

Stellungnahme Bodo von Borries, Bereichsleiter im Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe Deutscher Nichtregierungsorganisationen

Öffentlichen Anhörung des Ausschusses Menschenrechte und Humanitäre Hilfe zum Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland 2018-2021

am 23. Januar 2023 im Deutschen Bundestag

Allgemeine Anmerkungen

Seit Jahren steigen die **weltweiten humanitären Bedarfe** stetig an. Zwar wachsen auch die zur Verfügung gestellten humanitären Mittel, sie können jedoch mit den Bedarfen nicht Schritt halten. Im Berichtszeitraum waren die Bedarfspläne laut UN OCHA insgesamt nur zwischen 50 Prozent (2020) und 64 Prozent (2019) gedeckt. Die Deckung von nationalen oder regionalen Einzelplänen variiert sehr stark. Die Kluft zwischen Bedarf und verfügbaren Mittel hat sich 2022 noch vergrößert und wird sich voraussichtlich auch 2023 fortsetzen.

Die **Transparenz bei Planung und Vergabe der Mittel** durch das Auswärtige Amt ist unzureichend. Im Aid Transparency Index 2022 erhält Deutschland nur ein „poor“ und ist damit auf dem siebtletzten Platz. Die Vierjahresberichte der Bundesregierung zur humanitären Hilfe reichen nicht aus. Sie informieren nicht zeitnah über Schwerpunktsetzungen, strategische Überlegungen und Mittelvergabe. Die teilweise unvollständigen Angaben im Financial Tracking System von UN OCHA sind kein Ersatz. Mangelnde Transparenz betrifft auch Angaben zu Reformthemen wie Lokalisierung und direkte oder möglichst direkte Finanzierung, vorausschauende humanitäre Hilfe oder Bargeld als Hilfsmodalität, die im Bericht der Bundesregierung nur am Rande behandelt werden. Wir halten eine **jährliche Berichterstattung** zur Mittelverwendung, sowie eine Veröffentlichung von Planzielen für humanitäre Programme und Unterstützung von Strukturen und Qualität angesichts der umfangreichen Mittel und des öffentlichen Interesses für angemessen und notwendig.

Die Bundesregierung ist zweitgrößter bilateraler humanitärer Geber. Wir begrüßen den deutlichen Anstieg der humanitären Mittel im Berichtszeitraum, sowie auch für 2022 und 2023. Aus unserer Sicht werden davon nicht genügend **Mittel in ausreichendes, langfristig gebundenes Personal im Auswärtigen Amt sowie die Strukturen und Qualität humanitärer Hilfe** investiert. Mittelfristig müssen die Mittel insgesamt sowie auch Verpflichtungsermächtigungen für mehrjährige Programme weiter angehoben werden. Die Bundesregierung sollte sich weiterhin dafür einsetzen, dass traditionelle wie neuere Geber mehr Mittel mit einer langfristigen Perspektive bereitstellen, um die Finanzierungslücke zu schließen.

Die Bundesregierung sollte noch stärker in die **Reduzierung der humanitären Bedarfe und die vorausschauende humanitäre Hilfe** auch auf lokaler Ebene investieren. Die Auswirkungen der Klimakrise, der langanhaltenden Konflikte und plötzlicher Naturereignisse oder Pandemien betreffen besonders vulnerable Menschen häufig gleichzeitig. Die Bundesregierung sollte die Einrichtung **ressortübergreifender Finanzierungstitel** für die Bereiche Katastrophenvorsorge, Frühwarnung, auch im Bereich von Gewaltkonflikten und Vertreibung, sowie Klimaanpassung prüfen. Zudem sollten diplomatische und gesellschaftliche Mittel und Instrumente zur Konfliktlösung in potenziellen humanitären Krisenregionen ausgebaut werden. Dazu wurden im Koalitionsvertrag die **Festlegung finanzieller und personeller ziviler Planziele** angekündigt. Generell sollte der Mitteleinsatz der einzelnen Ressorts in einzelnen Krisenländern auf einer gemeinsamen Analyse und Strategie beruhen und zivilgesellschaftliche Akteur_innen vor Ort frühzeitig einbeziehen. Über das bereits eingerichtete Instrument der gemeinsamen Analyse und Planung (GAAP) sollte ebenfalls regelmäßig berichtet werden.

Für die Förderung von Projekten im Ausland, insbesondere bei unmittelbarer Nothilfe in Kontexten mit offener Gewalt oder anderen Ausnahmesituationen, ist das deutsche Zuwendungsrecht nicht ausgelegt und erschwert eine dem Kontext angemessene und effiziente Förderung. Die Bundeshaushaltsordnung (BHO) und die Verwaltungsvorschriften (insbesondere die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung, ANBest-P) orientieren sich ausschließlich an den Anforderungen und Bedingungen für eine Vergabe in Inland. Zuwendungen im Ausland, insbesondere in Krisenregionen, erfordern daher umständliche Ausnahmeregelungen, die in mehrjährigen Prozessen für jeden Fördertitel neu vereinbart werden müssen. Die **Bundeshaushaltsordnung und die Verwaltungsvorschriften sollten daher dringend ergänzt werden**, beispielsweise durch einen zusätzlichen §44a BHO für Zuwendungen im Ausland oder Möglichkeiten der überjährlichen Mittel, Verlängerung der Verausgabungsfristen oder fremdsprachiges Antrags- und Berichtswesen in den ANBest-P. Auch eine nachhaltige Stärkung lokaler Akteur_innen, etwa durch direkte Finanzierung, wird durch die derzeitigen Förderbedingungen behindert, wenngleich die sogenannte Lokalisierung ein erklärtes Ziel der Bundesregierung ist.

Weiteren Reformbedarf sieht VENRO beim Auswärtigen Amt in der Verteilungspraxis der humanitären Mittel. Leider hat sich in diesem Berichtszeitraum die Konzentration bei der Mittelvergabe zugunsten der UN-Organisationen fortgesetzt. Der **prozentuale Anteil der Förderung von NRO** sank zunächst und verharrt seit ungefähr drei Jahren auf einem gleichbleibend niedrigen Niveau. 2020 waren es nur ca. 14 Prozent der humanitären Mittel, die direkt an Nichtregierungsorganisationen gingen, wie aus der Antwort auf eine Kleine Anfrage hervorgeht (Deutscher Bundestag, Drucksache 19/28303). Dies ist aus unserer Sicht völlig unzureichend und spiegelt nicht die Bedeutung der humanitären Arbeit wider, die Nichtregierungsorganisationen leisten. Nichtregierungsorganisationen sind verlässliche Partner, die flexibel und effizient auch in komplexen Kontexten wie Syrien, Jemen oder Mali arbeiten. Durch ihre Expertise und oft langjährige Präsenz genießen sie Akzeptanz und verlässlichen Zugang und stellen auch aufgrund von langfristigen Partnerschaften mit lokalen Organisationen eine bedarfsgerechte Unterstützung der lokalen Bevölkerung sicher.

Aus unserer Sicht sollten **mittelfristig 30 Prozent der humanitären Mittel für Projekte von Nichtregierungsorganisationen** bereitgestellt werden. Dies sollte über einen entsprechenden Haushaltsvermerk verpflichtend gemacht werden.

Zu den einzelnen Fragen der Fraktionen äußern wir uns wie folgt:

I. Zum Grand Bargain

Wir halten den Grand Bargain und die geplante dritte Phase (den Grand Bargain 3.0 ab Juni 2023) **weiterhin für eine einzigartige und notwendige Vereinbarung** zwischen den verschiedenen humanitären Akteursgruppen. Er soll zu einem effektiveren und effizienteren humanitären System beitragen, das den multiplen Krisen gerecht wird. Zwar konnten einige wichtige Verbesserungen beispielweise für ein einheitliches Berichtssystem oder bei der Steigerung von Bargeldleistungen erzielt werden. Ein systemischer Wandel blieb jedoch aus.

Mit dem Grand Bargain 2.0 wurde eine Fokussierung auf zwei ausgewählte Prioritäten, hochwertige Finanzierung sowie Lokalisierung und Partizipation, vorgenommen. Diese müssen fortgesetzt werden. Die vorgesehene Periode von zwei Jahren des Grand Bargain 2.0 bis Juni 2023 ist nicht ausreichend, um zu nachhaltigen Fortschritten in den prioritären Arbeitsbereichen zu gelangen. Aus unserer Sicht ist eine **längerfristige Fortführung** des Grand Bargain 3.0 daher angezeigt. Die Dauer könnte mit dem Zielpunkt zur Erreichung der Agenda für nachhaltige Entwicklung **bis 2030** synchronisiert werden.

Im Grand Bargain 3.0 sollte vor allem auf eine starke Verankerung auf nationaler und lokaler Ebene geachtet werden. Im Steuerungsgremium des Grand Bargain, der Facilitation Group, ist bisher ein Netzwerk von lokalen, nichtstaatlichen Akteur_innen vertreten. Zukünftig könnte die Facilitation Group auch für eine Regierung betroffener Länder oder beispielweise nationale Katastrophenschutzbehörde oder Vertreter_innen nationaler Referenzgruppen geöffnet werden. Zudem wäre es zu begrüßen, die Eminent Person des GB perspektivisch aus dem globalen Süden zu besetzen, um auch hier entsprechende Signale der Anerkennung zu senden.

Um bei ausgewählten Fragestellungen schneller politische Fortschritte zu erzielen, wurden mit dem Grand Bargain 2.0 neue Ausschüsse („caucuses“) gegründet. Drei dieser neuen Ausschüsse haben bereits Empfehlungen erarbeitet und verschiedene Dokumente zur Koordinierung von Bargeldleistungen, hochwertiger Finanzierung und der Rolle von Intermediären veröffentlicht. Offen bleibt bisher, wie diese Empfehlungen nun nachgehalten und umgesetzt werden.

Um einen echten Systemwandel in der humanitären Hilfe zu erreichen, müssen sich alle Akteur_innen der Verantwortung stellen, ihre eigene Rolle und die eigene Praxis zu überprüfen und anzupassen – auch über die Unterzeichnenden des Grand Bargain hinaus. Wir erwarten von der Bundesregierung, ihre **Verpflichtungen aus dem Grand Bargain umzusetzen**, ihr Engagement innerhalb der Strukturen des Grand Bargain, sowohl in der Facilitation Group als auch in den Ausschüssen, weiter zu intensivieren und bei anderen humanitären Akteur_innen, insbesondere anderen Geberstaaten, **für Mitwirkung zu werben**.

II. Internationale Organisationen und lokale Akteur_innen

Im Zentrum humanitärer Hilfe müssen stets die Betroffenen stehen – die Menschen, die in Notlagen geraten oder gedrängt werden. Lokale Akteur_innen, zum Beispiel lokale Graswurzelorganisationen, sind als erste vor Ort und leisten als sogenannte first responder unmittelbare Unterstützung. Lokale Nichtregierungsorganisationen, Kirchen oder andere gesellschaftliche Akteur_innen verfügen über Netzwerke vor Ort und kennen die Kontexte und Besonderheiten. Sie sind „second responder“, mobilisieren Unterstützung, vernetzen und leisten ebenfalls direkte Hilfe.

Das Selbsthilfepotenzial auf Ebene lokaler Gemeinden wird nicht ausgeschöpft, da first responder oder mittelbare lokale Institutionen vor Ort **kaum direkte Finanzierung** erhalten. Partnerschaften zwischen lokalen humanitären Akteur_innen und internationalen Nichtregierungsorganisationen und UN-Organisationen werden auch weiterhin Teil des humanitären Systems sein. Aber das Modell sollte sich verändern – hin zu langfristigen Partnerschaften „auf Augenhöhe“. Hier stehen die Unterstützung bei institutioneller Stärkung, der Zugang zu

Mitteln und politischer Advocacy im Vordergrund. Die Planung und Umsetzung von Projekten sollte möglichst unter Führung lokaler Akteur_innen erfolgen.

Die Mitgliedsorganisationen von VENRO sind sich der Wichtigkeit gleichberechtigter Partnerschaften bewusst und passen laufend ihre Arbeitsweisen und Prozesse an. Gemeinsam reflektieren wir über notwendige Veränderungen, auch mit Blick auf die eigene Rolle. Das Auswärtige Amt sollte in der Förderpraxis darauf achten, dass die Projekte partnerschaftlich mit lokalen Akteur_innen erarbeitet und umgesetzt werden. Dafür ist auch auf eine **angemessene Risikoteilung** zwischen Geber, internationalen und lokalen Organisationen zu achten. Sicherheitsrisiken und das Risiko einer Strafverfolgung aufgrund einer Ausübung humanitärer Tätigkeiten darf nicht allein bei lokalen Akteuren und die finanziellen Risiken nicht allein bei deutschen NGOs verbleiben.

Für eine flächendeckende partnerschaftliche Zusammenarbeit auf Augenhöhe müssen lokale Akteur_innen in allen internationalen und länderbasierten Koordinierungsmechanismen und Entscheidungsprozesse einbezogen werden und Führungsrollen übernehmen. Derzeit sind sie jedoch im gesamten internationalen humanitären System deutlich unterrepräsentiert. Die Bundesregierung sollte sich für die konsequente **Beteiligung lokaler Organisationen in allen humanitären Koordinierungsgremien und Entscheidungsprozessen** und den Abbau bestehender Hürden einsetzen.

Neben gleichberechtigten Partnerschaften ist auch der Zugang lokaler Organisationen zu **möglichst direkter Finanzierung** ein wichtiger Aspekt, um ein stärker lokal geführtes humanitäres System zu verwirklichen. Laut dem Global Humanitarian Assistance Report 2022 von Development Initiatives sank die direkte Finanzierung 2021 auf das niedrigste Volumen (302 Millionen US-Dollar) und den geringsten Anteil (1,2 Prozent) der gesamten internationalen humanitären Hilfe der letzten fünf Jahre. Dieser Anteil muss dringend gesteigert werden. Leider ermöglicht das Auswärtige Amt bisher keine direkte Finanzierung lokaler Organisationen. Das Auswärtige Amt muss entsprechende Voraussetzungen schaffen, damit gefestigte und professionelle nationale Organisationen auch direkte Mittel erhalten können. Dies ist auch eine Frage des politischen Willens.

UN-Instrumente wie die **Country-Based Pooled Funds (CBPF)** leisten ebenfalls einen Beitrag zur Stärkung lokaler Akteur_innen. Allerdings gibt es starke Schwankungen zwischen den einzelnen CBPFs, wie viele Mittel tatsächlich lokale Akteur_innen erreichen. Vor allem müssen lokale Akteur_innen stärker an den Entscheidungsstrukturen der CBPFs beteiligt werden. Auch andere Modelle, wie **von lokalen oder internationalen Nichtregierungsorganisationen verwaltete Pooled Funds**, machen Mittel für lokale Akteur_innen zugänglich und stärken die lokale Reaktionsfähigkeit in humanitären Krisen. Beispiele sind der neue Sahel Regional Fund, der START-Fund sowie der Lift-Fund. Die Bundesregierung sollte alternative Finanzierungsmodelle fördern und sich in deren Weiterentwicklung einbringen.

III. Wachsende Ernährungsunsicherheit

Die Klimakrise, eine steigende Anzahl langanhaltender Konflikte und auch die fortdauernden Auswirkungen der Covid-19-Pandemie, sowie die massiven Preissteigerungen bei Grundnahrungs- und Düngemitteln tragen zu einer massiven Verschlechterung der weltweiten Ernährungssicherheit bei. Im Rahmen der G7 wurden Anstrengungen unternommen, um der globalen Ernährungskrise zu begegnen, vor allem im Rahmen des G7 Famine Prevention and Humanitarian Crises Compact und der gegründeten Global Alliance for Food Security.

Die **vorausschauende humanitäre Hilfe** wird im Bericht der Bundesregierung besonders erwähnt. Hier hat sich die Bundesregierung als Vorreiter erwiesen und wird international anerkannt. Vorausschauendes Handeln ist nicht nur im Kontext der Ernährungssicherheit ein

sinnvoller Ansatz, sondern kann auch in klimabedingten Notsituationen (wie drohenden Extremwetterereignissen) und **auch in Konfliktkontexten** helfen, drohendes Leid abzuwenden. Die Umsetzung von vorausschauenden Ansätzen in Kontexten, die von Gewalt und bewaffneten Konflikten betroffen sind, bedarf weiterer Forschung, etwa zu Vorhersagemechanismen. Die G7-Außenminister_innen haben ein gemeinsames Konzept für das Monitoring und die Erhöhung der nationalen Beiträge für vorausschauende humanitäre Hilfe und Prävention von Hunger angekündigt. Die Bundesregierung hat bereits zugesagt, mindestens fünf Prozent der deutschen humanitären Hilfe für antizipative Ansätze bereitzustellen. Wir hoffen, dass der Ausschuss Menschenrechte und humanitäre Hilfe diese Verpflichtungen ebenfalls nachverfolgt. Im Rahmen der oben erwähnten jährlichen Berichte sollten entsprechende Daten veröffentlicht werden.

An den Verfahren der vorausschauenden humanitären Hilfe, beispielsweise zur Festlegung von Auslösemechanismen, müssen Nichtregierungsorganisationen stärker beteiligt werden. Sie verfügen häufig über etablierte Netzwerke und können **vorausschauende Ansätze gemeinsam mit lokalen Akteur_innen** entwickeln. Darüber hinaus sollte sich die Bundesregierung auf internationaler Ebene weiter dafür einsetzen, dass auch andere Geber ihre Investitionen in vorausschauende Hilfe intensivieren.

Auch die Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Betroffenen, Investitionen in eine nachhaltige Umgestaltung der Landwirtschaft und von Nahrungsmittelsystemen sowie die Unterstützung von Kleinbäuerinnen und -bauern sind wichtige Ansätze. Dabei müssen auch Lösungswege für wiederkehrende Nahrungsmittelkrisen in den fragilen Kontexten entwickelt werden. Dafür müssen humanitäre Hilfe, Friedensarbeit und Entwicklungszusammenarbeit gut aufeinander abgestimmt werden.

IV. Rolle Deutschlands

Deutschland ist als zweitgrößter bilateraler Geber ein wichtiger Akteur in der humanitären Hilfe. Insgesamt nehmen wir die Bundesregierung als prinzipienorientierten Geber wahr, der auch gegenüber anderen bilateralen oder multilateralen Gebern die Einhaltung humanitärer Prinzipien betont. Der Koordinierungsausschuss humanitäre Hilfe ist Ausdruck eines partnerschaftlichen Ansatzes des Auswärtigen Amtes und weiterer Ressorts mit den deutschen zivilgesellschaftlichen humanitären Akteuren. Der Austausch mit dem Ausschusses Menschenrechte und Humanitäre Hilfe hat sich bewährt. Die Bundesregierung könnte sich aus unserer Sicht jedoch noch stärker und sichtbarer in internationale Gestaltungsprozesse einbringen und Veränderungen anführen. Es wäre beispielsweise ein wichtiges Zeichen gewesen, wenn Deutschland das „Donor Statement on Supporting Locally Led Development“ vom 13. Dezember 2022 mitgezeichnet hätte, so wie zahlreiche andere Geber wie Frankreich, Großbritannien, Kanada, die Niederlande, Norwegen oder USAID.

Um seine Rolle als Player voll auszuschöpfen und eine schnelle und flexible Reaktion zu garantieren, sind **mehr Personalressourcen in den humanitären Referaten** im Auswärtigen Amt notwendig. Leider haben die Personalkapazitäten mit dem Mittelaufwuchs der letzten Jahre nicht Schritt gehalten: Mitarbeitende im Auswärtigen Amt verwalten durchschnittlich ein Vielfaches der Mittel im Vergleich zu Mitarbeitenden bei anderen großen humanitären Gebern (Deutscher Bundestag, Drucksache 19/23978). Einerseits gefährdet dies die zeitnahe Bearbeitung von Projektanträgen, andererseits fehlt es an Kapazitäten, um politische Prozesse eng zu begleiten und auf internationaler Ebene als gestaltender Akteur aufzutreten. Eine weitere Herausforderung ist das Fehlen von Mitarbeitenden an Botschaften mit Kenntnissen des humanitären Systems sowie praktischem Wissen zur Umsetzung der Hilfe in komplexen Situationen.

Der Ankündigung einer **feministischen Außen- sowie Entwicklungspolitik** folgend muss die Bundesregierung ihre Bestrebungen der letzten Jahre konkretisieren und konzeptuell zusammen mit der Zivilgesellschaft definieren, wie diese sich auch im Bereich der humanitären Hilfe niederschlägt. Mit dem Gender, Age, and Disability Marker hat das Auswärtige Amt bereits ein Instrument auf Projektebene eingeführt, um in diesem Bereich mehr Transparenz der geförderten Projekte zu etablieren. **Indikatoren und Daten zu Verbesserung von Repräsentanz in Entscheidungsgremien und der titelübergreifenden Vergabe von Mitteln** fehlen hingegen noch.

Die starken Auswirkungen von Terrorismusbekämpfung auf die humanitäre Arbeit sind in diversen Berichten gut dokumentiert (u.a. NRC, 2018: Principles under pressure). Die Probleme, Mittel in Krisenregionen zu transferieren, sind beispielsweise in Afghanistan und Myanmar schwerwiegend. Gerade in volatilen Kontexten haben die verschiedenen **Sanktionsregime** und unterschiedlichen Regelungen zu einer Verunsicherung seitens der Banken geführt, die sich negativ auf die Arbeitsfähigkeit von Nichtregierungsorganisationen ausgewirkt hat (sogenanntes De-Risking).

Wir begrüßen daher die neue Resolution 2664 des UN-Sicherheitsrats zur Einführung einer übergreifenden humanitären **Ausnahmeregelung für alle UN-Sanktionsregelungen**. Dies ist ein wichtiger Meilenstein, der nun auch auf europäischer und nationaler Ebene Berücksichtigung finden muss. Die Bundesregierung sollte darauf hinarbeiten, dass bei Bankenaufsicht und Großbanken Verständnis für die Bedürfnisse humanitärer Akteur_innen hergestellt wird, und sie sollte Nichtregierungsorganisationen weiterhin bei **Problemen im internationalen Zahlungsverkehr** unterstützen. Die Resolution 2664 soll in zwei Jahren überprüft werden. Die Bundesregierung sollte sich hierzu mit humanitären Nichtregierungsorganisationen abstimmen und für eine Fortführung der Resolution, gegebenenfalls in überarbeiteter Form, einsetzen.