

Humanitäre Hilfe in Syrien: Krise der Innovationen

Bis heute gilt der Syrien-Konflikt als weltweit größte humanitäre Krise nach dem Krieg in Jemen. Die Missachtung der Prinzipien humanitärer Hilfe sowie die anhaltende Not der Zivilbevölkerung machten die Krise zu einem ›Labor‹ für die Zukunft der humanitären Hilfe initiiert von UN-Hilfsorganisationen und der Zivilgesellschaft.



Dr. Martin Quack, geb. 1976, ist freiberuflicher Gutachter mit dem Schwerpunkt humanitäre Hilfe und Friedensförderung und war zuvor für die Diakonie Katastrophenhilfe tätig.



Ralf Südhoff, geb. 1968, ist Gründungsdirektor des Centre for Humanitarian Action (CHA) in Berlin, einer Denkfabrik der Maecenata Stiftung.

weit mehr Menschen in Not unterstützen muss als je zuvor. Diese Gefahren spiegeln sich insbesondere in vielen Facetten eines sogenannten schrumpfenden humanitären Raums (shrinking humanitarian space) wider für eine Hilfe, die sich nach den vier humanitären Prinzipien richten muss: Allen Menschen in Not muss geholfen werden und dies unparteilich gegenüber den Hilfsbedürftigen, unabhängig von anderen Interessen und neutral gegenüber den Konfliktparteien. In der Syrien-Krise zeigt sich die international weit verbreitete Bedrohung dieser Prinzipien in einer Missachtung des internationalen humanitären Völkerrechts, des freien Zugangs für humanitäre Hilfe bis hin zu direkten Angriffen auf zivile Einrichtungen als Kriegsstrategie, aber auch in rigiden Antiterror-Gesetzgebungen westlicher Staaten, die humanitäre Organisationen stark einschränken können. Andererseits haben gerade diese Herausforderungen Syrien zu einem Labor für humanitäre und technologische Innovationen gemacht und zu Reformen des humanitären Systems beigetragen.

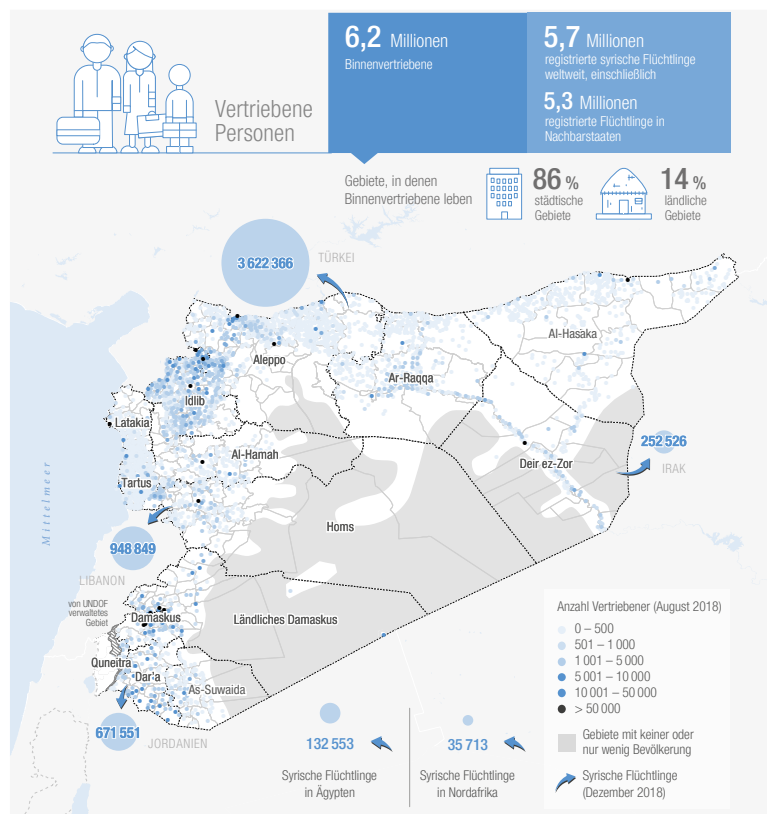
Ausgelöst durch einen gewaltfreien Protest gegen die syrische Regierung Anfang des Jahres 2011 machte das allseitige politische Versagen bei der Bewältigung der Krise in Syrien eines der weltweit größten humanitären Hilfsprogramme notwendig. Über Jahre hinweg war der Krieg von einer Vielzahl bewaffneter Akteure von unterschiedlichen politischen, wirtschaftlichen und religiösen Motivationen sowie schnell wechselnden Fronten geprägt. Durch massive Unterstützung Russlands und Irans kontrolliert die syrische Regierung inzwischen wieder etwa zwei Drittel des Territoriums. Doch der

Wer die Zukunft der humanitären Hilfe verstehen will, muss nach Syrien schauen. So fassen es viele Kennerinnen und Kenner der Syrien-Krise zusammen. Zweifellos ist richtig, dass die seit über acht Jahren währende Großkrise¹ weit über die Region hinaus von immenser Bedeutung ist. ›Syrien plus 5‹, das Krisenland und die fünf regionalen Staaten Ägypten, Irak, Jordanien, Libanon und die Türkei, die trotz sehr großer eigener Herausforderungen über 5,6 Millionen syrische Flüchtlinge aufgenommen haben, gilt für viele Expertinnen und Experten als ein ›Labor‹ für weitreichende Fragen zum rasant fortschreitenden globalen Wandel der humanitären Hilfe.

Dies gilt einerseits für dramatische Gefahren und Untergrabungen einer Hilfe, die heute welt-

¹ Humanitäre Großkrisen dauern heute im Schnitt über neun Jahre und werden zumeist nicht von Naturereignissen, sondern von Kriegen und Konflikten verursacht.

Vertriebene während des Syrien-Konflikts (Dezember 2018)



Quelle: OCHA, 2019 Humanitarian Needs Overview (HNO) for Syrian Arab Republic, S. 18, hno-syria.org/data/downloads/en/full_hno_2019.pdf auf Grundlage von UNHCR, data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php

Bedarf an humanitärer Hilfe und die Herausforderungen sie zu leisten, sind dadurch nicht geringer geworden:

Im April 2019 benötigten noch immer 13 Millionen Syrerinnen und Syrer humanitäre Hilfe, rund zwei Drittel der einstigen Gesamtbevölkerung des Staates.² Allein innerhalb Syriens wurden 6,2 Millionen Menschen vertrieben, unzählige sind traumatisiert; Schulen, Krankenhäuser und die Infrastruktur wie die Wasserversorgung sind zerstört. Für humanitäre Maßnahmen haben die Vereinten Nationen für dieses Jahr einen Bedarf von 3,33 Milliarden US-Dollar errechnet. Hinzu kommen 5,5 Milliarden US-Dollar für die Hilfe in den Nachbarländern. Doch die Hilfsprogramme waren in den vergangenen Jahren nur zur Hälfte finanziert.

Grenzen der unparteiischen humanitären Hilfe

Bis etwa zum Jahr 2013 waren viele Hilfsorganisationen noch nicht auf das schnell wachsende Ausmaß der Krise eingestellt.³ In von der Opposition kontrollierten Gebieten ließ die syrische Regierung zudem kaum Hilfe zu. Insbesondere das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (ICRC), der Syrisch-Arabische Rote Halbmond (SARC) und die Vereinten Nationen verhandelten von Beginn an mit der Regierung und anderen Kriegsparteien über Lieferungen durch Frontlinien und über Grenzen hinweg – oft ohne Erfolg. Heute erhalten etwa sechs Millionen Menschen im Land humanitäre Hilfe, doch die politischen Zusammenhänge führen bis heute immer wieder zu Kontroversen und Konflikten, auch um die Hilfe selbst.

Ein großer Teil der Hilfe innerhalb Syriens wird heute durch den SARC geleistet. Wie alle nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften ist SARC eine Hilfsorganisation, die im Spannungsfeld steht, staatsnah zu sein und zugleich mit Tausenden Freiwilligen vor Ort unabhängig und unparteilich zu helfen. Im Verlauf des Krieges sind die Kapazitäten von SARC enorm gewachsen. Das ICRC, UN-Organisationen wie auch andere nationale Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften kooperieren mit SARC. Das Deutsche Rote Kreuz (DRK) unterstützte unter anderem den Aufbau der umfangreichen Logistik. Andere Hilfsorganisationen befürchteten, dass der SARC zu regierungsnah ist. Eine Evaluation bescheinigte ihm allerdings im Jahr 2014 eine weitgehend effektive und unparteiliche Hilfe.⁴ Auch kirchliche Hilfswerke und internationale nichtstaatliche Organisationen (NGOs) arbeiten innerhalb Syriens, zum Beispiel der Norwegische Flüchtlingsrat (NRC), der stetig Hunderttausende Menschen unterstützt, während die meisten deutschen NGOs nicht ausreichend auf größere Einsätze in solchen Kriegsgebieten vorbereitet sind.⁵ Obwohl die organisierte internationale Hilfe meist im Rampenlicht steht, leisten Nachbarn, lokale Institutionen, Initiativen, Glaubensgemeinschaften und informelle Organisationen einen großen Teil der Hilfe vor Ort.

² Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), Humanitarian Update Syrian Arab Republic, Issue 2, 4.4.2019, reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/humanitarian-update-syrian-arab-republic-issue-02-4-april-2019-enar

³ James Darcy, Evaluation Synthesis and Gap Analysis, Syria Coordinated Accountability and Lessons Learning (CALL) Initiative, Steering Group for Inter-Agency Humanitarian Evaluations, New York 2016, S. 31, www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/darcy-%282016%29-syria-call-eval-synthesis---gap-analysis-%282002%29.pdf

⁴ Ebd., S. 39.

⁵ Julia Steets/Katherine Haver, Herausforderungen für prinzipientreue Entscheidungen in der humanitären Praxis, in: Martin Quack (Hrsg.), Allein nach dem Maß der Not? Unparteilichkeit in der humanitären Hilfe, Berlin 2018, S. 30–35, chaberlin.org/wp-content/uploads/2019/02/Quack_2018_ma%C3%9F_not_de.pdf

UN-Organisationen wie das Welternährungsprogramm (World Food Programme – WFP), das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR) und das Kinderhilfswerk (United Nations Children’s Fund – UNICEF) haben Jahr für Jahr mehr als vier Millionen Menschen in Syrien unterstützt, sowohl in Regierungs- als auch in geringerem Umfang in Oppositionsgebieten. Dies war möglich, nachdem der Sicherheitsrat mit seiner Resolution 2165 im Jahr 2014 Hilfslieferungen über die Grenze nach Syrien ohne Zustimmung der Regierung legalisierte.⁶ Mitte des Jahres 2018 wurden 2,2 Millionen Syrerinnen und Syrer, knapp 38 Prozent der unterstützten Menschen im Land, über grenzüberschreitende Transporte in Oppositionsgebiete erreicht, knapp die Hälfte von ihnen über UN-Programme mit lokalen Partnern. Zugleich waren die UN von Damaskus aus für über 80 Prozent der Hilfen in den frei zugänglichen Regierungsgebieten verantwortlich, in denen nur wenige NGOs Zulassungen erhielten.⁷ Dies führte immer wieder zu Diskussionen, ob die UN in Regierungsgebieten primär die Bedürftigsten unterstützen können. Gleichzeitig lebten noch immer über zwei Millionen Menschen in schwer erreichbaren Gebieten oder belagerten Regionen und erhielten nur etwa zehn Prozent der humanitären Hilfe.

Kritiker warfen den UN vor, zu kompromissbereit zu sein und ihre Hilfe in Regierungsgebiete nicht vom freien, unparteiischen Zugang zu Oppositionsgebieten abhängig zu machen.⁸ Aus Sicht der UN-Organisationen hätte jedoch auch dies die humanitären Prinzipien verletzt, da das Prinzip der Menschlichkeit gebietet, jedem erreichbaren Menschen in Not bedingungslos zu helfen.

Not macht erfinderisch

Die größte Herausforderung für Hilfsorganisationen war somit stets der Zugang zu den hilfsbedürftigen Menschen, zumal in vom sogenannten Islamischen Staat (Da’esh – IS) kontrollierten Gebieten internationale Hilfe für alle Akteure kaum

möglich war.⁹ Auch jenseits der IS-Gebiete waren zeitweise 19 Städte in Syrien belagert, Hilfe war nur punktuell möglich und Hunger wurde als Waffe eingesetzt. Während auch in früheren Konflikten zivile Helferinnen und Helfer behindert wurden, unternahm die Regierung unter Präsident Baschar Al-Assad mit ihren Verbündeten gezielte Angriffe auf Helferinnen und Helfer und medizinische Einrichtungen und machte sie damit zum strategischen Kriegsmittel. Allein im Jahr 2017 wurden 31 Angriffe auf Helferinnen und Helfer registriert¹⁰, seit Beginn des Krieges wurden 69 Freiwillige des SARC

Die größte Herausforderung für Hilfsorganisationen war stets der Zugang zu den hilfsbedürftigen Menschen.

im Dienst getötet. Einrichtungen, die die Organisation Ärzte ohne Grenzen (MSF) unterstützte, wurden gezielt bombardiert und in ihrer Arbeit umfassend behindert, obwohl MSF so strikt wie kaum eine Organisation die humanitären Prinzipien vertritt und auf seine – auch finanzielle – Unabhängigkeit von allen Konfliktparteien achtet.

Mit der Kontrolle der Assad-Regierung über weite Teile des Landes kommt eine weitere Herausforderung hinzu: Jenseits der Nothilfe stehen Hilfsorganisationen vor dem Dilemma, dass die Menschen in Syrien dringend auf Wiederaufbauhilfe angewiesen sind. Die politischen Bedingungen westlicher Staaten für eine Finanzierung – vor allem ein Verfassungskomitee – sind jedoch weiterhin nicht erfüllt. Westliche Geberstaaten fürchten einen Missbrauch humanitärer Hilfe für Wiederaufbauzwecke in Regierungsgebieten. Eine Abgrenzung von humanitärer Hilfe, Rehabilitation und Wiederaufbau ist jedoch nicht immer möglich, kann doch die beste humanitäre Hilfe zur Trinkwasserversorgung in der Reparatur eines städtischen Trinkwassersystems bestehen.

Die beschriebenen Herausforderungen in Syrien waren zugleich ein Motor für Innovationen: Vor

⁶ UN-Dok. S/RES/2165 v. 14.7.2014.

⁷ OCHA, Whole of Syria Monthly Response, Mai 2018, www.humanitarianresponse.info/en/operations/whole-of-syria/infographic/whole-syria-monthly-humanitarian-response-may-2018

⁸ Esther Meininghaus/Michael Kühn, Syria: Humanitarian Access Dilemmas, Berlin/Bonn 2018, S. 4, abrufbar unter www.bicc.de/publications/publicationpage/publication/syria-humanitarian-access-dilemmas-welthungerhilfe-policy-brief-october-2018-828/

⁹ Eva Svoboda/Louise Redvers, Aid and the Islamic State, IRIN/HPG Brief, Dezember 2014, www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9390.pdf

¹⁰ Aid Worker Security Database (AWSDB), Aid Worker Security Report, Figures at a Glance 2018, Humanitarian Outcomes, abrufbar unter aidworkersecurity.org/sites/default/files/AWSR%20Figures%202018.pdf

allem in der grenzüberschreitenden Hilfe spielten syrische Diaspora-Organisationen eine wichtige Rolle. Innerhalb Syriens hatten (auch deutsche) kirchliche beziehungsweise islamische Organisationen aufgrund ihrer lokalen Verankerung und guter Verbindungen zu lokalen Behörden immer wieder bessere Zugangsmöglichkeiten.¹¹ Um Geld in schwer erreichbare Gebiete zu transferieren,

Zugleich steht die Syrien-Krise auch für die Gefahren, die Digitalisierung und technische Neuerungen mit sich bringen können.

nutzten Hilfsorganisationen informelle Systeme (Hawala-Finanzsysteme), da internationale Kanäle nicht zur Verfügung standen.¹²

Internationale Hilfsorganisationen versuchen zudem aus dem Ausland durch sogenannte Fernverwaltung die Umsetzung der Hilfe auf innovative Weise zu begleiten. Viele dieser Informationen dürfen aus Sicherheitsgründen allerdings nicht veröffentlicht werden. Beispielsweise ließen internationale NGOs lokales Personal Hilfsgüter und ihre Verteilung mittels QR-Codes nachverfolgen und per Mobiltelefon bestätigen. Diese Auswertungen erlaubten es, mit Hilfe des Globalen Positionsbestimmungssystems (GPS) aus dem Ausland Befragungen in Echtzeit zu begleiten und zu überprüfen, ob diese wirklich vor Ort und zeitlich angemessen stattfanden. Whatsapp-Gruppen boten verschlüsselte Kommunikationskanäle. Die UN nutzten Webcam-basierte Überwachung aus dem Ausland von Hilfsgüterverteilungen ihrer lokalen Partner. Zusätzlich nahmen Hilfsorganisationen lokale Beraterinnen und Berater oder spezialisierte Organisationen unter Vertrag, die vor Ort die Hilfsleistungen überwachten und direkt an die Hilfsorganisationen der Vereinten Nationen berichteten.¹³ Das neue Feld der Satellitendaten wurde dagegen bisher nur wenig genutzt.¹⁴

Zugleich steht die Syrien-Krise auch stellvertretend für die Gefahren, die Digitalisierung und technische Neuerungen der humanitären Hilfe mit sich bringen können: Um die Sicherheit der personenbezogenen Daten der Hilfsempfänger zu gewährleisten, mussten Hilfsorganisationen etwa auf getrennte Kommunikationssysteme und Berichterstattung innerhalb und außerhalb Syriens, auf die Trennung von Namen und anderen Daten und auf sichere Nachrichtendienste wie Signal setzen. Bei schnell wechselnden Fronten etwa in Südsyrien, das bis zum Sommer des Jahres 2018 die Opposition kontrollierte, mussten Partner vor Ort Datenträger kurzfristig physisch vernichten, um niemanden in Gefahr zu bringen. Da es zugleich an parallelen Systemen einer geschützten Datensicherung, etwa in einer Cloud, mangelte, war damit auch alles Wissen verloren, wie eine aktuelle Evaluation bemängelt.¹⁵ Praxisorientierte Richtlinien und Erfahrungen bewährter Praktiken sind daher für künftige Einsätze in Konfliktgebieten dringend weiter zu entwickeln.

Innovative und kontroverse Hilfe

Die Syrien-Krise führte zu einer großen Zahl von Flüchtlingen in der Region, die die aufnehmenden Staaten Ägypten, Irak, Jordanien, Libanon und die Türkei ebenso wie die humanitäre Hilfe vor immense internationale Herausforderungen stellte. Bezogen auf ihre Bevölkerung haben Libanon, Jordanien und die Türkei weltweit die meisten Flüchtlinge aufgenommen. Selbst wenn nur registrierte Flüchtlinge berücksichtigt werden, kommt im ohnehin krisengeschüttelten Libanon heute fast auf jeden sechsten Einwohner ein Flüchtling.¹⁶

Überdies beherbergen Jordanien und Libanon seit vielen Jahrzehnten Hunderttausende palästinensische Flüchtlinge, deren Unterstützung durch einen Kurswechsel der USA heute gefährdeter ist denn je. Diese historische Herausforderung prägt bis heute die Hilfe für die geflohenen Syrerinnen und Syrer vor Ort: Um keine dauerhaften

¹¹ Darcy, Evaluation Synthesis and Gap Analysis, a.a.O. (Anm. 3), S. 49.

¹² Beechwood International, Technical Assessment: Humanitarian use of Hawala in Syria, Prepared for Aid Agencies Conducting Cross-border Operations, 31.7.2015, www.cashlearning.org/downloads/beechwood-technical-assessment-syria-31-july-15.pdf

¹³ Zu den Vor- und Nachteilen siehe Elias Sagmeister/Julia Steets, The Use of Third-Party Monitoring in Insecure Contexts: Lessons from Afghanistan, Somalia and Syria, SAVE Resource Paper, 2016, www.gppi.net/media/SAVE__2016__The_use_of_third-party_monitoring_in_insecure_contexts.pdf

¹⁴ Building Markets, What is the Point... if Nothing Changes? Current Practices and Future Opportunities to Improve Remote Monitoring and Evaluation in Syria, 2018, www.buildingmarkets.org/sites/default/files/pdm_reports/practices_and_opportunities_to_improve_remote_me_in_syria_2018.pdf

¹⁵ Tamara Marcello, Review of Jordan Cross-Border Operations in Southern Syria 2014-2018.

¹⁶ UNHCR, Global Trends, Forced Displacement in 2017, Genf 2018, S. 21, www.unhcr.org/5b27be547.pdf

Strukturen entstehen zu lassen, lehnte Beirut von Anfang an die Errichtung von Flüchtlingslagern ab. Mehr als eine Million Menschen hausen daher weitgehend in selbst errichteten Verschlagen, Zelten und unfertigen Häusern oder zahlen Miete für die einfachsten Unterkünfte.

Auch das Ansinnen der humanitären Gemeinschaft, die reine Nothilfe nach Jahren der Krise in Struktur- und Beschäftigungsprogramme umzuwandeln, stößt bis heute auf große politische Vorbehalte. Groß angelegte und durch die Bundesregierung unterstützte Beschäftigungsprogramme zeigen nur sehr begrenzt nachhaltige Effekte jenseits von kurzfristigen Jobs. Auch der Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen wie Bildung und Gesundheitsversorgung ist für Flüchtlinge begrenzt oder unbezahlbar geworden.

Zugleich brachen mit der Syrien- und Irak-Krise für Staaten wie Jordanien, das heute mitten in einer schweren Wirtschaftskrise steckt, entscheidende Handelsmärkte und -routen zusammen. Viele Menschen nehmen die syrischen Flüchtlinge daher vor allem als Konkurrenz wahr.

Nicht zu unterschätzen ist jedoch, dass die sich im Laufe der Syrien-Krise dramatisch wandelnde humanitäre Hilfe zu einem positiven wirtschaftlichen Faktor für die Aufnahmestaaten wurde. Klassischen negativen Effekten großer humanitärer Operationen, wie der Abwerbung von einheimischen Kräften, steigenden Mieten und Preisen, standen dabei umfassende Investitionen in die einheimische Wirtschaft durch milliardenschwere Bargeldprogramme gegenüber. Letztere prägen heute weite Teile der Hilfen in allen syrischen Nachbarstaaten und stehen beispielhaft für den Wandel der humanitären Hilfe, insbesondere in sogenannten Ländern mit mittlerem Einkommen.

Auch in der Syrien-Krise begann die humanitäre Hilfe in klassischer Form: Organisationen verteilten Decken und Essen, Zelte und Trinkwasser. Doch anders als in Syrien wandelte sich die Hilfe in den Nachbarstaaten Schritt für Schritt: Aus meist importierten Sachgütern wurden zunächst Papiergutscheine, zum Beispiel für den Erwerb von Lebensmitteln in Supermärkten. Daraus entwickelten sich Geldkarten im Kreditkartenformat mit monatlich festgelegten Einkaufsbeträgen, die über kommerzielle Banken abgebucht wurden. Heute können die meisten syrischen Flüchtlinge ihre Hilfe als Bargeld am Geldautomaten abheben, teils sogar als eine umfassende Art von Sozialhilfe. Bargeldtransfers haben für die hilfsbedürftigen

Menschen oft große Vorteile.¹⁷ Hilfsorganisationen entwickeln immer komplexere Datensätze und neue technische Verfahren: In Jordanien wird auf der Basis umfangreicher Datenerhebungen bei Flüchtlingen die Bedürftigkeit von Haushalten durch komplexe Berechnungen von Indizes und Algorithmen festgelegt. Zur Identifizierung wird nur noch die zuvor gespeicherte Iris gescannt,

Die reine Nothilfe in Struktur- und Beschäftigungsprogramme umzuwandeln, stößt auf große politische Vorbehalte.

wenn sie Geld abheben möchten. Das WFP verwaltet die Daten und seine Bargeldhilfen im Wert von jährlich über 260 Millionen US-Dollar allein für die etwa 600 000 registrierten Flüchtlinge in Jordanien fast komplett über eine ›Blockchain‹, also eine Kette von sich wechselseitig sichernden Datenblöcken, und eine Kunstwährung nach dem Vorbild des digitalen Zahlungsmittels Bitcoin.

Diese Ansätze bringen große ökonomische Vorteile mit sich: Die milliardenschwere Kaufkraft der von Hilfsprogrammen geförderten 5,6 Millionen Flüchtlinge verschafften den lokalen Wirtschaften vor Ort einen Nachfrageboom, der größtenteils durch lokale Produktion gedeckt werden kann. Allein die Bargeldprogramme der UN haben so bis heute über zwei Milliarden US-Dollar in die benachbarten Volkswirtschaften Syriens fließen lassen. Modernste Technologien der Syrienhilfe ermöglichen zudem eine lückenlose Identitätskontrolle und Innovationen wie ›Blockchains‹ erreichen Einsparungen von 95 Prozent der Bankgebühren. Alle Daten bleiben in den Händen der Hilfsorganisationen und werden externen Dienstleistern nicht zugänglich gemacht.

Dies eröffnet große Chancen aber auch Risiken, die beispielhaft für die fortschreitende Digitalisierung der humanitären Hilfe stehen: Die Fülle von sensiblen Personendaten, Aufenthaltsorten wie auch Kauf- und Konsumgewohnheiten bietet ein immenses Potenzial für eine noch zielgenauere humanitäre Hilfe. Zugleich stehen viele Debatten zu Persönlichkeitsschutz und Datensicherheit in der humanitären Hilfe, auch gegenüber Sicherheitsbehörden, noch am Anfang. Eine aktuelle Studie kommt beispielhaft zu dem Schluss, dass

¹⁷ Overseas Development Institute/Humanitarian Policy Group, A Promise of Tomorrow, The Effects of UNHCR and UNICEF Cash Assistance on Syrian Refugees in Jordan, London 2017, data2.unhcr.org/en/documents/download/60768

Neuerungen wie ›Blockchain‹ die Hilfe deutlich effizienter und transparenter machen können. Bislang stehe aber selten im Vordergrund, die Bedürfnisse und Präferenzen der Betroffenen besser zu berücksichtigen.¹⁸

Welche humanitäre Hilfe ist am effektivsten?

Die Bargeldprogramme in den Nachbarstaaten Syriens stehen zugleich für zwei weitere hoch relevante Fragen zur humanitären Hilfe der Zukunft: Erstens der Frage nach der effektivsten Hilfe. Seit dem Humanitären Weltgipfel im Jahr 2016 in Istanbul gilt das Gebot, stets die Frage zu stellen: »Warum nicht Bargeld?« Im Nahen Osten geht die Frage noch einen Schritt weiter: Warum nicht eine Bargeldpauschale einer einzigen Hilfsorganisation für alle Bedarfe – also eine Art Sozialhilfe für Flüchtlinge und künftig sogar Einheimische zugleich?

Sogenannte Mehrzweck-Bargeldprogramme wurden in der Türkei und in Libanon erstmals im großen Stil eingesetzt. In der Türkei sind sie sogar der Kern des milliardenschweren, politisch hoch umstrittenen EU-Türkei-Abkommens zur Reduzierung der Fluchtbewegungen in die EU. Fast 1,5 Millionen Flüchtlinge erhalten eine monatliche Förderung von gut 20 US-Dollar pro Familienmitglied, in Libanon kommt eine fünfköpfige Familie

auf gut 300 US-Dollar Unterstützung im Monat. Eine solche Hilfe halten Reformbefürworterinnen und -befürworter insbesondere in Schwellenländern mit funktionierenden Märkten für die würdevollste und effektivste Hilfe. Sie unterstreichen zudem Effizienzgewinne, da nur noch eine Hilfsorganisation für die Abwicklung der Hilfe benötigt werde und durch unabhängige Überwachungs- und Bewertungsprozesse Konkurrenzen unter den Hilfsorganisationen verhindert und eine angebliche Inflationierung der Hilfsbedarfe vermieden werden könne.

Allerdings fördert eine großflächige Umstellung von humanitärer Hilfe auf landesweite Bargeldtransferzahlungen vor allem wenige sehr große Akteure wie das UNHCR, WFP, die Weltbank, Banken und Mobilfunkanbieter. Die Rolle kleinerer und lokaler Hilfsorganisationen und das humanitäre ›Machtgefüge‹ stehen dadurch infrage. Widersprüchliche Positionen großer Geberstaaten zu Bargeldprogrammen können zudem zu Blockaden ganzer Hilfsprogramme wie in den Jahren 2017 und 2018 in Libanon führen.

Zweitens ist die Syrienhilfe ein ›Labor‹ für eine bessere Koordination humanitärer und entwicklungsorientierter Hilfe und zugleich der Friedensförderung, die international unter dem ›Nexus‹ aus humanitärer Hilfe, Entwicklung und Frieden diskutiert wird. In den Nachbarstaaten Syriens geht es in diesem Zusammenhang vor allem um die Weiterentwicklung von Bargeldprogrammen für Flüchtlinge und damit weiter Teile der Hilfe vor Ort zu sozialen Sicherungssystemen, die auch Einheimische unterstützen. Auf diesem Weg sollen die Nachbarstaaten stabilisiert, internationale Entwicklungsakteure früher ins Boot geholt und die humanitäre Hilfe entlastet werden.

Würde ein solcher Wandel in den heutigen Großkrisen gelingen, wäre dies zweifellos eine bahnbrechende Reform der humanitären Hilfe. Allerdings stecken auch im Nahen Osten diese Ansätze noch in den Kinderschuhen, ihre internationale Finanzierung ist trotz des großen Engagements der Weltbank nicht gesichert und die Aktivität nationaler Behörden für effektive Sicherungssysteme überschaubar. Die Syrien-Krise ist damit auch ein Lehrbeispiel für die weiterhin großen globalen Herausforderungen, die humanitäre Hilfe noch koordinierter, lokaler und wirksamer zu machen und zugleich ihre Unparteilichkeit und Neutralität zu schützen.

English Abstract

Dr. Martin Quack · Ralf Südhoff

The Innovation of Humanitarian Action in Syria pp. 111–116

Aside from the current war in Yemen, the Syrian conflict that broke out in 2011 is still considered the world's largest humanitarian crisis. In the face of the continuing plight of more than 13 million Syrians, innovative humanitarian action in the region, which is constantly changing, has made the crisis a ›laboratory‹ for the future of humanitarian action from United Nations agencies and civil society. At the same time, in the Syrian conflict humanitarian action has rarely before been so hampered, attacked and disregarded in its principles, which signifies major challenges and conflicting goals worldwide.

Keywords: Flüchtlinge, humanitäre Hilfe, humanitäres Völkerrecht, humanitarian action, Syria

¹⁸ Giulio Coppi/Larissa Fast, Blockchain and Distributed Ledger Technologies in the Humanitarian Sector, HPG Report, Februar 2019, online abrufbar unter www.odi.org/publications/11284-blockchain-and-distributed-ledger-technologies-humanitarian-sector