffentlichen Finanzierungsinstrumenten als ein Instrument ausgewogener Hilfeleistung der humanitären Akteure beweisen. Die NRO begrüßen deshalb den Vorschlag für eine baldige externe Evaluierung des „CERF“. Sie erwarten, dass hierbei ihre Erfahrungen und Positionen berücksichtigt werden.

Die Bundesregierung und die EU werden aufgefordert:

- sicherzustellen, dass der deutsche finanzielle Beitrag zum „CERF“ nicht zu Lasten der bereits vorhandenen Finanzierungstitel (Humanitäre Hilfe/Auswärtiges Amt sowie Entwicklungsorientierte Nothilfe/BMZ) geleistet wird;
- unabhängig von Finanzierungszusagen für den „CERF“ die knapp bemessenen Haushaltsmittel für humanitäre Hilfsmaßnahmen im Ausland im Rahmen der zugesagten Erhöhung der deutschen ODA-Leistungen aufzustocken;
- als Geber der VN darauf hinzuwirken, dass das „CERF“-System
 - zu höherer Effizienz, Schnelligkeit und Transparenz und nicht zu einer Verteuerung und stärkeren Bürokratisierung der humanitären Hilfe führt;
 - nicht zu einer Ausgrenzung der NRO führt bzw. ihnen die Rolle von bloßen Durchführungsorganisationen zugewiesen wird, sondern eine angemessene Beteiligung an der Planung und Durchführung humanitärer Hilfsmaßnahmen und Mitsprache bei der Mittelvergabe für die NRO gewährleistet wird;
 - nach diesen Gesichtspunkten baldmöglichst extern evaluiert wird.

4. Der „Cluster“-Ansatz: Ein neuer Koordinierungsmechanismus?

Seit einigen Jahren wächst die Zahl an Akteuren, die humanitäre Hilfe leisten. Dies stellt die derzeit vorhandenen Koordinierungsmechanismen vor neue Herausforderungen. Ebenfalls als Konsequenz aus den Empfehlungen des „Humanitarian Response Review“ wurde von den VN ein neuer Koordinierungsmechanismus, der so genannte „Cluster“-Ansatz, entwickelt und zunächst für die Länder Demokratische Republik Kongo, Liberia und Uganda eingeführt. Zeitgleich wurde der Ansatz nach dem Erdbeben in Pakistan im Oktober 2005 zum ersten Mal im Kontext einer akuten Nothilfe erprobt. Seit 2006 wird der Ansatz in allen akuten Notsituationen umgesetzt und sukzessive auch in anderen Ländern mit chronischen Krisen und Katastrophen eingeführt.

Zielsetzung des Ansatzes ist es, für unterschiedliche Sektoren einheitlich und verbindlich eine Koordinationsinstanz festzulegen. Jeweils zumeist unter der Leitung einer VN-Unterorganisation sollen in neun Arbeitsbereichen die Kapazitäten und Ressourcen qualifizierter Organisationen erfasst werden, um somit auf potentielle Versorgungslücken in den Ländern frühzeitig reagieren zu können. Um die Koordinationsrolle der VN weiter zu stärken, werden auch die Mittel aus dem „CERF“, die für eine Katastrophe verfügbar gemacht werden, über dieses „Cluster“-System verteilt.

Grundsätzlich sehen auch die NRO die Notwendigkeit effizienter Koordinierungsmechanismen, welche im Interesse der betroffenen Menschen dazu beitragen, dass durch Synergieeffekte der gesamte Bedarf an Hilfe vor Ort schnell und effizient abgedeckt werden kann. Für professionell arbeitende Hilfsorganisationen ist die Koordination mit allen relevanten Akteuren vor Ort bereits heute ein wichtiger Qualitätsstandard, der u.a. auch in den VENRO-Arbeitspapier zu Qualitätskriterien in der humanitären Hilfe⁵ festgeschrieben ist.

Den Vereinten Nationen kommt bei der Koordination der internationalen humanitären Hilfe eine gewichtige Rolle und Verantwortung zu. Zunächst sollte es allerdings die vorrangige Aufgabe von OCHA sein, die Koordination der in der humanitären Hilfe tätigen VN-Organisationen zu verbessern. Außerdem darf verbesserte Koordination im Ergebnis nicht zu mehr Bürokratisierung, Zentralisierung/Hierarchisierung und Verteuerung der Durchführungsstrukturen führen. Damit werden gewonnene Synergieeffekte wieder aufgezehrt. Ebenso darf sie nicht die Unabhängigkeit der Akteure in Frage stellen.

Mit der Einführung des Cluster-Systems wird der Anspruch einer Koordinationshoheit der VN deutlich zum Ausdruck gebracht, ungeachtet der Tatsache, dass insbesondere nach Naturkatastrophen die Koordination internationaler Hilfe zunächst einmal Aufgabe der nationalen Regierung des betroffenen Staates sein muss und die vor Ort arbeitenden Hilfsorganisationen meistens eine wichtigere Rolle bei der Umsetzung der Hilfe spielen als die VN-Organisationen. Mehr als 50 Prozent der weltweiten Reaktionskapazitäten werden von Nichtregierungsorganisationen bereit gestellt. Auch in der Frage der Koordination zeigt sich, dass das Reformvorhaben solche Gesichtspunkte nicht angemessen berücksichtigt.

Kritisch muss ebenfalls angemerkt werden, dass die Vereinten Nationen durch die Verknüpfung des Finanzierungsinstrumentes „CERF“ mit ihrer Koordinierungsrolle eine Vorrangstellung innerhalb des weltweiten Systems der humanitären Hilfe einnehmen würden, die aus Sicht der NRO negative Folgen hätte: die VN wären zugleich Koordinationsinstanz, Geber und privilegierter Empfänger von Hilfsgeldern. Die NRO befürchten aufgrund dieser Rollenüberschneidungen massive – wenn nicht sogar unüberwindbare – Interessenkonflikte innerhalb der VN und zwischen VN und NRO.

Die Bundesregierung und die EU werden aufgefordert, sich dafür einzusetzen,

- dass das System der VN-Koordination schnellere, effizientere und effektivere Hilfe für die Opfer von Katastrophen garantieren muss;
- dass die Reform nicht zu einer ungesunden Zentralisierung der Entscheidungs- und Vergabekompetenzen bei der VN, welche die Pluralität der humanitären Akteure und der humanitären Ansätze zugunsten eines zentralistischen Ansatzes aufgibt;

⁵ VENRO-Arbeitspapier Nr. 14, Humanitäre Hilfe auf dem Prüfstand: Prinzipien, Kriterien und Indikatoren zur Sicherstellung und Überprüfung der Qualität in der humanitären Hilfe, Bonn, 2005.

- dass den NRO eine echte Beteiligung an der Koordination humanitärer Hilfsmaßnahmen (Planung, Durchführung, Mittelvergabe) in dem neuen System eingeräumt wird.

5. Integration der humanitären Hilfe in „integrierten VN-Missionen“

Die VN-Reform des humanitären Systems und die Stärkung der VN-Koordinationsrolle muss auch im Lichte einer weiter gefassten VN-Reformbemühung betrachtet werden, welche darauf abzielt, die politische Rolle der VN bei der Überwindung von Konflikt- und Kriegsszenarien effektiver zu gestalten und in ihrer politischen und operationellen Bedeutung wieder zu stärken. Bestandteil dieser Entwicklung sind das Konzept „Responsibility to Protect“, welches die VN legitimiert, zum humanitären Schutz massiv bedrohter Bevölkerungen in den Staaten politisch und militärisch zu intervenieren. Eine andere Komponente ist die Etablierung von so genannten „integrierten VN-Missionen“ in denen unter einer einheitlichen VN-Leitung und unter robustem militärischen Schutz (Chapter VII) humanitäre Hilfe, Wiederaufbau und Entwicklung in Konfliktländern koordiniert und auf ein gemeinsames politisches Ziel kohärent ausgerichtet werden soll.

Während eine partnerschaftliche Zusammenarbeit und Koordination zwischen zivilen Hilfsorganisationen und VN-Unterorganisationen in Naturkatastrophen ohne Konflikthintergrund grundsätzlich erstrebenswert ist, beobachten NRO mit großer Sorge die derzeitigen Bemühungen der Vereinten Nationen, humanitäre Hilfe als Teil einer politischen Gesamtstrategie in Konflikt- und Postkonfliktsituationen mit einzubeziehen. Hier ist eine eindeutige Abgrenzung der humanitären Maßnahmen von politisch-militärischen Zielsetzungen der Vereinten Nationen von entscheidender Bedeutung. In der Vergangenheit war in Konfliktsituationen oft zu beobachten, wie die Vereinten Nationen und andere politische Akteure in der Bevölkerung, bei kämpfenden Gruppierungen oder der nationalen Regierung ihre Akzeptanz verloren haben bzw. als parteiliche Intervention gesehen und angegriffen wurden, mit der Konsequenz nicht handlungsfähig zu sein. Hier haben nur im Konflikt unparteilich und unabhängig von der VN auftretende und wahrgenommene Hilfsorganisationen noch die Chance, humanitäre Hilfe zu leisten. Dieser „humanitäre Raum“ darf nicht zu Lasten einer vermeintlich effizienzsteigernden, politisch orientierten Kohärenz und Koordination verspielt werden, welche humanitäre Hilfe vom Erfolg oder Akzeptanz der politisch-militärischen Anstrengungen der VN abhängig macht

Bereits ohne eine derartige institutionelle Einbindung in so genannte „integrierte Missionen“ verschmelzen zivile Helfer und ausländische Streitkräfte in Ländern wie z.B. Afghanistan, Irak oder Somalia für die Bevölkerung heute schon zu einem gemeinsamen Feindbild mit schwerwiegenden Konsequenzen für die Sicherheit der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen von Hilfsorganisationen.

Die Bundesregierung und die EU werden aufgefordert, sich dafür einzusetzen:

- dass die Unabhängigkeit der humanitären Hilfe von politischer Einflussnahme in Konflikten gewährleistet bleibt, damit sie gemäß den humanitären Prinzipien geleistet werden kann und von den Konfliktparteien nicht als parteiliche Einmischung in den Konflikt gesehen wird (dieser Grundsatz muss auch dann gelten, wenn die Bundesregierung oder die EU selbst, z.B. im Rahmen von VN-Einsätzen, Akteure in einem Konflikt sind);
- dass die Koordination der humanitären Hilfe an erster Stelle die schnellere und wirksamere unparteiliche Hilfe für die vom Konflikt Betroffenen zum Ziel haben muss und nicht Bestandteil integrierter VN-Missionen zu politisch-militärischen „peace enforcement“ sein darf.