

Informationen & Recherchen

Die Pandemie als Trendwende?

Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe in MENA-Konfliktregionen in Zeiten von COVID-19

Veronika Ertl



Auf einen Blick

- › Im Zuge der Corona-Pandemie sind humanitäre und Entwicklungsbedarfe weltweit massiv gestiegen. Konfliktländer wie Syrien, Jemen und Libyen sind in der Krise mehr denn je auf internationale Unterstützung angewiesen.
- › Die aktuellen Finanzierungszusagen der internationalen Gemeinschaft sind unzureichend, um die hohen humanitären Bedarfe in Konfliktregionen zu decken und eine Ausweitung der Krisen zu verhindern. Hohe Kosten für heimische Krisenreaktionen, geo- und sicherheitspolitische Prioritäten, wie auch Gebermüdigkeit in langanhaltenden Konflikten tragen zur abnehmenden Hilfsbereitschaft vieler Staaten bei.
- › Deutschland ist in Syrien, Jemen und Libyen einer der führenden Geber im Bereich humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit. Durch die Bereitstellung zusätzlicher Mittel und die Umsteuerung bestehender Budgets wird ein wichtiger Beitrag zur Krisenbewältigung in diesen Ländern geleistet.
- › Die EU-Unterstützung für Partnerländer in der Pandemie, obwohl rasch erfolgt und im *Team Europe*-Ansatz gebündelt, wird für die fehlende Bereitstellung zusätzlicher Mittel kritisiert. Hoffnungen auf erhöhte Mittel für humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit im Mehrjährigen Finanzrahmen für 2021-2027 haben sich nicht erfüllt.
- › In der Pandemie sind die Bereitschaft zur Unterstützung schwächerer Staaten und die koordinierte Krisenreaktion auf internationaler Ebene wichtiger denn je. Deutschland und die EU als wertebasierte Akteure sollten hier ein klares Signal für Solidarität und Zusammenarbeit setzen.

Inhaltsverzeichnis

Gravierende Auswirkungen der Pandemie in Konfliktregionen	3
Deutsche Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe in MENA-Konfliktregionen	4
In der Corona-Krise: Große Unterstützung, noch größerer Bedarf	4
Team Europe: EU-Unterstützung für Konfliktregionen	6
Die Pandemie als Brennglas für Schwächen internationaler Entwicklungszusammenarbeit in Konfliktregionen	7
Impressum	11
Die Autorin	11

Gravierende Auswirkungen der Pandemie in Konfliktregionen

Die Corona-Pandemie stellt sowohl Industrie- als auch Entwicklungsländer weltweit vor weitreichende Herausforderungen. Im Gegensatz zu Industriestaaten besitzen Entwicklungsländer jedoch meist nicht die finanziellen und institutionellen Kapazitäten, um die Gesundheitsversorgung ihrer Bevölkerungen zu gewährleisten und wirtschaftliche und soziale Folgen der Krise abzufedern. Die Auswirkungen der Pandemie drohen die betroffenen Länder daher Jahrzehnte in ihren Entwicklungen zurückzuwerfen. So geht das Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen (WFP) davon aus, dass sich die Zahl der Menschen an der Schwelle zum Verhungern bis Ende des Jahres von 135 Millionen auf 265 Millionen erhöhen könnte.¹ Der Hilfsaufruf der Vereinten Nationen (*Global Humanitarian Response Plan: COVID-19*; kurz: GHRP) – mit einem Finanzbedarf von inzwischen 10,3 Mrd. USD der größte Hilfsaufruf in der Geschichte der VN – spiegelt diese Herausforderungen deutlich wider.²

In Konfliktregionen ist durch die Krise mit den größten Auswirkungen zu rechnen, da die Pandemie in Ländern wie Syrien, Jemen und Libyen auf bestehende hohe humanitäre Bedarfe trifft.³ Flucht und Vertreibung sowie Armut und Hunger machen große Teile der Bevölkerungen besonders schutzbedürftig. Oft bereits vor der Krise unzureichende Gesundheits- und Versorgungsinfrastrukturen wurden durch gezielte Angriffe von Konfliktparteien weiter geschwächt. (Binnen-)Flüchtlinge, die oftmals in beengten und notdürftigen Unterkünften leben, sind besonders gefährdet. Im Zuge der Corona-Krise sind die humanitären und Entwicklungsbedarfe in diesen Kontexten nochmals signifikant gestiegen. Neben dem fehlenden Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen und mangelnden Hygienebedingungen, sind zunehmender Hunger und Armut akute Herausforderungen. Die Schließung von Schulen und der Zusammenbruch von Wirtschaftszweigen mit dem damit einhergehenden Verlust von Arbeitsplätzen befeuern darüber hinaus die mittel- und längerfristige Perspektivlosigkeit in den Konfliktkontexten.

Wie reagiert die internationale Gemeinschaft, insbesondere Deutschland und die EU, auf diese Entwicklungen? Sehen wir angesichts der hohen Kosten für die heimische Krisenbewältigung eine Rückbesinnung der Geberstaaten auf nationale Interessen und Bedürfnisse? Oder erleben wir im Rahmen der deutschen und europäischen humanitären Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit einen

Ausdruck internationaler Solidarität? Könnte auch die Einsicht, dass die Pandemie und ihre Folgen nur global überwunden werden können, dazu führen, dass Länder die entschlossene Unterstützung schwächerer Länder als notwendig erachten?

Deutsche Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe in MENA-Konfliktregionen

Bereits vor der Corona-Krise stellte der sogenannte Konfliktbogen rund um Syrien aufgrund hoher humanitärer Bedarfe und der mit der Region verbundenen Flüchtlingsthematik einen Schwerpunkt der deutschen ODA-Leistungen (*official development assistance*) dar. 2018 war Syrien mit 651,4 Mio. EUR Deutschlands zweitgrößter ODA-Empfänger.⁴ Ein Anteil von 524,7 Mio. EUR davon entfiel auf humanitäre Hilfsleistungen. Auch die Nachbarstaaten Irak (425,8 Mio. EUR; Platz 5), Jordanien (280,5 Mio. EUR; Platz 7), Libanon (205,8 Mio. EUR; Platz 8) und die Türkei (205,8 Mio. EUR; Platz 11) sind unter den Hauptempfängern deutscher ODA. Im Bereich humanitäre Hilfe machte die Unterstützung in Syrien, Irak, Jordanien, Libanon und Türkei mehr als die Hälfte der Ausgaben 2018 aus. Deutschlands finanzieller Einsatz in der Region ist darüber hinaus der größte unter allen Gebern des OECD-Entwicklungsausschusses (DAC).⁵

Substantielle ODA-Mittel fließen außerdem in den Jemen – auch hier machte humanitäre Hilfe mit 148,7 Mio. EUR einen Großteil der Gesamtmittel für 2018 in Höhe von 197,7 Mio. EUR aus. In der ODA-Rangliste liegt das Land damit auf Platz 14. Libyen ist mit 46,1 Mio. EUR ODA-Leistungen lediglich auf Platz 42 der ODA-Rangliste, gemessen an den Pro-Kopf-Leistungen von 7,22 EUR hingegen stand das Land allerdings vor Jemen. Auch hier entfällt ein Großteil der Leistungen (30,5 Mio. EUR) auf humanitäre Hilfe. Deutschland ist unter den OECD-DAC-Staaten außerdem der weltweit größte Geber von ODA-Mitteln in Libyen.

In all diesen Konfliktländern ist Deutschland sowohl im Bereich humanitäre Hilfe (Zuständigkeit des Auswärtigen Amtes) tätig, um auf kurzfristige Bedarfe zu reagieren, als auch im Bereich Stabilisierung und Entwicklungszusammenarbeit (Zuständigkeit des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, BMZ), um die Länder mittel- und längerfristig bei der Schaffung von Perspektiven für ihre Bevölkerungen und in ihrer Entwicklung zu unterstützen.⁶

In der Corona-Krise: Große Unterstützung, noch größerer Bedarf

Das Auswärtige Amt hat als Reaktion auf die Pandemie zusätzliche Mittel in Höhe von 450 Mio. EUR für globale humanitäre Hilfe im Rahmen des GHRP der Vereinten Nationen bereitgestellt und ergänzen das reguläre humanitäre Budget in Höhe von 1,64 Mrd. EUR.⁷ Die Mittel werden größtenteils den VN-Mitgliedsorganisationen, u.a. dem Welternährungsprogramm (WFP) und dem Flüchtlingshilfswerk (UNHCR), aber auch Nichtregierungsorganisationen zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus hat das Auswärtige Amt im Sinne des sogenannten *frontloading* vorzeitig rund 80% der Jahresmittel für humanitäre Hilfe für laufende Hilfsprogramme und Projekte der VN-Organisationen in Aussicht gestellt oder ausbezahlt, um die Handlungs- und Reaktionsfähigkeit des humanitären Systems in der Krise aufrechtzuerhalten.⁸

Das BMZ hat auf die Pandemie mit einem „Corona-Sofortprogramm“ reagiert, das Entwicklungs- und Schwellenländer schnell und wirksam bei der Eindämmung der Pandemie und der Bewältigung der sozialen und wirtschaftlichen Folgen unterstützen soll.⁹ Für das Sofortprogramm wurden 1,15 Mrd. EUR aus Mitteln des Ministeriums für das Jahr 2020 umgesteuert und zusätzliche 3 Mrd. EUR aus dem Nachtragshaushalt (jeweils 1,5 Mrd. EUR für 2020 und 2021) mobilisiert.¹⁰ Neben der Stärkung der Gesundheitsinfrastruktur, Ernährungssicherung und Beschäftigung, bildet die Stabilisierung von Flüchtlings- und Krisenregionen einen der Schwerpunkte des Maßnahmenpakets. Es werden explizit der Krisenbogen Syrien, die Sahelregion, Nordafrika, und Jemen genannt. Auch das BMZ leistet durch

vorgezogene Beitragszahlungen und Erhöhungen von Kernbeiträgen an VN-Organisationen einen Beitrag zur Handlungsfähigkeit in der Krise.

Auf internationaler Ebene fanden für Syrien und seine Nachbarländer sowie für den Jemen im Juni Geberkonferenzen statt. Beide Geberkonferenzen verfehlten ihr Finanzierungsziel jedoch deutlich; die Auswirkungen der Corona-Krise auf die heimischen Gesundheits- und Wirtschaftssysteme der Geberstaaten werden als Grund für die niedrigere Spendenbereitschaft gesehen. Auch die lange Dauer der Konflikte und eine damit einhergehende Gebermüdigkeit könnte die abnehmende Unterstützung erklären.

Deutschland sagte auf der vierten Brüsseler Geberkonferenz für Leidtragende des Syrienkonflikts Ende Juni knapp 1,6 Mrd. EUR für Syrien und seine Nachbarländer zu und bleibt damit weiterhin einer der Hauptgeber in diesem Kontext. Im Vergleich zu 2019 stellt die deutsche Zusage eine leichte Steigerung dar.¹¹ Mit 940 Mio. EUR kommt mehr als die Hälfte der deutschen Zusage aus dem Budget des BMZ.¹² Von Seiten des Auswärtigen Amtes sind im Rahmen der Zusage 600 Mio. Euro für humanitäre Hilfe vorgesehen.¹³ Trotz einer Steigerung der gesamten Zusagen im Vergleich zum vergangenen Jahr wurde das Finanzierungsziel der Konferenz von rund 9 Mrd. EUR mit Zusagen in Höhe von 6,9 Mrd. EUR verfehlt.¹⁴

Im Rahmen der Geberkonferenz für den Jemen sagte Deutschland insgesamt knapp 200 Mio. EUR zu; davon rund 80 Mio. EUR aus BMZ-Mitteln und 125 Mio. EUR an humanitärer Hilfe aus dem Budget des Auswärtigen Amtes.¹⁵ Letzteres stellt eine leichte Steigerung zum letztjährigen humanitären Beitrag von 120 Mio. EUR dar.¹⁶ Die auf der Geberkonferenz gemachten Zusagen von insgesamt 1,35 Mrd. USD bleiben jedoch weit hinter den Erwartungen zurück. Um die notwendigen humanitären Leistungen in dem von Krieg, Hunger und Krankheit gezeichneten Land aufrechtzuerhalten, wären mindestens 2,4 Mrd. USD nötig. Der Konflikt scheint sich in den Augen vieler europäischer Entscheider weit entfernt abzuspielen. Aufgrund der unzureichenden Mittel mussten indes seit Mitte April bereits 30 der 41 wichtigsten UN-Hilfsprogramme ihre Programme stark einschränken oder sogar einstellen.¹⁷ Bei der Geberkonferenz im vergangenen Jahr waren noch 2,6 Mrd. USD an Hilfsleistungen zugesagt worden.¹⁸

Im Gegensatz zum Krisenbogen Syrien und Jemen fand für Libyen keine internationale Geberkonferenz statt und das Land taucht auch nicht dezidiert im Corona-Sofortprogramm des BMZ auf, sondern ist regional unter Nordafrika als eine der Konflikt- und Flüchtlingsregionen subsumiert. Das Auswärtige Amt kündigte keine zusätzlichen humanitären Hilfsleistungen für Libyen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie an. Während Deutschland Libyen in außen- und sicherheitspolitischer Hinsicht große Bedeutung zumisst, steht das Land im Bereich Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe augenscheinlich derzeit nicht über die bestehende Hilfe hinaus im Fokus. Das könnte an der verfahrenen politischen und militärischen Situation im Land liegen, vor dessen Hintergrund sich die Bundesregierung für eine humanitäre Waffenruhe und die Einhaltung des UN-Waffenembargos ausspricht.¹⁹ Zusätzliche Hilfszahlungen vor einer Erreichung dieser Wegmarken scheinen derzeit nicht vorgesehen.

Für alle drei Konfliktregionen nimmt Deutschland im allgemeinen Hilfsaufruf der Vereinten Nationen (GHRP) mit seinen Zusagen eine wichtige Rolle ein. Für den *Syria Humanitarian Response Plan* (HRP) und den regionalen *Syria Refugee Response and Resilience Plan* (3RP) ist Deutschland 2020 mit insgesamt rund 530 Mio. USD der größte Geber für den Syrien HRP (26,6% der Zusagen) sowie der zweitgrößte Geber für den regionalen 3RP (19,5% der Zusagen).²⁰ Auch für den Jemen HRP stellt Deutschland mit rund 101 Mio. USD (16,3% der Zusagen) den zweitgrößten Beitrag bereit, für den Libyen HRP mit 5,1 Mio. USD (7,1% der Zusagen) den fünftgrößten Anteil. Nichtsdestotrotz sind alle Pläne weiterhin nur unzureichend finanziert. Für den Syrien HRP stehen bisher lediglich 31,6% der benötigten 3,8 Mrd. USD zur Verfügung; für den regionalen 3RP liegt dieser Wert mit lediglich 18% noch niedriger. Der für Jemen geforderte humanitäre Bedarf von 3,38 Mrd. USD ist bis dato lediglich zu 18,4% gedeckt und für den Libyen HRP ergibt sich eine Finanzierungslücke von 76%. Auch im Rahmen des VN-koordinierten GHRP

zeigt sich also trotz hoher deutscher Beiträge eine deutliche Kluft zwischen humanitären Bedarfen und der verfügbaren Finanzierung, die auf mangelnde Geberbereitschaft vieler Länder in der derzeitigen Situation hindeuten.

Team Europe: EU-Unterstützung für Konfliktregionen

Die EU hat im April als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie das *Team Europe* ins Leben gerufen, das Ressourcen der EU-Institutionen (inklusive der Europäischen Investitionsbank, EIB), der Mitgliedsstaaten und ihrer Entwicklungsbanken, sowie der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) bündeln soll, um Partnerländer weltweit bei der Bewältigung der Krise und ihrer Auswirkungen zu unterstützen. Inzwischen beläuft sich das *Team Europe*-Paket auf knapp 36 Mrd. EUR.²¹ Davon stammen 20,6 Mrd. EUR aus Mitteln der Europäischen Kommission und der EIB.²² Schwerpunkte der Unterstützung sind neben der Reaktion auf die unmittelbare Gesundheitskrise und die resultierenden humanitären Bedürfnisse auch die Stärkung der Gesundheits-, Wasser- und Sanitärssysteme und die Abschwächung der sozialen und wirtschaftlichen Folgen. Regionale Schwerpunkte sind Afrika und die Europäische Nachbarschaft. Ein besonderer Fokus liegt auf der Unterstützung der am stärksten gefährdeten Gruppen, u.a. (Binnen-)Flüchtlinge sowie deren Aufnahmegemeinden.

Für die südliche Nachbarschaft werden Mittel in Höhe von 2,26 Mrd. EUR umgesteuert, davon gehen 61 Mio. EUR nach Libyen, 33 Mio. EUR nach Syrien und 375 Mio. EUR bzw. 376 Mio. EUR nach Jordanien und Libanon. Die hohen Summen verdeutlichen die wichtige Rolle, die den Nachbarländern Syriens in sicherheits- und migrationspolitischer Sicht für die Region zugemessen wird. Die Mittel werden zu großen Teilen über die Instrumente des *EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis* und den *EU Emergency Trust Fund for Africa* gesteuert und kommen vor allem den fragilen Gesundheitssystemen, Grundbedürfnissen der Bevölkerungen und sozioökonomischer Unterstützung zugute.²³ Im Rahmen der von ihr ausgerichteten Geberkonferenz für Syrien und seine Nachbarländer sagte die Kommission insgesamt 2,3 Mrd. EUR an Unterstützung zu und bleibt damit der größte Geber in diesem Kontext.

Jemen erhält im Zuge der Krisenreaktion der EU-Institutionen umgesteuerte Mittel in Höhe von 55 Mio. EUR.²⁴ Bereits vor dem Ausbruch der Pandemie waren Gesundheit, Ernährungssicherheit und Krisenresilienz Schwerpunkte der Unterstützung für das Land. Darüber hinaus sagte die EU bei der Geberkonferenz für Jemen im Juni zusätzliche Mittel in Höhe von 71 Mio. EUR für humanitäre Hilfe zu. Mehr als 40 Mio. EUR davon sind für die Bekämpfung der Corona-Pandemie vorgesehen.²⁵ Als Gründe für die vergleichsweise niedrige Spendenbereitschaft scheinen die Tatsachen, dass die Auswirkungen des weit entfernten Konflikts Europa nicht in Form von hohen Flüchtlingszahlen erreichen und die Situation durch den geopolitischen Machtkampf in der Golfregion überschattet wird, naheliegend.

Während einige Beobachter die schnelle Reaktion des *Team Europe* betonen, sehen andere die europäische Krisenreaktion kritischer - insbesondere die Tatsache, dass die Mittel der Kommission zur Unterstützung der Partnerländer lediglich Umsteuerungen bestehender Gelder, nicht aber neue Mittel sind. Laut Aussagen der EU-Kommissarin für internationale Partnerschaften, Jutta Urpilainen, seien zusätzliche Mittel aufgrund des baldigen Endes des aktuellen Finanzrahmens (2014-2020) schlichtweg nicht verfügbar.²⁶

Auch Hoffnungen auf erhöhte Mittel für humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit, die in den neuen Mehrjährigen Finanzrahmen (MFF 2021-2027) gesetzt wurden, scheinen nach dem Beschluss am 21. Juli enttäuscht zu werden.²⁷ Für das neue Instrument für Nachbarschaft-, Entwicklung und internationale Kooperation (NDICI), das die bisherigen Instrumente in sich vereint, sind im MFF 70,8 Mrd. EUR veranschlagt – ein Betrag der deutlich hinter früheren Planungen für den aktuellen MFF zurückbleibt. Auch im Bereich humanitäre Hilfe sinkt das Budget im Vergleich zum letzten MFF von 11,1 Mrd. EUR auf 9,8 Mrd. EUR.²⁸ Die vorgeschlagene Aufstockung der beiden Budgetlinien durch Mittel aus dem temporären Aufbauinstrument *Next Generation EU* (NGEU) finden sich in den finalen

Beschlüssen nicht wieder. Vorgesehen waren zusätzliche 10,5 Mrd. EUR für NDICI und 5 Mrd. EUR für humanitäre Hilfe.²⁹ Positiv bewertet werden kann lediglich die Aufnahme eines Polsters von 8,5 Mrd. EUR in das NDICI-Instrument, das finanziellen Spielraum für die Reaktion auf zukünftige unvorhergesehene Krisen schafft. Hätte es ein solches Polster bereits im aktuellen MFF gegeben, sähe die COVID-19-Krisenreaktion der EU wohl anders aus. Insgesamt ist das Ergebnis hinsichtlich humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit enttäuschend – in einer Zeit in der ein Signal der internationalen Solidarität und der starken Rolle Europas in der Welt angesichts der massiven Herausforderungen durch die Corona-Krise wichtiger denn je wäre.

Die Pandemie als Brennglas für Schwächen internationaler Entwicklungszusammenarbeit in Konfliktregionen

Die Unterstützungsbedarfe in Konfliktkontexten haben sich aufgrund der Corona-Pandemie massiv erhöht. Die Krise stellt diese Länder damit vor beispiellose Herausforderungen, auf die von vielen Akteuren der internationalen Gemeinschaft bereits mit zusätzlicher Unterstützung reagiert wurde. Deutschland und die EU sind hier unter den wichtigsten Gebern. Nichtsdestotrotz leiden insbesondere die Pläne für humanitäre Hilfe unter massiver Unterfinanzierung. Im Fall des Jemen musste aus diesem Grund bereits ein Großteil der UN-Programme ihre Arbeit einstellen. Weitgehend unbeachtet von der Weltöffentlichkeit verschlimmert sich die humanitäre Katastrophe im Land immer weiter. Und auch in Syrien können aufgrund mangelnder Finanzierung viele hilfsbedürftige Menschen inzwischen nicht mehr erreicht werden.

Wie kommt es zu dieser Situation? Es scheint naheliegend, dass in der Krise, die auch die Gesellschaften und Wirtschaften entwickelter Länder schwer getroffen hat, die Priorität in der heimischen Krisenbewältigung liegt. Weitreichende Hilfsprogramme, deren Ausmaße vor der Krise unvorstellbar schienen, wurden innerhalb kurzer Zeit auf deutscher und europäischer Ebene geschnürt. Im Vergleich dazu mutet die Unterstützung für Partnerländer weltweit zurückhaltend an.

Deutschland schneidet hier im Vergleich zu anderen Staaten durch rasche Umsteuerungen aus bestehenden Mitteln und die Mobilisierung zusätzlicher Mittel für humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit aus dem Nachtragshaushalt dennoch relativ gut ab. Für die EU-Ebene wird hingegen kritisiert, dass kaum neue Mittel für die Unterstützung von Partnerländern bereitgestellt, sondern überwiegend Umsteuerungen aus bestehenden Mitteln vorgenommen wurden. Auch der Mitte Juli beschlossene Mehrjährige Finanzrahmen fällt in dieser Hinsicht enttäuschend aus, während für die Unterstützung innerhalb der EU nie dagewesene Zusagen ausgehandelt wurden. Die EU verpasst damit eine wichtige Chance, um sich als starker und wertebasierter globaler Akteur zu positionieren.

Zweitens überschatten sicherheits- und geopolitische Überlegungen und Bedenken in einigen Krisenkontexten notwendige Anstrengungen für humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit. Der schmerzhaft Kompromiss im UN-Sicherheitsrat zur Verlängerung der UN-Crossborder-Resolution zu grenzüberschreitender humanitärer Hilfe für Syrien zeigt dies deutlich auf. Die Reduzierung humanitärer Zugänge schränkt die Möglichkeiten zur lebensnotwendigen Unterstützung der Bevölkerung weiter ein. In Libyen steht indes das Ringen um eine politische Lösung des Konflikts, sowie um eine humanitäre Waffenruhe und die Einhaltung des UN-Waffenembargos im Vordergrund. Trotz gestiegener Bedarfe im Zuge der Corona-Krise wurden vor diesem Hintergrund aus deutscher Hand keine zusätzlichen Mittel zur humanitären Hilfe für Libyen bereitgestellt.

Diese Zurückhaltung steht der sich drastisch verschlechternden Situation in Konfliktkontexten im Zuge der Corona-Krise gegenüber, die von der internationalen Gemeinschaft die Mobilisierung erheblicher zusätzlicher Mittel, sowohl aus staatlichen als auch privaten Quellen, erfordert. Die negativen Folgen einer unzureichenden Unterstützung dieser Länder liegen indes auf der Hand.

In Ländern wie Syrien und Jemen warnen die Vereinten Nationen vor einer drastischen Ausweitung der humanitären Krisen, die sich vor den Augen der Weltgemeinschaft abspielen. Deutschland und die EU als wertebasierte internationale Akteure tragen hier Verantwortung. Darüber hinaus sind über die letzten Jahre und Jahrzehnte hart erkämpfte Fortschritte in den Bereichen Armuts- und Hungerbekämpfung sowie der Gesundheitsversorgung gefährdet. Bereits jetzt steigt die Zahl der Menschen in extremer Armut und in Ernährungsunsicherheit deutlich an. Auch der Kampf gegen die Perspektivlosigkeit durch fehlende Bildung und Beschäftigungsmöglichkeiten darf in dieser Situation nicht vernachlässigt werden. *Trade offs* zwischen einzelnen Bereichen sind in der Krisensituation zwar unvermeidbar; es bleibt jedoch wichtig, trotz verstärkter Investitionen und Konzentration auf die Pandemiebekämpfung nicht andere zentrale Bereiche der humanitären Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit zu vernachlässigen.

Darüber hinaus zeigt die Pandemie wie kaum ein Ereignis unserer jüngeren Geschichte auf, dass sich in unserer globalisierten Welt Probleme nur global lösen lassen. Die Weltgemeinschaft ist mit Hinsicht auf die Pandemie nur so stark wie ihr schwächstes Glied – eine Unterstützung der schwächeren Staaten liegt also auch im Eigeninteresse Deutschlands und Europas. Ein Rückzug ins Nationale oder Regionale ist hier wenig zielführend.

Trotz aller Schwächen bleibt aber auch in der Krise deutlich, dass Deutschland und die EU führende Geber im Bereich humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit sind. Und doch sind sie als Geber in vielen Kontexten nicht entsprechend sichtbar. In der Corona-Krise zeigt sich dies besonders im Kontrast zur chinesischen „Maskendiplomatie“, in deren Rahmen China öffentlichkeits- und medienwirksam Unterstützung für Partnerländer bereitstellt. Der *Team Europe*-Ansatz der EU in der Krisenreaktion ist ein positiver Schritt in dieser Hinsicht, da die Leistungen der EU-Institutionen und Mitgliedsstaaten als ein gemeinsames Paket dargestellt werden. Dies erhöht Europas Sichtbarkeit und potenziell den Einfluss, der damit erreicht werden kann. Gleichzeitig könnte *Team Europe* auch ein Ansatzpunkt für bessere und transparentere Koordination über die Krisenreaktion hinaus sein und damit längerfristig einen Beitrag zur wahrgenommenen Einigkeit und Tatkraft der EU leisten.

Darüber hinaus sollten Deutschland und die EU in Zeiten zunehmender Kritik an multilateralen Foren – das Austrittsgesuch der USA aus der WHO als deutliches Beispiel – die multilaterale Zusammenarbeit in der Corona-Krisenreaktion stärken. Insbesondere in humanitären Krisen- und Konfliktsituationen ist die Koordinierung internationaler Unterstützung durch VN-Organisationen unerlässlich. Gleichzeitig erlaubt eine sinnvolle Ergänzung durch bilaterale Maßnahmen eine teils schnellere Reaktion und höhere Sichtbarkeit des jeweiligen Gebers.

Als letzte Überlegung wirft die Pandemie die Frage nach der Rolle von globalen Gemeinschaftsgütern (*Global Public Goods*), wie die Prävention von Pandemien, auf. Bereits seit einigen Jahren existiert der Ansatz, dass sich internationale Zusammenarbeit stärker an solchen Gemeinschaftsgütern orientieren sollte, die nur durch ein Zusammenspiel mehrerer Ebenen – lokal, national, regional und international – nachhaltig erreicht werden können. Um dies in der Krisenreaktion auf COVID-19 zu realisieren, müssten Ansätze zur Krisenbewältigung auf deutscher und europäischer Ebene stärker mit nach außen gerichteten Programmen wie Entwicklungszusammenarbeit zusammengedacht werden. Die *Coronavirus Global Response*, die von Ursula von der Leyen initiiert wurde, ist ein Beispiel dafür, wie die Entwicklung und die Verteilung eines Impfstoffs zur Eindämmung der Pandemie im Sinne eines globalen Gemeinschaftsguts global gedacht, finanziert und koordiniert werden kann.

Nicht ungeachtet des Ausmaßes der globalen Herausforderungen und der Komplexität der bestehenden Strukturen, könnte die Krise also Anstöße für neue Ansätze – wenn auch keine Trendwende – für unsere Unterstützung für Konfliktregionen bieten.

- ¹ WFP (2020): COVID-19 will double number of people facing food crises unless swift action is taken. <https://www.wfp.org/news/covid-19-will-double-number-people-facing-food-crises-unless-swift-action-taken> (23.07.2020).
- ² Vereinte Nationen (2020a): Global Humanitarian Response Plan: COVID-19. United Nations Coordinated Appeal. April – December 2020. https://interagencystandingcommittee.org/system/files/2020-03/Global%20Humanitarian%20Response%20Plan%20COVID-19_1.pdf (23.07.2020).
Vereinte Nationen (2020b): Global Humanitarian Response Plan: COVID-19. July Update: Annexes. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/GHRP-COVID19_JulyUpdate_Annexes.pdf (23.07.2020).
- ³ Detaillierte Informationen zu den Auswirkungen der Corona-Krise auf die Konfliktländer Libyen, Syrien und Jemen finden sich in den Länderberichten als Teil des Themendossiers.
- ⁴ Alle folgenden Daten zu deutschen ODA-Leistungen entnommen aus:
BMZ (2020a): Bilaterale ODA-Rangliste 2018 https://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/oda/leistungen/bilaterale_oda_rangliste_2018/3_D3_Bilaterale_ODA_Rangliste_2018-SP2.xlsx und
BMZ (2020b): Bilaterale Netto-ODA nach Förderbereichen und Ländern 2018 https://www.bmz.de/de/ministerium/zahlen_fakten/oda/leistungen/bilaterale_oda_foerderbereiche_laender_2018/3_D7_Bilaterale_Netto_ODA_nach_Foerderbereichen_und_Laendern_2018.xlsx (23.07.2020).
- ⁵ Alle folgenden Daten für ODA-Empfänger:
OECD-DAC (2020): Aid at a glance. Interactive summary charts by aid (ODA) recipients. https://public.tableau.com/views/OECDDACAidataglancebyrecipient_new/Recipients?:embed=y&:display_count=yes&:showTabs=y&:toolbar=no?&:showVizHome=no (23.07.2020).
- ⁶ Eine neue Strategie der beiden Ministerien, die derzeit in der Abstimmung ist, soll zur Verringerung entstehender Überschneidungen und einer Reduzierung des hohen Abstimmungsbedarfs insbesondere in Krisenkontexten beitragen.
- ⁷ Auswärtiges Amt (2020a): Kampf gegen Covid-19 – Deutschland stellt weitere 150 Millionen Euro für humanitäre Hilfe bereit. <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/humanitaere-hilfe/covid-19/2369448> (23.07.2020).
- ⁸ Auswärtiges Amt (2020b): Hilfe für Corona-Bekämpfung in humanitären Krisen. <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/humanitaere-hilfe/corona-humanitaere-hilfe/2337334> (23.07.2020).
- ⁹ BMZ (2020c): Corona-Sofortprogramm. https://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/Presse/bmz_corona_paket.pdf (23.07.2020).
- ¹⁰ BMZ (2020d): Minister Müller zum Nachtragshaushalt 2020: Begrüße mehr Mittel für weltweite Corona-Sofortmaßnahmen. http://www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/2020/juni/200619_Minister-Mueller-zum-Nachtragshaushalt-2020/index.html (23.07.2020)
- ¹¹ Tagesschau (2020a): Syrien-Geberkonferenz. Deutschland sagt 1,6 Milliarden Euro zu. (30. Juni 2020). <https://www.tagesschau.de/ausland/syrien-geberkonferenz-deutschland-101.html> (23.07.2020)
- ¹² BMZ (2020e): Minister Müller: Flüchtlings- und Krisenregion um Syrien braucht weiter unsere Unterstützung. http://www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/2020/juni/200630_Minister-Mueller-Fluechtlings-und-Krisenregion-um-Syrien-braucht-weiter-unsere-Unterstuetzung/index.html (23.07.2020).
- ¹³ Auswärtiges Amt (2020c): Humanitäre Hilfe für die Menschen in Syrien und seinen Nachbarländern. <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/humanitaere-hilfe/geberkonferenz-bruessel-syrien/2359334> (23.07.2020).
- ¹⁴ Council of the EU (2020b): Brussels IV Conference on 'Supporting the future of Syria and the region': co-chairs' declaration. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/06/30/brussels-iv-conference-on-supporting-the-future-of-syria-and-the-region-co-chairs-declaration/> (23.07.2020).
- ¹⁵ Auswärtiges Amt (2020d): Staatsminister Annen zur virtuellen humanitären Geberkonferenz für Jemen. <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/annen-jemen/2346434> (23.07.2020).
- ¹⁶ Auswärtiges Amt (2020e): Kampf gehen Covid-19: Lebensrettende Maßnahmen in Jemen. <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/laender/jemen-node/virtuelle-geberkonferenz-jemen/2346436> (23.07.2020).
- ¹⁷ Tagesschau (2020b): Geberkonferenz für den Jemen. UN-Hilfsprogrammen droht das Aus (02. Juni 2020). <https://www.tagesschau.de/ausland/geberkonferenz-jemen-107.html> (23.07.2020).
- ¹⁸ UN OCHA (2020c): Yemen. Humanitarian Update. Issue 6 / June 2020. <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Yemen%20Humanitarian%20Update%20Issue%206%20%28June%202020%29%20%5BEN%5D.pdf> (23.07.2020).
- ¹⁹ Auswärtiges Amt (2020f): Libyen: Eskalation trotz Covid-19. <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/laender/libyen-node/libyen-waffenruhe-waffenembargo/2334416> (23.07.2020).
- ²⁰ Alle Daten zur Finanzierung des GHRP abrufbar unter:
UN OCHA Financial Tracking Services (2020): COVID-19 Global Humanitarian Response Plan <https://fts.unocha.org/appeals/952/summary> (23.07.2020).

²¹ Council of the EU (2020a): "Team Europe" global response to COVID-19: Council welcomes the mobilisation of almost €36 billion and approves conclusions. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/06/08/team-europe-global-response-to-covid-19-council-welcomes-the-mobilisation-of-almost-36-billion-and-approvesconclusions/> (23.07.2020).

²² European Commission (2020a): EU Institutions external response to COVID-19 (7. Juli 2020). https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/20200707-eu-institutions-response-to-covid_en.pdf (23.07.2020).

²³ European Commission (2020b): EU response to the coronavirus pandemic in the Southern Neighbourhood. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/coronavirus_support_south.pdf (23.07.2020).

²⁴ Ebd. European Commission (2020a).

²⁵ European External Action Service (2020): EU-Yemen relations. https://eeas.europa.eu/delegations/lebanon/53984/eu-yemen-relations_en (23.07.2020).

²⁶ Chadwick, V. (2020a): EU humanitarian boss says COVID-19 warrants aid budget 'rethink'. (22. April 2020). <https://www.devex.com/news/eu-humanitarian-boss-says-covid-19-warrants-aid-budget-rethink-97059> (23.07.2020).

²⁷ Bei Abschluss des Artikels war der MFF noch nicht durch das EU-Parlament abgesegnet, etwaige Änderungen sind also noch möglich.

²⁸ European Council (2020): Special meeting of the European Council (17, 18, 19, 20 and 21 July 2020) – Conclusions. <https://www.consilium.europa.eu/media/45109/210720-euco-final-conclusions-en.pdf> (23.07.2020);

European Parliament (2020): Draft European Council conclusions of 10 July 2020 Preliminary analysis of figures.

<https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20200715RES83407/20200715RES83407.pdf> (23.07.2020).

²⁹ Chadwick, V. (2020b): Foreign aid neglected in historic EU budget deal (22. Juli 2020).

<https://www.devex.com/news/foreign-aid-neglected-in-historic-eu-budget-deal-97747> (23.07.2020).

Impressum

Die Autorin

Veronika Ertl ist Referentin für Entwicklungspolitik in der Abteilung Agenda 2030 der KAS. In dieser Rolle begleitet sie Fragen der deutschen und europäischen Entwicklungspolitik und nachhaltiger Entwicklung im Sinne der Agenda 2030. Vor ihrer jetzigen Position war sie unter anderem als Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Regionalprogramm Politischer Dialog Südliches Mittelmeer der Stiftung mit Sitz in Tunis tätig und im Programm „Kooperation mit Arabischen Gebern“ der GIZ in Amman. Sie hat Politikwissenschaft und International Public Management an der Freien Universität Berlin, University of California Los Angeles und Sciences Po Paris studiert.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Veronika Ertl

Referentin für Entwicklungspolitik
Hauptabteilung Analyse und Beratung
Abteilung Agenda 2030
T +49 30 / 26 996-3821
veronika.ertl@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

Herausgeberin: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. 2019, Sankt Augustin/Berlin
Gestaltung & Satz: yellow too Pasiek Horntrich GbR



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)