

## **Beschlussempfehlung und Bericht**

### **des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe (17. Ausschuss)**

**zu dem Antrag der Abgeordneten Tom Koenigs, Omid Nouripour, Luise Amtsberg,  
weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
– Drucksache 18/8619 –**

### **Eine Menschheit, gemeinsame Verantwortung – Für eine flexible, wirksame und zuverlässige humanitäre Hilfe**

#### **A. Problem**

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN verweist in ihrem Antrag auf die weltweite Zunahme humanitärer Krisen, deren Ausmaß seit dem Zweiten Weltkrieg noch nie so hoch gewesen sei wie heute. Gleichzeitig werde die Kluft zwischen dem humanitären Bedarf und den zur Verfügung stehenden Mitteln immer größer.

Vor diesem Hintergrund stelle sich die Aufgabe, sowohl durch eine flexiblere und zuverlässige Finanzierung sowie größere politische Unterstützung die lebensrettende humanitäre Nothilfe zu stärken als auch eine nachhaltige Krisenprävention zu betreiben und sicherzustellen, dass humanitäre Hilfsleistungen von Maßnahmen im Bereich der Umsetzung der Nachhaltigkeits- und Entwicklungsziele (SDGs), der Katastrophenvorsorge und der Entwicklungszusammenarbeit flankiert würden. Zudem müssten lokale Kapazitäten gestärkt, die Zusammenarbeit der Helfer verbessert und Fluchtbewegungen nicht nur mit Nothilfe, sondern auch mit Möglichkeiten zur legalen und geordneten Migration, Kontingentlösungen und fairen Asyl- und Aufnahmeverfahren begegnet werden.

Im Rahmen des im Mai 2016 in Istanbul stattgefundenen Humanitären Weltgipfels der Vereinten Nationen habe VN-Generalsekretär Ban-Ki Moon einen Reformprozess angestoßen, den Deutschland als einer der wichtigsten humanitären Geber entschlossen unterstützen müsse.

In dem Antrag werden konkrete politische Forderungen an die Bundesregierung gestellt, die unter anderem aufgefordert werden soll,

- dem weltweit steigenden finanziellen Bedarf bei der humanitären Hilfe Rechnung zu tragen und dabei die Mittel, die für akute Notsituationen verfügbar sind, zu erhöhen,
- mindestens 30 % der Mittel für humanitäre Hilfe in Zukunft ohne Zweckbindung zu vergeben,

- die geltenden Regelungen zur Vermeidung von Doppelförderung in Bezug auf humanitäre und Übergangshilfe zu vereinfachen,
- die Planbarkeit der humanitären Hilfe zu erhöhen, indem finanzielle Zusagen an Partnerorganisationen in weit stärkerem Maße als bisher im Voraus und über mehrere Jahre hinweg getroffen werden, sowie
- auf sich abzeichnende Krisen frühzeitig mit klaren und kohärenten diplomatischen Initiativen zu reagieren, dabei die internationalen Institutionen einzubeziehen und die entsprechenden Kapazitäten zur zivilen Krisenprävention auf nationaler und internationaler Ebene weiter auszubauen.

### **B. Lösung**

**Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.**

### **C. Alternativen**

Annahme des Antrags.

### **D. Kosten**

Wurden im Ausschuss nicht erörtert.

### **Beschlussempfehlung**

Der Bundestag wolle beschließen,  
den Antrag auf Drucksache 18/8619 abzulehnen.

Berlin, den 30. November 2016

### **Der Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe**

**Michael Brand**  
Vorsitzender

**Frank Heinrich (Chemnitz)**  
Berichtersteller

**Dr. Ute Finckh-Krämer**  
Berichterstellerin

**Inge Höger**  
Berichterstellerin

**Tom Koenigs**  
Berichtersteller

## **Bericht der Abgeordneten Frank Heinrich (Chemnitz), Dr. Ute Finckh-Krämer, Inge Höger und Tom Koenigs**

### **I. Überweisung**

Der Deutsche Bundestag hat den Antrag auf **Drucksache 18/8619** in seiner 174. Sitzung am 2. Juni 2016 erstmals beraten und an den Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zur federführenden Beratung sowie an den Auswärtigen Ausschuss zur Mitberatung überwiesen.

### **II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage**

Die Antragsteller verweisen auf das seit dem Zweiten Weltkrieg nicht mehr gekannte Ausmaß humanitärer Krisen, durch das nicht nur die direkt betroffenen Länder und auch die internationale Gemeinschaft überfordert würden, sondern dass auch dazu führe, dass die Kluft zwischen dem humanitären Bedarf und den zur Verfügung stehenden Mitteln trotz aller Anstrengungen immer größer werde. Die Hauptursache für diese Notlage seien Kriege und Konflikte, wobei vielerorts auch das humanitäre Völkerrecht missachtet werde. Seit 2004 habe sich der Bedarf an humanitärer Hilfe auf jährlich 20,1 Milliarden Dollar versechsfacht, wovon 2015 jedoch 7,2 Milliarden Dollar ungedeckt geblieben seien.

VN-Generalsekretär Ban-Ki Moon habe anlässlich des Humanitären Weltgipfels der Vereinten Nationen am 23. und 24. Mai 2016 in Istanbul darauf hingewiesen, dass humanitäre Hilfe politisches Handeln nicht ersetzen könne. So müsse die Politik dafür sorgen, dass Konflikte und Krisen gar nicht erst ausbrächen, gegen Natur- und Klimakatastrophen rechtzeitig Vorsorge getroffen werde, das humanitäre Völkerrecht und die Flüchtlingskonvention respektiert würden und die Betroffenen durch Arbeits- und Bildungsmöglichkeiten in die Lage versetzt würden, ihr Schicksal selbst in die Hand zu nehmen.

Es stelle sich die Doppelaufgabe, einerseits die lebensrettende Nothilfe zu stärken, die nicht nur einer flexibleren und zuverlässigeren Finanzierung sowie größerer politischer Unterstützung bedürfe, sondern bei der bereits viel gewonnen sei, wenn das geltende humanitäre Völkerrecht respektiert würde, wofür Deutschland bis hin zur strengerer Kontrolle der eigenen Rüstungsexporte mit aller Kraft eintreten müsse. Gleichzeitig müssten sich Regierungen stärker für Krisenprävention einsetzen und sicherstellen, dass humanitäre Hilfsleistungen von Maßnahmen zur Umsetzung der Nachhaltigkeits- und Entwicklungsziele (SDGs), der Katastrophenvorsorge und der Entwicklungszusammenarbeit, der Stärkung lokaler Kapazitäten und der Verbesserung der Zusammenarbeit der Helfer flankiert würden. Zudem müssten Fluchtbewegungen nicht nur mit Nothilfe, sondern auch mit Möglichkeiten zur legalen und geordneten Migration, Kontingentlösungen und vor allem fairen Asyl- und Aufnahmeverfahren begegnet werden.

Der VN-Generalsekretär habe versucht, mit dem humanitären Gipfel einen Reformprozess anzustoßen, den Deutschland nun entschlossen unterstützen müsse. Angela Merckels Teilnahme am Gipfel in Istanbul sei ein positives Signal gewesen, allerdings seien konkrete politische Ansagen und Reformvorhaben von der deutschen Delegation nicht zu hören gewesen. Die Bundesregierung sei wie so oft vage geblieben und habe damit die Chance verspielt, zu einer grundlegenden Reform des internationalen humanitären Systems konstruktiv beizutragen.

Diese Zurückhaltung sei angesichts des Ausmaßes der Katastrophen fehl am Platz. Die internationale Gemeinschaft werde sehr viel mehr finanzielles und politisches Engagement zeigen müssen, damit das Leid der betroffenen Menschen gelindert werden könne. Deutschlands Handeln habe international Gewicht, auch weil es einer der wichtigsten humanitären Geber sei. Es solle deshalb mit gutem Beispiel vorangehen und die notwendigen Reformen anstoßen und auch selbst umsetzen, wodurch die Qualität der humanitären Hilfe verbessert und ihre Wirkung gestärkt werden könne.

In dem Antrag werden konkrete Forderungen gegenüber der Bundesregierung erhoben. So soll sie aufgefordert werden,

1. dem weltweit steigenden finanziellen Bedarf bei der humanitären Hilfe Rechnung zu tragen und dabei die Mittel, die für akute Notsituationen verfügbar sind, zu erhöhen;
2. mindestens 30 % der Mittel für humanitäre Hilfe in Zukunft ohne Zweckbindung zu vergeben;
3. die geltenden Regelungen zur Vermeidung von Doppelförderung in Bezug auf humanitäre und Übergangshilfe zu vereinfachen;
4. die Planbarkeit der humanitären Hilfe zu erhöhen, indem finanzielle Zusagen an Partnerorganisationen in weit stärkerem Maße als bisher im Voraus und über mehrere Jahre hinweg getroffen würden;
5. auf sich abzeichnende Krisen frühzeitig mit klaren und kohärenten diplomatischen Initiativen zu reagieren, dabei die internationalen Institutionen einzubeziehen und die entsprechenden Kapazitäten zur zivilen Krisenprävention auf nationaler und internationaler Ebene weiter auszubauen;
6. sicherzustellen, dass das humanitäre Völkerrecht bei allen Militäreinsätzen, an denen die Bundeswehr direkt oder indirekt beteiligt ist, unbedingt eingehalten werde;
7. die Initiative zur Stärkung und Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts der Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung konstruktiv und aktiv zu unterstützen;
8. sich aktiv für die Umsetzung der Resolution 2286 (2016) des VN-Sicherheitsrates vom 3. Mai 2016, die Angriffe auf medizinisches Personal verurteilt, einzusetzen und die Safe Schools Declaration („Lucens-Guidelines“) zum Schutz von Bildungseinrichtungen in bewaffneten Konflikten endlich zu unterzeichnen;
9. keine Rüstungsgüter in Gebiete zu exportieren, in der diese zur Verletzung des Humanitären Völkerrechts eingesetzt würden oder eine Verletzung nicht ausgeschlossen werden könne;
10. sich für ein neues Rahmenabkommen zur globalen Lasten- und Aufgabenteilung in Bezug auf den Umgang mit Flucht und Vertreibung einzusetzen, z. B. im Rahmen des Treffens der VN-Generalversammlung zu „Addressing Large Movements of Refugees and Migrants“, das am 19. September 2016 stattfindet;
11. legale Zugangswege in die EU für Schutzsuchende zu stärken, einschließlich Familienzusammenführung, humanitärer Visa und Arbeits- und Bildungsmöglichkeiten sowie Schutzangeboten für Menschen, die nicht unter die Flüchtlingskonvention fielen;
12. Staaten in krisenanfälligen Regionen bei der Entwicklung von Asylgesetzen und Rechtsstandards zu unterstützen, die die Aufenthaltsbedingungen und den Schutz von Menschen auf der Flucht verbesserten, so dass z. B. Arbeit und Ausbildung auch für Flüchtlinge zugänglich seien;
13. im Sinne des Prinzips „leave no one behind“ sicherzustellen, dass besonders gefährdete Gruppen wie Menschen auf der Flucht, Menschen mit Behinderungen, Frauen, Kinder und alte Menschen in gleichem Maße Zugang zu humanitären Hilfsleistungen hätten;
14. das beim Humanitären Weltgipfel neu aufgesetzte Hilfspaket zur Finanzierung von Bildung in Krisen und Konflikten „Education Cannot Wait“ noch im laufenden Jahr durch eine Anschubfinanzierung von mindestens 50 Millionen Euro zu unterstützen;
15. die „Strategie des Auswärtigen Amtes zur humanitären Hilfe im Ausland“ von 2012 zu aktualisieren, regelmäßig, umfassend und unabhängig evaluieren zu lassen und darüber zu berichten;
16. die personellen Kapazitäten des Auswärtigen Amtes zur Gestaltung und Koordination der humanitären Hilfe, auch in den Botschaften vor Ort, zu erweitern;
17. die bestehenden Instrumente der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit, insbesondere am Übergang von der Nothilfe zu längerfristigen Maßnahmen besser und flexibler aufeinander abzustimmen;
18. einen ganzheitlichen Ansatz der deutschen humanitären Hilfe, wie im OECDDAC Peer Review Bericht zur deutschen Entwicklungszusammenarbeit von 2015 gefordert, zu gewährleisten, und dementsprechend ein umfassendes ressortübergreifendes Konzept für die humanitäre Hilfe und ihre Instrumente vorzulegen.

### III. Stellungnahme des mitberatenden Ausschusses

Der **Auswärtige Ausschuss** hat den Antrag auf Drucksache 18/8619 in seiner 70. Sitzung am 8. Juni 2016 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE LINKE. Ablehnung empfohlen.

### IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe** hat den Antrag auf Drucksache 18/8619 in seiner 74. Sitzung am 30. November 2016 beraten. Er empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, den Antrag abzulehnen.

Die **Fraktion der CDU/CSU** legte dar, dass es nach dem Humanitären Weltgipfel nicht darum gehen könne, ein neues Institut zu errichten, sondern dass vor dem Hintergrund von mehr als 1000 Selbstverpflichtungen der anwesenden Staaten vor allem ein internationaler Überprüfungsmechanismus geschaffen werden müsse. Inhaltlich sei es zwar zutreffend, dass dafür gesorgt werden müsse, dass die zur Verfügung gestellten Mittel auch in die richtigen Hände gelangten und keine korrupten Regime unterstützt würden. Es habe jedoch in den letzten Jahren eine sehr gut funktionierende Arbeitsteilung zwischen dem Auswärtigem Amt und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit gegeben. Es sei daher auch falsch, die bisherigen Umstände bei der Handhabung der humanitären Hilfe als „defizitär“ zu bezeichnen.

Die **Fraktion der SPD** betonte, dass es Aufgabe des Koordinierungsausschusses Humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt sei, das notwendige Follow-up zum Humanitären Weltgipfel zu leisten und eine Konzeption für die deutsche humanitäre Hilfe vorzulegen. Diese Arbeit finde auch bereits statt, weshalb es falsch sei zu behaupten, dass das Thema nicht behandelt werde. Deutschland sei vielmehr in Sachen humanitärer Hilfe international in doppelter Hinsicht führend: So kämen nicht nur 1,2 Milliarden Dollar der weltweit für humanitäre Hilfe geleisteten 10 Milliarden Dollar aus Deutschland. Auch mit Blick auf die inhaltlichen Konzepte habe Deutschland in Istanbul maßgeblich mitgewirkt, was sich im „Grand Bargain“, dem Pakt für mehr Wirksamkeit der humanitären Hilfe, auch niedergeschlagen habe. Zwar sei es immer die Mühe wert, über künftige Initiativen und die Frage von Konzepten nachzudenken. Insgesamt sei man jedoch gut aufgestellt und befinde sich auf einem guten Weg.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** stellte fest, dass Deutschland im Rahmen des Humanitären Weltgipfels in Istanbul zwar für das quantitative Ausmaß seiner humanitären Hilfe gelobt worden sei, es jedoch keine Konzepte zur Verbesserung der Qualität der humanitären Hilfe vorgelegt habe, was auch daran liege, dass der Bundesregierung bisher ein umfassendes, ressortübergreifendes Evaluationsinstrument für humanitäre Hilfe fehle. Mit dem Antrag wolle sie erreichen, dass die Bundesregierung sich am internationalen Diskussionsprozess beteilige und mit einem Institut für humanitäre Hilfe, wie es bereits für Menschenrechte existiere, möglicherweise auch institutionelle Konsequenzen ziehe. Der Koordinierungsausschuss Humanitäre Hilfe, dessen Arbeit man keineswegs abwerten wolle, sei von seiner Zusammensetzung her nicht in der Lage, einen Think Tank zu etablieren und entsprechende strategische Unterstützung zu leisten. Die Erfüllung der katalogisierten Selbstverpflichtungen der Staaten würde durch das OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs der UN) kontrolliert. Auch der Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung habe eine Evaluierungsinstitution für seine Projekte zur Stärkung der Resilienz der betroffenen Hilfsempfänger geschaffen, was bei der humanitären Hilfe jedoch fehle.

Berlin, den 30. November 2016

**Frank Heinrich (Chemnitz)**  
Berichterstatter

**Dr. Ute Finckh-Krämer**  
Berichterstatteerin

**Inge Höger**  
Berichterstatteerin

**Tom Koenigs**  
Berichterstatter



