

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 8.12.2010
KOM(2010) 722 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND
DEN RAT**

**Halbzeitüberprüfung des Aktionsplans zum „Europäischen Konsens über die
humanitäre Hilfe“ – Verwirklichung einer wirksamen und grundsatzorientierten
humanitären Hilfe der Europäischen Union**

SEK(2010) 1505 endgültig

1. EINLEITUNG

Der „Europäischer Konsens über die humanitäre Hilfe“¹, den der Rat, das Europäische Parlament und die Europäische Kommission 2007 unterzeichnet haben, bildet den umfassenden Politikrahmen für die humanitäre Hilfe der Europäischen Union. Er bekräftigt die gemeinsamen Ziele, die humanitären Grundsätze der Menschlichkeit, Neutralität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit und die bewährten Vorgehensweisen, zu denen sich die Europäische Union als Ganzes in diesem Bereich bekennt. Er soll gewährleisten, dass die EU in humanitären Krisensituationen wirksame und bedarfsorientierte Hilfe leistet, die hohen Qualitätsanforderungen gerecht wird und an festen Grundsätzen ausgerichtet ist. Der Konsens deckt das gesamte Spektrum humanitärer Maßnahmen ab: von der Katastrophenvorbeugung und Reduzierung des Katastrophenrisikos über die unmittelbare Reaktion auf Notfälle wie auch lebensrettende Maßnahmen für bedürftige Bevölkerungsgruppen bei lang anhaltenden Krisen bis hin zur Begleitung des Übergangs in die Phase der Erholung und der längerfristigen Entwicklungszusammenarbeit. Er setzt hohe Maßstäbe für humanitäre Maßnahmen – wie etwa verantwortliche Geberpraxis, Partnerschaft, Unterstützung internationaler humanitärer Einsätze seitens der EU – und bezieht die anderen in Krisensituationen geforderten Akteure ein. Der Europäische Konsens ist nach wie vor das Referenzdokument für die humanitäre Hilfe der EU und wird von den humanitären Akteuren inner- und außerhalb der EU anerkannt und geschätzt. Der Europäische Konsens hat der EU den politischen Impuls gegeben, ihre gemeinsamen Anstrengungen in diesem Bereich in den vergangenen drei Jahren zu verstärken.

Die humanitäre Hilfe der EU erfolgte seit 2007 in erster Linie durch die Bereitstellung von Finanzmitteln für die humanitären Partnerorganisationen, die notleidenden Menschen weltweit direkt helfen, um Menschenleben zu retten und Schutz- und Vorsorgemaßnahmen zu ergreifen. Die EU-Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission erbrachten zusammengenommen einen wesentlichen Teil der globalen humanitären Hilfe: In den vergangenen drei Jahren belief sich ihr Anteil an den gesamten Hilfeanstrengungen auf etwa 45 bis 50 %. 2009 trug die EU 4,25 Mrd. USD (3,12 Mrd. EUR) zur weltweiten staatlichen humanitären Hilfe im Wert von 9,45 Mrd. USD (6,93 Mrd. EUR) bei². In den vergangenen drei Jahren waren zum einen umfangreiche Maßnahmen aufgrund einiger bereits länger andauernder Krisensituationen erforderlich (u. a. in Sudan, in der Demokratischen Republik Kongo und in Somalia). Aber auch umgehende Reaktionen auf die rasche Verschlechterung der Lage in konfliktbedingten humanitären Krisen (z. B. in Georgien, im Gazastreifen, in Kirgisistan und in Sri Lanka) waren notwendig. Hinzu kamen die Bewältigung einer wachsenden Zahl von Naturkatastrophen und die Unterstützung entsprechender Vorsorgemaßnahmen. Gleichzeitig sind die Rahmenbedingungen der humanitären Maßnahmen insbesondere in einigen wenigen Konfliktgebieten noch schwieriger geworden, so dass Sicherheit und Schutz der humanitären Helfer dort Anlass zu wachsender Besorgnis geben. Große Naturkatastrophen wie das Erdbeben in Haiti und die Überschwemmungen in Pakistan im Jahr 2010 machten massive Reaktionen der internationalen Gemeinschaft erforderlich, um den grundlegenden humanitären Bedarf zu decken und den Weg für den Wiederaufbau zu ebnen. Die EU hat in diesen Notsituationen rasch Hilfe geleistet und dabei sowohl auf ihre Instrumente für humanitäre Hilfe als auch ihre Katastrophenschutzinstrumente zurückgegriffen. Der komplementäre Einsatz von

¹ Amtsblatt C 25, S.1 vom 30.1.2008

² UN Financial Tracking Service Official = staatliche Hilfe

Instrumenten in der ersten Phase der Reaktion auf Naturkatastrophen entspricht den im Konsens eingegangenen Verpflichtungen wie auch den internationalen Leitlinien³ und ist ein wesentliches Element der verstärkten EU-Katastrophenabwehr. Zur Weiterentwicklung des Konzepts der EU-Katastrophenabwehr hat die Kommission kürzlich spezifische Empfehlungen vorgelegt⁴.

Der Großteil der humanitären Hilfe der EU entfällt jedoch weiterhin auf die Unterstützung von Opfern konfliktbedingter Krisen („komplexe Notsituationen“). Hinzu kommt als spezifischer Schwerpunkt die Hilfe für notleidende Opfer „vergessener“ humanitärer Krisen. Von zentraler Bedeutung für die Deckung des humanitären Bedarfs ist, dass der Europäische Konsens über die humanitäre Hilfe sowohl komplexe Notsituationen als auch auf Naturkatastrophen - gleich welcher Größe - einbezieht.

Diese Mitteilung soll die kollektive Bereitschaft der EU stärken, gezielt bei der Umsetzung des „Europäischen Konsenses über die humanitäre Hilfe“ und der im dazugehörigen Aktionsplan⁵ vorgesehenen praktischen Maßnahmen zusammenzuarbeiten. Grundgedanke des Konsenses ist es, eine kohärente, gut koordinierte und wirksame Reaktion der EU auf humanitäre Krisen zu ermöglichen, die auf den einander ergänzenden Beiträgen der 27 EU-Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission basiert. Angesichts wachsender Probleme in den ärmsten Teilen der Welt und des immer größeren Bedarfs an humanitärer Hilfe einerseits und knapper öffentlicher Gelder in einer Zeit des wirtschaftlichen Abschwungs andererseits ist es heute notwendiger denn je, dass die Europäische Union ihre kollektiven Kapazitäten und Ressourcen effizient nutzt, damit ihre Hilfe für die Opfer humanitärer Krisen die bestmögliche Wirkung erzielt. Dies ist der Kontext, in dem die Halbzeitüberprüfung der Fortschritte bei der Umsetzung des Aktionsplans zum Konsens durchgeführt wurde.

Die Halbzeitüberprüfung wurde von der Europäischen Kommission in Zusammenarbeit mit den EU-Mitgliedstaaten durchgeführt; das Europäische Parlament und die wichtigsten Partnerorganisationen der humanitären Hilfe wurden ebenfalls konsultiert. Der Aktionsplan umfasst sechs Aktionsfelder mit 49 konkreten Aktionspunkten, von denen einige „einmalige“ Maßnahmen darstellen, während andere einen graduellen, kontinuierlichen Wandel der „humanitären Geschäftspraxis“ der EU bewirken sollen. Einen detaillierten Überblick über die bisherigen Arbeiten im Rahmen des Aktionsplans und Vorschläge zur künftigen Prioritätensetzung bei der Umsetzung von Maßnahmen in den derzeitigen Aktionsfeldern enthält das **beigefügte Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen**. Die vorliegende Mitteilung enthält keine Vorschläge für die Überarbeitung des derzeitigen Aktionsplans, wohl aber eine Reihe von Empfehlungen, wie die EU-weiten Umsetzungsbemühungen verstärkt werden könnten.

Ein starkes Engagement der EU und eine Reihe von praktischen Maßnahmen zur verbesserten Umsetzung des Europäischen Konsenses sind unabdingbar, wenn gewährleistet sein soll, dass der maßgebliche Beitrag zur humanitären Hilfe, den die EU leistet, zugleich wirksam und kohärent ist und breitere Anerkennung findet.

³ Sieh Abschnitt 3.6

⁴ KOM (2010) 600 vom 26.10.2010.

⁵ SEK (2008) 1991 vom 29.5.2008.

2. FORTSCHRITTE BEI DER UMETZUNG DES AKTIONSPLANS ZUM EUROPÄISCHEN KONSENS ÜBER DIE HUMANITÄRE HILFE

Ein großer Teil der internationalen humanitären Hilfe wird von der EU bereitgestellt. Sie kann daher durch ihr gemeinsames Handeln entscheidend dazu beitragen kann, dass i) in Krisensituationen zweckmäßige, wirksame und auf Bedarfsbewertungen basierende humanitäre Maßnahmen ergriffen werden, die wichtige Aspekte wie etwa besondere Bedürfnisse gefährdeter Bevölkerungsgruppen berücksichtigen, und sie kann ii) kollektiv darauf Einfluss nehmen, dass der Vorbereitungsstand des internationalen Systems der humanitären Hilfe insgesamt verbessert wird.

Die Halbzeitbewertung hat bestätigt, dass bei der Umsetzung des Aktionsplans in allen Bereichen **insgesamt gute Fortschritte** erzielt wurden. Generell wurden in allen sechs Aktionsfeldern merkliche Anstrengungen zur Konsolidierung der Rolle der EU unternommen. Nur eine sehr kleine Zahl spezifischer Maßnahmen wurde aufgrund bestimmter Entwicklungen neu definiert bzw. noch überhaupt nicht in Angriff genommen. Bei einer Reihe von Aktionspunkten – wie z.B. bei der Advocacy-Arbeit zur Förderung des „humanitären Raums“ – liegt es in der Natur der Sache, dass ihnen kontinuierliche Aufmerksamkeit gewidmet werden muss.

Seit der Annahme des Konsenses und des Aktionsplans wurde die **humanitäre Hilfe institutionell und rechtlich als vollwertiger Politikbereich der Europäischen Union** verankert, wobei die Erfahrungen zum tragen kamen, die in nahezu zwei Jahrzehnten konkreter Umsetzungsmaßnahmen gesammelt werden konnten. Im Vertrag von Lissabon wurde erstmals eine eigenständige Rechtsgrundlage für die humanitäre Hilfe geschaffen⁶. Auf Ratsebene wurde ein spezifisches Vorbereitungsgremium eingerichtet – die Arbeitsgruppe „Humanitäre Hilfe und Nahrungsmittelhilfe“ (COHAFA)⁷ –, die durch ihre monatlichen Kontakte mit EU-Vertretern aus dem Bereich der humanitären Hilfe dazu beiträgt, dass auf EU-Ebene ein vertiefter Austausch über strategische Fragen der humanitären Hilfe und der Krisenreaktion stattfindet. Das parlamentarische Interesse an Fragen der humanitären Hilfe ist groß, und in der europäischen Öffentlichkeit stößt die europäische humanitäre Hilfe nach wie vor auf überwältigende Zustimmung⁸. Dass mit dem „Europäischen Konsens über die humanitäre Hilfe“ ein klarer strategischer Rahmen geschaffen wurde, begrüßen insbesondere einige der neuen EU-Mitgliedstaaten, deren Hilfekonzepte sich in den letzten Jahren rasch gewandelt haben. 2010 wurde zudem ECHO, der Dienst für humanitäre Hilfe der Europäischen Kommission, in eine eigenständige Generaldirektion für Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz umgewandelt. Sie untersteht dem für internationale Zusammenarbeit, humanitäre Hilfe und Krisenreaktion zuständigen Kommissionsmitglied, dessen Ressort neu geschaffen wurde.

Mit diesen kürzlich vollzogenen organisatorischen Neuerungen hat die Europäische Kommission die nötigen Weichenstellungen getroffen, um sowohl in den zentralen Dienststellen als auch vor Ort eine umfassende **Komplementarität und maximale Synergien zwischen der traditionellen humanitären Hilfe und dem Know-how sowie den Ressourcen, die für den Katastrophenschutz erforderlich sind**, zu gewährleisten.

⁶ Artikel 214 AEUV.

⁷ Rat der Europäischen Union, 8367/08 vom 28. April 2008.

⁸ Europäische Kommission: Spezial-Eurobarometer 343 „Humanitäre Hilfe“ vom Juli 2010.

In den drei Jahren der Umsetzung des Europäischen Konsens hat die EU durch ihre **Finanzierungen und ihre Advocacy-Bemühungen** entscheidend dazu beigetragen, dass auf akute humanitäre Notsituationen und Großkatastrophen rasch reagiert wurde und humanitäre Langzeitkrisen, die durch schwierige Bedingungen charakterisiert sind, besser bewältigt werden konnten. Dank einer **besseren Abstimmung** zwischen den für humanitäre Hilfe zuständigen EU-Dienststellen und den vor Ort tätigen EU-Vertreter und -Experten – die sich auch positiv auf Koordinierung innerhalb des internationalen humanitären Systems auswirkt – können kritische Engpässe wesentlich leichter ermittelt und behoben werden. Eine Reihe von Änderungen, die durch den Konsens angestoßen wurden, sowie der Wille zu einem gezielteren gemeinsamen Handeln der EU in humanitären Notsituationen haben sich positiv auf die Gesamteffizienz der humanitären Hilfe ausgewirkt. Im Jahr 2010 hat die EU einen **spezifischen Politikrahmen für die humanitären Hilfe der EU im Ernährungsbereich**⁹ festgelegt, der an den bewährten Praktiken ausgerichtet ist und eine größtmögliche Effizienz und Wirksamkeit dieser Form der Hilfe sicherstellen soll. Die Umsetzung dieses Politikrahmens wird mit Priorität vorangetrieben.

Im Rahmen des Aktionsplans zum Konsens hat die EU Fortschritte bei der Aufstellung klarer gemeinsamer Praxisleitlinien für eine Reihe wichtiger Fragen erzielt, u. a. in den Bereichen **Barzahlungen oder Aushändigung von Gutscheinen, Ernährung in akuten Notsituationen** und Berücksichtigung von **Schutzmaßnahmen** und **Katastrophenvorbeugung** bei humanitären Maßnahmen.

Die EU hat zudem ihre Finanzierungskonzepte weiter überprüft und an den **gestiegenen Bedarf an humanitärer Hilfe angepasst**; hierbei wurde auch berücksichtigt, dass immer häufiger auch kleinere klimabedingte Katastrophen bewältigt werden müssen. Die Europäische Kommission hat eine Reihe von Neuerungen auf Ebene ihrer Finanzierungs- und Verwaltungsverfahren vorgenommen, u.a. um die Bereitstellung von Soforthilfe im Rahmen bestimmter Finanzierungsobergrenzen zu vereinfachen. Erleichtert werden dadurch auch die Wiederauffüllung des „Disaster Response Emergency Fund“ der Rotkreuz- und der Rothalbmondgesellschaften, die Soforthilfe in Reaktion auf Epidemien und die Umsetzung von humanitären Maßnahmen in Zusammenarbeit mit einer größeren Zahl von spezialisierten Einrichtungen der Mitgliedstaaten. Die EU-Mitgliedstaaten leisten den größten Beitrag zum **Gemeinsamen Fonds für humanitäre Hilfe** (Common Humanitarian Fund) und zum **Zentralen Fonds für die Reaktion auf Notsituationen** (Central Emergency Response Fund), die den Vereinten Nationen und den Akteuren der humanitären Hilfe die nötige Flexibilität bei der Ressourcenzuweisung bieten. Darüber hinaus widmet die EU weiterhin den so genannten „**vergessenen Krisen**“, die in den Medien oder von den internationalen Gebern eher vernachlässigt werden, besondere Aufmerksamkeit.

Innerhalb **des internationalen humanitären Systems** hat die EU zu kontinuierlichen Verbesserungen beigetragen, indem sie sich nachdrücklich für ein integratives, praxisorientiertes Konzept der Clusterbildung bei der Vor-Ort-Koordinierung der humanitären Hilfe eingesetzt hat. Auch der **Ausbau der Kapazitäten für Bedarfsbewertungen** und die bessere Vergleichbarkeit dieser Bewertungen wurden von der EU engagiert befürwortet und finanziell unterstützt. Gemeinsam mit ihren humanitären Partnern bemüht sich die EU kontinuierlich um die Qualitätssicherung und Prioritätensetzung im Rahmen der Hilfeersuchen sowie um eine ausgewogene Verteilung der Finanzmittel auf die verschiedenen

⁹ Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – „Humanitäre Hilfe im Ernährungsbereich“, SEK(2010) 374 vom 31.3.2010 und Schlussfolgerungen des Rates zur humanitären Hilfe im Ernährungsbereich, 9654/10, vom 10.5.2010.

Krisensituationen und Hilfesektoren. Die EU hat kontinuierlich und entscheidend zur **Stärkung der Krisenreaktionskapazitäten auf globaler Ebene** beigetragen, u. a. in den Bereichen Koordinierung, Vorhaltung von Hilfsgütern, humanitäre Logistiksysteme und Sicherheit und Schutz von Helfern. Auch die von der EU geleistete Unterstützung beim Kapazitätsaufbau auf Ebene der humanitären Organisationen wirkt sich positiv auf die Wirksamkeit und Qualität der humanitären Hilfe aus. Der Ausbau der Vorsorge- und Reaktionskapazitäten ist sowohl auf der lokalen Ebene – die im Notfall die unmittelbare Krisenreaktion zu leisten hat – als auch auf regionaler und globaler Ebene von entscheidender Bedeutung.

Die engere Zusammenarbeit auf EU-Ebene in den vergangenen drei Jahren hat bereits bewirkt, **dass sich die EU in übergreifenden Fragen der internationalen humanitären Hilfe deutlich mehr Gehör und stärkeren kollektiven Einfluss verschaffen konnte**. Die hohen Standards der Verpflichtungen im Rahmen des Europäischen Konsenses und des Aktionsplans werden seitens der weltweiten humanitären Akteure (Vereinte Nationen, Rotes Kreuz/Roter Halbmond, Nichtregierungsorganisationen) und in den internationalen Gremien überaus geschätzt. An diese Verpflichtungen ist jedoch auch in hohem Maß die Erwartung geknüpft, dass die EU insgesamt wie auch die einzelnen Geber innerhalb der EU sich nachdrücklich darum bemühen, diese Verpflichtungen zur Unterstützung der konkreten humanitären Maßnahmen durchgängig in die Praxis umzusetzen – dies schließt auch die Erwartung ein, dass in allen Bereichen des auswärtigen Handelns der EU auf die **Förderung der Kohärenz** mit den humanitären Grundsätzen geachtet wird.

Starke, gut koordinierte Partnerschaften sind eine wesentliche Komponente der humanitären Hilfe der EU. Die EU setzt sich nachdrücklich für die Einbeziehung einer Vielzahl von Umsetzungspartnern ein und fordert daher von diesen Partnern eine enge Koordinierung vor Ort, damit Überschneidungen vermieden werden und der humanitäre Bedarf angemessen gedeckt wird. Ebenso wichtig ist die Förderung **partizipatorischer Ansätze** der Katastrophenvorsorge und humanitärer Hilfsmaßnahmen, denn diese stärken die Eigenverantwortung der lokalen Akteure, dienen dem Aufbau lokaler Kapazitäten und tragen dazu bei, dass bei humanitären Katastrophen möglichst zweckmäßig und wirksam geholfen wird.

3. OPTIONEN FÜR MÖGLICHE WEITERE MASSNAHMEN

Die Halbzeitüberprüfung zeigt, dass erhebliche Anstrengungen zur Umsetzung des Konsenses und des Aktionsplans unternommen wurden. Unter dem Gesichtspunkt der Optimierung der internationalen humanitären Hilfe besteht jedoch weiterer Spielraum für die **Konsolidierung der kollektiven Anstrengungen der EU und ein stärkeres Engagement der einzelnen Geber** in einigen wichtigen Punkten. Dazu gehören:

- Strategien für Advocacy- und Öffentlichkeitsarbeit zu Themen der humanitären Hilfe sowie weitere Anstrengungen zur Unterstützung hierzu beauftragter Organisationen bei der Förderung der Einhaltung der Normen des humanitären Völkerrechts, einschließlich seitens bewaffneter nichtstaatlicher Gruppen¹⁰.

¹⁰ Report of the Secretary-General of the United Nations on the Protection of Civilians (Bericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen über den Schutz der Zivilbevölkerung), S/2009/277 vom 29. Mai 2009.

- Sicherung einer ausreichenden Gesamtmittelausstattung sowie Sicherung eines angemessenen Niveaus an verfügbaren Mitteln durch eine effizientere Planung, insbesondere bei länger andauernden Krisensituationen und mit Blick auf die angemessene Berücksichtigung „vergessener Krisen“.
- Klare Festlegung des globalen Bedarfs und der Maßnahmen, um einen möglichst effizienten Einsatz der Ressourcen zu fördern;
- Ausbau der Kapazitäten in Bereichen, in denen auf globaler Ebene kritische Engpässe bestehen – einschließlich bei gemeinsamem humanitären Diensten wie Koordinierungsressourcen und Logistik sowie bei der Sicherheit der humanitären Helfer; und
- ein stärkeres Engagement für die Förderung der lokalen Akteure.

Von zentraler Bedeutung sind zudem weitere praktische Fortschritte in den Bereichen Reduzierung des Katastrophenrisikos und Einbeziehung von Umweltaspekten sowie Zusammenarbeit mit den lokalen Akteuren in Übergangssituationen sowie in Phasen akuter oder struktureller Gefährdung. Insbesondere in Situationen der Fragilität, wo mitunter humanitäre Maßnahmen und Entwicklungsmaßnahmen parallel oder aufeinander aufbauend durchgeführt werden, sind Komplementarität, Synergien und eine genaue zeitliche Abstimmungen der verschiedenen Maßnahmen (auf sektoraler, lokaler, regionaler und nationaler Ebene) von entscheidender Bedeutung dafür, dass im Hinblick auf das Endziel – die von der Krise betroffenen Menschen sollen ihre Eigenständigkeit wiedererlangen – eine dauerhafte Wirkung erreicht wird.

Auf EU-Seite ist unbestritten, dass angesichts der Vielfalt der Krisensituationen die nötige Handlungsflexibilität gefördert werden muss und daher verschiedene Partner und Finanzierungskanäle genutzt werden sollten. Ebenso hat sich die Einsicht durchgesetzt, dass Rechenschaftspflicht und Ergebnisorientierung unabdingbar sind und insbesondere durch ein verantwortliches Finanzgebaren und die Information der Öffentlichkeit gewährleistet werden müssen. Die EU als Ganzes trägt wesentlich zu den von den Vereinten Nationen verwalteten Finanzierungspools und zur Kernfinanzierung internationaler Organisationen bei; sie muss daher auch sicherstellen, dass diese Mittel auf der Grundlage transparenter Kriterien vergeben und nach Maßgabe der „Grundsätze der Zusammenarbeit“ („Principles of Partnership“)¹¹ effizient eingesetzt werden. Einige der EU-Mitgliedstaaten und der humanitären Partner haben zudem angeregt, auf EU-Ebene auf eine mögliche Harmonisierung der Anforderungen hinzuwirken, die an die Partner sowie in Bezug auf die Rechenschaftspflicht gestellt werden.

4. HERAUSFORDERUNGEN BEI DER UMSETZUNG

Im Jahr 2008 erarbeite die Europäische Kommission den Aktionsplan in enger Zusammenarbeit mit einer Reihe beteiligter Akteure, v. a. den EU-Mitgliedstaaten, die sich zu

¹¹ „Grundsätze der Partnerschaft – Eine Verpflichtungserklärung“ verabschiedet von der Globalen Humanitären Plattform, 12. Juli 2007. Die Vereinten Nationen und die UN-externen humanitären Organisationen haben sich im Rahmen der Globalen humanitären Plattform auf folgende Grundsätze der Partnerschaft geeinigt: Gleichheit, Transparenz, ergebnisorientiertes Vorgehen, Verantwortlichkeit und Komplementarität.

dessen Umsetzung verpflichtet haben. Um klare Ergebnisse bei den einzelnen Maßnahmen zu erzielen, sah der Plan sechs Aktionsfelder vor.

Um die einheitliche Umsetzung des Europäischen Konsenses über die humanitäre Hilfe und eine proaktive Weiterführung des Aktionsplans sicherzustellen, sollten die in den ersten drei Jahren aufgetretenen systemischen und konzeptionellen Probleme bei der weiteren Umsetzung berücksichtigt werden.

Zielsetzung und Spektrum der Maßnahmen: Das Spektrum an vorgesehenen Maßnahmen ist breitgefächert und unterschiedlicher Natur, es ist eine Mischung aus einmaligen und laufenden Maßnahmen, deren Ziel die Stärkung der humanitären Hilfe der EU ist. Diese Bandbreite und Unterschiedlichkeit der Maßnahmen hat dazu geführt, dass viele der Prioritäten innerhalb kurzer Zeit gleichzeitig vorangetrieben wurden. Die Überprüfung ergab, dass eine stärkere Prioritätensetzung mit einer Reihe von strategischen Schwerpunkten von Vorteil sein könnte. Gleichzeitig jedoch halten die einzelnen Akteure sehr an ihren spezifischen Prioritäten fest. Es muss ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den strategischen Zielen zur Verbesserung der Wirksamkeit der Hilfe insgesamt und den einzelnen praktischen Maßnahmen zur Verwirklichung der kollektiven Bemühungen in bestimmten Bereichen der humanitären Hilfe hergestellt werden.

Geberkapazitäten und Führungsrolle: Geberkapazitäten und Ressourcen (einschließlich Personal und Erfahrung aus humanitären Einsätzen)¹² sind in der ganzen EU weiterhin ziemlich begrenzt und ebenso wie die Entwicklungshilfebudgets zunehmend unter Druck. Gleichzeitig nimmt der Bedarf an humanitärer Hilfe zu. Daher werden die enge Zusammenarbeit der EU-Geber und eine bessere Koordinierungen der Bemühungen immer wichtiger. Die Höhe der Beiträge zur humanitären Hilfe und die operativen Fachkenntnisse der einzelnen EU-Geber sind sehr unterschiedlich. Die EU-Geber, die zu den Mitgliedstaaten mit einer langen Tradition der bilateralen Hilfe zählen, haben ein großes Interesse an einer starken bilateralen Vertretung im internationalen humanitären System, das von der EU insgesamt nachdrücklich unterstützt wird. Ohne eine bessere Lastenverteilung, die Bündelung von Informationen und Fachwissen und eine klare Arbeitsteilung wird die EU jedoch bald an ihre Grenzen stoßen, wenn es darum geht, eine führende Rolle bei den konzertierten Bemühungen um die generelle Verbesserung der humanitären Hilfe zu übernehmen.

Sicherstellung von Kohärenz und Engagement: Obwohl der Konsens einen eindeutigen Rahmen für die Arbeit auf EU-Ebene vorsieht, wird er in sehr unterschiedlichem Maße in der bestehenden EU-Geberpraxis und in der Politikentwicklung auf mitgliedstaatlicher Ebene anerkannt und angewandt.¹³ Im Zuge der Überprüfung gaben humanitäre Partnerorganisationen an, dass es Spielraum für ein stärkeres Engagement auf nationaler Ebene gebe bei der Verbreitung von Informationen und beim Dialog mit den beteiligten Akteuren über die Umsetzung des Konsenses und durch eine klare Verknüpfung mit anderen Akteuren und Politikbereichen (v. a. Entwicklungszusammenarbeit, Außenbeziehungen,

¹² M. Spaak, R. Otto: Überarbeiteter Abschlussbericht „Studie zur Erfassung der Geberkoordinierung vor Ort (humanitäre Hilfe)“ im Auftrag von GD ECHO im Namen der Initiative zur verantwortungsvollen Geberpraxis in der humanitären Hilfe (Good Humanitarian Donorship Initiative), 2. Juli 2009.

¹³ Seit 2009 sind die 16 EU-Geber, die Mitglieder des Entwicklungshilfeausschusses der OECD sind, gehalten, im Rahmen einer überarbeiteten gegenseitigen Bewertung darzulegen, wie sich die im Europäischen Konsens zur humanitären Hilfe vorgesehenen strategischen Leitlinien in ihren jeweiligen Politikkonzepten widerspiegeln.

Verteidigung und Sicherheit), um sicherzustellen, dass die Politik der humanitären Hilfe auf Regierungsebene ressortübergreifend richtig verstanden und unterstützt wird.

Überwachung der Fortschritte: Mangels Kapazitäten wurde anfangs keine EU-weite Überwachung der Fortschritte bei der Umsetzung des Aktionsplans vorgesehen, obwohl die Europäische Kommission auf Grundlage der allgemein von der EU durchgeführten Überprüfung der Fortschritte jährlich eine Gesamtübersicht der Maßnahmen vorgelegt und mit dem Rat erörtert hat. Diese Halbzeitüberprüfung hat insbesondere gezeigt, dass die regelmäßige EU-weite Überwachung der Fortschritte bei der Umsetzung des gesamten Aktionsplans erleichtert werden würde, wenn ein regelmäßiger Prozess geschaffen würde, durch den die Maßnahmen der einzelnen EU-Geber rascher erfasst werden könnten. Die Bewertung der Auswirkungen der gemeinsam durchgeführten Maßnahmen zur Verbesserung der verantwortungsvollen Geberpraxis der EU und zur Unterstützung des internationalen humanitären Systems stellt eine noch größere Herausforderung dar. Dieser wird derzeit teilweise Rechnung getragen, indem bei jeder Maßnahme und jedem Maßnahmenbereich klare Angaben zu Ergebnissen und Output zu machen sind. Die Bewertung der Auswirkungen ist ein Bereich, der bei der Konzipierung eines Nachfolgeplans des aktuellen Fünf-Jahres-Aktionsplans eingehend erörtert werden sollte.

5. STÄRKUNG DER WIRKSAMKEIT UND EFFIZIENZ DER HUMANITÄREN HILFE DER EU

Der Konsens bildet einen umfassenden, zukunftsweisenden politischen Rahmen, der eine Reihe solider Verpflichtungen der EU beinhaltet, die eine angemessene, auf festen Grundsätzen basierende und wirksame humanitäre Hilfe gewährleisten sollen.

Diese Verpflichtungen angesichts humanitärer Krisensituationen in kohärenter Weise praktisch anzuwenden, erfordert immer wieder und oft unter schwierigsten Bedingungen einen starken politischen Willen, gemeinsame Übernahme von Verantwortung und auf Ebene der Regierungen ein besseres ressortübergreifendes Verständnis der humanitären Grundsätze und Modalitäten.

Die effiziente Umsetzung des Konsenses durch die 27 Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission ist die Voraussetzung für i) eine **größere Wirksamkeit der Hilfe**, auch durch Förderung und Austausch bewährter Praktiken, ii) **Kohärenz** der humanitären Hilfe und ihrer Verknüpfung mit anderen Politikbereichen und iii) die Mobilisierung des ganzen Potenzials der **Führungsrolle der EU** auf diesem Gebiet zur Unterstützung eines starken internationalen humanitären Systems.

Die weitere Umsetzung des Europäischen Konsenses über die humanitäre Hilfe erfordert daher:

- **Gemeinsame Übernahme von Verantwortung für eine erfolgreiche Umsetzung:** Das heißt, alle EU-Mitgliedstaaten sollten ihre Zusage wiederholen, im Rahmen des Konsenses zusammenzuarbeiten und den Konsens ressortübergreifend auf Ebene der nationalen Regierungen zu verbreiten
- **Arbeitsteilung:** Entsprechend der unterschiedlichen Kapazitäten und Traditionen der EU-Mitgliedstaaten und der begrenzten Humanressourcen für humanitäre Hilfe in den Geberorganisationen sollten die jeweiligen Führungsrollen klarer definiert und die Aufgaben besser aufgeteilt werden

- **Prioritätensetzung:** Dazu gehört die Weiterentwicklung von gemeinsamen EU-Maßnahmen in einer kleinen Zahl von Schlüsselbereichen
- Regelmäßige **Überwachung** der Umsetzung der im Konsens eingegangenen Verpflichtungen
- Proaktiver **strategischer Austausch, Dialog und Erfahrungsauswertung** seitens der EU-Geber und der Partner, um sicherzustellen, dass die verantwortungsvolle Geberpraxis sich tatsächlich in der Praxis niederschlägt

Zu den spezifischen Bereichen, denen vorrangig weitere gemeinsame Anstrengungen gewidmet werden sollten, gehören:

- Verstärkte **Advocacy-Arbeit für den Schutz des humanitären Raums** einschließlich der Förderung des humanitären Völkerrechts (allgemein und fallspezifisch)
- Zusammenarbeit mit **unterschiedlichen Akteuren (u. a. dem Militär), Gebern und den von Krisen betroffenen Ländern**, um ein gutes Verständnis der humanitären Grundsätze und des Europäischen Konsenses über die humanitäre Hilfe zu gewährleisten
- Verschiedene Geber einbeziehende Ansätze zur Unterstützung einer klaren, vergleichbaren Bedarfsermittlung und um kritische **Kapazitätslücken im internationalen humanitären System** zu schließen sowie einer **starken Führungsrolle** der EU in internationalen Gremien, die ihren maßgeblichen Beitrag zur humanitären Hilfe widerspiegelt
- **Krisenreaktionsplanung** insbesondere bei Langzeitkrisen, dazu gehören der Austausch über geplante Finanzierungen und Strategien sowie mehr gemeinsame Einsätze, Evaluierungen und Erfahrungsauswertung bei gleichzeitig größerer Kohärenz in der Berichterstattung über Hilfeleistungen
- Fortsetzung der Arbeit zur Verbreitung von **verantwortungsvollen Geberpraktiken** und des Austausches zu diesem Thema sowie zur Unterstützung der „**Grundsätze für die Partnerschaft**“
- Stärkung der Rolle der **Ratsarbeitsgruppe für Humanitäre Hilfe und Nahrungsmittelhilfe** (COHAFA), um sicherzustellen, dass die unterschiedlichen Modalitäten und spezifischen Ziele der humanitären Hilfe gewahrt werden und gleichzeitig die humanitäre Hilfe eng mit den anderen Politikbereichen verknüpft wird
- Zusammenarbeit mit Entwicklungshilfeakteuren bei der **Katastrophenvorsorge** und beim **Übergang** von der Nothilfe in eine Phase der Erholung, einschließlich möglichst früher Einschätzungen des Bedarfs in der Post-Krisenphase

Die verstärkten gemeinsamen Bemühungen der EU zur Umsetzung des Konsenses und des Aktionsplans werden folgende positive Auswirkungen haben:

- Verbessertes **Verständnis** der humanitären Grundsätze und der Besonderheiten und Schwierigkeiten der humanitären Hilfe. Eine breitere

Öffentlichkeitswirksamkeit könnte durch Einbeziehung eines größeren Spektrums an Akteuren der europäischen Öffentlichkeit erzielt werden sowie der militärischen Führungsebene, neuer Geber bis hin zu Regionen und Ländern, deren Bevölkerung von Krisen betroffen ist

- **Wirksamkeit** unter dem Blickwinkel der Zweckmäßigkeit der Hilfe, der Vorsorge und Notfallplanung sowie partizipatorischer Ansätze, bei denen umfassend anerkannt wird, dass die unmittelbare Reaktion auf Krisenfälle auf lokaler Ebene geleistet werden muss. Die Wirksamkeit erfordert ein starkes Engagement für die Katastrophenvorsorge und für die Bewältigung von Übergangssituationen
- **Effizienz** auf der Grundlage der Vielfalt der Geber und ihres entsprechenden Fachwissens, um die bestmögliche humanitäre Hilfe zu gewährleisten. Bessere Ermittlung des Bedarfs und der Defizite bei vermehrter gemeinsamer Planung. Effizienz sollte darauf abzielen, die Transaktionskosten niedrig zu halten und die Unterstützung gemeinsamer Dienste zu verstärken
- **Kohärenz** um sicherzustellen, dass im Rahmen des gesamten auswärtigen Handelns der EU die Grundsätze der humanitären Hilfe gewahrt werden und die Handlungsfähigkeit des „humanitären Raums“ in komplexen Notsituationen erhalten bleibt. Die Schaffung des Europäischen Auswärtigen Dienstes bietet eine weitere Gelegenheit, den „Europäischen Konsens über die humanitäre Hilfe“ als humanitären Besitzstand der EU zu verankern.

6. VORGESCHLAGENE FOLGEMASSNAHMEN

Dazu schlägt die Kommission vor,

- (1) gemeinsam mit den EU-Mitgliedstaaten freiwillige Kräfte und Teams aus Vertretern der Mitgliedstaaten zu ermitteln, die sich verpflichten, die gemeinsamen Maßnahmen im Rahmen des mit dem Konsens verbundenen Aktionsplans durchzuführen, einschließlich der Diskussion über bestimmte an dieser Stelle und im beigefügten Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen festgelegte Prioritäten
- (2) gemeinsam mit den EU-Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament eine spezifische Informations- und Verbreitungsstrategie für das europäische Konzept der humanitären Hilfe festzulegen, einschließlich gemeinsamer Positionen
- (3) mit dem Rat und dem Europäischen Parlament zu erörtern, ob langfristige Oberziele (humanitäre Ziele der EU) festgelegt werden können
- (4) im Rahmen der Ratsarbeitsgruppe für humanitäre Hilfe und Nahrungsmittelhilfe eine jährliche Überprüfung der Fortschritte bei der Umsetzung des Konsenses durchzuführen (EU-weit und in den einzelnen Mitgliedstaaten)
- (5) erneute Anstrengungen auf EU-Ebene zur Koordinierung der Programmierung zu unternehmen, um einen reibungslosen Übergang von der Nothilfe zur langfristigen Entwicklungshilfe sicherzustellen

- (6) eine umfassende Evaluierung der Wirkung des Europäischen Konsenses gegen Ende des derzeitigen Fünfjahres-Aktionsplan (der 2013 ausläuft) durchzuführen
- (7) die EU-Verordnung über die humanitäre Hilfe zu überprüfen, um die Kohärenz mit den politischen Verpflichtungen sicherzustellen und um größtmögliche Effizienz zur Gewährleistung einer raschen, angemessenen Reaktion der EU auf humanitäre Krisen zu ermöglichen

Die Kommission ersucht den Rat und das Europäische Parlament, sich mit diesen Empfehlungen zur Verbesserung der Umsetzung des EU-Aktionsplans zu befassen und die in dem beigefügten Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen dargestellten Fortschritte zur Kenntnis zu nehmen.
