

## Der Weltgipfel für Humanitäre Hilfe. Triumph der Menschlichkeit?

Hans-Joachim Heintze

Militärisch ausgetragene Konflikte haben nach einem deutlichen Rückgang in den 1990er Jahren in jüngster Zeit wieder zugenommen; sie sind gekennzeichnet durch große Brutalität und Komplexität. Diese gewaltsamen Konflikte, aber auch Natur- und andere Katastrophen stellen die internationale Gemeinschaft vor enorme Herausforderungen und führen zu einem nie dagewesenen Bedarf an humanitärer Hilfe. 2015 waren 82,5 Mio. Menschen in 37 Staaten auf sie angewiesen (UN OCHA). Trotz der Bereitstellung von 10 Mrd. US-\$ durch Geber reichten die Mittel zur Deckung des von den Vereinten Nationen (VN) ermittelten Bedarfs von knapp 20 Mrd. bei weitem nicht aus, auch wenn weitere rund 7 Mrd. US-\$ jenseits der VN-Aufrufe aufgewendet wurden. Fehlende Mittel und die Notwendigkeit zur Reform des humanitären Systems veranlassten den VN-Generalsekretär, für den 23./24. Mai 2016 einen ersten Weltgipfel für humanitäre Hilfe (World Humanitarian Summit – WHS) nach Istanbul einzuberufen. Dort soll ein internationaler Konsens zur Stärkung der Grundsätze der humanitären Hilfe erreicht werden. Ein wesentlicher Input wird von der Europäischen Union (EU) und ihren Mitgliedstaaten erwartet, die zu den größten Gebern humanitärer Hilfe gehören und über umfangreiche operative Erfahrung verfügen.

### Umfangreiche Konsultationen im Vorfeld

In Istanbul sollen sich Regierungen, Geber, humanitäre Organisationen, der Privatsektor und Vertreter betroffener Bevölkerungsgruppen auf wirksame

Methoden zur Rettung von Menschenleben und Minderung des Leides in humanitären Notlagen verständigen. Im Vorfeld des WHS fand eine kaum überschaubare Zahl an Konsultationen verschiedenster Akteure statt. In drei Jahren wurden 23.000 Menschen in 153 Staaten beteiligt. Wesentliche Ergebnisse dieser Beratungen fasste der VN-Generalsekretär in seinem Bericht an den WHS zusammen. Offen spricht er von der weit verbreiteten Empörung, die darüber herrsche, dass die Zahl der Vertriebenen die höchste seit dem Zweiten Weltkrieg sei und nicht genug zur Überwindung dieser Krise getan werde. Stattdessen werde humanitäre Hilfe oftmals als Ersatz für politische Lösungen benutzt. Vielfach habe zudem das Beharren auf staatlicher Souveränität Vorrang vor Schutz und Hilfe. Die Architektur der internationalen Hilfe erscheine altmodisch und veränderungsresistent, fragmentiert und von Geberinteressen dominiert. Alle Konsultationen hätten den Wunsch nach Veränderungen unterstrichen, um das Leid zu überwinden, Krisen zu verhindern und das bestehende Völkerrecht durchzusetzen.

### Vision der Veränderung: Humanität als gemeinsame Verantwortung

In seinem Bericht, der mit „One Humanity: Shared Responsibility“ überschrieben ist und das Kerndokument des WHS darstellt, fordert der VN-Generalsekretär die Schaffung einer humanen internationalen Ordnung im Sinne der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948. Das Handeln der internationalen Gemeinschaft müsse nach der VN-Charta

dem Ziel dienen, Kriege zu beenden. Damit geht das Dokument weit über Vorschläge zur Verbesserung des Systems humanitärer Hilfe hinaus und bezieht auch die politische Ebene mit ein. Es fordert eine „Verantwortung zu handeln“, die auf fünf Kernverantwortungen beruht:

1. Die Verantwortung der Politik, Konflikte zu verhindern und zu beenden

Humanitäre Hilfe kann zwar das menschliche Leid mindern und friedenserhaltende Streitkräfte können Situationen stabilisieren, dennoch schaffen diese Instrumente keinen dauerhaften Frieden. Der WHS müsse deshalb ein Wendepunkt sein, so der VN-Generalsekretär, der auf staatlicher Ebene eine kohärente und entschiedene politische Führung für frühzeitiges Handeln auf der Grundlage von Risikoanalysen hervorbringe. Vorrangig seien Krisen zu verhindern; wenn sie dennoch ausbrechen, müsse das Krisenmanagement mit den und für die Menschen erfolgen.

2. Die Verantwortung, das Recht durchzusetzen

Wenn Staaten die internationale Rechtsordnung verletzen oder unzulässig interpretieren, könne dies leicht als Einladung an andere Staaten und nicht-staatliche Akteure zu ähnlichem Handeln verstanden werden. Deshalb müsse der WHS die Einhaltung des bestehenden Rechts einfordern, so ein zentrales Anliegen des Berichts. Insbesondere seien Zivilisten und zivile Objekte vor Kampfhandlungen zu schützen sowie der Zugang von humanitären und medizinischen Missionen und deren Schutz zu garantieren. Eine Schwachstelle des humanitären Völkerrechts ist und bleibt das Fehlen von effektiven Rechtsdurchsetzungsmechanismen. Der VN-Generalsekretär sieht insbesondere die Konfliktparteien in der Pflicht, in den jeweiligen Herrschaftszonen das Recht zu beachten und das globale Rechtssystem unter Einbeziehung des VN-Sicherheitsrates zu nutzen und zu stärken. Zudem verweist er auf die internationale Strafgerichtsbarkeit, die komplementär die nationalen Strafrechtsordnungen ergänze.

3. Die Verantwortung, niemanden zurückzulassen

Die sichtbarsten Konsequenzen von gewaltsamen Konflikten und Katastrophen sind Vertreibungen von Menschen innerhalb eines Staates oder über Grenzen hinweg. Besonders betroffen sind Frauen, Kinder und andere verwundbare Gruppen. Gefordert wird daher die Vertreibungen bis 2030 um 50% zu reduzieren. Massive Flüchtlingsbewegungen seien als eine gemeinsame Verantwortung zu verstehen und ein neues internationales Kooperationsnetzwerk dafür zu schaffen, so der Bericht. Zugleich gelte es, auf neue Migrationsbewegungen aufgrund von Naturkatastrophen und den Folgen des Klimawandels vorbereitet zu sein und legale Möglichkeiten der Migration zu schaffen.

4. Die Verantwortung, die Abhängigkeit von Hilfe zu überwinden

Nachhaltige Entwicklung müsse dazu führen, die Risiken und Verwundbarkeiten der Menschen zu reduzieren. Dazu sei es insbesondere notwendig, die nationalen und lokalen Systeme der Hilfe nicht zu ersetzen, sondern zu stärken. Die Menschen seien in den Vordergrund zu stellen und die Resilienz der Gemeinschaft aufzubauen. Gefordert wird in dem Bericht zudem, die Hilfe so lokal wie möglich und so international wie nötig auszugestalten.

5. In Humanität investieren

Die Weltgemeinschaft müsse akzeptieren, dass Humanität politische, institutionelle und finanzielle Investitionen erfordere. Zudem müssten lokale Kapazitäten, Risikomanagement, Effektivität, Technologietransfer und öffentlich-private Partnerschaften ausgebaut werden. Gefördert werden müssten außerdem Stabilität, Krisenreaktion und friedensschaffende Maßnahmen, so das abschließende Forderungspaket des VN-Generalsekretärs. Dabei seien Ergebnisse anzustreben und nicht nur Teilprojekte. Schließlich müsse eine Erhöhung der Kosteneffektivität herauskommen.

Die Finanzen kristallisieren sich in der Tat immer mehr als das Kernproblem der heutigen humanitären Hilfe heraus. Fragen der Finanzierung standen denn auch im Mittelpunkt eines vom VN-Generalsekretär einberufenen neunköpfigen *High-Level Panel on Humanitarian Financing*, das im Januar 2016 unter dem bezeichnenden Titel „Too important to fail – addressing the humanitarian financing gap“ seinen Bericht veröffentlichte. Die Aufgabe der Experten aus Politik und Wirtschaft bestand darin Wege aufzuzeigen, die sich auftuende und ausweitende Lücke zwischen dem humanitären Bedarf und den finanziellen Möglichkeiten zu schließen. Die Experten argumentierten, dass 2014 einschließlich privater Mittel zwar rund 25 Mrd. US-\$ zur humanitären Unterstützung ausgegeben worden seien. Nach ihren Berechnungen sei dennoch eine Finanzierungslücke von 15 Mrd. US-\$ zu schließen. Dazu schlägt das Expertengremium folgende Aktivitäten vor:

- *Reduzierung des humanitären Bedarfs* durch die Verhütung von Konflikten, Katastrophenvorsorge und Entwicklungshilfe. Überbrückung der Lücke zwischen humanitärer Hilfe und Entwicklung durch Programme, die auf gemeinsamer Analyse basieren.
- *Vertiefung und Verbreiterung der Ressourcengrundlage* des humanitären Handelns. Unzureichende Finanzierung bedeute nicht nur menschliches Leid, sondern auch eine Zunahme der weltweiten Instabilität. Die Hilfe liege somit auch im Eigeninteresse der Geber. Auf dem WHS sollen sich die Regierungen deshalb zu einer Solidaritätsabgabe verpflichten und eine ständige Einkom-

mensquelle für humanitäre Aktionen schaffen. Dazu sollen auch kommerzielle Unternehmen herangezogen werden, die über große Kreativität im Geschäftsleben verfügen.

- Verbesserte Versorgung durch *größere Effektivität*. Anzustreben sei ein systematischer Wandel bei der humanitären Hilfe, um neue Geldquellen zu erschließen und effektiver davon Gebrauch zu machen. Der gegenwärtige Zustand könne nicht aufrechterhalten werden, weshalb die Geber und die humanitären Organisationen sich zu einem „Grand Bargain“ zusammenfinden sollten. Die Geber sollten nicht einfach mehr geben, sondern längerfristige und weniger zweckgebundene Zusagen machen. Die humanitären Akteure sollten sich ihrerseits zu größerer Transparenz und Kostenbewusstsein verpflichten.

---

### „Agenda für Humanität“: politisch und richtungsweisend

Der Bericht des VN-Generalsekretärs soll aufrütteln. Auch deshalb schließt er mit einer „Agenda für Humanität“, die das Dokument in eine Reihe mit den vielzitierten und grundsätzlichen Agenden für Frieden bzw. Entwicklung stellt. Insgesamt ist festzuhalten, dass der Bericht zutreffend viele Probleme der humanitären Hilfe anspricht. Insbesondere unterstreicht er die Verantwortung der Politik, Konflikte zu verhindern bzw. zu lösen und Menschen in Not zu helfen. Die Gefahr dieses Ansatzes liegt auf der Hand: die Politisierung der Humanität. Sie wird seit langem betrieben. Immer wieder neigt die Politik dazu, selbst völkerrechtswidriges Handeln mit Humanität zu rechtfertigen. Zugleich führt kein Weg daran vorbei, an der Wurzel des Übels anzusetzen. Die Politik ist immer noch geneigt, erst dann tätig zu werden, wenn blutige Bilder die Schlagzeilen beherrschen. Die Konflikte in Syrien und der Ukraine, die beide gewaltigen humanitären Bedarf und hunderttausendfache Vertreibungen ausgelöst haben, stehen symptomatisch dafür. Vor diesem Hintergrund unterstreicht der VN-Bericht völlig zutreffend die Verantwortung zu handeln. Diese liegt bei den Staaten, die zu einem rechtstreuen Verhalten verpflichtet sind. Humanitäre Akteure sind durch die Staaten zu schützen, dürfen sich aber nicht politisch instrumentalisieren lassen.

Das Humanitäre Völkerrecht und der Menschenrechtsschutz sind umfangreiche Rechtsordnungen, die Zivilisten unter allen Umständen schützen. Zahlreiche Verträge wurden geschlossen, um diesen Rechtsschutz zu verbessern, wobei die Initiative wie beim Verbot der Anti-Personenminen oder der Streubomben oftmals von der Zivilgesellschaft ausging. Doch nicht nur Rebellen und Diktaturen verstoßen gegen humanitäres Völkerrecht; vier der fünf Ständigen Mitglieder des VN-Sicherheitsrates waren im letzten Jahr an Bombardierungen von

Krankenhäusern beteiligt, was ein schweres Kriegsverbrechen darstellt. Eine Stärkung der Rechtsdurchsetzung ist deshalb ebenso dringend wie schwierig. Die beim WHS versammelten Akteure sollten die Vorschläge des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) und der Schweiz zur Schaffung eines Berichtsverfahrens zur Durchsetzung humanitärer Normen ausdrücklich unterstützen.

Ein wichtiges neueres Instrument ist zudem der Internationale Strafgerichtshof. Mit den ersten Verurteilungen von Milizenführern nimmt seine Arbeit langsam Fahrt auf. Doch noch sind die Staaten sehr zögerlich, souveräne Kompetenzen abzugeben. Umso größere Bedeutung kommt daher dem Menschenrechtsschutz zu, denn dieser verfügt zumindest regional über kraftvolle Durchsetzungsverfahren. Hunderte von Richtersprüchen, die Russland und die Türkei für Rechtsverletzungen in den Konflikten in Tschetschenien bzw. Kurdengebieten verurteilen, sind ein beredtes Zeugnis dafür.

Die schwierigen Herausforderungen, denen sich Europa gegenwärtig in der Flüchtlingsfrage gegenüber sieht, verdeutlichen einmal mehr die Notwendigkeit einer besseren internationalen Koordinierung bei der Aufnahme von Flüchtlingen. Am 19. September 2016 wird dazu ein eigenes VN-Gipfeltreffen in New York stattfinden. Der WHS sollte die Verpflichtung der Staaten zur internationalen Kooperation beim Flüchtlingsschutz unterstreichen und den Zugang humanitärer Helfer zu allen Flüchtlingen einfordern.

Ein weiterer wichtiger Diskussionspunkt beim WHS sollte die Vermeidung der Abhängigkeit von humanitärer Hilfe sein. Es ist in der Tat fragwürdig, wenn rund 40 Staaten seit mehr als zehn Jahren humanitäre Hilfe erhalten. Ein besonders negatives Beispiel ist die DR Kongo, die seit Ausbruch des Konflikts 1996 Hilfe empfängt. Der Waffenstillstand von 2002 brachte keinen Frieden, denn die Machthaber profitieren von der Krise und verlassen sich auf humanitäre Hilfsleistungen, die somit den fortbestehenden Konflikt ernähren. Kein Zweifel, die Hilfe ist angesichts der Opfer nötig, doch ist es an der Politik, die Probleme einer Lösung zuzuführen und die Abhängigkeit von Hilfe abzubauen. Notwendig ist folglich ein Konzept zur Überführung der humanitären Hilfe in die Entwicklungszusammenarbeit, wozu der WHS einen konkreten Vorschlag erarbeiten sollte.

Der „Grand Bargain“ wird von vielen Staaten als das Kernstück des WHS angesehen. Bislang werden wegen mangelnder Koordinierung zu viele Mittel vergeudet. Auch ist es nur unzureichend gelungen, die neuen Geber in das bestehende System zu integrieren. Verbesserungen könnten durch mehrjährige Finanzierung, durch die Komplementarität von humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit und durch die stärkere Einbeziehung des privaten Sektors erreicht werden. Klar ist jedoch, dass die errechneten fehlenden 15 Mrd. US-\$ nicht allein durch Effektivitätssteigerungen oder private Geber

erwirtschaftet werden können. Das *High-Level Panel* hat hierfür die Bildung eines Solidaritätsfonds vorgeschlagen, ein Vorschlag, zu dem sich der WHS klar positionieren sollte.

Mit der „Agenda für Humanität“ ist die Grundlage gelegt. Nun kommt es darauf an, inwieweit die Weltgemeinschaft zum Handeln bereit ist. Das soll sich beim Gipfel in Istanbul zeigen. Nach den Vorstellungen des VN-Generalsekretärs sollen sich die einzelnen Akteure vor Ort individuell zu konkreten Maßnahmen verpflichten, die in einem gemeinsamen Dokument festgehalten werden. Durch den damit erzeugten politischen Willen (oder auch Druck) wird ein grundsätzlicher Wandel in der Reaktion der Weltgemeinschaft auf menschliches Leid erhofft, der innerhalb von drei Jahren zu spürbaren Fortschritten führen soll. Wie diese und die Umsetzung der Selbstverpflichtungen nachverfolgt werden, ist noch auszuarbeiten. Nach den Erfahrungen mit bisherigen Hilfszusagen von Gebern sollte der WHS zwingend ein Monitoringverfahren einfordern.

## Die EU als Vorreiterin?

Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind die weltgrößten Geber humanitärer Hilfe. Im Jahr 2012 brachte die EU 1,3 Mrd. Euro für humanitäre Hilfe in mehr als 100 Staaten auf; für die Jahre 2014 bis 2020 wurden 6,6 Mrd. Euro veranschlagt. Diese Hilfe erfolgt auf der Grundlage des „Europäischen Konsenses über die humanitäre Hilfe“. Für den WHS hat die EU unter dem Motto „A global partnership for principled and effective humanitarian action“ sieben „Action Areas“ formuliert, die dazu beitragen sollen, das globale System der humanitären Hilfe zu reformieren. Drei beziehen sich auf die Prinzipien humanitärer Hilfe. Sie reichen von der Bekräftigung der Werte humanitärer Hilfe und der Ablehnung ihrer Politisierung über den erforderlichen Zugang zu Menschen in Not bis zur Kooperation humanitärer Helfer mit Menschenrechtsverteidigern. Vier Ziele gelten einer verbesserten Effektivität durch Partnerschaften innerhalb der humanitären Gemeinschaft, mit lokalen, nationalen und regionalen Akteuren, mit Gebern und privaten Financiers sowie mit Akteuren der Entwicklungshilfe.

Diese Aktionsfelder stellte die EU gemeinsam mit dem „Network on Humanitarian Action (NOHA)“ auf vier regionalen Workshops zur Diskussion, wo sie bekräftigt und zugleich einer Vertiefung unterzogen wurden. So wurde insbesondere gefordert, die wissenschaftliche Forschung zu humanitären Fragen,

z.B. der Hilfe in Situationen urbaner Gewalt, zu vertiefen. Vor allem wurde aber immer wieder unterstrichen, dass humanitäre Hilfe und Entwicklungshilfe unterschiedlichen Prinzipien folgen, weshalb sie nicht vermengt werden dürfen, aber gleichwohl komplementär anzuwenden sind. Schließlich bezogen sich die Diskussionen auch darauf, dass es vor allem die Staaten und die de facto-Regierungen sind, die die einschlägigen rechtlichen Regelungen des Humanitären Völkerrechts strikt einzuhalten haben. Das Recht sei die Grundlage für die humanitären Akteure, Zugang zu den Opfern zu haben und ihre humanitäre Mission zu erfüllen.

Die EU befindet sie mit diesen Forderungen im Einklang mit der „Agenda für Humanität“. Ihre unterstützende Rolle könnte für einen Erfolg des WHS mitentscheidend sein. Wichtig wird deshalb sein, dass die EU weiterhin ein führender Akteur im humanitären Bereich bleibt und sich zu konkreten Verpflichtungen im Sinne der Agenda bereitfindet.

## Autor

**Hans-Joachim Heintze** | Professor für Völkerrecht und Direktor des European Master Programme on Humanitarian Action (NOHA) an der Ruhr Universität Bochum

## Weitere Informationen

Auf dem Weg zum Weltgipfel für humanitäre Hilfe: eine globale Partnerschaft für grundsatzorientiertes und wirksames humanitäres Handeln, EU-Doc. COMM (2015) 419 final vom 2.9.2015.

High-Level Panel on Humanitarian Financing: Too important to fail—addressing the humanitarian financing gap, Januar 2016.

One humanity: shared responsibility. Report of the Secretary-General for the World Humanitarian Summit, UN-Doc. A/70/709, 2 February 2016.

Website des Network on Humanitarian Action, International Association of Universities: <http://www.nohanet.org/>

Website des WHS: <https://www.worldhumanitariansummit.org/>

World Humanitarian Summit and NGO advocacy, in: Voice Newsletter 22, November 2015.

## Impressum

Die Stiftung Entwicklung und Frieden (sef:) wurde 1986 auf Initiative von Willy Brandt gegründet. Als überparteiliche und gemeinnützige Stiftung bietet sie ein hochrangiges internationales Forum für das gemeinsame Nachdenken über drängende Fragen von Frieden und Entwicklung.

Global Governance Spotlight ist ihre kompakte politikorientierte Publikationsreihe zur kritischen Begleitung internationaler Verhandlungsprozesse aus der Global-Governance-Perspektive.

**Herausgeberin**  
Stiftung Entwicklung und Frieden (sef:)  
Dechenstr. 2 : D-53115 Bonn  
Tel. 0228 959 25-0 : Fax 0228 959 25-99  
sef@sef-bonn.org : [@sefbonn](https://www.facebook.com/sefbonn)  
[www.sef-bonn.org](http://www.sef-bonn.org)

**Redaktion**  
Dr. Michèle Roth

**Design Basiskonzept**  
Pitch Black Graphic Design  
Berlin/Rotterdam

**Gestaltung**  
Gerhard Süß-Jung

Die Inhalte geben nicht unbedingt die Meinung der Herausgeberin wieder.

ISSN 2195-0873  
© sef: 2016