



Das Engagement von EU und China in der humanitären Hilfe: Unterschiedliche Ansätze, gemeinsame Interessen?

Zusammenfassung

Langanhaltende Krisen und das vermehrte Auftreten von Naturkatastrophen führen dazu, dass eine nie dagewesene Zahl von Menschen auf humanitäre Hilfe angewiesen ist. Doch die Kluft zwischen dem Bedarf und den verfügbaren Mitteln der internationalen Gemeinschaft wird immer größer. Um diese Ressourcenlücke zu schließen, will die Europäische Union (EU) verstärkt sogenannte „Emerging Donors“ wie China, dazu ermutigen, ihre Finanzbeiträge zu erhöhen. Obgleich Chinas Beteiligung im internationalen humanitären System bislang zurückhaltend war, deutet sein verstärktes Engagement während der Corona-Pandemie auf eine veränderte Haltung hin. So hat China Hunderte Tonnen an persönlicher Schutzausrüstung (PSA) ins Ausland geliefert, medizinische Teams entsandt und 100 Millionen USD an die Weltgesundheitsorganisation (WHO) und die Vereinten Nationen (UN) gespendet.

Trotz der zunehmenden geopolitischen Spannungen zwischen China und der EU eröffnet der verstärkte humanitäre Einsatz Pekings die Möglichkeit für die EU, sich gemeinsam mit China im humanitären Sektor zu engagieren. Dabei sollte die EU eine langfristige Strategie für eine mögliche Zusammenarbeit im humanitären Bereich entwickeln. Ein Dialog, der die unterschiedlichen Ansätze beider Akteure berücksichtigt und sich auf Gemeinsamkeiten fokussiert, könnte die Tür zu einer möglichen Zusammenarbeit öffnen. Diese könnte nicht nur dazu beitragen, die Finanzierungslücke zu verkleinern, sondern würde auch das Potenzial für eine bessere Koordination bei der Bereitstellung von Hilfsmaßnahmen bergen.

China begreift humanitäre Hilfe als einen Bestandteil der Entwicklungszusammenarbeit, leistet den Großteil seiner Hilfe bilateral und engagiert sich hauptsächlich nach Naturkatastrophen. Die EU hingegen trennt ihre humanitäre Hilfe von Entwicklungszusammenarbeit und leistet humanitäre Hilfsmaßnahmen über Nichtregierungsorganisationen (NGOs), UN-Agenturen und das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK).

Diese Analyse und Stellungnahme arbeitet die Merkmale der chinesischen humanitären Hilfe heraus und skizziert zwei Bereiche, auf die sich die EU in ihrem Bemühen um einen Dialog mit China konzentrieren könnte.

- **Ernährungssicherheit:** Ernährungsfragen und die Unterstützung bei der Lebensmittelversorgung stellen einen Schlüsselbereich des Engagements beider Akteure dar. Die EU sollte sich dafür einsetzen, dass China seine Beiträge zur globalen Ernährungssicherheit über das Welternährungsprogramm (World Food Programme – WFP) aufstockt. Damit könnte ein politischer Dialog darüber einhergehen, wie sich die Zusammenarbeit bei der Gewährleistung der Ernährungssicherheit intensivieren ließe.
- **Vorausschauende humanitäre Hilfe:** China hat besonders beim Umgang mit Naturkatastrophen eine große Expertise aufgebaut. Eine verbesserte Katastrophenvorsorge ist eine der Prioritäten im Strategieplan der Generaldirektion Europäischer Katastrophenschutz und humanitäre Hilfe (DG ECHO) für 2020–2024. Da beide Parteien ein Interesse an vorausschauender humanitärer Hilfe haben, kann der Wissensaustausch in diesem Bereich ein Wegbereiter für eine zukünftige Zusammenarbeit sein.

Zusammenarbeit mit China im humanitären Sektor

Langanhaltende Krisen, ein hohes Ausmaß an Vertreibung und häufige Naturkatastrophen führen dazu, dass mehr Menschen denn je humanitäre Hilfe benötigen. Die Corona-Pandemie hat die humanitäre Notlage weiter verschärft. Laut dem jüngsten WFP-Bericht sind 2021 schätzungsweise 270 Mio. Menschen akut von Ernährungsunsicherheit gefährdet. Infolgedessen stieg der Finanzbedarf der UN in ihrem UN Global Humanitarian Response Plan for COVID-19 bis November 2020 auf insgesamt 39 Mrd. USD-Dollar an. Da die Beiträge jedoch stagnieren, steht die UN vor einer immensen Finanzierungslücke von 22 Mrd. USD (OCHA, 2021a, S. 9). Deshalb will die EU „Emerging Donors“, insbesondere China, dazu ermutigen, ihre Finanzbeiträge zu erhöhen.

Verglichen mit seinem entwicklungspolitischen Budget und seiner Wirtschaftskraft, schrieb Peking der humanitären Hilfe bis dato eine geringe Priorität zu. Doch auch wenn Chinas größter Jahresbeitrag im Jahr 2017 weniger als ein Prozent der gesamten gemeldeten humanitären Hilfe betrug, sind seine Beiträge in den letzten zehn Jahren erheblich gestiegen. Nun weist Chinas Engagement in der Corona-Pandemie auf einen Wendepunkt in seiner internationalen humanitären Beteiligung hin. In der größten und umfangreichsten humanitären Nothilfeaktion seit der Gründung der Volksrepublik im Jahr 1949 lieferte China Hunderte von Tonnen PSA in über 150 Länder, entsandte 35 medizinische Teams ins Ausland und spendete 100 Mio. USD an die WHO und den UN Global Humanitarian Response Plan for COVID-19.

Außerdem versprach Präsident Xi Jinping innerhalb der nächsten zwei Jahre einen COVID-19-Wiederaufbaufonds in Höhe von 2 Mrd. USD für Entwicklungsländer einzurichten

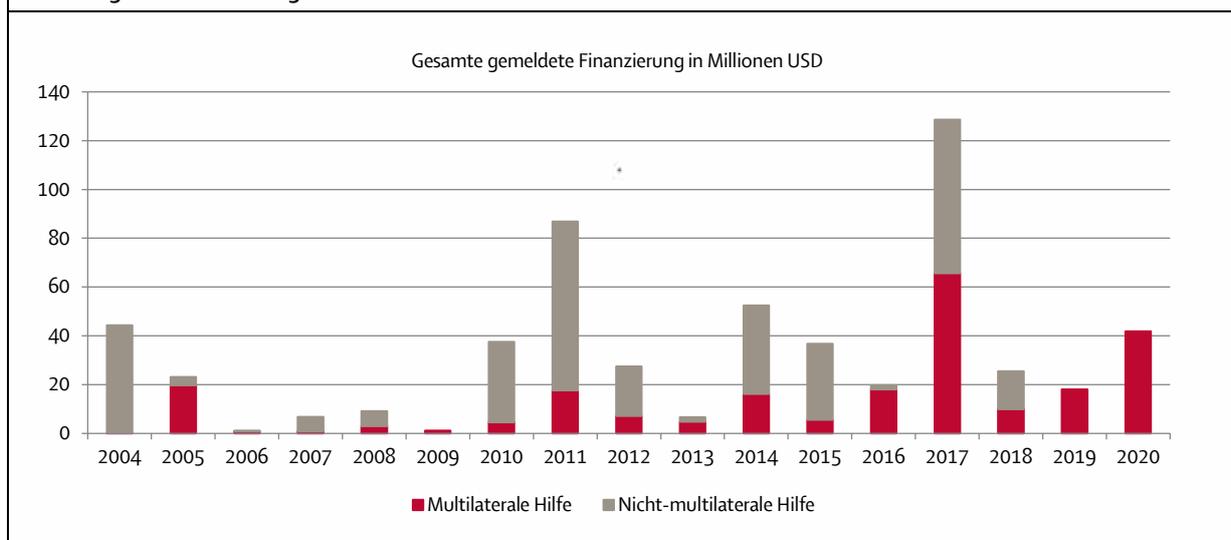
und in Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen ein globales humanitäres Hilfsdepot in China zu errichten. Das im Januar 2021 veröffentlichte Weißbuch Chinas zur internationalen Entwicklungszusammenarbeit widmet der humanitären Hilfe beispiellose Aufmerksamkeit. Dieser Schritt unterstreicht die gestiegene strategische Bedeutung, die Peking diesem Bereich beimisst.

Chinas wachsendes Interesse an humanitärer Hilfe eröffnet der EU die Möglichkeit, im humanitären Bereich den Dialog mit der Volksrepublik zu suchen. Der Wunsch nach einer stärkeren Beteiligung Chinas sollte über die finanzielle Dimension hinausgehen. Die EU muss eine langfristige Strategie entwickeln, wie sie mit China im humanitären Sektor zusammenarbeiten kann. Angesichts der zunehmenden geopolitischen Spannungen zwischen der EU und China, die sich in den jüngsten wechselseitigen Sanktionen und dem Abbruch der Gespräche über das umfassende Investitionsabkommen zeigen, ist dies keine leichte Aufgabe. Doch ein konstruktiver Dialog, der nach einem gemeinsamen Nenner sucht, könnte die Tür zu einer möglichen Zusammenarbeit öffnen. Diese könnte dazu beitragen, die Finanzierungslücke zu verkleinern und die Koordinierung zwischen den Akteuren zu verbessern.

Humanitäre Hilfe der EU und Chinas – unterschiedliche Ansätze, Akteure, Prioritäten

Der erste und wichtigste Unterschied zwischen der humanitären Hilfe der EU und Chinas ist Pekings staatszentrierter Ansatz. China versteht den Staat als primären Akteur der humanitären Hilfe, da die Linderung von Leid eine zentrale Aufgabe des Staates und eine wichtige Quelle seiner Legitimität ist.

Abbildung 1: Offiziell gemeldete chinesische humanitäre Hilfe



Hinweis: Es ist schwierig, die Ausgaben Chinas genau abzubilden, da die Berichterstattung an den Finanzüberwachungsdienst (Financial Tracking Service – FTS) freiwillig und nicht unbedingt vollständig ist. China bezieht die Kosten für den Einsatz internationaler Such- und Rettungsteams nicht mit ein und hat seit 2018 keine bilateralen Mittel an den FTS gemeldet. Das Weißbuch der chinesischen Regierung zu COVID-19-Hilfsmaßnahmen vom Juni 2020 sowie offizielle Pressemitteilungen der China International Development Cooperation Agency (CIDCA) zeigen jedoch, dass China zusätzlich zu seinem gemeldeten multilateralen Beitrag im Jahr 2020 umfangreiche bilaterale humanitäre Hilfe geleistet hat.

Quelle: Autoren, auf Grundlage von OCHA (2021b).

Die Hauptverantwortung für Chinas humanitäre Hilfe liegt bei der 2018 gegründeten chinesischen Agentur für internationale Entwicklungszusammenarbeit (*China International Development Cooperation Agency – CIDCA*). CIDCA ist direkt dem Informationsbüro des Staatsrats (SCIO) unterstellt und für Politikgestaltung, Projektgenehmigungen, Koordination und Finanzmanagement zuständig. Die Implementierung der humanitären Hilfsmaßnahmen obliegt allerdings in großem Maße der Volksbefreiungsarmee. Darüber hinaus ist seit dem Erdbeben in Nepal im Jahr 2015 die Zahl der chinesischen zivilgesellschaftlichen Organisationen (*Civil Society Organisations, CSOs*) gestiegen, die sich an humanitären Hilfsaktionen beteiligen. Auch wenn Chinesische CSOs in ihrer Arbeit weitgehend Regierungsvorgaben folgen und daher nicht mit westlichen NGOs vergleichbar sind, tragen sie zunehmend zum Pluralismus im chinesischen humanitären Hilfssektor bei (Hirono, 2018).

Der zweite Unterschied besteht in der abweichenden Zuordnung des Politikfeldes. Für die EU ist humanitäre Hilfe ein eigenständiges Politikfeld mit eigener Mittelzuweisung. China unterdessen verortet die humanitäre Hilfe als Bestandteil seiner Entwicklungszusammenarbeit. Peking betont, dass „die internationale Gemeinschaft zwar auch kurzfristig effektiv humanitäre Hilfe leisten, der Entwicklung jedoch Vorrang einräumen sollte“ (Ständige Vertretung der VR China bei den UN, 2020). Chinas humanitäre Aktivitäten sind von seiner Außenpolitik geleitet. Laut CIDCAs Mandat sollen die chinesischen Hilfsmaßnahmen an den außenpolitischen Zielen, insbesondere der Belt and Road Initiative, ausgerichtet werden.

Die Grundsätze der gegenseitigen Achtung der Souveränität, der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten und der Gleichberechtigung bilden die Grundlage für Chinas Zusammenarbeit mit dem Globalen Süden. Daher betont China bei der Bereitstellung von humanitärer Hilfe stets die Bedeutung von Multilateralismus und die Einhaltung humanitärer Prinzipien. Es besteht darauf, die vorrangige Rolle des Empfängerlandes bei der Koordinierung der humanitären Hilfe zu respektieren (Hirono, 2018).

Während die EU humanitäre Hilfe über internationale NGOs, UN-Agenturen und das IKRK leistet, stellt Peking mehr als die Hälfte seiner humanitären Hilfe bilateral anderen Regierungen zur Verfügung. Die zwischen 2004 und 2020 gemeldeten multilateralen Beiträge machten gerade einmal etwas mehr als 40 % der chinesischen humanitären Mittel aus und wurden fast ausschließlich über die UN abgewickelt. Hauptbegünstigter dieser Beiträge ist das WFP, das zwischen 2011 und 2019 fast 80 % dieser Mittel erhielt – ein klares Zeichen für Chinas Fokus auf Ernährungssicherheit.

Als eines der von Naturkatastrophen am stärksten betroffenen Länder hat China seine größte Expertise bei der Bewältigung von Naturkatastrophen aufgebaut und leistet den Großteil seiner humanitären Hilfsleistungen als Reaktion auf Naturkatastrophen. Humanitäre Hilfe in Konfliktsituationen bereitzustellen würde hingegen bedeuten Menschen auch in den von oppositionellen Kräften kontrollierten Ge-

bieten zu unterstützen. Dies greift jedoch unweigerlich in die Souveränität des Empfängerlandes ein und verstößt so gegen Chinas Prinzip der Nichteinmischung. Daher leistet China seine humanitäre Hilfe ad hoc, meist im Rahmen von ein oder zwei Naturkatastrophen pro Jahr. Im Jahr 2019 beispielsweise wurden über 80 % der gesamten humanitären Zuwendungen für Mosambik und Simbabwe nach dem Zyklon Idoi ausgegeben. In den letzten Jahren hat China den Schwerpunkt seiner humanitären Hilfe auf Subsahara-Afrika verlegt und die Region erhält seit 2011 den größten Anteil an Chinas humanitärer Hilfe.

Bereiche für die Zusammenarbeit zwischen der EU und China in der humanitären Hilfe

Das Bemühen der EU, das Engagement für China zu verstärken, steckt noch in den Kinderschuhen. Deutschland wollte seine EU-Ratspräsidentschaft von Juli bis Dezember 2020 dafür nutzen, in punkto humanitäre Hilfe „bestehende Initiativen der Mitgliedstaaten zu ermitteln, ein gemeinsames strategisches Verständnis zu schaffen, bewährte Praktiken auszutauschen und eine EU-weite Koordinierung zu erleichtern“ (Auswärtiges Amt, 2020, S. 4). Trotz dieser ehrgeizigen Ziele wurden nur wenige Fortschritte erzielt. Da CIDCA keiner klaren humanitären Agenda folgt, war es für EU Beamte schwer ersichtlich, wer innerhalb der CIDCA für humanitäre Hilfe zuständig ist und als offizieller Partner fungieren könnte. China beteiligt sich an keinem der internationalen Geberforen und ist kein Mitglied des Entwicklungshilfesausschusses (*Development Assistance Committee, DAC*) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) oder der OCHA Donor Support Group. Daher fehlen die Diskussionsplattformen für einen möglichen Dialog. Die deutsche Ratspräsidentschaft hatte ursprünglich erwogen, die humanitäre Hilfe im Rahmen breiter angelegter Dialoge zwischen der EU und China zu diskutieren. Da aber viele der Veranstaltungen aufgrund der Corona-Pandemie nicht stattfanden, konnte diese Chance nicht genutzt werden.

Aus Sicht der EU muss ein möglicher Dialog mit China im humanitären Bereich die Besonderheiten der humanitären Hilfe Chinas berücksichtigen. Die EU sollte davon absehen, China dazu bewegen zu wollen, sich am westlich dominierten internationalen humanitären System zu orientieren. Brüssel ist besser beraten, die Schritte in Richtung China auf weniger sensible Bereichen wie Ernährungssicherheit und vorausschauenden humanitäre Hilfe zu konzentrieren.

Ernährungsunsicherheit ist einer der größten Ursachen für den Bedarf an humanitärer Hilfe. Steigende Lebensmittelpreise haben große Auswirkungen auf Menschen in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen, da sie einen größeren Teil ihres Einkommens für Lebensmittel ausgeben. Laut WFP sind vor allem afrikanische Länder vom Risiko einer durch Ernährungsunsicherheit hervorgerufenen Krise bedroht. Als Reaktion auf den erhöhten humanitären Bedarf hat die EU ihr Budget für humanitäre Hilfe für 2021 um 60 % auf 1,4 Mrd. Euro erhöht. Nahrungsmittelhilfe und Ernährungsfragen machen dabei etwa ein Drittel des Jahresbudgets der EU für humanitäre Hilfe aus. China verfügt in

den meisten der von Ernährungsunsicherheit bedrohten afrikanischen Ländern bereits über etablierte Strukturen. Es hat vor kurzem Vereinbarungen mit dem WFP unterzeichnet, um in mehreren Ländern Nahrungsmittelhilfe zu leisten, die stark von Ernährungsunsicherheit betroffen sind. China arbeitet schon viele Jahre mit dem WFP zusammen und beharrt darauf, dass das WFP seinen Fokus weiterhin auf die Bereitstellung von Nahrungsmitteln legt. Deshalb sollte die EU China ermutigen, seine Mittel für das WFP als „verantwortungsvolle Großmacht“ aufzustocken. Dies könnte mit einem intensiveren politischen Dialog über eine verstärkte Zusammenarbeit bei der Gewährleistung der Ernährungssicherheit einhergehen.

Vorausschauende humanitäre Hilfe spielt zunehmend eine zentrale Rolle in der globalen humanitären Hilfe. Sie umfasst Katastrophenrisiko-Minderung sowie die Katastrophenvorsorge und -bewältigung. Die Verbesserung des Katastrophenschutzes und ein besserer Dialog mit anderen Akteuren bei der Reaktion auf Notsituationen sind zentrale Prioritäten des Strategieplans der DG ECHO für 2020-2024. DG ECHO hat vor Kurzem auch den EU-Zivilschutz-Mechanismus für die Katastrophenvorsorge gestärkt. Dieser umfasst die Entwicklung von Frühwarn- und Informationssystemen, wissenschaftliche

Analysen und Unterstützung, Notfallplanung, Risikobewusstsein, institutionellen und professionellen Kapazitätsaufbau, Katastrophenschutz und Katastrophenvorsorge sowie Schulungsprogramme. Chinas Katastrophenmanagement ist speziell auf den Einsatz in Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommen zugeschnitten. Das China International Search and Rescue (CISAR)-Team erhielt 2019 die höchste externe Klassifikation der UN für Rettungskräfte und gilt als eines der fortschrittlichsten Such- und Rettungsteams der Welt. Der Wissensaustausch im Bereich Katastrophenvorsorge und -management kann ein Wegbereiter für eine zukünftige Zusammenarbeit sein.

In jedem Fall sollten die Erwartungen hinsichtlich des Potenzials der Zusammenarbeit zwischen der EU und China im Bereich der humanitären Hilfe realistisch bleiben und die Bemühungen um einen Dialog eher als Marathon denn als Sprint betrachtet werden. Da es jedoch in naher Zukunft unwahrscheinlich ist, dass der humanitäre Bedarf zurückgeht, ist es wichtig, ein konstruktives Gespräch mit China zu suchen, um die humanitäre Finanzierung zu erhöhen und die Effizienz der verfügbaren humanitären Hilfe zu verbessern. Jeder Schritt hin zu einem Dialog, so zaghaft er auch sein mag, ist ein Schritt in die richtige Richtung.

Literatur

- Auswärtiges Amt. (2020). *German Presidency of the Council of the EU. Work Programme: Working Party on Humanitarian and Food Aid/COHAFA 1 July–31 December 2020*. Berlin: Autor. Abgerufen von <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2363336/c81899f5b65090784356b2e27216067d/200703-german-cohafa-work-programme-data.pdf>
- Hirono, M. (2018). *Exploring the links between Chinese foreign policy and humanitarian action: Multiple interests, processes and actors* (HPG Working Paper). London: Overseas Development Institute. Abgerufen von <https://cdn.odi.org/media/documents/12015.pdf>
- OCHA (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs). (2021a). *Global humanitarian overview*. Genf: Autor. Abgerufen von https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/GHO2021_EN.pdf
- OCHA. (2021b). *Financial tracking service*. Genf: Autor. Abgerufen von <https://fts.unocha.org/>
- Permanent Mission of the People's Republic of China to the UN. (2020). *2020 ECOSOC Humanitarian Affairs Segment Statement by the Permanent Mission of China to the United Nations*. New York: Autor. Abgerufen von <https://www.unocha.org/sites/unocha/files/China%20-%20HAS%20General%20Statement.pdf>

Dr. Ina Friesen

Wissenschaftliche Mitarbeiterin

„Inter- und Transnationale Kooperation“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Leon Janauschek

Ehemaliger Praktikant

„Inter- und Transnationale Kooperation“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

DOI: 10.23661/as3.2021



Dies ist eine Open-Access-Publikation, die kostenfrei gelesen und unter www.die-gdi.de/publikationen/analysen-und-stellungnahmen/ heruntergeladen werden kann. Gemäß den Bedingungen der CC BY 4.0 Lizenz darf sie frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden.