



Schriftliche Stellungnahme der Welthungerhilfe zur 73. Sitzung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe

vertreten durch Frau Bettina Iseli, Programmdirektorin
Bonn/Berlin, 3. März 2021

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Menschenrechte
und humanitäre Hilfe

Ausschussdrucksache
19(17)132

Humanitäre Hilfe steht aktuell vor enormen Herausforderungen. Dafür verantwortlich sind in erster Linie die Auswirkungen von Kriegen, Konflikten und dem Klimawandel auf die Lebenssituationen großer Bevölkerungsteile in überwiegend fragilen Kontexten sowie der oft fehlende politische Wille, den Herausforderungen tragfähige politische Lösungen entgegenzustellen und sich an internationales Recht zu halten.

Humanitäre Hilfe sollte den humanitären Prinzipien entsprechend, menschlich, unparteiisch, neutral und unabhängig sein. Ihre Einhaltung erfordert bestimmte Rahmenbedingungen, die heute nur in wenigen Fällen vorliegen und humanitäre Akteure mit einer Reihe von Dilemmata konfrontieren¹.

Wir beobachten eine weltweite Dynamik der innenpolitischen Transformation mit autoritärem Backlash und neuer Protestdynamik aber auch vielfach schwache Institutionen und Staatlichkeit. Dass Groß- und Mittelmächte ihre geopolitischen Differenzen offen austragen und Interessenskonflikte oft die Sicherheit ganzer Regionen in Frage stellen, ist Teil der aktuellen Dynamik internationaler Beziehungen. Diese Trends setzen die Rahmenbedingungen für unsere entwicklungspolitische Zusammenarbeit sowie die humanitäre Hilfe, die wir leisten.

In diesem Zusammenhang betrachten wir die Entwicklung des Grand Bargain (GB) insgesamt positiv und gleichzeitig kritisch. Er enthält Vereinbarungen zwischen humanitären Gebern und Hilfsorganisationen, humanitäre Hilfe effizienter und transparenter zu gestalten. Gleichzeitig hat der Grand Bargain der Missachtung des Völkerrechtes und Angriffen auf Hilfsorganisationen und Blockaden humanitärer Lieferungen etwa in Syrien oder im Jemen nichts entgegenzusetzen.

Im Folgenden wird auf die Fragen der im Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe vertretenen Fraktionen und die mit ihnen verbundenen Herausforderungen eingegangen, denen sich eine Nichtregierungsorganisation (NRO) wie die Welthungerhilfe, mit einem dualen Mandat für humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit, konfrontiert sieht.

1. Der Status Quo und die Zukunft des Grand Bargain

Öffentliche, transparente und messbare Selbstverpflichtungen sowie entsprechende Rechenschaftslegung sind auch zukünftig ein Muss

Insgesamt können wir konstatieren, dass die **deutsche humanitäre Hilfe** entlang der Humanitären Weltgipfel-Selbstverpflichtungen², des Grand Bargain^{3 4} und der „Strategie des Auswärtigen Amtes zur humanitären Hilfe im Ausland 2019 – 2023“⁵ **eine Vielzahl von positiven Entwicklungen angestoßen** hat, die es in den kommenden Jahren zu **konsolidieren** gilt.

Der Grand Bargain⁶ ist ein wichtiges Instrument der öffentlichen und transparenten Selbstverpflichtung und Rechenschaftslegung und sollte fortgeführt werden. In Bezug auf die Messbarkeit der Fortschritte und Umsetzung bzw. die Erreichung der Zielvorgaben wäre es **zukünftig erstrebenswert, Quantifizierungen in die Selbstverpflichtungen zu integrieren und entsprechende Indikatoren festzulegen**. Dies wurde in den vergangenen 5 Jahren nur ansatzweise und nicht von Beginn an durchgeführt.

Im Folgenden zeigen wir humanitären Handlungsfelder auf, in denen nach unserem Dafürhalten innerhalb des Grand Bargain weiterhin große Herausforderungen und Nachbesserungsbedarfe bestehen.

1.1 Die Förderung der NRO-Säule des humanitären Systems (GB Workstreams 7 und 8)

Programmförderung statt Projektförderung zivilgesellschaftlicher humanitärer Akteure für eine flexiblere und schnellere humanitäre Hilfe.

Die Workstreams 7 und 8 des Grand Bargain⁷ enthalten Verpflichtungen zur verstärkten Förderung von mehrjährigen Planungen und Finanzierungen zur Senkung der Verwaltungskosten und Erlangung einer reaktionsschnelleren humanitären Programmarbeit. In diesem Sinne **sollen flexible Finanzierungsmechanismen gefördert werden, die eine schnellere Reaktion** auf sich verändernde Bedarfe in fragilen, potenziell volatilen Kontexten und Nothilfesituationen **ermöglichen**. Darüber hinaus können Finanzierungsmechanismen die **Katastrophenvorsorge unterstützen** sowie die humanitären Bedarfe in langandauernden und vernachlässigten Konflikten adressieren.

Die NRO sind eine der drei tragenden Säulen der deutschen humanitären Hilfe, ergänzend zu den Vereinten Nationen-Organisationen und der Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung. Seit dem Humanitären Weltgipfel 2016 **stiegen die Mittel der Bundesregierung für Nothilfe signifikant an**. Deutschland ist weltweit inzwischen der zweitgrößte Geber für humanitäre Hilfe. Wir begrüßen diese Steigerung, die vom Willen der Bundesregierung zeugt globale Verantwortung zu übernehmen. Kritisch anzumerken ist, dass der prozentuale Anteil der **Zuwendungen der deutschen humanitären Hilfe an NRO seit mehreren Jahren tendenziell einen Rückgang** erfährt. Im Jahr 2020 betrug der Anteil der NRO-Säule nur noch 14%.⁸

Die Arbeit von internationalen NRO und ihren NRO-Partnern in den Ländern geschieht in engem Austausch mit der lokalen Bevölkerung und Gemeinden und ist nicht nur auf Nothilfe beschränkt. Diese Arbeitsbeziehungen der NRO werden im Krisenfall genutzt, d.h. die NRO leisten hier humanitäre Arbeit auf den letzten Metern zur betroffenen Bevölkerung. **Diese direkte und unmittelbare Hilfskaskade kann einen substanziellen Beitrag zur Umsetzung der Selbstverpflichtung Deutschlands leisten** und sollte unserer Auffassung nach mehr genutzt werden. Die Tatsache, dass die absoluten Zahlen der Zuwendungen der deutschen Regierung an NRO in den vergangenen Jahren gestiegen sind, ist ein Schritt in die richtige Richtung. **Das Potential der deutschen NRO Akteurslandschaft ist jedoch bei Weitem noch nicht ausgeschöpft**. Entgegen gelegentlich vorgebrachter Argumente, die NRO hätten nicht die Kapazitäten großvolumige humanitäre Projekte umzusetzen, sehen wir diese Kapazitäten sehr wohl als gegeben. Darüber hinaus zeichnen sich NRO durch schlanke Strukturen aus und können hierdurch eine Kosteneffizienz erreichen, die wir als sehr gut einschätzen. **Diese Effizienz der NRO könnte zukünftig im Rahmen von Programmansätzen noch weiter gesteigert werden.**

In der deutschen humanitären Hilfe erfolgen die Zuwendungen an NRO derzeit auf Einzelprojektbasis für eine spezifische humanitäre Situation in einer spezifischen Lokalität. Diese Einzelprojektplanung und Einzelprojektförderung ist sowohl bei den Antragstellern als auch im Auswärtigen Amt mit erheblichem Ressourcen- und Zeitaufwand für Einzelplanung und Einzelprüfung verbunden. Dies geht zu Lasten der Schnelligkeit, mit der von Krisen betroffenen Personen und Gemeinden geholfen werden kann.

Anstelle dieser verwaltungsintensiven Projektförderung sollte die Bundesregierung programmorientierte Ansätze verfolgen. Programmförderungen erlauben es u.a. innerhalb eines vereinbarten geographischen und finanziellen Rahmens flexibel und schnell auf humanitäre Bedarfe zu antworten, ohne zunächst einen Projektentwicklungsprozess zu durchlaufen. Dieser Zeitgewinn in der Leistung humanitärer Hilfe, ist für die von Krisen bedrohten oder betroffenen Bevölkerung und Gemeinden von entscheidender Bedeutung. Hier erwarten wir uns von der anstehenden Auswertung der ersten Pilotierung des Auswärtigen Amts im NRO-Kontext positive Impulse, um möglichst schnell in einen Routinemodus der Programmförderung von NRO zu gelangen. **Diese wäre ein wichtiger Schritt in Richtung der in den Grand Bargain Workstreams 7 und 8 geforderten Anwendung von flexiblen humanitären Planungs- und Fördermechanismen.**

1.2 Der humanitäre Paradigmenwechsel: vorausschauende humanitäre Hilfe und vorhersage-basierte Finanzierungsmechanismen (GB Workstream 2, 7 und 8)

Mehr frühzeitiges Handeln und Katastrophenvorsorge führen zu weniger Verlusten und Schäden und müssen im Sinne und als Bestandteil des humanitären Imperativs prioritäre Unterstützung erhalten.

Der Workstream 2 des Grand Bargain⁹ konstatiert Verpflichtungen zu **mehr Unterstützung und Finanzierungsinstrumenten für lokale und nationale humanitäre Akteure**. Die Zielsetzungen der Workstreams 7 und 8 sind in Kapitel 1.1 skizziert und enthalten u.a. **die Verpflichtung zur Bereitstellung von Finanzierungsinstrumenten für die Katastrophenvorsorge**.

Als internationaler Vorreiter im Bereich der humanitären Katastrophenvorsorge **unterstützt das Auswärtige Amt den** beim Humanitären Weltgipfel eingeleiteten **Paradigmenwechsel hin zu einem vorausschauenden und antizipierenden humanitären System**: potenzielle Krisen und Katastrophen werden frühzeitig erkannt und es kann schon im Vorfeld agiert werden. **Ziel ist, durch verbesserte Frühwarnsysteme und vorausschauendes Handeln Leben zu retten und negative Folgen für die Betroffenen zu vermeiden oder abzufedern**: Der Bedarf an reaktiver humanitärer Hilfe wird reduziert.

Die deutsche humanitäre Hilfe und das Auswärtige Amt gehen hier seit Jahren mit gutem Beispiel voran, d.h. **Gelder für vorhersagebasierte Finanzierungen (*Forecast-based Financing – FbF*) bzw. vorhersagebasierte Maßnahmen (*Forecast-based-Actions – FbA*) werden zur Verfügung gestellt**. Jedoch müssen aus Sicht der Welthungerhilfe die Volumina für FbA-Maßnahmen insgesamt sowie deren NRO-Anteil erheblich erhöht werden. Dies gilt nicht nur die deutsche humanitäre Hilfe, sondern insbesondere für andere Geber der internationalen Staatengemeinschaft inklusive der EU/ECHO.

Obwohl die Sinnhaftigkeit des vorhersagebasierten humanitären Hilfsansatzes großen Zuspruch erfährt (die einschlägigen, vom Auswärtigen Amt unterstützen internationalen Dialogplattformen werden von immer mehr humanitären Akteuren genutzt), setzt die internationale Gebergemeinschaft nach wie vor sehr stark auf die reaktive humanitäre Hilfe, d.h. Hilfe nach Eintreten von Verlusten und Schäden. **Bedauerlicherweise wurde es in den Grand Bargain Workstreams 2, 7 und 8 versäumt, vorhersagebasierte Finanzierungsmechanismen explizit zu benennen**. Ein Beispiel dafür, was nicht benannt und öffentlich als Selbstverpflichtung kommuniziert ist, erlangt keine Verbindlichkeit (siehe oben Kapitel 1).

Eine vom START Network bei dem Overseas Development Institute in Auftrag gegebene Studie¹⁰ hat gezeigt: **Mehr als 90 % der humanitären Mittel werden für die reaktive humanitäre Hilfe eingesetzt, während weniger als 1 % für die vorausschauende humanitäre Hilfe, 3,8 % für die Katastrophenvorsorge und 5,5 % für den Wiederaufbau verwendet werden**. Und dies trotz zunehmender Belege für den Nutzen von Investitionen in Vorsorge und frühzeitiges Handeln.

Die Hauptanliegen der Welthungerhilfe sind daher folgende:

- **Hilfsgelder vor dem Eintreffen von Krisen und Katastrophen ausschütten zu können ist essenziell wichtig, um Frühwarnungen in frühzeitiges humanitäres Handeln zu übersetzen**. Nur so lassen sich die vorhersagebasierten Bemühungen von Wissenschaft und humanitären Akteuren für die bedrohte Bevölkerung in Wert setzen.
- Es braucht hier die **Bereitschaft der Geldgeber, entsprechende Mittel für vorhersagebasierte Maßnahmen für mehrere Jahre in Fonds bereitzustellen bzw. vorzuhalten**. Im deutschen Kontext kollidiert die Einrichtung und das Betreiben von überjährigen Fonds aus staatlichen Mitteln für NRO mit den Vorgaben des Bundeshaushaltsgesetzes. Aus unserer Sicht ist hier **im deutschen Finanzhaushaltssystem die Anpassung von Finanzierungsrichtlinien an die humanitären Bedarfe notwendig**.
- Darüber hinaus benötigt vorhersagebasierte humanitäre Hilfe den **Mut der institutionellen Geber, im Bedrohungsfall auf einer „No regret basis“ zu finanzieren** (Finanzierung ohne Reue), d.h. auch

wenn die Krise nicht so eintritt wie vorhergesagt, können die bereitgestellten Gelder sinnvolle Maßnahmen zur Reduzierung von Risiken unterstützen. D.h. es bedarf hier bei den institutionellen Gebern und Parlamentariern den Mut, diesen Ansatz der Finanzierung ohne Reue in der öffentlichen (Steuerzahler)Debatte zur humanitären Hilfe zu vertreten bzw. zu rechtfertigen.

1.3 Lokalisierung (GB Workstreams 2, 5 und 6)

„So lokal wie möglich, so international wie nötig“ erfordert ein neues Rollenverständnis und die Änderung bestehender Verhaltensmuster humanitärer Akteure.

Der Workstream 2 des Grand Bargain konstatiert **Verpflichtungen zur Unterstützung von lokalen und nationalen humanitären Akteuren** (siehe oben Kapitel 1.2). Der Workstream 5¹¹ befasst sich mit der **Verbesserung gemeinsamer und unparteiischer humanitärer Bedarfserhebungen in Krisensituationen**. Ziel ist es, die Qualität und Koordination von humanitären Bedarfsanalysen zu stärken. Ein Wildwuchs an unkoordinierten Bedarfsanalysen führt zu Doppelarbeit, verschwendeten Ressourcen und belastet die betroffenen Bevölkerungsgruppen, was es zu vermeiden gilt. Im Workstream 6¹² konstatiert der Grand Bargain **„Eine Revolution der Partizipation: Menschen, die Hilfe erhalten, in die Entscheidungen einbeziehen, die ihr Leben betreffen“**.

Im Nachgang des Humanitären Weltgipfels hat innerhalb der deutschen humanitären Akteurslandschaft ein intensiver Austausch zu Lokalisierung in der humanitären Hilfe stattgefunden, welcher unter anderem in einem entsprechenden Eckpunktepapier¹³ mit dem Titel **„So lokal wie möglich, so international wie nötig – die Lokalisierung des humanitären Systems“** resultierte. Das Eckpunktepapier soll ein gemeinsames Verständnis von Ziel und Inhalten der Lokalisierung aufzeigen und als Orientierung bei der Umsetzung der eingegangenen Verpflichtungen im Rahmen der Humanitären Weltgipfel-Verpflichtungen, des Grand Bargain, der Charter-for-Change (C4C) und anderer internationaler Prozesse dienen. Die C4C ist eine zivilgesellschaftlich basierte Initiative, die speziell auf die Lokalisierung von humanitärer Hilfe ausgerichtet ist. Die **„Strategie des Auswärtigen Amtes zur humanitären Hilfe im Ausland 2019 – 2023“** greift das Thema Lokalisierung weiterhin auf und konstatiert:

„Im Rahmen des Humanitären Weltgipfels und des Grand Bargain hat sich **Deutschland auch dazu verpflichtet, den Prozess der Lokalisierung humanitärer Hilfe voranzutreiben. Insbesondere sollen die Kapazitäten lokaler Akteure zur Reaktion auf humanitäre Krisen gestärkt werden.** Die Lokalisierung humanitärer Hilfe wird auch die Rolle der internationalen Partnerorganisationen verändern. Sie müssen in einem noch diversifizierteren Feld von Akteuren stärker vernetzt arbeiten. Ferner werden sie flexibel und im engen Dialog mit den verschiedensten Protagonisten tätig und nehmen neue Partner- und Vermittlerrollen ein.“¹⁴

Der Stärkung aber auch die Anerkennung bereits vorhandener Kapazitäten lokaler Akteure zur Leistung humanitärer Hilfe kommt hierbei eine besondere Bedeutung zu. Wir unterstützen diesen Ansatz aktiv. Gleichzeitig zeigen die Erfahrungen aus der humanitären Arbeit mit den lokalen Akteuren in den Ländern, dass der Aufbau von Kapazitäten mit der **Schaffung und Verbesserung des Zugangs zu humanitären Fördermitteln** einhergehen muss. Darüber hinaus sehen wir noch **großen Handlungsbedarf bei der Harmonisierung und Vereinfachung der Anforderungen für Berichterstattung und Rechenschaftslegung**, die auch eine gerechtere Risikoverteilung beinhalten muss.

Angesichts der weithin bekannten und anerkannten Vorteile lokaler humanitärer Akteure, wie die Nähe zu der von Krisen bedrohten oder betroffenen Bevölkerung sowie die Kenntnisse der lokalen Örtlichkeiten und Lebensbedingungen, **ist der aktuelle Mangel an finanziellem Zugang eine verpasste Chance zeitnah, sowohl vorausschauende als auch akute lokale humanitäre Hilfe zu leisten.**

Wie wichtig gerade das lokale humanitäre NRO-System ist, zeigt die derzeitige Corona-Pandemie. Die hierbei getroffenen Maßnahmen zu ihrer Eindämmung haben aufgrund von Reise- und Transporteinschränkungen die internationalen Akteure insbesondere bei der ersten Corona-Welle sehr stark eingeschränkt, zeitnah zu agieren.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass die **Corona-Pandemie für NROs enorme zusätzliche Herausforderungen bei der Planung und Umsetzung von Projekten und Hilfsmaßnahmen bedeutet**, die neben anderen Faktoren auch mit höheren Kosten verbunden sind. **Die Stärkung der Zusammenarbeit mit lokalen Partnern, um effektive Hilfe leisten zu können, bedarf daher höherer Flexibilität bei der Finanzierung.**

In der Pandemie-Situation zeigt sich die zentrale Rolle lokaler humanitärer Partnerorganisationen für die Bereitstellung von Nothilfe, die enorme Handlungsfähigkeit inmitten der Krise beweisen. Diese Entwicklung muss in der Zukunft noch stärker gefördert werden, **indem lokalen Hilfsorganisationen eine größere Rolle im internationalen humanitären System zuerkannt wird.** D.h. lokale Hilfsorganisationen müssen von Anfang an **in den humanitären Programmzyklus in den Ländern eingebunden** werden, und u.a. sollten sie bei **gemeinsamen Bedarfserhebungen sowie in den humanitären Koordinationsgremien mitwirken** können. Lokalisierung bedeutet auch, für die von Krisen **betroffenen Personen und Gemeinden** eine größere Stimme zu erwirken, sie **sollten ein Recht auf Mitsprache und Entscheidung bei der Ausgestaltung der humanitären Hilfe erhalten.**

In Bezug auf die Finanzierungsmechanismen für NRO bewerten wir sehr positiv, dass die Bundesregierung über das Auswärtige Amt bereits vor der Corona-Pandemie damit begonnen hat, erstmals einen internationalen NRO-Nothilfe-Fond (START Fund) des START Network zur Bereitstellung von Hilfsgeldern für akute Nothilfe innerhalb von 72 Stunden sowie für vorhersagebasierte humanitäre Hilfe zu fördern. Der Fond ist auch nur nationale NRO-Mitglieder des START Network zugänglich. Dies entspricht im Grundsatz der im Grand Bargain Workstream 2 eingegangenen Verpflichtung der Einrichtung NRO-geführte Fonds.

Gleichzeitig erachten wir es für notwendig, diese bisher geringe finanzielle Unterstützung der NRO-Akteurslandschaft zu diversifizieren, in die Länder zu dezentralisieren, sowie auf zumindest ein Drittel der Fond-Förderung der Vereinten Nationen-Organisationen auszubauen. Hierdurch würde im Sinne des Grand Bargain ein klares Signal zur Unterstützung der NRO-Säule innerhalb des humanitären Systems mit flexiblen Finanzierungsmechanismen gesendet.

1.4 Herausforderung Nexus: Humanitäre Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit, Frieden (GB Workstreams 5, 9/10)

Kohärenz und bessere Verzahnung ohne Vermischung von humanitärem und militärischem Mandat.

Der zusammengeführte Workstream 9/10 des Grand Bargain¹⁵ zielt auf ein **verstärktes Engagement zwischen humanitären und entwicklungspolitischen Akteuren ab**, während der Workstream 5 **gemeinsame Bedarfsanalysen** konstatiert.

Grundsätzlich begrüßen viele humanitäre und politische Akteure eine bessere Verzahnung und Komplementarität von kurzfristigen humanitären und längerfristig angesetzten entwicklungspolitischen Programmen. **Die Aufnahme eines nicht klar definierten Politikfeldes Frieden in dem sogenannten Triple-Nexus birgt allerdings die Gefahr einer Vermischung der Mandate von humanitären Helfern und Militär und damit einer Politisierung, die die humanitären Prinzipien unterminiert.** Die Definition des Begriffs Frieden bleibt vage und kann dazu führen, dass kurzfristige sicherheitspolitische oder militärische Stabilisierungsinteressen zivile Interventionen dominieren. Auch können durch die Stärkung von Militär und Sicherheitsstrukturen autoritäre Regierungen gestärkt werden.

Militärs übernehmen unter dem Begriff der Zivil-militärischen Zusammenarbeit (ZMZ) immer wieder auch humanitäre Aufgaben, beispielweise den Bau von Brunnen oder Schulen. **Diese Verwischung der Grenzen zwischen humanitären und militärischen Aktivitäten gefährdet die Hilfsorganisationen und macht sie zum Ziel von Angriffen.** Mittlerweile gehören auch immer mehr Geberländer indirekt zu Konfliktparteien, was die NRO nicht selten vor erhebliche Dilemmata stellt. Auf der einen Seite finanzieren viele NRO ihre Projekte in den Ländern beinahe ausschließlich über die Mittel von öffentlichen Gebern (Weltbank, EU, BMZ) und engagieren sich weit über das Feld der humanitären Hilfe hinaus auch in Entwicklungsprojekten

mit politischer Ausrichtung, beispielsweise im Rahmen von demokratiefördernden Maßnahmen. Auf der anderen Seite sind eben jene Geber durch die zunehmende Bereitschaft im Rahmen von friedenssichernden Maßnahmen auch Gewalt anzuwenden, in vielen Fällen zu Konfliktparteien geworden (z.B. in Afghanistan, Mali, Irak, Jemen).

Am Beispiel Mali wird das konkret. Neben dem Engagement in den Bereichen Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe ist Deutschland auch aktiv an der Vereinten Nationen-Stabilisierungsmission in Mali beteiligt (*United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali / MINUSMA*) sowie an der militärischen Ausbildungsmission *European Union Training Mission (EUTM)* und polizeilichen Ausbildungsmissionen *European Union Capacity Building Mission (EUCAP)*.

Humanitäre Helfer berichten gerade in der Sahelregion von einer gestiegenen Gefährdung durch Angriffe infolge der „*Quick Impact Projects*“ der Vereinten Nationen-Mission in Mali. Diese kleineren Projekte, die auf die Bedürfnisse der lokalen Bevölkerung eingehen, werden im Rahmen einer Stabilisierungsmission realisiert, um das Vertrauen und ihr Mandat zu stärken. Allerdings besteht hier die Gefahr, dass es zu „Verwechslungen“ zwischen humanitären und militärischen Aktivitäten durch die Konfliktparteien kommt¹⁶.

Für die Welthungerhilfe als zivilgesellschaftlicher Akteurin leiten sich aus dieser Betrachtung verschiedene Aspekte ab, die es bei der **Operationalisierung des Triple-Nexus** zu beachten gilt:

- Der **Ansatz darf nicht dazu führen, dass die drei Säulen** (humanitäre Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und Frieden) **zwangsläufig zeitgleich durchgeführt werden**. Er zwingt allerdings zu **verbesserter Koordination der Akteure** vor Ort.
- Daraus ergibt die Notwendigkeit einer den geplanten Interventionen vorgeschalteten **umfassenden Kontextanalyse, die alle drei Säulen berücksichtigt, konflikt- und gendersensitiv ist und die Akteure und Ursachen des Konflikts benennt und ihre Rollen analysiert** (siehe die eingegangenen Verpflichtungen im Grand Bargain Workstream 5¹⁷). Diese Kontextanalysen bedürfen ggfls. einer gesonderten Finanzierung.
- Diese Analyse ist die Grundlage einer regionalspezifischen Programmierung von Aktivitäten möglichst aller Akteure, **bei der die Menschen im Zentrum stehen, der Konflikt nicht weiter geschürt wird (*do no harm*)**, die ermittelten Risiken berücksichtigt werden sowie **nationale und lokale Kapazitäten eingebunden und gestärkt werden**.
- Dafür bedarf es **einer evidenzbasierten Finanzierung, die vorausschaubar und flexibel gestaltet ist und mehrere Jahre abdeckt (*multi-year financing*)**.

Es ist unbestritten, dass sich Entwicklung und Friedensförderung in einem Nexus gegenseitig verstärken. **Ziel muss es daher sein, humanitäre, entwicklungs- und friedenspolitische Maßnahmen kohärenter umzusetzen**. In Krisenkontexten erfordert das **eine stringendere Kontextanalyse, die klare Definition von Rollen und Handlungsspielräumen aller Akteure und die prinzipienfeste Anwendung bewährter Konzepte der humanitären Hilfe**. Situationen von langwierigen Krisen hingegen brauchen **politische Lösungen**, die lokale und regionale Bedingungen einbeziehen. Dies ist und bleibt die Aufgabe von Staaten, die sich ihrer politischen Verantwortung und Rolle bewusst sein müssen. Eine starke Zivilgesellschaft hat die Aufgabe, sie ständig daran erinnern.

2. Wenn Menschen in Not humanitäre Hilfe verweigert wird

Angriffe auf humanitäre Helfer*Innen verurteilen und das Völkerrecht respektieren.

So wie der Triple-Nexus zu einer Politisierung der humanitären Hilfe führen kann, wird mitunter auch **der physische Zugang zu Menschen in Not für politische Interessen missbraucht**. Das Verhungern ganzer Bevölkerungsgruppen wird dabei billigend in Kauf genommen.

Viele der dramatischsten Hungerkatastrophen sind die Folgen politischen Kalküls: angefangen beim Aushungern der historischen Stadt Karthago bis hin zur heutigen Bürgerkriegssituation im Jemen oder der aktuellen Situation in Tigray, Äthiopien. In den letzten 30 Jahren schien es, als gehöre diese grausame Methode der Kriegsführung allmählich der Vergangenheit an. Doch seit einigen Jahren kommt sie wieder vermehrt zum Einsatz. Deshalb erklärte sie die Vereinten Nationen im Jahr 2018 in der **Resolution 2417** zu einem Kriegsverbrechen. Das humanitäre Völkerrecht bildet den rechtlichen Rahmen, der in Kriegszeiten gilt. **Laut den Bestimmungen des humanitären Völkerrechts in Bezug auf das Recht auf Nahrung in Kriegssituationen ist es verboten, humanitäre Hilfe zu behindern, lebensnotwendige Objekte anzugreifen und Belagerungen oder Blockaden als Kriegstaktiken anzuwenden.**

Dieses Verbot gilt für alle Angriffe, die zur Folge haben, dass der Zivilbevölkerung der Zugang zu Nahrungsmitteln, zu landwirtschaftlichen Gebieten, die für die Erzeugung von Nahrungsmitteln genutzt werden, zu Ernte- und Viehbeständen, Trinkwasserversorgungsanlagen und -vorräten sowie zu Bewässerungssystemen entzogen wird. Dies gilt auch für Angriffe, die die Versorgung mit lebensnotwendigen Objekten wie Arzneimitteln, Kleidung, Bettzeug, Material für die Übernachtung, Brennstoff und Elektrizität verhindern. Solche **Taktiken verletzen nicht nur das humanitäre Völkerrecht, sondern stellen auch eine Verletzung des Rechts auf Nahrung dar.** Besonders zu beachten ist auch, dass das humanitäre Völkerrecht damit verbundene Handlungsverpflichtungen vorschreibt, wonach Kriegsparteien humanitären Organisationen Zugang zur Not leidenden Zivilbevölkerung gewähren müssen. Für den Tatbestand Aushungern ist es nicht erforderlich, dass Zivilpersonen tatsächlich verhungert sind, allein die Intention erfüllt bereits den Tatbestand. **Der Internationale Strafgerichtshof wertet Aushungern** nach dem einstimmigen Beschluss vom 6. Dezember 2019 zur Änderung des Römischen Statuts im Einklang mit dem Völkergewohnheitsrecht sowohl **in internationalen als auch in nationalen bewaffneten Konflikten als Verbrechen.**

In einer Reihe von Ländern, in denen die Welthungerhilfe tätig ist, kommt es zu vorsätzlichem Aushungern und der Verletzung des Rechts auf Nahrung. Im Jemen, in Somalia, Nordost-Nigeria und im Sudan wurden gezielt landwirtschaftliche Gebiete angegriffen und die Selbstversorgung großer Teile der Bevölkerung verhindert. In Syrien wurde die Taktik „Aufgeben oder Verhungern“, bei der Hilfslieferungen unterbunden wurden, gegen belagerte Zivilpersonen angewandt, und es gab Blockaden, um die humanitäre Hilfe zu behindern. Die syrische Regierung hat seit 2011 bewusst und vorsätzlich die internationale humanitäre Hilfe instrumentalisiert und damit für humanitäre Akteure unakzeptable Bedingungen geschaffen. Sie hat der eigenen Bevölkerung das Recht auf Schutz genommen und die Vereinten Nationen-Hilfslieferungen nur in von ihr kontrollierte Gebiete zugelassen und damit ganze Bevölkerungsgruppen, die in von der Opposition kontrollierten Gebieten lebten, von humanitärer Hilfe abgeschnitten¹⁸.

Für die Welthungerhilfe lassen sich daraus **folgende Schlussfolgerungen ableiten:**

- Humanitäre und Entwicklungsorganisationen können keine politische Lösung und keinen physischen Schutz sicherstellen. **Nationale Regierungen und internationale Institutionen müssen klare Positionen beziehen und das Überleben und den Schutz der Menschen in den Vordergrund stellen.**
- **Humanitäre Akteure sollten transparente Verfahren zur Bewertung der Politisierung von Hilfe etablieren, Kriegstreiber zur Rechenschaft gezogen werden.** Grundsätzlich muss im Falle humanitärer Krisen immer ein bedarfsgerechter Zugang zu Menschen in Not bestehen, humanitäre Organisationen sollten gemeinsam die Einmischung bewaffneter Akteure ablehnen. Die Privilegierung von Teilen der Bevölkerung politisiert die Hilfe und muss gestoppt werden, um nicht zu einer Hierarchisierung von Leben beizutragen.
- **Bi- und multilaterale Geber müssen Standards festlegen, warum und unter welchen Bedingungen Wiederaufbauhilfe geleistet wird.** Für viele Geber ist die Frage, ob sie Entwicklungs- und Wiederaufbauhilfe in von der Opposition kontrollierten Gebieten leisten sollen, überschaubar, während sie für die von der Regierung kontrollierten Gebiete ein moralisches und ethisches Dilemma darstellt. Dies gilt insbesondere für schwer betroffene Gebiete, in denen das Regime nach

der humanitären Hilfe auch die Entwicklungs- und Wiederaufbauhilfe behindert oder sogar zurückhält.

Von der Bundesregierung erwartet die Welthungerhilfe, dass sie weiterhin alle Angriffe auf humanitäre Helfer und ihrer Infrastruktur verurteilt und sich dafür einsetzt, dass diese Angriffe Gegenstand unparteiischer und unabhängiger Ermittlungen und strafrechtlicher Verfolgung werden. Sie muss alle Bemühungen für eine bessere Vermittlung von Kenntnissen über humanitäres Völkerrecht und humanitäre Prinzipien unterstützen. Die Bundesregierung sollte vermehrt Schulungen von staatlichen und nichtstaatlichen Akteurinnen fördern und der Politisierung von humanitärer Hilfe, insbesondere in komplexen Konfliktsituationen, entgegenwirken, um eine Gefährdung der Mitarbeitenden humanitärer Organisationen möglichst auszuschließen.

3. Schlussfolgerungen

Aus Sicht der Welthungerhilfe ist es entscheidend, die Ursachen der Hilfsbedürftigkeit von Menschen in den Mittelpunkt jeglicher Analyse stellen und nicht den mangelnden Umfang von Hilfe. **In der humanitären Hilfe kann der Grand Bargain dabei helfen, einen neuen Grundkonsens zu entwickeln, der Menschen das gibt, was sie in einer Notlage brauchen: Flexible, unbürokratische und würdevolle Hilfe.** Die Staaten müssten sich dazu verpflichten, internationales Recht zu respektieren, humanitäre Hilfe zu entpolitisieren, die Lokalisierungsagenda auszubauen, die Entbürokratisierung voranzutreiben und neben der Programmförderung viel stärker als bisher vorrausschauende Hilfe zu finanzieren. Dafür braucht es eine Fortführung des Grand Bargain. Humanitäre Hilfe ist für Staaten und Geber grundsätzlich attraktiv, gerade weil sie kurzfristige und schnelle Lösungen verspricht. Sie ist aber keine Dauerlösung. Es ist sicher auch einfacher humanitäre Hilfe zu finanzieren als politische Lösungen zu erarbeiten und durchzusetzen. **Gleichzeitig sind von allen Beteiligten ausgearbeitete und mitgetragene politische Lösungen, die lokal legitimierbar sind, zwingend notwendig, damit sich der Bedarf an humanitärer Hilfe nicht immer weiter erhöht, sondern reduziert.**

Endnoten

- ¹ Quack, Martin: Herausforderung Humanitäre Hilfe. Politische Bedeutung und kritische Reflexion in Deutschland, Berlin 2016 (Hg.: Deutscher Caritas Verband, Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V., Ärzte ohne Grenzen e.V.)
- ² Agenda for Humanity (2016). Self Report 2019. Germany. Online verfügbar unter: [Link Self Report 2019](#).
- ³ Auswärtiges Amt (2019). Grand Bargain in 2018. Annual Self Report – Narrative Summary. Online verfügbar unter: [Link Grand Bargain in 2018. Annual Self Report](#).
- ⁴ Auswärtiges Amt (2020). Grand Bargain in 2019. Annual Self Report – Narrative Summary. Online verfügbar unter: [Link Grand Bargain in 2019. Annual Self Report](#).
- ⁵ Auswärtiges Amt (2012). Strategie des Auswärtigen Amts zur humanitären Hilfe im Ausland. 2019 – 2023. Online verfügbar unter: [Link Strategie des Auswärtigen Amts zur humanitären Hilfe im Ausland. 2019 – 2023](#).
- ⁶ IASC (2021). The Grand Bargain (Official website). Online verfügbar unter: [Link Grand Bargain in 2018. Annual Self Report](#).
- ⁷ IASC (2021). Enhanced quality funding (Increase collaborative humanitarian multi-year planning and funding and reduce the earmarking of donor contributions). Online verfügbar unter: [Link IASC Enhanced quality funding](#).
- ⁸ KOA (2021). Protokoll der 133. Sitzung des Koordinierungsausschusses Humanitäre Hilfe am 19.01.2021.
- ⁹ IASC (2020). More support and funding tools for local and national responders. Online verfügbar unter: [Link IASC More support and funding tools for local and national responders](#).
- ¹⁰ Weingärtner, L. und Spencer, A./Start Network (2019). Paper 2 - Analysing Gaps in the Humanitarian and Disaster Risk Financing Landscape. Online verfügbar unter: [Link Start Network Analysing Gaps in the Humanitarian and Disaster Risk Financing Landscape](#).
- ¹¹ IASC (2020) Improve joint and impartial needs assessments. Online verfügbar unter: [Improve joint and impartial needs assessments | IASC \(interagencystandingcommittee.org\)](#)
- ¹² IASC (2020) A participation revolution: include people receiving aid in making the decisions which affect their lives. Online verfügbar unter: [A participation revolution: include people receiving aid in making the decisions which affect their lives | IASC \(interagencystandingcommittee.org\)](#)
- ¹³ VENRO/KOA Arbeitsgruppe Lokalisierung (2018). „So lokal wie möglich, so international wie nötig“ – die Lokalisierung des humanitären Systems. Eckpunkte zur Umsetzung durch deutsche humanitäre Akteure. Online verfügbar unter: [Link VENRO/KOA Lokalisierung des humanitären Systems](#).
- ¹⁴ Auswärtiges Amt (2012). Strategie des Auswärtigen Amts zur humanitären Hilfe im Ausland. 2019 – 2023. Online verfügbar unter: [Link Strategie des Auswärtigen Amts zur humanitären Hilfe im Ausland. 2019 – 2023](#).
- ¹⁵ IASC (2019). Enhance engagement between humanitarian and development actors (now closed and mainstreamed within the other 9 workstreams). Online verfügbar unter: [Link IASC Enhance engagement between humanitarian and development actors](#).

¹⁶Terres des hommes und Welthungerhilfe (2020). Wenn Hunger zur Kriegswaffe wird. In: Kompass 2020 - Zur Wirklichkeit der deutschen Entwicklungshilfe. Bonn/Berlin 2020. Online unter: [Link Kompass 2020 - Zur Wirklichkeit der deutschen Entwicklungshilfe](#).

¹⁷IASC (2021). Improve joint and impartial needs assessments. Online verfügbar unter: [Link IASC Improve joint and impartial needs assessments](#).

¹⁸Meininghaus, E. und Kühn, M. (2018). Syria: Humanitarian Access dilemmas. Welthungerhilfe Policy Brief in Cooperation with Bonn International Center for Conversion. Online verfügbar unter: [Link WHH Policy Brief Syria: Humanitarian Access dilemmas](#).