
Vergessene Krisen – CHA Statement

Statement zur öffentlichen Anhörung am 18. Dezember 2024

Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Von Ralf Südhoff, Centre for Humanitarian Action (CHA)



I. Einführung

Vergessene Krisen sind eine zentrale Priorität in der humanitären Hilfe, welche gemäß den humanitären Prinzipien in der **Pflicht steht, Menschen in Not nach ihren größten Bedarfen zu unterstützen**. Nach den Prinzipien der Menschlichkeit und Unparteilichkeit sollte dies ohne Ansehen der Person wie auch der Region des Krisengebiets erfolgen und Finanzierungsentscheidungen damit auch unabhängig von den mit dieser Region verbundenen Interessen eines Geberlandes fallen.

Dennoch kommt es regelmäßig zu „Vergessenen Krisen“, die deutlich unterfinanziert, begrenzt politisch oder diplomatisch begleitet oder medial beleuchtet werden. Zentrale Kriterien für die Definition solcher vergessenen Krisen haben Akteure wie ECHO / Europäische Kommission, der UN-Fond CERF, für Vertreibungskrisen das Norwegian Refugee Council (NRC) sowie mit Blick auf mediale Aufmerksamkeit CARE International erstellt (siehe Tabelle 1a und b).¹

	ECHO (2024)	CERF (2024)	NRC (2023)	CARE (2023)
Titel	Forgotten Crises Assessment (last updated: 05.01.2024)	Underfunded Emergencies (2 nd round 2024)	The world's most neglected displacement crises 2023	„Breaking the Silence“: Zehn humanitäre Krisen, die 2023 keine Schlagzeilen machten
Maßnahme	Identifizierung von „vergessenen Krisen“ durch das „Foreign Crises Assessment“ und Einsatz von 15% seiner Finanzmittel für diese Krisen	Identifizierung „unterfinanzierter Krisen“ 2x im Jahr und Bereitstellung von Mitteln (zuletzt US\$ 100 Mio) für diese.	Identifizierung und Veröffentlichung einer jährlichen Liste der „am meisten vernachlässigten Vertreibungskrisen“	Veröffentlichung eines jährlichen Berichts zu den „humanitären Krisen mit der geringsten Berichtserstattung“
Indikatoren	Kombination aus qualitativen & quantitativen Bewertungen: INFORM-Risiko- und Severity-Index, mediale Berichterstattung, humanitäre Hilfe pro Kopf & qualitative Bewertung durch Expert*innen der Kommission	Kombination aus quantitativen und qualitativen Daten: INFORM Risk und Severity Index, Indizes zu Frühwarnung, Konflikten und Ernährungsunsicherheit, Finanzierungsdaten des OCHA FTS, Beratungen mit der Underfunded Working Emergencies Group (UFEWG)	Große Vertreibungskrisen mit >200.000 Vertriebenen werden ausgewählt. Diese werden mit der Zahl der Medienartikel über die Krise, dem politischen Willen, eine Lösung zu finden, und der Finanzierungsdeckung der humanitären Bedarfe verglichen.	Länder, in denen mind. 1 Mio Menschen durch eine Krise betroffen sind, werden in Kombination mit der Zahl der Medienartikel zu diesen Krisen analysiert.

Tabelle 1a: Indizes zu vergessenen Krisen und ihre Indikatoren

¹ https://www.chaberlin.org/wp-content/uploads/dlm_uploads/2023/07/2023-04-cha-vergessene-krisen-togode-web.pdf

ECHO (2024)	CERF (2024)	NRC (2023)	CARE (2023)
			Angola
			Sambia
	Burundi		Burundi
			Senegal
			Mauretanien
		Zentralafrikanische Republik	
Kamerun			
Burkina Faso			
Uganda			Uganda
			Simbabwe
Demokratische Republik Kongo		Demokratische Republik Kongo	
Nigeria			
Südsudan		Südsudan	
Mali			
Algerien			
Bangladesch			
Myanmar			
Philippinen			
Irak			
Libanon			
Haiti			
[Zentralamerika]		Honduras	
	Jemen		
	Äthiopien		
	Mozambique		
	Malawi		
		Niger	
		Tschad	
		Sudan	

Tabelle 1b: Liste der vergessenen Krisen und genannte Länder. Anmerkung: Rot – in vier Listen, Gelb – in drei Listen, Blau – in zwei Listen, Grün – in einer Liste.

Auch die Bundesregierung hat sich den vergessenen Krisen in den vergangenen Jahren verpflichtet. Dies beinhaltete die Unterstützung von öffentlichen Kampagnen zum Thema sowie die Zielvorgabe einer anteiligen Förderung vergessener Krisen aus dem deutschen humanitären Budget. Die Unterstützung der Kampagnenarbeit lief jedoch im Jahr 2024 aus. **Eine detaillierte Analyse der Förderung vergessener Krisen durch die Bundesregierung ist im Detail leider nicht möglich, da Regierungsstellen hierzu keine länderbezogenen Daten zur Verfügung stellen konnten.** Der letzte Bericht der Bundesregierung zur humanitären Hilfe datiert aufgrund seines Vierjahresrhythmus von 2022 und deckt lediglich den Zeitraum 2017-2021 ab. **Eine bessere Beurteilung** der deutschen humanitären Hilfe zur Frage vergessener Krisen und weiterer zentraler Themen würde deutlich **erleichtert, wenn das Parlament wie in anderen Sektoren üblich eine jährliche oder zweijährliche Berichterstattung** zur

deutschen humanitären Hilfe anfordern würde. Die im weiteren geteilten Daten und Grafiken basieren daher weitgehend auf CHA-Analysen der international zum Teil verfügbaren Daten.

Ia. Zum Thema Ursachen für vergessene Krisen sowie die Rolle neuer und traditioneller Medien in diesem Kontext (Fragen AfD / FDP) ist im öffentlichen und parlamentarischen Diskurs festzustellen, dass sowohl die **Relevanz vergessener Krisen wie auch das Prinzip einer bedarfsorientierten humanitären Hilfe zunehmend in Frage gestellt werden**. Hier spielen **rechtspopulistische Narrative** vermeintlich selbstverschuldeter Ursachen für humanitäre Krisen, für die Staaten wie Deutschland entsprechend keine Verantwortung zu übernehmen hätten einschließlich der Leugnung des menschengemachten Klimawandels oder auch der Delegitimierung von Migrationsmotiven trotz einer Zuwanderung weitestgehend aus Kriegs- und Konfliktgebieten eine zentrale Rolle. Die **Instrumentalisierung von sozialen Medien und die De-Legitimierung traditioneller Medien** und ihrer Berichterstattung über diese Themenkomplexe trägt hierzu erheblich bei.

Jedoch **auch in der politischen Mitte verfangen zunehmend entsprechende Narrative** und wird die Linderung der Not von Menschen nach humanitären Bedarfen und damit auch insbesondere in vergessenen Krisen vermehrt in Frage gestellt. Forderungen beispielsweise nach einer Reduzierung der humanitären Hilfe bei ihrer gleichzeitigen Fokussierung nur noch auf Staaten, welche die Allianz gegen Russland im Ukraine-Konflikt unterstützen, stehen für eine **politische Instrumentalisierung** der humanitären Hilfe und einer **bedarfsorientierten Förderung insbesondere vergessener Krisen diametral entgegen**². Institutionen wie dem Auswärtigen Amt und deutschen humanitären Akteur*innen kommen daher eine große Verantwortung zu, das Prinzip der Bedarfsorientierung und der Förderung vergessener Krisen zu verteidigen.

II. Implikationen der Strategie des Auswärtigen Amtes mit Blick auf vergessene Krisen (CDU / CSU)

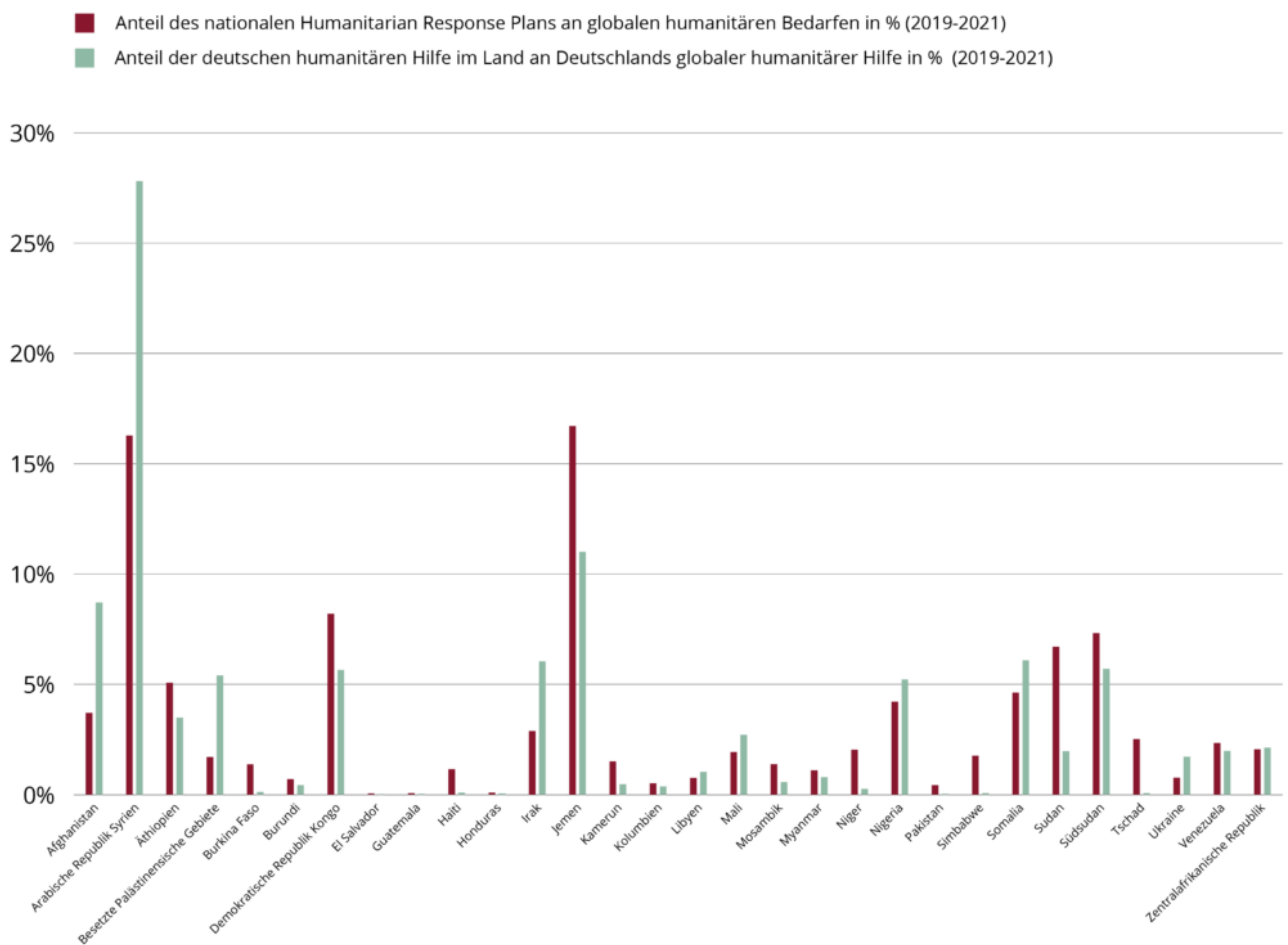
Auch die neue humanitäre Strategie des Auswärtigen Amtes benennt wie in der Vergangenheit vergessene Krisen als Priorität und erklärt explizit: „Für uns gibt es keine vergessenen Krisen.“³ Dies ist einerseits im Einklang mit Aussagen der Strategie, die deutsche humanitäre Hilfe bleibe prinzipien- und bedarfsorientiert, womit eine gezielte Finanzierung vergessener Krisen automatisch einhergehen müsste. Dies steht andererseits im **Widerspruch zum Ziel einer humanitären Strategie, welche anders als ihre Vorgänger gezielt in den Kontext übergeordneter sicherheits- und migrationspolitischer Ziele gestellt wird und künftig prioritär den Interessen Europas dienen soll**. Bei der Vorstellung der humanitären Strategie am 26. September 2024 im AA erklärte Staatssekretärin Baumann:

„(...) die Zahlen gehen nach oben, die Mittel nach unten. (...) Und was bedeutet dieser Konflikt ganz konkret für uns? Für uns ganz klar eine noch bessere Fokussierung auf die Krisen, die auch Auswirkungen hier auf die Situation in Europa und in Deutschland haben können. Also klassisch gesprochen: Wir müssen eine Priorisierung vornehmen.“

² <https://www.tagesspiegel.de/politik/gelb-gruner-streit-um-baerbocks-haushalt-wie-die-fdp-das-aussenministerium-stutzen-will-11736275.html>

³ Strategie des Auswärtigen Amtes zur humanitären Hilfe im Ausland, S.12; <https://www.auswaertiges-amt.de/resource/blob/2672932/fef4c5f5a3e45433d68287e91e67f582/2024-strategie-huhi-data.pdf>

Die neue Strategie **droht damit eine Zeitenwende der deutschen humanitären Hilfe einzuleiten**, wenn dies Vorhaben so konsequent umgesetzt würde. Zwar nahmen wechselnde Bundesregierungen auch in der Vergangenheit punktuell politisch motivierte Priorisierungen vor, beispielsweise zur Unterstützung syrischer Vertriebener und Flüchtlinge im Nahen Osten. Insgesamt konnten aber quantitative Analysen des CHA in der Vergangenheit bestätigen, dass Deutschland seine humanitären Mittel - im Rahmen der leider nur bis 2021 vorliegenden Daten - weitgehend bedarfsorientiert vergeben hat.

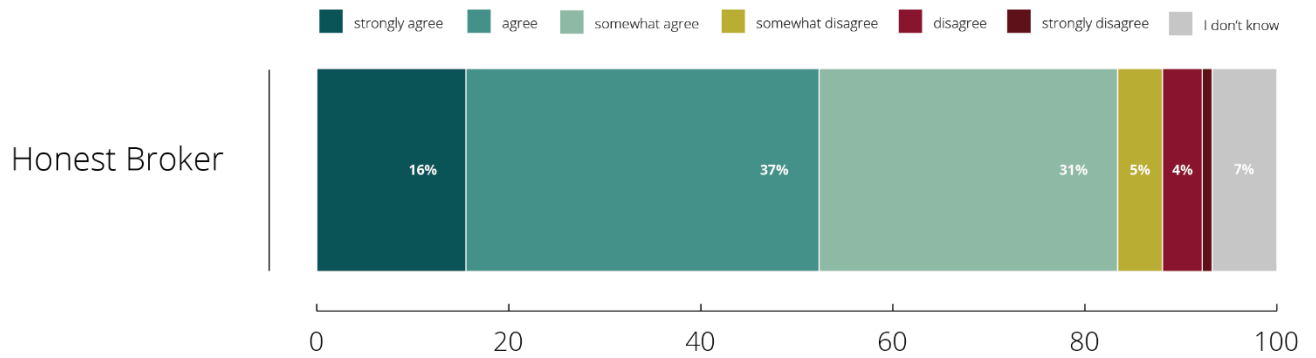


Grafik 1: Länderanteil an den weltweiten humanitären Hilfsbedarfen und Anteil an den Ausgaben Deutschlands in %; Quellen: Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland 2018-2021; FTS OCHA 2023; Global Humanitarian Overview 2021

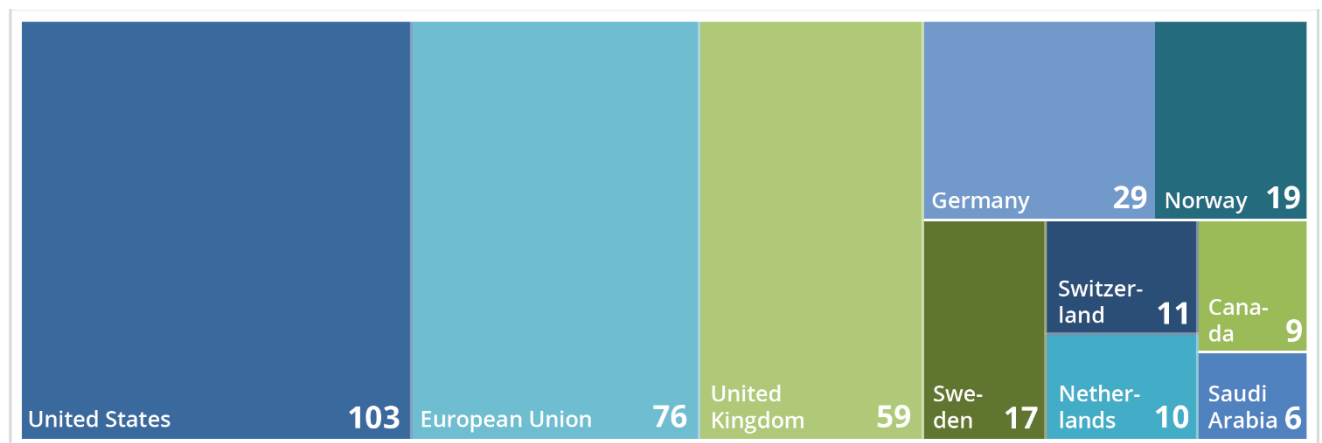
Wie Grafik 1 verdeutlicht, lagen die prozentuale Vergabe der deutschen humanitären Hilfe und der prozentuale Anteil der Hilfsbedarfe einzelner Krisen am weltweiten Bedarf weitgehend auf ähnlichen Niveaus von 2018-2021 mit der Ausnahme einiger Krisengebiete im Nahen Osten, die überproportional von Deutschland finanziert wurden.

Qualitative Analysen des CHA zu Profil und Rolle Deutschlands konnten zudem bestätigen, dass Berlin bislang der Ruf eines wertorientierten Gebers und 'Honest Brokers' voraussetzt (Grafik 2), während seine

Gestaltungskraft und sein Engagement als Reformmotor der humanitären Hilfe deutlich kritischer beurteilt wird (Grafik 3).⁴



Grafik 2: Ist Deutschland ein ehrlicher Makler („honest broker“) in humanitären Angelegenheiten?

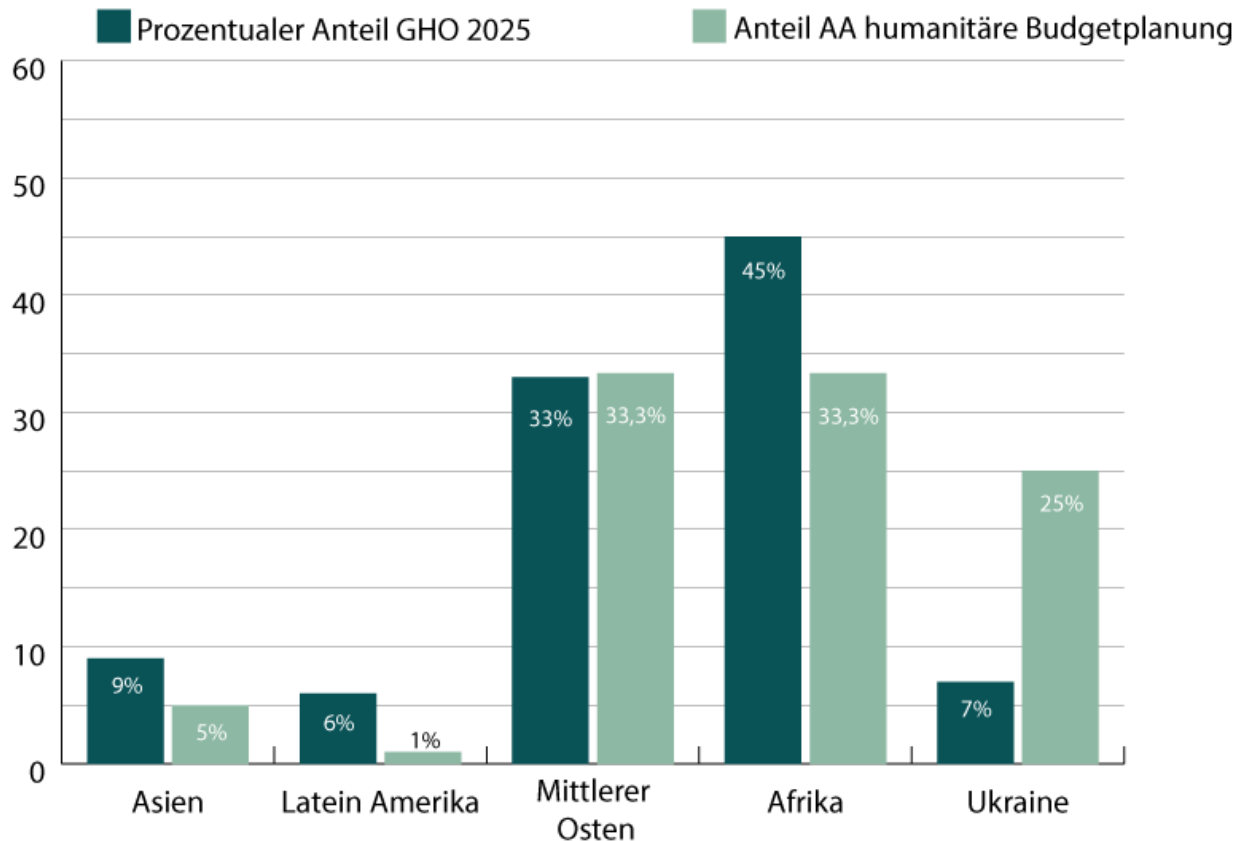


Grafik 3: Welchen Einfluss haben Ihrer Meinung nach die folgenden Geber auf die Gestaltung der humanitären Politik? (basierend auf den Antworten „sehr einflussreich“)

Diesen werteorientierten Ruf Deutschlands und damit sein Alleinstellungsmerkmal unter den Topgebern droht eine angekündigte eurozentrierte Priorisierung und damit Politisierung der deutschen humanitären Hilfe zu untergraben. Eine vorausschauende Analyse der humanitären Bedarfe in 2025 und der geplanten Mittelvergabe des Auswärtigen Amtes - soweit bekannt - nährt die Skepsis einer zunehmenden Vergabe von Mitteln nach politischen Kriterien:

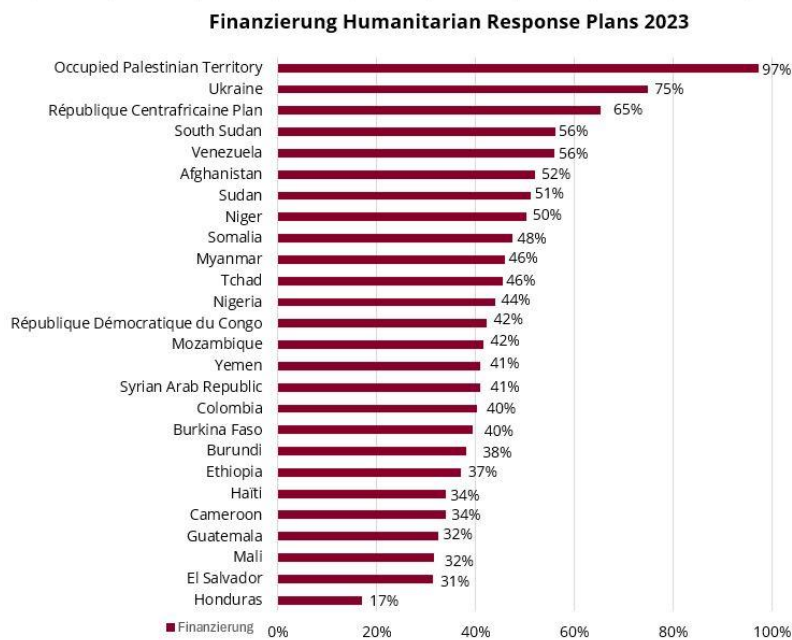
⁴ https://www.chaberlin.org/wp-content/uploads/dlm_uploads/2024/01/payer-player-de-web.pdf

Anteil regionaler Hilfsbedarfe in 2025 und AA Budgetplan



Grafik 4: Anteil regionaler Hilfsbedarfe gemäß Global Humanitarian Overview in 2025 und AA Budgetplan

Leider sind bislang nur auf regionaler Ebene die Planungen für 2025 des AA bekannt. Ein Vergleich dieser Planungen mit dem Anfang Dezember im „Global Humanitarian Overview“ von den UN veröffentlichten regionalen humanitären Bedarfen in 2025 **verdeutlicht eine Priorisierung von humanitären Krisen, welche eine Auswirkung auf Europa haben insbesondere mit Blick auf die Ukraine**: Der anteilige **Bedarf** an humanitärer Hilfe in der Ukraine beläuft sich in 2025 nur auf **7%** der weltweiten Bedarfe; zudem war die Ukraine bereits in den letzten Jahren weit überproportional finanziert durch öffentliche (und private) Spenden (siehe Grafik 5). Gemäß Planung des AA für 2025 sollen **jedoch rund 25%** eines insgesamt um mehr als die Hälfte gekürzten humanitären Budgets in die Ukraine fließen.



Grafik 5: Prozentsatz zu dem Krisen-Bedarfspläne 2023 finanziert wurden

Diese Fokussierung auf eine der am meisten beachteten Krisengebiete geht insbesondere in Zeiten drastisch sinkender Mittel auf Kosten anderer "vergessener Krisen" oder Regionen. So steht der afrikanische Kontinent für die höchste Anzahl vergessener Krisen in allen relevanten oben aufgeführten Indizes. Zugleich ist mit etwa 33% eine **deutlich unterproportionale Förderung für afrikanische Krisen vorgesehen** im Vergleich zu den ermittelten weltweiten Bedarfen (45%). Bereits in der Vergangenheit finden sich zudem zahlreiche besonders unterfinanzierte Krisen in 2023 auf dem afrikanischen Kontinent, wie z.B. Mali, Kamerun, Äthiopien, Burundi, Burkina Faso etc (Grafik 5).

Gleiches gilt für **Lateinamerika**, das im Jahr 2023 eine hohe Anzahl unterfinanzierter Krisen aufwies, darunter vier der sechs am schlechtesten finanzierten Humanitarian Response Plans Ende 2023 (Grafik 5). Gleichwohl sieht die deutsche humanitäre Hilfe für Lateinamerika nur eine Förderung von 1% des Gesamtbudgets vor, während die Bedarfe sechsmal so hoch sind. Für **Asien** sieht die deutsche humanitäre Hilfe eine nur etwa halb so hohe Förderung vor im Vergleich zu den ermittelten Bedarfen in 2025.

Das **Auswärtige Amt setzt in diesem Zusammenhang auf eine künftig zu verstärkende internationale Arbeitsteilung** auch nach regionaler Nähe relevanter Geber. Das Beispiel Lateinamerika kann **verdeutlichen, auf welche Grenzen dieser Ansatz stoßen dürfte** im Lichte des Wahlsieges von Donald Trump und den erwarteten deutlichen Kürzungen im humanitären Bereich sowie den unter der ersten Trump-Administration gemachten Erfahrungen mit Blick auf eine selten bedarfsorientierte humanitäre Hilfe. So machte u.a. das Beispiel einer stark politisierten US-Hilfe, welche die Unterstützung für Venezuelaner in Not gezielt nur zur Förderung oppositioneller Kräfte einsetzte international Schlagzeilen. Entsprechend fraglich ist die Erwartungshaltung, der **geplante Rückzug Deutschlands aus der humanitären Hilfe in Lateinamerika** einschließlich großer Krisenherde wie Haiti werde von regionalen Gebern kompensiert werden. Auch in Asien dürfte eine **erhoffte internationale Arbeitsteilung** für eine

bedarfsorientierte humanitäre Hilfe mit regionalen **Akteuren wie China, Indien und Russland sehr schnell an sehr enge Grenzen stoßen.**

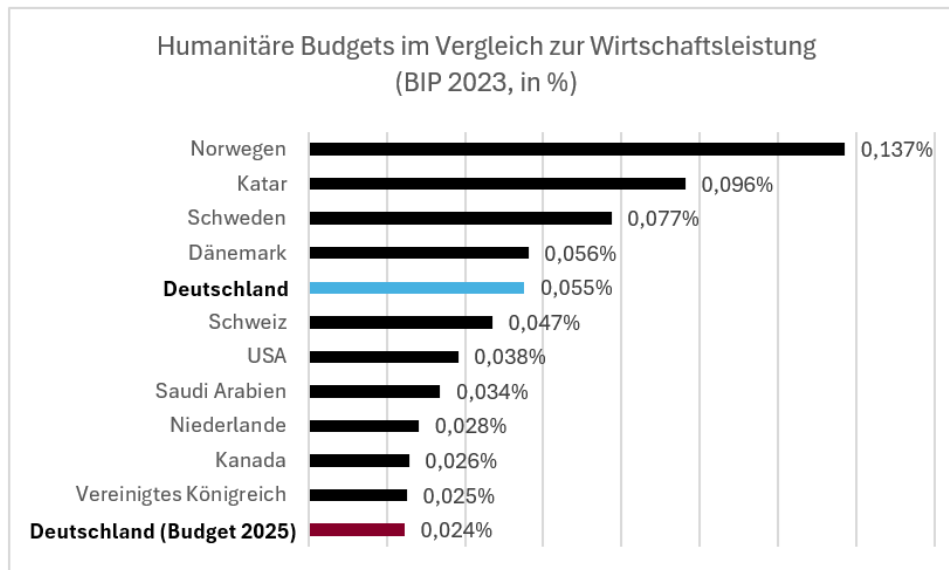
III. Risiken und Folgen für Deutschlands Einfluss auf das reformbedürftige humanitäre System aufgrund der Kürzungen des humanitären Budgets (CDU/CSU)

Die Folgen der avisierten **Budgetkürzungen sind zugleich bedrohlich für Deutschlands Bemühungen, künftig eine größere Rolle nicht nur als Payer, sondern auch als Player humanitärer Hilfe zu spielen.**⁵ Diese Rolle wird von Deutschland erwartet und erhofft auch als Reformmotor, der wesentlich dazu beitragen könnte, die internationale humanitäre Hilfe u.a. lokaler, wirksamer und effizienter zu gestalten sowie ihre finanziellen Lasten fairer zu verteilen. Es droht jedoch ein **nachhaltiger Rückschlag für Deutschland** insbesondere im **Werben um eine breitere Geberbasis** und das Gewinnen weiterer Geber u.a. im Kreis der BRICS-Staaten sowie deren **Einbindung in ein regel- und wertebasiertes humanitäres System**, wenn sich international **Befürchtungen bestätigen, Berlin sei selbst je nach Haushaltslage bereit sein humanitäres Engagement zur Disposition zu stellen.**

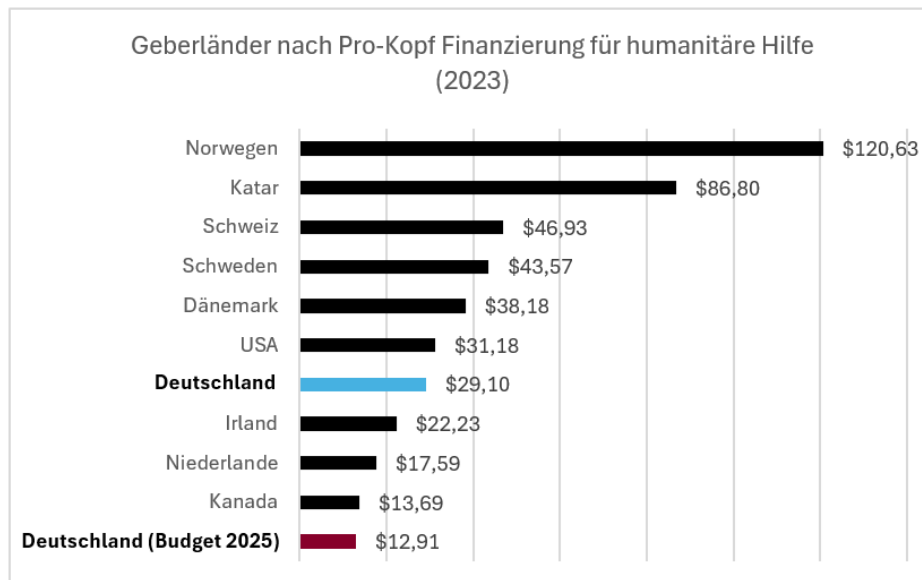
Dieser Eindruck verfestigt sich, wenn beispielsweise das deutsche Budget wie seit 2022 um mehr als zwei Drittel gekürzt und künftig auf politisch für Europa relevante Krisen fokussiert werden soll. Gemessen an den humanitären Leistungen der vergangenen Jahre würde **Deutschland** mit dem derzeit avisierten humanitären Budget von nur gut 1 Mrd.€ in 2025 **im Vergleich zu seiner Wirtschaftskraft (BIP) weit hinter Geber zurückfallen wie Dänemark, Saudi-Arabien und Qatar und nicht mehr zu den Top10 Gebern der Welt zählen.**

Die vom Bundesfinanzministerium im Zuge der Haushaltsaufstellung vertretene **These, Deutschland normalisiere in diesem Zuge der Kürzungen lediglich sein** in den letzten Jahren gewachsenes und inzwischen **stark überproportionales humanitäres Engagement kann daher nicht belegt werden.** Tatsächlich fand mit dem Aufwuchs der deutschen humanitären Hilfe seit 2015 eine Normalisierung statt, welche Deutschlands bis dahin minimales Engagement auf ein international vergleichbares Niveau angehoben hat. **Selbst auf Basis des humanitären Budgets 2023 zählte Deutschland pro Kopf berechnet nicht zu den Top5 Gebern der Welt (Grafik 7).** Auf Basis des Budgetentwurfs für 2025 und einer pro Kopf Berechnung würde es weiter deutlich abrutschen.

⁵ https://www.chaberlin.org/wp-content/uploads/dlm_uploads/2024/01/payer-player-de-web.pdf



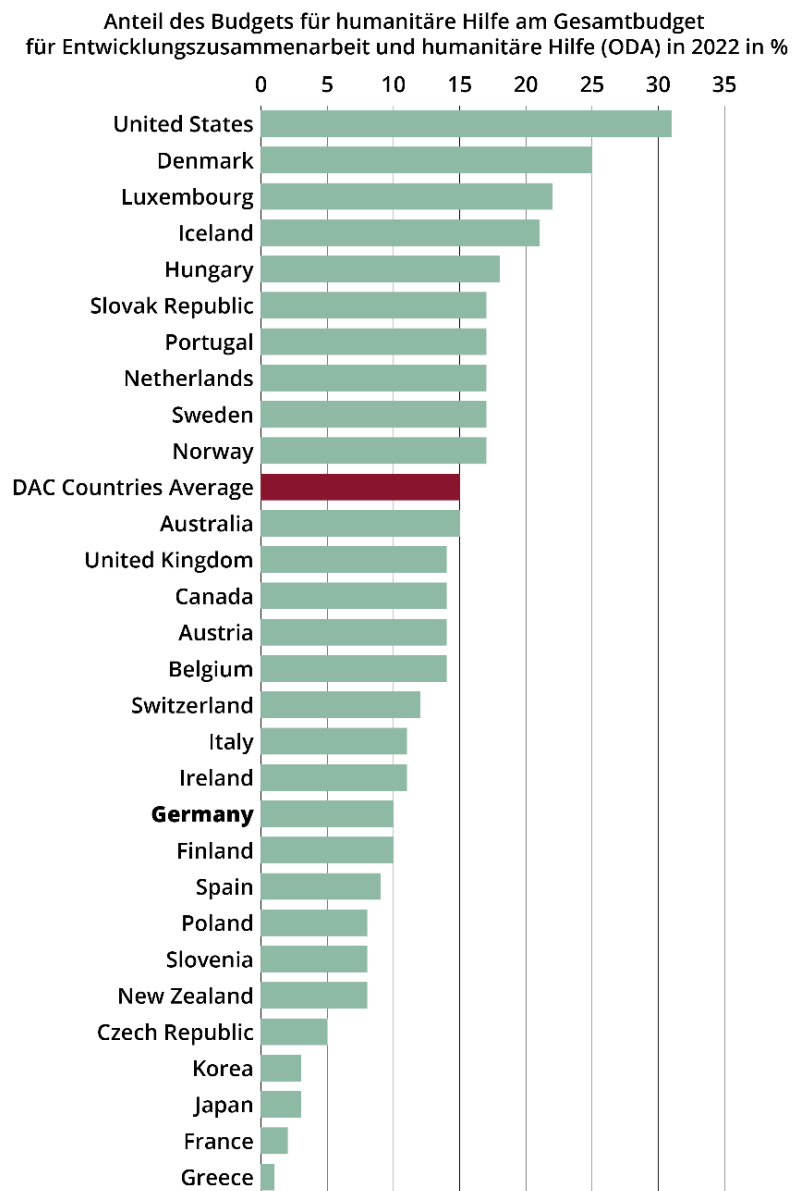
Grafik 6: Topgeberländer sortiert nach Quote des humanitären Budgets im Vergleich zur Wirtschaftsleistung (BIP 2023). Umrechnung des deutschen Budgetentwurfs 2025 nach aktuellem Wechselkurs.



Grafik 7: Geberländer sortiert nach Pro-Kopf Finanzierung umgerechnet auf einheimische Bevölkerung. Umrechnung des deutschen Budgetentwurfs 2025 nach aktuellem Wechselkurs.

Zudem investiert Deutschland auch im Rahmen seiner insgesamt vorhandenen Mittel für Official Development Assistance (ODA / Entwicklungszusammenarbeit & humanitäre Hilfe) einen weit unterdurchschnittlichen Anteil seiner ODA-Leistungen in der humanitären Hilfe. Während die DAC-Staaten im Schnitt 15% ihrer ODA für humanitäre Hilfe einsetzen und relevante Geber wie die USA (33%) oder auch Norwegen, Schweden, Dänemark und die Niederlande teils weit höhere Anteile leisten, lag der Beitrag schon zu Zeiten eines relativ hohen humanitären Budgets in 2022 **nur bei 10%** in

Deutschland. Dies verweist auch auf die **Gesamtverantwortung der Bundesregierung**, das Auswärtige Amt im Rahmen eines gegebenen Bundeshaushalts mit anteiligen finanziellen Mitteln auszustatten, die eine **angemessene Förderung auch von vergessenen Krisen ermöglicht**.



Grafik 8: Anteil des Budgets für humanitäre Hilfe am Gesamtbudget für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (ODA) – internationale Top 30 Geber / Quelle: Flourish, OECD 2023

Im Zusammenspiel einer sich andeutenden stärkeren Politisierung der deutschen humanitären Hilfe sowie im Falle eines weiter drastisch sinkenden humanitären Budgets droht Deutschland damit zum einen seine Ambitionen zu untergraben, ein relevanter humanitärer Player zu werden und zum anderen seine Reputation als großer und prinzipienorientierter Payer einzubüßen. Es

wäre daher zentrale Aufgabe einer künftigen Bundesregierung, beide Trends aufzuhalten und nicht zuletzt im Feld der vergessenen Krisen Deutschlands Standing zu bewahren und auszubauen.

IV. Bedeutung humanitärer Diplomatie in der deutschen Praxis sowie der neuen humanitären Strategie (FDP)

Humanitäre Diplomatie ist in Zeiten sinkender Spielräume (Shrinking Spaces) für humanitäre Akteur*innen, eines abnehmenden Respekts für das Internationale Humanitäre Völkerrecht wie auch für freien Zugang für humanitäre Organisationen in allen großen humanitären Krisen dieser Zeit (Sudan, Südsudan, Ukraine, Gaza, Jemen, bis dato Syrien etc.) **von zentraler Bedeutung**. In der neuen deutschen humanitären Strategie ist sie daher zu Recht als ein wichtiges Arbeitsfeld benannt. Dies spiegelt sich jüngst auch in einer Stärkung des Arbeitsfelds humanitäre Diplomatie im Auswärtigen Amt in jüngster Zeit mit der Ernennung einer „Sondergesandten für humanitäre Hilfe im Nahen und Mittleren Osten“ wider. Auch die mehrfach betonte Rolle der deutschen Auslandsvertretungen in der Strategie ist in diesem Kontext relevant.

Zugleich steht die Humanitäre Diplomatie für die von Seiten des CHA analysierten Schwächen der neuen humanitären Strategie⁶, da das komplexe und ressourcenintensive Thema als eines von insgesamt einem Dutzend „Schwerpunktthemen“ in der Strategie benannt wird. Entsprechend vage bleibt in der Strategie wie auch ihrer Umsetzung, wie das Arbeitsfeld künftig effektiv und zielorientiert ausgeübt und angemessen ausgestattet werden soll. Dies wäre jedoch zentral, um eine Situation zu überwinden, in der beispielsweise die aktuelle Sondergesandte für den Nahen Osten diese Funktion als zusätzliche Aufgabe zur Leitung der großen und sehr diversen Abteilung S (Krisenprävention, Stabilisierung, Friedensförderung und humanitäre Hilfe) übernommen hat. Die zwischenzeitlich geplante Funktion einer Sonderbeauftragten für den Sudan wurde letztlich nicht geschaffen, sondern dies einer Staatsministerin als Zusatzaufgabe übertragen.

Eine solche **Struktur dürfte sich kaum als auf Dauer nachhaltig und wirksam erweisen**, insbesondere in Zeiten sinkender Budgets und damit einer schwindenden *hard power*, welche Berlin bis jetzt anzubieten hatte. Gleiche Bedenken gelten für die in der Strategie angedeutete aber ebenfalls **nicht ersichtliche Stärkung der Rolle der Auslandsvertretungen in diesem wie auch dem humanitären Kontext insgesamt**. Deutschland mit seinem sehr zentralisierten diplomatischen Dienst ist hier insbesondere im humanitären Feld grundlegend anders aufgestellt als Akteure wie die USA, Großbritannien oder die Europäische Kommission mit großem Personalbestand und langjähriger Fachexpertise in den Krisenregionen vor Ort. Das Auswärtige Amt verfügt derweil nach eigener Aussage in keiner Außenvertretung über einen Mitarbeitenden, der sich hauptsächlich mit humanitärer Hilfe beschäftigt.⁷ In der Zentrale Berlin ist Deutschland zugleich personell weit schlechter ausgestattet als vergleichbare Geber im Verhältnis zu seinem finanziellen Engagement und kann somit auch Policy-Felder wie die Humanitäre Diplomatie nur sehr begrenzt bearbeiten (siehe Tabelle 1).

⁶ <https://www.chaberlin.org/blog/weder-player-noch-payer/>

⁷ <https://dserver.bundestag.de/btd/19/239/1923978.pdf>; <https://dserver.bundestag.de/btd/20/079/2007957.pdf>

Humanitäre Hilfe	Mittel gesamt (gerundet) in Millionen Euro 2020	Anzahl Mitarbeiter*innen	Mittel pro Mitarbeiter*in (gerundet) in Millionen Euro
Deutschland	2.137	76,5	27,9
Schweden	405,9	45	9,0
USA	4.972	750	6,6
Großbritannien	1.762	150	11,7
EU-Kommission	1.823	600	3,0

Tabelle 16: Vergleich von zu verwaltenden Mitteln pro Mitarbeitenden im Auswärtigen Amt mit anderen humanitären Geberstaaten im Jahr 2020. Quelle: Deutscher Bundestag 2020

Über die Frage materieller Ressourcen und klarer Prioritätensetzungen hinaus spielen die Kohärenz politischer Ansätze in der Humanitären Diplomatie eine zentrale Rolle, da mangels Sanktionsmechanismen auch *soft power* Elemente wie **Glaubwürdigkeit und Reputation** wichtige Einflussfaktoren sind. Vor diesem Hintergrund darf nicht unterschätzt werden, dass **Deutschlands internationale Reputation durch seine spezifische Rolle im Nahostkonflikt seit dem 7.10.23 stark gelitten hat**.

Hierzu tragen **Vorwürfe von doppelten Standards** mit Blick auf den Gaza-Konflikt und u.a. den russischen Angriff auf die Ukraine bei. Als doppelte Standards werden in diesem Kontext u.a. eine nicht gleichermaßen verfolgte Durchsetzung des humanitären Völkerrechts, ein unterschiedlich ausgeprägter Respekt vor der unabhängigen Strafverfolgung von Kriegsverbrechen sowie eine inkonsequente Waffenexportpolitik mit Blick auf Deutschlands Umgang mit der israelischen Regierung benannt und als elementare Schwächung seiner Glaubwürdigkeit betrachtet.

V. Geschlechtsspezifische Diskriminierung und Gewalt in vergessenen Krisen (Bündnis 90/ Die Grünen)

Schon im Kontext relativ beachteter humanitärer Krisen spielen Themen wie Gender-Based Violence (GBV) sowie gendersensible und gendertransformative Ansätze häufig eine untergeordnete Rolle. Dies zeigt sich u.a. an einer **marginalen Finanzierung genderrelevanter Programme und insbesondere frauengeführter lokaler Hilfsorganisationen**. **Diese Herausforderungen sind umso größer in vergessenen Krisen** im Wettbewerb um besonders geringe Ressourcen, worunter marginalisierte Gruppen (Frauen, Mädchen, LGBTIQ+, Menschen mit Behinderungen) überproportional leiden. So wies beispielsweise die DR Kongo im Jahr 2023 die weltweit höchsten Raten an GBV auf (s.u.). Gleiches gilt jenseits materieller Ressourcen für Fragen von **mangelnder Partizipation** und Teilhabe selbiger Gruppen auch in humanitären Entscheidungsprozessen.

Umso wichtiger erscheinen die genannten Ziele der Bundesregierung mit Blick auf eine konsistent gendersensible humanitäre Hilfe sowie dem Anspruch, es gäbe auch im genderrelevanten Kontext für die

Bundesregierung keine “vergessenen Krisen”. Dieser verbale Anspruch steht in einem **Zielkonflikt mit einem drastisch gekürzten humanitären Budget** wie auch mit einer Strategie, welche “gender- und inklusionssensible Hilfe” als einen von einer Fülle von sogenannten “Schwerpunkten” für die künftige humanitäre Arbeit beschreibt. Überdies können Querschnittsfragen und –themen wie **Genderfragen und GBV die teils problematische regionale Kategorisierung von vergessenen Krisen verdeutlichen**. Aus feministischer Perspektive schwelt beispielsweise weltweit mit Blick auf GBV-Levels eine internationale vergessene Krise. Für das Feministische Humanitäre Netzwerk führt dies damit auch zu der **Grundsatzfrage, wer vergessene Krisen definiert**: Ein internationales humanitäres System und seine dominanten Akteure, oder die Betroffenen selbst im Zuge einer ernsthaften Partizipation u.a. auch von marginalisierten Gruppen wie Frauen, Mädchen und LGBTIQ+ Personen.

VI. Klimawandel und die Relevanz vorausschauender Hilfe in vergessenen Krisen (Bündnis 90 / Die Grünen)

Der Klimawandel verstärkt humanitäre Krisen weltweit und in vergessenen Krisen, welche – je nach Definition - häufig besonders intensiv unter den Folgen des Klimawandels leiden. Dies befördert eine **Abwärtsspirale, da Betroffene in langjährigen vergessenen Krisen** mangels nachhaltiger Unterstützung und Beachtung **weit unterproportionale Kapazitäten, Reserven und Resilienzen besitzen, sich gegen klimabedingte Wetterphänomene zu wappnen**. Klimateffekte können daher vergessene Krisen massiv verschärfen oder sogar mit kreieren durch eine Abwanderung von Ressourcen in Klimaprogramme in andere Länder und Regionen. Diese Gefahr besteht beispielsweise insbesondere in fragilen Staaten und Kontexten, da **nachweislich Klimaprogramme weit unterproportional in solchen Krisen umgesetzt werden, obwohl diese häufig die höchsten Bedarfe aufweisen bzw. vielfach zu den vergessenen Krisen zählen**.⁸ Ein ähnlich hohes Risiko gilt für Flüchtlinge, welche als vulnerable Vertriebene Klimafolgen häufig noch weit stärker ausgesetzt sind als lokale Gemeinden.⁹ Auch genuine “Klimaflüchtlinge” zählen zu den vulnerabelsten Gruppen in vergessenen Krisen, insbesondere wenn sie zugleich Folgen von Konflikt und Gewalt ausgesetzt sind.

Antizipative Hilfe ist zugleich ein elementares Instrument, um den Folgen des Klimawandels auch in vergessenen Krisen zu begegnen. Das vom Auswärtigen Amt ausgegebene und umgesetzte Ziel, mindestens 5% seines humanitären Budgets für Antizipative Hilfe zu verausgaben, ist daher sehr zu begrüßen. Je nach Schätzung ist antizipative gegenüber reaktiver Hilfe um den Faktor 2 bis 7 kosteneffizi-

⁸ <https://www.sparc-knowledge.org/sites/default/files/documents/resources/exploring-the-conflict-blind-spots-in-climate-adaptation-finance.pdf>; <https://adelphi.de/de/publikationen/a-new-climate-for-peace-taking-action-on-climate-and-fragility-risks>; [https://www.rescue.org/sites/default/files/2024-11/Turning Words Into Action_IRC COP29.pdf](https://www.rescue.org/sites/default/files/2024-11/Turning%20Words%20Into%20Action_IRC%20COP29.pdf) (see page 4 for a list of 17 countries experiencing overlapping climate and conflict risks: many have forgotten crises); https://www.brot-fuer-die-welt.de/fileadmin/mediapool/downloads/fachpublikationen/Anpassungsindex/Climate_Adaption_Finance_Index_2024.pdf (See page 14 for most severely underfunded countries: many have forgotten crises); <https://www.ifrc.org/document/making-it-count-smart-climate-financing-most-vulnerable-people>

⁹ <https://www.nrc.no/resources/reports/cracked-earth-shrinking-harvest-drought-impact-on-displaced-and-returnee-iraqis>; <https://www.nrc.no/feature/2024/struggling-against-the-tide-afghanistans-battle-against-climate-change-and-displacement/>

enter. **Insbesondere für vergessene Krisen**, welche von freiwilligen Zuwendungen zumeist sehr begrenzt profitieren, können bestimmte Formate antizipativer Hilfe zugleich einen **relevanten und rechtlich abgesicherten Finanzierungs-Mechanismus bieten**. Das Prinzip definierter Schwellenwerte, nach denen Zahlungen beispielsweise nach Eintreten objektiverer und definierter Wetterentwicklungen frühzeitig und verbindlich aus einem entsprechenden Fond geleistet werden müssen, macht die von entsprechenden Krisen betroffenen Menschen unabhängiger von humanitären Appellen, die gerade in vergessenen Krisen häufig kaum oder stark verzögerte finanzielle Hilfszusagen bewirken.

Gleichwohl ist antizipative Hilfe per Definition ein Instrument, um akuten Krisen zu begegnen. Es **taugt jedoch begrenzt als Maßnahme, um die Ursachen langanhaltender *protracted crisis* zu bekämpfen**. Auch in Konfliktgebieten sind antizipative Mechanismen bislang nicht erprobt. Auch dies verweist darauf, dass eine angemessene Balance zwischen dem Einsatz vorausschauender und traditioneller Hilfsprogramme notwendig bleibt. International hinken die bereit gestellten Mittel jedoch ohnehin weiterhin deutlich hinter dem vom AA propagierten Ziel eines 5% Anteils hinterher. Eine aktuelle Studie zeigt, dass die Mittel, die für antizipative Hilfe im Jahre 2023 bereitgestellt wurden, nur 0,7% der gesamten internationalen humanitären Hilfe ausmachten.¹⁰

VII. Humanitäre Hilfe im Fokus – fragile Krisen und die Beispiele DRC und Jemen (SPD)

Die humanitären Krisen in DRC und dem Jemen stehen für einen besorgniserregenden Trend von humanitären Krisen in Regionen, die von Fragilität, Konflikten, Autoritarismus oder Diktaturen geprägt sind. Rund 80% der weltweiten humanitären Hilfe muss heute in von Konflikten betroffenen Regionen geleistet werden.¹¹ Nur noch 2% der Weltbevölkerung lebt in vollständig freiheitlichen Gesellschaften, über zwei Drittel der Menschheit unter autoritären Regimen oder Diktaturen, Tendenz steigend.¹²

Dies hat auch Auswirkungen auf humanitäre Krisen in Ländern wie DRC und dem Jemen. Die humanitäre Situation im Jemen ist seit vielen Jahren dramatisch. Allein 4,5 Millionen Menschen wurden im Lande vertrieben. Über 20 Millionen Menschen haben keinen ausreichenden Zugang zu Trinkwasser, über 7 Millionen Menschen leiden an *mental health* Problemen, aber nur 120.000 Menschen haben Zugang zu psychologischer Betreuung. Die Raten der Unterernährung haben sich seit 2023 verdreifacht. Zum anhaltenden Konflikt kommen eine Wirtschaftskrise und die Folgen des Klimawandels hinzu. Der finanzielle Hilfs-Bedarf liegt in 2024 bei rund 2 Mrd. US\$ und ist in diesem Jahr immerhin zu rund 63% gedeckt. Große Herausforderungen bleiben aber der humanitäre Zugang.

Gleiches gilt für die aktuelle humanitäre Situation in der DR Kongo, wo über 25 Millionen bedürftige Menschen leben einschließlich 7 Millionen intern Vertriebener. Besonders Goma und an Nord- und Süd-Kivu angrenzende Provinzen nehmen Binnenvertriebene auf, haben aber nicht ausreichend Ressourcen, um sie zu versorgen. DRC litt 2023 unter der weltweit höchsten Anzahl an Menschen, die von Ernäh-

¹⁰ https://devinit-prod-static.ams3.cdn.digitaloceanspaces.com/media/documents/Falling_short_Humanitarian_funding_and_reform.pdf

¹¹ <https://projects.worldbank.org/en/results/2024/01/16/pursuing-development-goals-amid-fragility-conflict-and-violence>.

¹² <https://www.brot-fuer-die-welt.de/themen/atlas-der-zivilgesellschaft/>

rungsunsicherheit betroffen waren, sowie an der weltweit höchsten Rate an geschlechtsbasierter Gewalt.¹³ Der finanzielle Bedarf in DRC liegt im Jahr 2024 bei US\$ 2,58 Mrd., davon sind bislang 50,1 % gedeckt. Besonders der bewaffnete Konflikt in der Provinz Süd-Kivu hat zugleich den humanitären Zugang stark eingeschränkt.¹⁴

Beide Krisen stehen damit für ein wachsendes Dilemma einer zunehmenden Anzahl von Krisenkontexten mit sowohl stark steigenden humanitären Bedarfen als auch steigenden Herausforderungen humanitäre Hilfe überhaupt leisten zu können. Zugleich ist festzuhalten, dass insbesondere zivilgesellschaftliche und lokale Organisationen vielfach regierungsferne und wirksame Hilfe leisten und dies unter zunehmenden Risiken tun. **2023 war das tödlichste Jahr für Helfende in der Geschichte der humanitären Hilfe.** Auch Risiken von programmatischen Rückschlägen, welche flexible Programme inklusiver agiler Elemente (Nexus-Ansätze, *crisis modifiers*) erforderlich machen nehmen zu. Gleiches gilt für das Risiko von Fehlschlägen und Verlusten humanitärer Hilfsleistungen, die in Konfliktgebieten und fragilen Regionen unweigerlich ansteigen und ebenfalls **ein Risikomanagement erfordern, dass Risiken nicht weiterhin top-down von Geberregierungen bis zu lokalen Hilfsorganisationen herunterdelegiert.**¹⁵ Eine **größere Fehlertoleranz und fairere Risikoverteilung** zwischen lokalen Akteur*innen, internationalen Hilfsorganisationen und Geberregierungen wird **für eine wirksame humanitäre Hilfe in vergessenen Krisen** in Zeiten zunehmender Fragilität und konfliktiver Krisen daher **unabdingbar** sein.

¹³ <https://www.usaid.gov/humanitarian-assistance/democratic-republic-of-the-congo#:~:text=The%20growing%20presence%20of%20armed,%2C%20abduction%2C%20forced%20labor%2C%20and>

¹⁴ <https://reliefweb.int/report/democratic-republic-congo/democratic-republic-congo-complex-emergency-fact-sheet-10-fiscal-year-fy-2024>

¹⁵ <https://www.chaberlin.org/publications/lokalisierung-in-der-praxis-2-risk-sharing-in-der-humanitaeren-hilfe/>