

Antrag

der Abgeordneten Dr. Frithjof Schmidt, Claudia Roth (Augsburg), Omid Nouripour, Uwe Kekeritz, Tom Koenigs, Annalena Baerbock, Marieluise Beck (Bremen), Dr. Franziska Brantner, Agnieszka Brugger, Dr. Tobias Lindner, Cem Özdemir, Manuel Sarrazin, Jürgen Trittin, Doris Wagner, Kai Gehring und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Interministerielle Zusammenarbeit bei der Bewältigung der Fluchtkrise in Drittstaaten verbessern

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest,

die aktuellen Herausforderungen durch Flucht und Vertreibung erfordern neue Ansätze und verstärkte Kooperation zwischen Gebern, Aufnahmeländern, humanitären und Entwicklungsorganisationen sowie der Zivilgesellschaft und nicht zuletzt den Betroffenen selbst. Nach wie vor gelingt es Hilfsorganisationen kaum, die Grundversorgung der Flüchtenden zu gewährleisten. In den Nachbarländern der Konflikt-herde sind Infrastrukturen und Aufnahmekapazitäten überstrapaziert. Während der Bedarf für humanitäre Hilfe für die Flüchtlinge selbst kontinuierlich steigt, werden vielerorts längerfristige Strukturanpassungsmaßnahmen immer bedeutsamer, um die Resilienz der aufnehmenden Länder und Gemeinden zu stärken und damit auch den ankommenden Flüchtlingen bessere Lebensbedingungen zu ermöglichen. Dabei müssen auch menschenrechtliche Aspekte berücksichtigt werden, insbesondere was die rechtliche Stellung und Absicherung der Flüchtlinge angeht.

Die internationalen Geber müssen daher ihre Anstrengungen zur Unterstützung der Länder, die die Großzahl der Flüchtlinge weltweit aufnehmen, intensivieren. Insbesondere die frühzeitige Verzahnung von humanitären mit längerfristigen strukturbildenden Maßnahmen ist für die Aufnahmeländer wesentlich. Dies spiegelt sich auch in nationalen bzw. regionalen Planungsprozessen wider, wie z. B. dem Jordan Response Plan oder dem Lebanon Crisis Response Plan, mit denen Maßnahmen, die der lokalen Bevölkerung zugutekommen, mit Maßnahmen für die ankommenden Flüchtlinge verknüpft werden.

Der Kabinettsbeschluss vom 7. Oktober 2015 hat festgelegt, dass die Ressortverantwortung im Lenkungsausschuss „Bewältigung der Flüchtlingsslage“ im Bereich „Internationale Migrations- und Fluchtursachen“ zwischen dem Auswärtigen Amt (AA) und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) geteilt wird. Das AA ist demnach zuständig für die Bereiche Stabilisierung, Zivile Krisenprävention und Humanitäre Hilfe, während das BMZ für Übergangshilfe und Entwicklungszusammenarbeit verantwortlich zeichnet. Der Deutsche Bun-

destag begrüßt, dass, wenn auch viel zu spät, damit endlich eine zentrale und ressortübergreifende Koordinierung der Herausforderungen versucht wird. In der Vergangenheit hat die Koordinierung zwischen den verschiedenen Politikfeldern in großen Teilen versagt. Besonders deutlich wird das in der aktuellen Krise, insbesondere beim Übergang zwischen Humanitärer Hilfe, Übergangshilfe und Entwicklungszusammenarbeit.

Beim Übergang von Sofort- und Nothilfe zu langfristiger Entwicklungszusammenarbeit, der eigentlich durch die Übergangshilfe geschehen soll, kommt es immer wieder zu Koordinierungsproblemen, da die Instrumente in der Praxis nur schwer voneinander zu trennen sind und sinnvollerweise teils gleichzeitig anlaufen müssen. Dabei wird von einem Kontiguum (Nachbarschaft) statt einem Kontinuum der verschiedenen Instrumente ausgegangen, die jedoch unterschiedlichen Prinzipien und Logiken folgen. Dies wird deutlich etwa bei den derzeit entstehenden „neuen Städten“, Flüchtlingslager, die bereits wie auf Dauer angelegte Städte konzipiert werden müssten. Flüchtlingslager wie Zaatari in Jordanien mit fast hunderttausend Einwohnern werden viele Jahrzehnte bestehen bleiben und brauchen bereits von Anfang an eine sehr langfristige Planung und Abstimmung der Vielzahl vor Ort engagierter bi- und multilateraler Geber sowie der Institutionen der Partnerländer. Bereits in der Phase der unmittelbaren Nothilfe müssen langfristige Planungen etwa für Infrastrukturen wie Schulen, Drainagesysteme oder Verkehrssysteme mit den humanitären Maßnahmen verschränkt werden.

Beim Übergang von Sofort- über Nothilfe zu Übergangshilfe und Entwicklungszusammenarbeit hat es in der Vergangenheit immer wieder gehakt. So kam die Gemeinschaftsevaluierung von BMZ und AA „Die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland“ von 2011 zu dem Ergebnis, dass ein „Anschluss der Soforthilfe an die Übergangshilfe und der Übergangshilfe an die EZ bisher nur unzureichend“ funktioniert. Auch der DAC Peer Review von 2010 kam zu dem Schluss, dass Probleme beim Schnittstellenmanagement mit Ressortstreitigkeiten statt einem konzertierten „Ziehen an einem Strang“ fortbestehen würden. Infolge der in 2012 in Kraft gesetzten Vereinbarung über die Aufgabenteilung wurde die Abgrenzung zwar klarer gezogen und führte das AA für sein Ressort ein Konzept für die Humanitäre Hilfe ein. Ein ressortübergreifendes Konzept mit einem Whole-of-Government-Ansatz liegt jedoch bis heute nicht vor. Dementsprechend warnte der Dachverband der entwicklungspolitischen Nichtregierungsorganisationen Venro davor, dass durch Neustrukturierung der Instrumente die bisherige Schnittstellenproblematik lediglich verschoben werde. Dies bestätigt nun auch der „DAC-Prüfbericht über die Entwicklungszusammenarbeit: Deutschland 2015“ der OECD, der die Bundesregierung für mangelnde Klarheit bei der Übergangsphase kritisiert, insbesondere, da „die Instrumente und Partnerschaften, auf denen sie basiert, nicht eindeutig dargelegt werden“ (S. 87). Zusammenfassend heißt es im Bericht: „Die fehlende Klarheit im Hinblick auf die Übergangsstrategie des BMZ schränkt Deutschlands Möglichkeiten ein, ganzheitliche Reaktionen auf anhaltende Krisen und Übergangssituationen systematisch zu unterstützen“ (S. 87). Es wird deutlich, dass, so lange die beiden Häuser jeweils für ihre Instrumente eigene Strategien vorlegen, ein reibungsloser Übergang nicht gegeben sein kann.

Die Bundesregierung muss hier mit gutem Beispiel vorangehen und zumindest die regierungsinterne Abstimmung deutlich besser als bisher koordinieren. Dazu gehört auch ein von der jeweiligen deutschen Auslandsvertretung vor Ort koordinierter kohärenter Auftritt der Bundesregierung gegenüber den Partnerländern und den anderen Gebern. Alle Angehörigen einer deutschen Auslandsvertretung müssen als Vertreter der Bundesregierung und nicht etwa eines einzelnen Ressorts auftreten. Einem kohärenten Auftritt ebenso nicht dienlich ist die Tatsache, dass mit zahlreichen Partnerländern entwicklungspolitische Regierungsverhandlungen geführt werden, die le-

diglich die aus dem BMZ-Haushalt stammenden Mittel betreffen, ohne dass die Mittel und Maßnahmen anderer Häuser wie des BMWi, des BMELV oder des BMUB mit einbezogen werden. Auch werden die Botschaften immer wieder nicht von Aktivitäten anderer Ministerien in den Ländern informiert. Mit einem solchen Ansatz wird die Inkohärenz des Handelns der Bundesregierung auch nach außen sichtbar und beeinträchtigt Effektivität und Effizienz des Einsatzes deutscher Mittel.

Der Deutsche Bundestag sieht aufgrund der aktuellen Krisensituation sowie des damit verbundenen stark gestiegenen Mittelbedarfs und des Anstiegs der Mittel in den Einzelplänen des AA und des BMZ die dringende Notwendigkeit die Abstimmung zwischen den Ressorts und durch eine kohärente Vergabe zu verbessern. Auf diese Weise wird nicht nur die Verständigung auf gemeinsam für relevant erachtete Projekte vorangetrieben, sondern es kann sich auch von vornherein auf ein sinnhaftes Ineinandergreifen des Engagements der verschiedenen Ministerien verständigt werden.

Um die Abstimmungsschwierigkeiten von AA und BMZ in der Unterstützung von Staaten bei der Bewältigung der Versorgung von Flüchtlingen zu beheben, die Zusammenarbeit beider Bundesministerien zu stärken sowie um die starken Mittelaufwüchse besser zu koordinieren, fordert der Deutsche Bundestag mit dem Haushalt 2016 die Einrichtung einer Task Force zwischen beiden Bundesministerien zur Unterstützung von Drittstaaten bei der humanitären Bewältigung der Fluchtkrise einzurichten. Dieses Gremium soll die Maßnahmen der Bundesregierung an der Schnittstelle von humanitärer Hilfe, Übergangshilfe und langfristigen Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit besser koordinieren.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf:

- aufgrund des enormen Anstiegs von humanitären Flüchtlingskrisen überall auf der Welt die Abstimmung zwischen dem BMZ und dem AA bei der Unterstützung von Drittstaaten bei der humanitären Bewältigung der Fluchtkrise zu stärken und alle bestehenden Instrumente, insbesondere bei der Zusammenarbeit im Bereich des Übergangs von der humanitären Hilfe zur langfristigen Entwicklungszusammenarbeit besser aufeinander abzustimmen;
- auf Regierungsebene eine Task Force von AA und BMZ zur Unterstützung von Drittstaaten bei der humanitären Bewältigung der Fluchtkrise einzurichten und diese mit entsprechenden Mitteln auszustatten;
- einen ganzheitlichen Ansatz der deutschen humanitären Hilfe zu gewährleisten und dementsprechend ein ressortübergreifendes und umfassendes Konzept für die humanitären Instrumente vorzulegen;
- dabei sicherzustellen, dass das BMZ transparenter darstellt, wie die Mittel für die Übergangshilfe und die Sonderinitiativen genau eingesetzt werden;
- dafür Sorge zu tragen, dass die Mittel, die für die Bewältigung der Flüchtlingskrisen in Drittstaaten bereitgestellt werden, vorhersehbarer, besser planbar und leichter zugänglich werden;
- bessere Abstimmung innerhalb der betroffenen Botschaften vor Ort sicherzustellen, so dass alle Angehörigen einer deutschen Auslandsvertretung als Vertreter der Bundesregierung und nicht eines einzelnen Ressorts auftreten.

Berlin, den 23. November 2015

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

