



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Menschenrechte
und humanitäre Hilfe

Ausschussdrucksache
19(17)134

Deutscher Bundestag – 73. Sitzung des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe am Mittwoch, 3. März 2021

Öffentliche Anhörung zum Thema:

Jubiläum des Humanitarian Summits und Verabschiedung des Grand Bargains

Schriftliche Stellungnahme des VOICE-Netzwerkes, Brüssel

Kathrin Schick, Direktorin von VOICE

Inhaltsverzeichnis

1	Vorstellung des VOICE-Netzwerkes.....	2
2	Hintergrund: Die humanitären Prinzipien, der 1. Humanitäre Weltgipfel 2016 und der sogenannte <i>Grand Bargain</i>	3
3	<i>Grand Bargain</i> und der sogenannte <i>Nexus</i> : Herausforderungen und Lösungsansätze	5
3.1	Die Prioritäten der europäischen NROs im <i>Grand Bargain</i>	5
3.1.1	Harmonisierung	6
3.1.2	Lokalisierung	6
3.1.3	Risiken	7
3.1.4	Effizienz	7
3.2	Vom <i>Humanitarian-Development Nexus</i> zum <i>Triple Nexus</i>	8
3.2.1	<i>Humanitarian-Development Nexus</i>	8
3.2.2	<i>Humanitarian-Development-Peace Nexus</i> , der sogenannte <i>Triple Nexus</i>	9
4	Schlussfolgerungen	11

1 Vorstellung des VOICE-Netzwerkes

VOICE (*Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies*) ist ein Netzwerk bestehend aus 88 Mitgliedsorganisationen aus 19 Ländern in Europa mit dem Ziel, effektive und qualitativ hochwertige humanitäre Hilfe, vor allem in der Europäischen Union einschließlich ihrer Mitgliedsstaaten sowie im humanitären Sektor zu fördern. 12¹ Nichtregierungsorganisationen (NROs) stammen aus Deutschland und stellen eine treibende Kraft innerhalb des VOICE Netzwerkes dar : [VOICE our members](#) VOICE steht u. a. auch im Austausch mit VENRO, dem deutschen Dachverband der entwicklungspolitischen und humanitären NROs.

Das VOICE Netzwerk betont die Rolle der NROs als wichtige humanitäre Akteure, auch als Ausdruck der öffentlichen Solidarität in der Europäischen Union (EU). Das Sekretariat mit Sitz in Brüssel fungiert als Hauptansprechpartner zwischen der Generaldirektion Europäischer Katastrophenschutz und humanitäre Hilfe (ECHO) und seinen Mitgliedsorganisationen, u. a. zu den Themen humanitäre Hilfe und Verminderung des Katastrophenrisikos.

In den vergangenen 25 Jahren hat sich VOICE dafür engagiert, dass sich die humanitären Prinzipien in der Politik der Europäischen Union wiederfinden. VOICE unterhält dazu verschiedene Arbeitsgruppen, unter anderem eine Arbeitsgruppe zum *Grand Bargain*. In dieser Arbeitsgruppe sind sowohl NROs vertreten, welche die Selbstverpflichtungen des *Grand Bargain* unterschrieben haben, als auch solche, welche einige Reformprozesse angestoßen haben, sich aber gegen die Unterzeichnung entschieden haben. Ferner unterhält VOICE eine weitere Arbeitsgruppe, in denen Vertreter*innen der Mitgliedsorganisationen aus ganz Europa regelmäßig u. a. zum Thema *Humanitarian-Development-Peace Nexus* zusammenarbeiten. Dadurch wird der Austausch zwischen den VOICE Mitgliedern und den europäischen Institutionen sowie Mitgliedsstaaten gefördert.

VOICE steht in regelmäßigem Kontakt zu den politischen Entscheidungsträgern, auch auf Ebene der EU-Mitgliedsstaaten. Während der letzten deutschen EU-Ratspräsidentschaft vom 1. Juli bis zum 31. Dezember 2020 hat VOICE eng mit dem deutschen Vorsitz zusammengearbeitet.

Dabei stehen die folgenden drei strategischen Ziele von VOICE im Fordergrund:

1. Gestaltung der EU-Politik und -Praktiken, die sich auf die Erbringung prinzipiengeleiteter humanitärer Hilfe weltweit auswirken, aufbauend auf der operativen Erfahrung der NROs.
2. Auf- und Ausbau effektiver Partnerschaften, um sich für planbare, zeitnahe und erhöhte Ressourcen auf EU-Ebene für qualitativ hochwertige humanitäre Hilfe einzusetzen.
3. Förderung eines günstigen Umfelds, in dem europäische NROs in der Lage sind, sich für effektive humanitäre Hilfe einzusetzen und diese zu leisten.

¹ ADRA Deutschland e. V. ; Arbeiter-Samariter-Bund (ASB) Deutschland ; CARE Deutschland-Luxemburg e. V. ; Deutscher Caritasverband e. V. (CARITAS Germany) ; Diakonie Katastrophenhilfe ; International Rescue Committee Germany ; Johanniter-Unfall-Hilfe e. V. ; Malteser International ; Medico International ; Plan International Deutschland e. V. ; Welthungerhilfe ; World Vision Germany.

2 Hintergrund: Die humanitären Prinzipien, der 1. Humanitäre Weltgipfel 2016 und der sogenannte *Grand Bargain*

Seit Jahren steigt der humanitäre Bedarf. „Covid-19 hat sich in einer Welt ausgebreitet, in der die humanitäre Not bereits weit verbreitet war und aufgrund von Konflikten, Naturkatastrophen und Vertreibungen weiter wächst. Schätzungsweise 216 Millionen Menschen benötigten 2019 in 69 Ländern humanitäre Hilfe. Millionen Menschen benötigten weiterhin Hilfe aufgrund von Konflikten im Jemen und Syrien; ein Wirbelsturm und Überschwemmungen im südlichen Afrika verwüsteten Gemeinden in Mosambik und den Nachbarländern; und Millionen Menschen wurden aus Venezuela vertrieben als Folge der anhaltenden politischen und wirtschaftlichen Unruhen.“ [Global Humanitarian Assistance Report 2020](#)

Das Auswärtige Amt schreibt: „Zentrale Grundlage der deutschen humanitären Hilfe sind die humanitären Prinzipien. Sie beruhen auf den auf der Basis des humanitären Völkerrechts entwickelten Grundsätzen der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung. [...]

Das Prinzip der Menschlichkeit gebietet, menschliches Leid wo immer möglich zu lindern und dabei den am stärksten gefährdeten Bevölkerungsgruppen besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

Das Prinzip der Unparteilichkeit besagt, dass sich die Hilfe allein nach der Bedürftigkeit richtet. Sie darf nicht zwischen Bevölkerungsgruppen oder etwa aufgrund von Alter, Geschlecht oder Religionszugehörigkeit diskriminieren.

Das Prinzip der Neutralität verbietet es, in Konfliktsituationen bestimmte Seiten zu bevorzugen oder für eine Seite Partei zu ergreifen. Die Wahrnehmung von Hilfsorganisationen als neutral ist entscheidend für die Sicherheit der Hilfeleistenden.

Das Prinzip der Unabhängigkeit zieht eine Trennlinie zwischen humanitären Zielen einerseits und politischen, militärischen, wirtschaftlichen oder sonstigen Zielen andererseits. Der einzige legitime Zweck der humanitären Hilfe ist es, Leben zu retten und Leiden zu lindern.“ [Auswärtiges Amt Grundlagen der humanitären Hilfe](#)

Der 1. Humanitären Weltgipfel 2016 in Istanbul mit rund 2.500 Teilnehmer*innen aus über 170 Staaten sollte ein stärkeres Engagement aller relevanten Akteure erreichen und die humanitäre Hilfe weltweit verbessern. Ferner markierte der Gipfel einen wichtigen Meilenstein für Verpflichtungen zur besseren Verknüpfung von humanitären und entwicklungspolitischen Maßnahmen.

Im Rahmen des zweijährigen Konsultationsprozesses, an dem über 23.000 Vertreter*innen aus der ganzen Welt von Regierungen, Unternehmen, lokalen und internationale NROs, betroffenen Gemeinschaften und aus der Zivilgesellschaft teilnahmen, war VOICE bereits aktiv beteiligt.

Eine entscheidende Frage war dabei das Dilemma, wie man dem steigenden Bedarf gerecht werden könne, obwohl die vorhandenen finanziellen Mittel nicht im gleichen Maße ansteigen. Das Ergebnis des Weltgipfels war die [Agenda for Humanity](#), in der sich die Teilnehmer*innen auf eine große Anzahl an Verpflichtungen zu einer Vielzahl von Themen verständigten.

Seit dem 1. Humanitären Weltgipfel 2016 hat sich die Welt verändert. Die Zahl an humanitären Krisen ist weiter angestiegen, es gibt mehr Geflüchtete und Binnenvertriebene und seit 2020 die Corona-Pandemie. Damit hat sich die Situation für viele Menschen in humanitären Notlagen weiter drastisch verschlechtert.

Parallel zum Weltgipfel veröffentlichte das *High-Level Panel on Humanitarian Funding (HLP)* im Januar 2016 seinen Bericht *Too important to fail*, in dem es drei Arbeitsbereiche formuliert, um die zunehmende Kluft zwischen humanitärem Bedarf und vorhandenen Finanzmitteln zu schließen. In dem Bericht wird vorgeschlagen, an der Verringerung des Bedarfs durch verbesserte politische Interventionen zu arbeiten, die Finanzierungsbasis zu erhöhen und neue Geber zu erreichen. Das Panel hat auch das sogenannte *Grand Bargain* vorgeschlagen, das auf die Verbesserung der Effizienz bei der Bereitstellung der Hilfe abzielt, um mehr betroffene Menschen zu erreichen. [HLP Report Too important to fail](#)

In nur vier Monaten intensiver Arbeit haben die 15 größten humanitären Geber, Organisationen der Vereinten Nationen und NROs durch ihre Netzwerke die *HLP*-Empfehlungen in eine endgültige Reihe von Verpflichtungen umgesetzt. Diese wurden in Istanbul als die zehn Arbeitsbereiche des *Grand Bargain* vorgestellt mit dem Ziel, die Effektivität und Effizienz humanitärer Hilfe zu verbessern:

1. Größere Transparenz
 2. Mehr Unterstützung und Finanzierungsinstrumente für lokale und nationale Einsatzkräfte
 3. Verstärkter Einsatz und Koordination von Bargeldhilfe/*cash*
 4. Reduzierung von Doppelarbeit und Verwaltungskosten durch regelmäßige Funktionsüberprüfungen
 5. Verbesserung von gemeinsamen und unparteiischen Bedarfsanalysen
 6. Teilhabe: Betroffene Menschen in die Entscheidungen einzubeziehen, die ihr Leben betreffen
 7. & 8. Mehr gemeinsame humanitäre Mehrjahresplanung und -finanzierung und Reduzierung der Zweckbindung von Geberbeiträgen
 9. Harmonisierung und Vereinfachung der Berichtsansforderungen
- Ursprünglich waren es neun Arbeitsbereiche. Im Laufe der Implementierung des *Grand Bargain* wurde der sogenannten *Humanitarian-Development Nexus* bereichsübergreifend hinzugefügt:
10. Verbesserung des Engagements zwischen humanitären und entwicklungspolitischen Akteuren

Die zehn Arbeitsbereiche finden sich auch auf der *Grand Bargain* Homepage von VOICE: [10 Workstreams | Grand Bargain 4 NGOs](#)

Die EU mit ihren 27 Mitgliedsstaaten gehört zu den größten humanitären Gebern weltweit. Deutschland ist der zweitgrößte bilaterale humanitäre Geber auf internationaler Ebene mit großem Einfluss in Europa. Sowohl die Europäische Kommission als auch die Mitgliedsstaaten, inklusive Deutschland, sind viele Selbstverpflichtungen eingegangen. Mit der Zeit hat man den Eindruck gewonnen, dass viele Geber nur die Selbstverpflichtungen umgesetzt haben, die mit ihren eigenen strategischen Zielen übereinstimmen.

"Im Rahmen des Humanitären Weltgipfels und des sogenannten *Grand Bargain* ist die Bundesregierung zudem umfangreiche Verpflichtungen zur Steigerung der Effektivität und Effizienz der humanitären Hilfe eingegangen. Dazu gehören unter anderem verstärkte mehrjährige Finanzierung, die zunehmende Förderung lokaler Akteure, humanitäre Katastrophenvorsorge, geschlechtergerechte Bedarfsdeckung und Inklusion sowie der verstärkte Einsatz von Bargeld in der humanitären Hilfe." [Auswärtiges Amt Strategie Humanitäre Hilfe 2019 - 2023](#)

3 Grand Bargain und der sogenannte Nexus: Herausforderungen und Lösungsansätze

Heute sieht es so aus, als wären der 1. Humanitäre Weltgipfel und die *Agenda for Humanity* ziemlich in Vergessenheit geraten. Des Weiteren ist der Eindruck entstanden, dass vom HLP Bericht *Too important to fail* nur noch der *Grand Bargain* mit seinem Hauptziel der Verbesserung der effizienten Bereitstellung humanitärer Hilfe übrig geblieben ist.

Nach fünf Jahren endet im Juni 2021 die ursprünglich für den *Grand Bargain* vereinbarte Implementierungsphase. Durch die langanhaltende Corona-Pandemie ist der humanitäre Bedarf schon jetzt überproportional in die Höhe geschneilt. Hinzu kommen die Folgen des Klimawandels, von denen besonders die Menschen betroffen sind, die bereits in andauernden Konflikten und häufig fragilen Staaten leben. Ein umfangreicher Reformprozess wie der *Grand Bargain* benötigt viel Zeit, um nachhaltige Änderungen zu erzielen.

Es ist daher wichtiger denn je, den Reformprozess fortzuführen. Viele positive Entwicklungen in der humanitären Hilfe sind bereits zu beobachten, aber das Streben nach einem effizienteren humanitären System ist 2021 wichtiger denn je. Auch das Overseas Development Institute (ODI) hebt im [ODI Grand Bargain Annual Report 2020](#), dem vierten unabhängigen Jahresbericht, die positiven Entwicklungen hervor, ohne aus dem Blick zu verlieren, dass es nach wie vor viel zu tun gibt:

"Nach vier Jahren stellt dieser Bericht fest, dass der *Grand Bargain* eine breitere Wirkung in Bezug auf einen kohärenteren, kollaborativen Ansatz im gesamten internationalen humanitären Hilfssektor hat - was entscheidend ist, um die Reformen des gesamten humanitären Systems voranzutreiben. Allerdings stellt der Bericht auch fest, dass die seit langem bestehenden Herausforderungen, die einen positiven Wandel verhindert haben, weiterhin nicht angegangen werden. Da das *Grand Bargain* in sein letztes Jahr geht, empfiehlt der Bericht vier zentrale Handlungsfelder, die für einen dauerhaften Wandel entscheidend sein werden:

1. Einführung eines globalen Abkommens über die Koordination von Bargeldprogrammen;
2. Aufstockung der Mittel für die Stärkung der institutionellen Kapazitäten der lokalen Akteure;
3. Einführung einer harmonisierten Berichtsvorlage für alle Partner weltweit;
4. Erhöhung der Qualität der Finanzierung durch die Kombination von Planbarkeit und Flexibilität."

3.1 Die Prioritäten der europäischen NROs im Grand Bargain

Die NROs setzen weltweit den größten Anteil an humanitärer Hilfe um. Auf Grundlage ihrer Erfahrungen herrscht unter den NROs Einigkeit darüber, dass von den ursprünglichen zehn Arbeitsbereichen insbesondere in den folgenden Bereichen weitere Verbesserungen angestrebt werden sollten, um noch effizienter humanitäre Hilfe zu leisten:

1. Harmonisierung (Arbeitsbereich 4 und 9)
2. Lokalisierung (Arbeitsbereich 2 und 6)
3. Risikomanagement
4. Effizienz der humanitären Hilfe

3.1.1 Harmonisierung

Die Europäische Kommission und Deutschland gehören zu den kompliziertesten Gebern im Hinblick auf alle Anforderungen rund um die Projektdurchführung. Bei der Harmonisierung geht es darum, Anforderungen, Regeln und Vorlagen der verschiedenen Geber zu vereinfachen, zu vereinheitlichen und gegebenenfalls von anderen Gebern zu akzeptieren. Ziel ist es, dass die humanitären Mittel in die Deckung des humanitären Bedarfs fließen und nicht in steigende interne Kontrollmaßnahmen und wachsende Bürokratie.

Zur Harmonisierung mit dem Ziel, Bürokratie abzubauen, hat VOICE die Studie [VOICE report on donors' conditionalities](#) veröffentlicht, in der bereits 2016 festgestellt wird, dass bisher viel zu wenig im Bereich Harmonisierung geschehen ist. Daran hat sich in den letzten Jahren auch durch den *Grand Bargain* noch nicht viel verändert. Im Gegenteil, der Trend geht sogar in die entgegengesetzte Richtung: Die Anforderungen werden immer komplexer, z. B. durch mehr Audits und mehr Anforderungen der Geber. Außerdem üben Sanktionen und Anti-Terror-Maßnahmen einen immer größeren Einfluss auf die Umsetzung von humanitärer Hilfe aus.

Die Anforderungen an humanitäre NROs steigen, mehr Hilfe zu leisten und mehr bürokratische Hürden zu bewältigen, dies aber mit immer weniger finanziellen Mitteln bei konstant steigendem humanitären Bedarf.

Seit Jahren fordern die humanitären NROs die Europäische Kommission und ihre Mitgliedsstaaten auf, ihre vertraglichen Rahmenbedingungen zu vereinfachen und zu harmonisieren sowie die Anzahl an Audits zu reduzieren. Im Laufe der Jahre ist die Zahl an internen und externen Audits, welche NROs durchführen müssen, gewaltig gestiegen. Um ein effizienteres System zu erreichen, ist es von größter Wichtigkeit, dass die Geber die Audits anderer anerkennen, um damit den enormen bürokratischen und finanziellen Aufwand zu reduzieren.

Durch die Corona-Pandemie hat sich die Flexibilität und Anpassungsfähigkeit der humanitären Hilfe erneut deutlich erhöht. Die Dringlichkeit der Corona-Pandemie und die vielfältigen Bedürfnisse, die sich daraus ergeben, zeigen einmal mehr, dass die humanitären NROs entscheidende und hoch relevante Akteure bei den globalen Bemühungen sind, Leben im Kontext dieser Pandemie zu retten. Die humanitären Hilfsorganisationen und ihre lokalen Partner haben den direkten Zugang zu den am stärksten gefährdeten und marginalisierten Gemeinschaften auf der ganzen Welt und verfügen über die nötige Erfahrung, um effektiv auf die Bedürfnisse zu reagieren. Auch die Geber haben flexibel auf diese Krise reagiert und ihre Regeln vereinfacht. Das unbürokratische Vorgehen in dieser Pandemie ist ein Beispiel dafür, was möglich ist, wenn der politische Wille für mehr Harmonisierung und weniger Bürokratie in die Tat umgesetzt wird.

3.1.2 Lokalisierung

Nach dem 1. Humanitären Weltgipfel wurde das Thema Lokalisierung in den zwei Arbeitsbereichen 4 und 9 des *Grand Bargain* aufgegriffen. Seitdem ist die Debatte um die Lokalisierung zu einem der wichtigsten Themen zwischen den humanitären Akteuren (Vereinte Nationen, Internationale Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung, NROs) und Gebern geworden.

Der Ansatz der Lokalisierung wird von vielen internationalen NROs aktiv unterstützt und situationsabhängig umgesetzt. Dazu zählen auch viele deutsche NROs. Die NROs aus dem globalen Süden fordern, dass ihre wichtige Rolle in der humanitären Hilfe verstärkt anerkannt wird. Ziel ist die partnerschaftliche Zusammenarbeit auf Augenhöhe. Dazu zählt auch, dass die NROs aus dem globalen Süden an den relevanten Entscheidungsprozessen teilhaben. Ferner geht es auch um Kapazitätsaufbau und den direkten Zugang zu den Finanzierungstöpfen der Geber. „Längerfristig sind

dies auch Investitionen, die den Bedarf reduzieren und die Effizienz des Systems stärken.“ [VOICE Grand Bargain Task Force paper on the Localisation Workstream](#)

Nach dem Weltgipfel und nach Festlegung der Selbstverpflichtungen im Rahmen des *Grand Bargain* hat sich auch Deutschland dazu verpflichtet, den Prozess der Lokalisierung humanitärer Hilfe zu fördern. Ein besonderer Schwerpunkt ist dabei der Aufbau von Kapazitäten lokaler Akteure zur Bewältigung humanitärer Krisen.

Auch viele NROs unterstützen nicht nur die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit nationalen NROs, sondern auch die verstärkte Teilhabe betroffener Menschen. Während mehr und mehr Geber die Lokalisierung im Prinzip unterstützen, hapert es an der praktischen Umsetzung. Dabei spielt auch die ständig wachsende Bürokratisierung eine entscheidende Rolle.

3.1.3 Risiken

Die unterschiedlichen Risiken in der humanitären Hilfe sind breit gefächert, komplex und oft im Wandel begriffen. Sie reichen von Sicherheits- über Reputationsrisiken bis hin zu Fragen der ethischen, finanziellen und juristischen Risiken.

Im Laufe der letzten Jahre haben sich auch die Arbeitsbedingungen für humanitäre Akteure speziell in den Krisengebieten stark verschlechtert aufgrund der Missachtung des Humanitären Völkerrechtes, des immer schwierigeren Zugangs und des wesentlich erhöhten Sicherheitsrisikos. Die internationalen NROs sehen sich nicht nur mit diesen Risiken konfrontiert, sondern tragen auch das alleinige finanzielle und juristische Risiko gegenüber den Gebern in der Zusammenarbeit mit lokalen Partnern.

Der gesellschaftliche Trend ist eine steigende Forderung nach Transparenz, Rechenschaftspflicht und Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung. Deshalb ist eine erhöhte und veränderte Risikowahrnehmung bei den Gebern zu beobachten. Dies hat wiederum einen höheren Verwaltungsaufwand für die NROs zur Folge.

Angesichts dieser Beobachtung haben die Unterzeichner des *Grand Bargain* dieses Thema schon auf höchster Ebene angesprochen. Kristalina Georgieva, die damalige *Grand Bargain Eminent Person*, beauftragte die Niederlande und das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) im September 2018, eine Diskussion über die Risikoteilung weiterzuführen, wie im VOICE Workshopbericht erläutert: [Risk Sharing to reach the Grand Bargain?](#)

Im unabhängigen Jahresbericht [Grand Bargain annual report 2019](#) schlägt das ODI vor, dass, aufbauend auf dieser Initiative, "die Unterzeichner zusammenarbeiten sollten, um die Risiken zu verstehen, denen die verschiedenen konstituierenden Gruppen ausgesetzt sind, wenn sie Maßnahmen zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen ergreifen oder nicht ergreifen, und wie sich die jeweiligen Bemühungen zur Risikominderung - positiv und negativ - auf andere konstituierende Gruppen auswirken können."

Für NROs ist das Thema Risikoteilung sehr wichtig. In der Fortsetzung des *Grand Bargain* sollte dieses Thema Berücksichtigung finden und es sollten dafür konkrete Lösungsvorschläge entwickelt werden. Dabei sollte sich die Risikoteilung an der finanziellen, juristischen und operationellen Realität orientieren.

3.1.4 Effizienz

Die Effizienz in der humanitären Hilfe zu erhöhen gehörte zu den Hauptzielen des *Grand Bargain*. In diesem Zusammenhang taucht von politischer Seite oft das Konzept *value for money* auf. Dies ist ein

sehr relevantes Thema bezüglich der Frage nach der Qualität in der humanitären Hilfe, speziell vor dem Hintergrund des humanitären Prinzips der Menschlichkeit. Eine Schlüsselfrage in diesem Zusammenhang lautet, inwiefern man die Effizienz erhöhen kann, ohne humanitäre Prinzipien auszuhöhlen und die Zielsetzung der humanitären Hilfe – Leben retten, Leid zu reduzieren – aufs Spiel zu setzen.

Zur Steigerung der Effizienz haben NROs innovative technische Lösungen entwickelt, damit effektive humanitäre Hilfe schneller dort ankommt, wo sie am meisten benötigt wird. Dazu zählen u. a. die sogenannten Initiativen *Money where it Counts* und das *SCAN-Tool*. Beide Initiativen zielen darauf ab, eine solide Kosteneffizienzanalyse durchzuführen. Diese fachlich-technische Expertise sollte von den Gebern genutzt und unterstützt werden. [VOICE Grand Bargain Task Force Position Paper - NGO perspective on the drive for efficiency](#)

3.2 Vom Humanitarian-Development Nexus zum Triple Nexus

3.2.1 Humanitarian-Development Nexus

Seit über 10 Jahren beschäftigen sich NROs und Geber mit der Frage, wie man humanitäre Hilfe mit Entwicklungszusammenarbeit verbindet, um nachhaltige Erfolge zu erzielen. Das dazugehörige Konzept *Linking Relief, Rehabilitation and Development (LRRD)* wurde im Laufe der Jahre viel zwischen den unterschiedlichen humanitären Akteuren, einschließlich NROs und Gebern, diskutiert.

Auf dem 1. Humanitären Weltgipfel wurde ein neues Konzept zur Zusammenarbeit in der humanitären Hilfe vorgestellt. „Der Generalsekretär der Vereinten Nationen und mehrere Leiter von Organisationen der Vereinten Nationen verpflichteten sich mit Unterstützung der Weltbank und der Internationalen Organisation für Migration (IOM), die ‚Grenzen zwischen humanitärer Hilfe und Entwicklung zu überwinden‘ und durch die Umsetzung eines *New Way of Working*² von der ‚Bereitstellung von Hilfe zur Beendigung von Not‘ überzugehen.“ [VOICE Report NGOs Perspectives on the EU's Humanitarian-Development-Peace Nexus](#)

Der *Humanitarian-Development Nexus* bietet die Gelegenheit, Präventionsmaßnahmen zu entwickeln, die Reaktionsfähigkeit zu verbessern, den Wiederaufbau zu unterstützen, die Eigenständigkeit zu stärken und das Katastrophenrisiko auf Gemeindeebene zu verringern. Aus Sicht der humanitären NROs geht es bei der Anwendung dieses Ansatzes darum, die notwendige operative Flexibilität zu bieten, um den Bedürfnissen der betroffenen Menschen auf koordinierte Weise zu begegnen.

Die Umsetzung des *Humanitarian-Development Nexus* erfordert von den Gebern mehr Abstimmung und Flexibilität zwischen den Hilfsinstrumenten, um einen auf die Menschen ausgerichteten Ansatz zu gewährleisten, der sich sowohl mit den akuten Bedürfnissen als auch mit den längerfristigen Auswirkungen von Krisen befasst. Es ist auch notwendig, die Flexibilität und Anpassung der Programme auf operativer Ebene sicherzustellen, um eine kontextspezifische Reaktion in relevanten Krisensituationen zu gewährleisten. In Brüssel z. B. werden bei der europäischen Kommission die Gelder der humanitären Hilfe relativ schnell bewilligt, wohingegen die Anschlussfinanzierungen für Maßnahmen des Wiederaufbaus und für die Entwicklungszusammenarbeit langwierige Antragsphasen benötigen.

² Mehr zum *UN New Way of Working* unter : [Reliefweb ICVA Learning Stream: Navigating the Nexus](#)

Humanitäre Helfer*innen und Mitarbeiter*innen in der Entwicklungszusammenarbeit haben unterschiedliche Arbeitsansätze und Zielsetzungen. Diese zusammen zu bringen ist oft eine große Herausforderung. Die Akteure auf beiden Seiten müssen miteinander in Kontakt treten und erkennen, dass es Zeit braucht, um Vertrauen aufzubauen und flexible Wege zu finden, um noch besser auf die Bedürfnisse der krisenbetroffenen Bevölkerung einzugehen. Dabei muss sichergestellt werden, dass die Zielsetzungen komplementär sind unter Einhaltung der humanitären Prinzipien. Oft hapert es daran schon auf nationalem Niveau in den EU-Mitgliedsstaaten. Auch in den NROs selbst ist das oft der Fall, allerdings ist ein positiver Trend zu beobachten.

Die Geber sollten die langjährigen, operationellen, technischen und praktischen Erfahrungen der NROs in den Bereichen *Linking Relief, Rehabilitation and Development* (LRRD), Katastrophenvorsorge und –schutz und Operationalisierung des *Humanitarian-Development Nexus* berücksichtigen. Humanitäre Hilfsorganisationen blicken auf eine lange Erfahrung im Bereich der Verzahnung von Entwicklungszusammenarbeit und humanitärer Hilfe zurück. Es ist sehr wichtig, dass die Erfahrungen der NROs so früh wie möglich in die Programmplanung miteinbezogen werden. Hier gibt es noch großen Verbesserungsspielraum.

Viele NROs arbeiten in beiden Bereichen. Je nach lokalem Kontext unterstützen sie sowohl Projekte der humanitären Hilfe als auch der Entwicklungszusammenarbeit. In Konfliktgebieten sind sie damit aber eher zurückhaltend, um weder die Sicherheit der betroffenen Menschen noch die Sicherheit ihrer lokalen und internationalen Mitarbeiter*innen aufs Spiel zu setzen, indem ihre Aktivitäten von Konfliktparteien als zu politisch motiviert gesehen werden.

Obwohl der *Humanitarian-Development Nexus* im Laufe der letzten Jahre als zehnter Arbeitsbereich in den *Grand Bargain* aufgenommen wurde, sieht die Realität so aus, dass sich viele dieser Richtlinien noch nicht in den Systemen und Praktiken widerspiegeln, die die Umsetzung des Ansatzes zum Ziel haben.

Nach wie vor konzentrieren sich viele humanitäre Durchführungsorganisationen auf die Umsetzung des *Humanitarian-Development Nexus*, auch wenn der Begriff international vom *Humanitarian-Development-Peace Nexus*, dem sogenannten *Triple Nexus*, abgelöst wurde.

3.2.2 *Humanitarian-Development-Peace Nexus*, der sogenannte *Triple Nexus*

Dieser *Triple Nexus* bildete sich als Konsequenz aus dem *New Way of Working* der Vereinten Nationen. Um langanhaltende Krisen zu bewältigen, müssen Maßnahmen der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit besser verzahnt werden. Kurzfristige Projekte der humanitären Hilfe müssen durch langfristige Programme der Entwicklungszusammenarbeit ergänzt werden, wobei die Durchführung der Maßnahmen nicht notwendigerweise chronologisch verläuft, sondern situationsabhängig parallel erfolgt.

„Der *Humanitarian-Development-Peace Nexus* schlägt neue Arbeitsweisen vor, die möglicherweise die Fähigkeit der humanitären Akteure beeinträchtigen, prinzipientreu zu bleiben und als solche wahrgenommen zu werden.“ [Risk Sharing to reach the Grand Bargain?](#)

Die Geber sollten einen *Triple Nexus* verfolgen, der im Einklang mit den humanitären Prinzipien steht. Die Strategien und Instrumente der EU und ihrer Mitgliedstaaten für die humanitäre Hilfe müssen im Einklang mit dem Vertrag von Lissabon stehen und sich an dem 2017 erneut bestätigten Europäischen Konsens zur Humanitären Hilfe orientieren.

Das Auswärtige Amt bekennt sich eindeutig zu den humanitären Prinzipien : "Unter Berücksichtigung des Primats der Bedarfsorientierung und der humanitären Prinzipien kann die humanitäre Hilfe in vielen Fällen auch einen wichtigen Beitrag zur Krisenprävention und -bewältigung, zur Stabilisierung und zur Konfliktnachsorge leisten. Darüber hinaus kann sie im Zusammenspiel mit Instrumenten der Entwicklungszusammenarbeit zur Erreichung der nachhaltigen Entwicklungsziele, einschließlich des Grundsatzes *to leave no one behind*, beitragen. Humanitäre Hilfe soll auf den Bewältigungsstrategien der betroffenen Menschen aufbauen und darf auch nicht die langfristigen Auswirkungen einer fortdauernd gewährten Unterstützung ignorieren.“ [Auswärtiges Amt Grundlagen der humanitären Hilfe](#)

Deutschland geht bei der Anwendung der humanitären Prinzipien mit gutem Beispiel voran und sollte weiterhin eine Vorreiterrolle für andere EU-Mitgliedsstaaten einnehmen. Als einer der wichtigsten globalen Geber, ist es von besonderer Bedeutung, dass Deutschland diese Position immer wieder in den relevanten internationalen Foren betont.

Die Anpassung an den länder- oder konfliktspezifischen Kontext, um humanitäre Prinzipien aufrechtzuerhalten und gleichzeitig nachhaltige Entwicklungsfortschritte zu erzielen, ist eine Forderung, die viele NROs ebenfalls tragen. Entscheidend ist im *Triple Nexus* auch, dass eine komplementäre Arbeitsteilung vorgenommen wird sowie klare Rollen und Mandate für die verschiedenen Akteure benannt werden.

Die Friedens-Komponente wurde von den Vereinten Nationen in den *Triple Nexus* aufgenommen. Allerdings ist die Definition von Friedensarbeit auf Geber- und auf NRO-Seite oft sehr unterschiedlich. Die Außenpolitik der EU, aber auch ihrer Mitgliedsstaaten, orientiert sich immer mehr an dem Thema Sicherheit. Die Befürchtung besteht, dass Regierungen im globalen Norden und im globalen Süden in der Praxis den Bereich Frieden im *Triple Nexus* mit Sicherheit gleichstellen.

Aus Sicht der humanitären NROs gibt es Fälle, in denen der *Triple Nexus* zu einer Instrumentalisierung der humanitären Hilfe für politische Zwecke führt. Wenn auf der Unterstützung von Friedensprozessen oder der Stabilisierung in einem Konfliktumfeld bestanden wird, besteht die sehr reale Gefahr, dass prinzipiengeleitetes humanitäres Handeln nicht effektiv sein kann - und dass humanitären Akteuren der Zugang verwehrt wird oder sie zur Zielscheibe werden.

Die reale Gefahr besteht darin, dass die humanitären Helfer*innen nicht als neutral und unabhängig in Konfliktregionen angesehen werden, wenn prinzipiengeleitete humanitäre Hilfe zu stark mit Friedensarbeit oder mit Projektfinanzierungen und Interessen aus dem Bereich der Sicherheitspolitik verknüpft wird.

Den unmittelbaren Beitrag, den die NROs zur Friedensarbeit leisten können, ist das Thema Konfliktsensibilität verstärkt in die Projektarbeit einzubringen sowie Maßnahmen zur sozialen Kohäsion zu fördern: Damit ist der Zusammenhalt innerhalb einer Gemeinde gemeint, damit die Voraussetzungen für ein friedliches Zusammenleben geschaffen werden können.

Viele NROs, die in der humanitären Hilfe aktiv sind, stehen dem *Triple Nexus* nach wie vor skeptisch gegenüber, insbesondere mit Blick auf das gestiegene Sicherheitsrisiko für humanitäre Helfer*innen. Es ist von äußerster Wichtigkeit, dass die Friedenskomponente zwischen allen beteiligten Akteuren weiter thematisiert wird.

4 Schlussfolgerungen

Fünf Jahre später zeigt sich nach wie vor ein kontinuierliches Engagement der humanitären Akteure für den *Grand Bargain*. Viel Arbeit und Energie wurden bisher in diesen Reformprozess gesteckt. Es besteht ein breiter Konsens darüber, dass dieser zur Steigerung der Effizienz des humanitären Sektors beigetragen hat.

Der steigende Bedarf und die doppelte Belastung durch die Corona-Pandemie zeigt, dass eine Fortführung für mindestens zwei Jahre, eher darüber hinaus, unabdingbar ist. Große Reformen benötigen Zeit sowie notwendige Anpassungen an eine sich verändernde Welt. Viele Geber, insbesondere Deutschland, und viele NROs setzen sich gemeinsam dafür ein.

Für die Zukunft des sogenannten *Grand Bargain 2.0* sollte die Europäische Union zusätzlich an der Stärkung der humanitären Prinzipien, der Achtung des Humanitären Völkerrechts und am Zugang zu den betroffenen Menschen arbeiten. Humanitäre Hilfe ist kein Krisenmanagementinstrument.

Die Jahreskonferenz im Juni 2021 sollte ein Meilenstein werden, um das Engagement zu erneuern und sich gemeinsam auf eine reduzierte Anzahl an Verpflichtungen und Arbeitsbereichen zu einigen, um das Engagement aller Beteiligten aufrechtzuerhalten.

Aus Sicht der NROs sollte vor allem der Fokus auf die existierenden Arbeitsbereiche gelegt werden, die den größten Einfluss darauf haben, die Effizienz in der humanitären Hilfe zu steigern: die Lokalisierung sowie die Harmonisierung zur Vereinfachung und Verringerung des Verwaltungsaufwands. Für NROs ist darüber hinaus die Qualität der Finanzierung ein weiteres wichtiges Thema. Hierbei geht es um flexible und mehrjährige Finanzierungen. Wichtig sind weiterhin auch die Themen, welche durch ihren horizontalen Effekt den größten Einfluss haben: Effizienzsteigerung und Risikoteilung.

Hinsichtlich der Notwendigkeit, die Finanzierungsbasis zu verbreitern, bedauert die humanitäre Gemeinschaft sehr, dass nur wenig getan wurde. Die Geber sollten sich deshalb auch stärker auf die beiden anderen Hauptthemen konzentrieren, die im oben genannten Bericht zur humanitären Finanzierung vom *High-Level Panel on Humanitarian Funding* definiert wurden: Die Verringerung des humanitären Bedarfs verbunden mit der Verbreiterung der Ressourcenbasis für humanitäre Maßnahmen.

Zwei weitere wichtige Themen sind verstärkte Investitionen in die Katastrophenvorsorge und Finanzierung von Programmen im Rahmen des *Nexus*. Die lückenlose Finanzierung zwischen humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit sollte gewährleistet werden. Dazu benötigt es mehr finanzielle Mittel, sowohl von traditionellen humanitären als auch von neuen Gebern. Für die NROs, die in Krisengebieten arbeiten, ist es von größter Wichtigkeit, dass endlich die Geberrichtlinien so angepasst werden, dass die praktische Umsetzung des *Humanitarian-Development Nexus* in der Projekt- und Programmarbeit möglich wird.

Was kann Deutschland konkret beitragen?

Finanzielle Mittel zu erhöhen kann nur gemeinsam mit neuen Gebern möglich sein. Auch hier sollte Deutschland eine führende Rolle im Austausch mit anderen bilateralen Gebern übernehmen.

Deutschland - als wichtiger Mitgliedsstaat Europas - sollte darüber hinaus eine zentrale Rolle bei der Förderung der Komplementarität zwischen den verschiedenen Aspekten des *Nexus* einnehmen.

Humanitärer Bedarf kann nur durch politische Lösungen verringert werden. Menschliches Leid ist allzu oft eine Folge von politischem Versagen. Um humanitäre Krisen endlich zu bewältigen, werden dringend politische Lösungen benötigt, für die sich Deutschland auf europäischer und internationaler Ebene stark machen sollte.

Das VOICE-Netzwerk ruft den Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Deutschen Bundestages auf, diese Forderungen zu unterstützen !