

Der Weltgipfel für Humanitäre Hilfe: Triumph der Menschlichkeit?

Hans-Joachim Heintze*

1. Einleitung

Die mit dem Ende der Ost-West-Konfrontation aufgekommene Hoffnung auf eine humanitäre Weltordnung erfüllte sich leider nicht. Im Gegenteil, militärisch ausgelegene Konflikte haben in den letzten 25 Jahren nicht nur zugenommen, sondern sind komplexer geworden und werden mit großer Brutalität ausgetragen. 2014 waren mehr als 50 Millionen Menschen von über 400 politisch bedingten Konflikten betroffen. Insbesondere die involvierten zerfallenden Staaten und nicht-staatlichen Parteien sind oftmals nicht willens oder fähig, die Konflikte einer politischen Lösung zuzuführen. Die Opfer bedürfen ebenso der Humanitären Hilfe durch die internationale Gemeinschaft wie die 100 Millionen Menschen, die jedes Jahr von Naturkatastrophen betroffenen sind. Zudem hat sich die Zahl der extrem armen Menschen in fragilen Staaten drastisch erhöht, sodass heute 250 Millionen Menschen von humanitären Krisen betroffen sind.¹

Konflikte, Krisen und Vertreibungen stellen die internationale Gemeinschaft vor enorme Herausforderungen und führen zu einem nie dagewesenen Bedarf an Humanitärer Hilfe. 2015 waren fast 79 Millionen Menschen in 37 Staaten darauf angewiesen. Trotz der Bereitstellung von 10 Milliarden Euro durch Geber langten die Finanzmittel zur Deckung des Bedarfs nicht aus, was nicht überraschte, hatten die Vereinten Nationen (VN) 2014 doch einen Aufruf zur Humanitären Hilfe in Höhe von 17 Milliarden Euro verabschiedet. Angesichts dieser Zahlen verwundert es nicht, dass sich eine ganze Hilfs-„Industrie“ herausgebildet hat, deren Geber und Akteure unter dem Label „Menschlichkeit“ Regeln folgen, die nicht immer nur humanitäre Interessen in den Vordergrund stellen. Diskrepanzen und die Notwendigkeit zur Reform des gesamten Systems veranlassten den VN-Generalsekretär, für den 23./24. Mai dieses Jahres einen ersten Weltgipfel für Humanitäre Hilfe (World Humanitarian Summit, WHS) in Istanbul einzuberufen. Dort soll ein internationaler Konsens zur Stärkung der Grundsätze der Humanitären Hilfe erreicht werden. Regierungen, Geber, humanitäre Organisationen, der Privatsektor und Vertreter betroffener Bevölkerungsgruppen sollen sich auf wirksame Methoden zur Rettung von Menschenleben und Minderung des Leidens verständigen. Ein wesentlicher Input wird von der Europäischen Union (EU) und ihren Mitgliedsstaa-

ten erwartet, weil sie zu den größten Gebern Humanitärer Hilfe gehören (im Budget von 2014 bis 2020 wurden 6.6 Milliarden Euro veranschlagt) und über große operative Erfahrung verfügen. Zu nennen ist in diesem Zusammenhang insbesondere der „Europäische Konsens über die humanitäre Hilfe“ und die von der EU vorgelegte Vision für die Neugestaltung des humanitären Handels und Empfehlungen.

2. Konsultationen münden in einem umfangreichen VN-Bericht

Die Einberufung des WHS hat zu einer kaum mehr überschaubaren Flut von Konsultationen verschiedenster Akteure geführt, die Vorschläge zur Verbesserung der Humanitären Hilfe hervorgebracht hat. In drei Jahren wurden 23.000 Menschen in 153 Staaten beteiligt. Auf die Ergebnisse geht der VN-Generalsekretär in seinem Bericht „One Humanity: Shared Responsibility“ an den WHS ein. Offen spricht er von der Empörung, die darüber herrsche, dass die Humanitäre Hilfe oftmals als Ersatz für politische Lösungen gebraucht werde; die Zahl der Vertriebenen die höchste seit dem Zweiten Weltkrieg sei und nicht genug zur Überwindung getan werde. Stattdessen habe vielfach das Beharren auf staatlicher Souveränität Vorrang vor Schutz und Hilfe. Erzeugt würde Frustration und der Eindruck, dass die Architektur der internationalen Hilfe altmodisch und veränderungsresistent, fragmentiert und von Geberinteressen dominiert sei. Dem stünden allerdings auch Erfolge bei der Katastrophenprävention und der Einbeziehung der Zivilgesellschaft gegenüber, die zu Resilienz und Wiederaufbau von Gemeinschaften geführt hätten.

Positiv wird bewertet, dass die großen Anstrengungen bei der Bewältigung der Flüchtlingskrisen kreative Lösungen humanitärer Akteure hervorgebracht hätten. Alle Konsultationen unterstrichen den Wunsch nach Veränderungen, um das Leid zu überwinden, Krisen zu verhindern und das bestehende Völkerrecht durchzusetzen.

3. Vision der Veränderung: Humanität als gemeinsame Verantwortung

Laut dem VN-Generalsekretär bedarf es in einer globalisierten Welt der Gemeinsamkeit, wobei aber die Kulturen, Religionen und Politiken zu respektieren sind. Das Handeln muss im Sinne der VN-Charta dem Ziel dienen, Kriege zu ächten. Als

Leitprinzip wird die Schaffung einer humanen internationalen Ordnung im Sinne der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 proklamiert, in der sich die Menschen sicher fühlen können. Damit outet sich das Dokument als ein sehr politisches, das sich nicht nur zur Humanitären Hilfe äußert. Die Gefahr dieses Ansatzes liegt auf der Hand: die Politisierung der Humanität. Sie wird seit Langem betrieben, einige Stellungnahmen von US-Militärs und Politikern im Irak-Krieg 2003 zielten sogar ausdrücklich darauf ab, humanitäre Helfer analog zu den „embedded journalists“ zu behandeln. Immer wieder neigt die Politik dazu, auch völkerrechtswidriges Handeln mit der Humanität zu rechtfertigen und der VN-Bericht entgeht nicht der Gefahr, allzu viele Dinge anzusprechen und damit den Hauptaspekt, die Frage nach der Verbesserung der (echten und nicht politisch missbrauchten) Humanitären Hilfe, zu verwässern. Dennoch ist das Dokument durchaus positiv zu sehen, denn es fordert eine *Verantwortung zu handeln*, die auf fünf Kernverantwortungen beruht:

3.1. 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 und Wohlstand. Dies ist vielmehr Aufgabe der Staaten, Organisationen und der Zivilgesellschaft. Der WHS muss ein Wendepunkt sein, der in den Staaten eine kohärente und entschiedene politische Führung hervorbringt, die frühzeitiges Handeln auf der Grundlage einer Risikoanalyse betreibt. Vorrangig sind Krisen zu verhindern, wenn sie dennoch ausbrechen, muss das Krisenmanagement mit und für die Menschen erfolgen.

* Prof. Dr. Hans-Joachim Heintze ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht.

Bei dem Artikel handelt es sich um eine erweiterte Version des „Global Governance Spotlight“ 2/2016, das von der Bonner Stiftung Entwicklung und Frieden herausgegeben wurde.

¹ UN-Generalversammlung, One humanity: shared responsibility, Report of the Secretary-General for the World Humanitarian Summit, UN-Doc. A/70/709, 02. Februar 2016, para. 73.

Dieser Ansatz des Berichts ist sehr zu begrüßen, vor allem trifft die Forderung die Staaten. Die Politik ist immer noch geneigt, dann tätig zu werden, wenn blutige Bilder die Schlagzeilen beherrschen. Die europäische Flüchtlingskrise 2015/16 ist ein Beispiel, denn die Entwicklung war vorhersehbar und damit vermeidbar. Zu kritisieren ist in diesem Zusammenhang auch, dass sich die staatlichen Akteure bei der Bewältigung der Flüchtlingsströme in hohem Maße auf die Hilfe der Zivilgesellschaft verlassen. Diese hat die anstehenden Aufgaben hervorragend gemeistert, da Humanitäre Hilfe ihr Aufgabenfeld ist. Neu war daran nur, dass Humanitäre Hilfe innerhalb der EU geleistet werden musste, eine Vorgehensweise, die an sich nicht im Aufgabenbereich des EU-Konzepts liegt. Aber dieser Aspekt ist zweitrangig, die Kritik bezieht sich auf das Scheitern der Politik, Konflikte zu verhindern und zu beenden. Leider stand die Staatengemeinschaft auch kriegerischen Auseinandersetzungen mit Ratlosigkeit gegenüber. Die Konflikte in der Ukraine seit 2014 waren vorhersehbar, weil es der Ukraine nach der Unabhängigkeit nicht gelungen war, eine nationale Identität aufzubauen und postsowjetische Konflikte zu überwinden. Die vom Europarat initiierten Programme zum Aufbau von Rechtsstaatlichkeit konnten wenig ausrichten gegen das korrupte System und Anzeichen für die zunehmenden Feindseligkeiten gab es frühzeitig; allein die Staatengemeinschaft versteckte sich hinter Souveränitätserwägungen und fand sich nicht zu handeln bereit, sodass es zum offenen Konflikt kam, der einen gewaltigen humanitären Bedarf und hundertausendfache Vertreibungen hervorrief. Vor diesem Hintergrund unterstreicht der VN-Bericht völlig zutreffend die Verantwortung zu handeln.

3.2. Die Verantwortung, das Recht durchzusetzen

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 wie bei dem Verbot der Antipersonenminen oder der Streubomben oftmals die Initiative von der Zivilgesellschaft ausging. Gleichwohl sind die Zeitungen voll von schwersten Verstößen nicht nur von Rebellen und Diktaturen. So waren vier der fünf Ständigen Mitglieder des VN-Sicherheitsrates im letzten Jahr an Bombardierungen von Krankenhäusern beteiligt, was schwere Kriegsverbrechen darstellt. Wenn Staaten diese Ordnungen verletzen oder unzulässig interpretieren, kann dies leicht als Einla-

dung verstanden werden, dass andere Staaten und nichtstaatliche Akteure ähnlich handeln. Deshalb muss der WHS die Einhaltung des bestehenden Rechts einfordern, d. h. insbesondere den Schutz von Zivilisten und ziviler Objekte vor Kampfhandlungen sowie die Garantie des Zugangs von humanitären und medizinischen Missionen und deren Schutz. Als Schwachstelle erwies sich bisher das Fehlen von effektiven Rechtsdurchsetzungsmechanismen. Die Verantwortung, das Recht durchzusetzen, soll demnach auf dem WHS vor allem als Pflicht der Konfliktparteien verstanden werden, in den jeweiligen Herrschaftszonen das Recht zu beachten und den globalen Justizapparat unter Einbeziehung des VN-Sicherheitsrates zu stärken. Der Bericht bekräftigt die Tendenz, dass die Durchsetzung des Völkerrechts zunehmend in den Blickpunkt der Staatengemeinschaft gerät, denn letztlich geht es hier um die Glaubwürdigkeit der internationalen Ordnung. So hatte sich bereits die letzte Konferenz der Rotkreuzbewegung Ende 2015 auf Initiative der Schweiz und des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz mit neuen Durchsetzungsverfahren für das Humanitäre Völkerrecht befasst, indem ein Berichtsverfahren vorgeschlagen wurde. Dies wurde vor allem durch Russland abgelehnt, das die Aufdeckung seiner Rechtsverletzungen befürchtet. Daher ist es sehr positiv, dass der VN-Bericht nun wiederum auf diese Initiative eingeht und neue Verfahren fordert. Zudem wird auf die internationale Strafgerichtsbarkeit verwiesen, die das stärkste Instrument ist und komplementär die nationalen Strafrechtsordnungen ergänzt. Mit den ersten Verurteilungen von Milizenführern nimmt das Gericht nun langsam Fahrt auf. Freilich sind die Staaten noch sehr zögerlich, souveräne Kompetenzen abzugeben. Umso größere Bedeutung kommt daher dem Menschenrechtsschutz zu, denn dieser verfügt zumindest regional über sehr kraftvolle Durchsetzungsverfahren. Hunderte von Urteilen, die Russland und die Türkei für Rechtsverletzungen in den Konflikten in Tschetschenien bzw. Kurdengebieten verurteilen, sind ein beredtes Zeugnis dafür.

3.3. Die Verantwortung, niemanden zurückzulassen

Die sichtbarsten Konsequenzen von Konflikten und Katastrophen sind die gewaltsamen Vertreibungen von Menschen innerhalb eines Staates oder über Grenzen hinweg. Besonders betroffen sind Frauen, Kinder und andere verwundbare Gruppen. Es gilt daher, die Vertreibungen bis 2030 um 50 Prozent zu reduzieren und ein neues internationales Kooperationsnetz-

werk als Antwort auf massenhafte Flüchtlingsbewegungen zu schaffen, denn Flüchtlingsprobleme sind als eine gemeinsame Verantwortung zu verstehen. Angesichts der schmerzhaften europäischen Erfahrungen des letzten Jahres ist diese Verantwortung nur zu unterstreichen. Zugleich gilt es jedoch, auf neue Flüchtlingswellen wegen Naturkatastrophen und Klimawandel vorbereitet zu sein und legale Möglichkeiten der Migration zu schaffen.

3.4. Die Verantwortung, die Abhängigkeit von Hilfe zu überwinden

Nachhaltige Entwicklung muss dazu führen, die Risiken und Verwundbarkeiten der Menschen zu reduzieren. Dazu ist es insbesondere notwendig, die nationalen und lokalen Systeme der Hilfe nicht zu ersetzen, sondern zu stärken. Deshalb sind die Menschen in den Vordergrund zu stellen und die Resilienz der Gemeinschaft ist aufzubauen. Gefordert wird, die Hilfe so lokal wie möglich und so international wie nötig auszugestalten. Diese Verantwortung ist im Lichte der Erfahrungen zu unterstreichen, denn es kann nicht angehen, dass rund 40 Staaten seit mehr als zehn Jahren die 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, da die Machthaber von der Krise profitieren und sich auf humanitäre Hilfsleistungen verlassen, die somit den fortbestehenden Konflikt ernähren. Kein Zweifel, die Hilfe ist angesichts der Opfer nötig, dennoch ist es an der Politik, die Probleme einer Lösung zuzuführen. Dies ist umso wichtiger, als der Rohstoffreichtum des Landes von großer wirtschaftlicher Bedeutung ist. Gleichwohl sind auch die Abnehmer der Rohstoffe an stabilen Verhältnissen interessiert, sodass sich hier viele Fragen der gegenwärtigen Humanitären Hilfe bündeln: ihre Überführung in Entwicklungshilfe, das Auftreten neuer Geldgeber mit einer eigenen Agenda, die Politisierung von Hilfe. Wichtig ist folglich, die Abhängigkeit von Hilfe abzubauen.

3.5. Die Verantwortung, in die Humanität investieren

Die Weltgemeinschaft muss akzeptieren, dass die Humanität politische, institutionelle und finanzielle Investitionen erfordert. Zu investieren ist in lokale Kapazitäten, Risikomanagement, Effektivität, Technologietransfer und öffentlich-private Partnerschaften. Gefördert werden müssen die Stabilität, Krisenreaktion und friedensschaffende Maßnahmen. Dabei sind

Ergebnisse anzustreben und nicht nur Teilprojekte. Schließlich muss dabei eine Erhöhung der Kosteneffektivität herauskommen, die auch durch Transparenz zu erreichen ist. Die Finanzen kristallisieren sich immer mehr als das Kernproblem der heutigen Humanitären Hilfe heraus. Bislang werden wegen mangelnder Koordinierung und des Auftretens neuer Geber, die sich noch in das internationale System einfügen müssen, zu viele Mittel vergeudet. Verbesserungen könnten durch mehrjährige Finanzierung, durch die Komplementarität von Humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit und durch die stärkere Einbeziehung des privaten Sektors erreicht werden. Fragen der Finanzierung standen im Mittelpunkt eines vom VN-Generalsekretär einberufenen neunköpfigen High Level Panels, das im Januar 2016 unter dem bezeichnenden Titel „Too important to fail – addressing the humanitarian gap“ stattfand. 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 gegenwärtig zwar 25 Milliarden Dollar für 125 Millionen Menschen ausgegeben würden, sich aber dennoch eine Finanzierungslücke von 15 Milliarden Dollar aufgetan habe. Um diese Lücke zu schließen, sind Aktivitäten in drei Richtungen zu ergreifen:

(1) *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.

(2) *Vertiefung und Verbreiterung der Ressourcengrundlage* der humanitären Aktion. Unzureichende Finanzierung bedeutet nicht nur menschliches Leid, sondern auch eine Zunahme der weltweiten Instabilität. Die Hilfe liegt somit auch im Eigeninteresse der Geber. Auf dem WHS sollten sich die Regierungen zu einer Solidaritätsabgabe verpflichten und eine ständige Einkommensquelle für die humanitäre Aktion schaffen. Dazu sollten auch die kommerziellen Unternehmen herangezogen werden, die über große Kreativität im Geschäftsleben verfügen.

(3) *Verbesserte Versorgung durch größere Effektivität.* Anzustreben ist ein systematischer Wandel bei der Humanitären Hilfe, um neue Geldquellen zu erschließen und effektiver davon Gebrauch zu machen. Der gegenwärtige Zustand

kann 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 besser. Die humanitären Akteure auf der anderen Seite sind demgegenüber zu größerer Transparenz und Kostenbewusstsein verpflichtet. Der „Grand Bargain“ wird von vielen Staaten als das Kernstück des WHS angesehen, wobei klar ist, dass die fehlenden 15 Milliarden Dollar nicht allein durch Effektivitätssteigerungen erwirtschaftet werden können. Die Geber sind somit wieder gefordert.

4. VN-Bericht richtungweisend

Der Bericht des VN-Generalsekretärs soll aufrütteln, deshalb wurde der Begriff der „Agenda für Humanität“ gewählt, der das Dokument in eine Reihe mit den vielzitierten und grundsätzlichen Agenden für Frieden bzw. Entwicklung stellt. Insgesamt ist einzuschätzen, 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. Gleichwohl ist er ein politisches Dokument, das sehr breit angelegt ist und zu Schwammigkeit neigt. Es kommt nun darauf an, wie die Weltgemeinschaft den genannten Verantwortlichkeiten gerecht wird. Dies soll sich in Istanbul zeigen. Zur WHS werden rund 5000 Teilnehmer, darunter Politiker, humanitäre Akteure und die Zivilgesellschaft, erwartet. Sie sollen sich konkret zu bestimmten Maßnahmen verpflichten, um den genannten Verpflichtungen gerecht zu werden. Somit soll der WHS den politischen Willen zur Verwirklichung der Agenda für Humanität generieren. Damit wird ein grundsätzlicher Wandel in der Reaktion der Weltgemeinschaft auf menschliches Leid eingeleitet, der innerhalb von drei Jahren zu echten Fortschritten führen soll. Um dieses Ziel zu erreichen, werden alle Selbstverpflichtungen in einem Dokument festgehalten. Die Fortschritte bei der Umsetzung werden nachverfolgt. Das genaue Verfahren ist noch auszuarbeiten.

In einer Publikation aus dem Jahre 2013 bezeichnen sich die EU und die Mitgliedsstaaten als die weltgrößten Geber Humanitärer Hilfe (2012: 1,3 Milliarden Euro in mehr als 100 Staaten). Diese Hilfe wurde ausschließlich auf der Grundlage der humanitären Prinzipien geleistet und folglich wird die EU diese auch auf dem WHS gegen einen wachsenden Politisierungsdruck

verteidigen müssen. Es ist aber offensichtlich, dass Humanitäre Hilfe nicht in der bisherigen Art weitergeführt werden kann. Um dieses Ziel zu erreichen, hat sich die EU in die Diskussion eingebracht und unter dem Motto „A global partnership for principled and effective humanitarian action“ sieben „Action Areas“ formuliert. Drei beziehen sich auf die Prinzipien:

(1) Bekräftigung der Werte Humanitärer Hilfe, Ablehnung der Politisierung; (2) Zugang zu den Menschen in Not, Schutz und Sicherheit der Helfer; (3) Schutz der betroffenen Menschen in den Mittelpunkt stellen, Kooperation der Humanitären Helfer mit Menschenrechtsverteidigern.

Vier Ziele gelten der Effektivität:

(1) Partnerschaften innerhalb der humanitären Gemeinschaft, Daten- und Informationsaustausch, kollektives Vorgehen; (2) Partnerschaft mit lokalen, nationalen und regionalen Akteuren im Sinne der Subsidiarität und Solidarität; (3) Partnerschaft mit den Gebern und privaten Akteuren zur Sicherung des finanziellen Bedarfs; (4) Partnerschaft mit den Akteuren der Entwicklungshilfe.

Diese Aktionsfelder wurden von der EU gemeinsam mit den im „Network on Humanitarian Action (NOHA)“ organisierten Universitäten auf vier regionalen Workshops zur Diskussion gestellt. Sie wurden bekräftigt und zugleich einer Vertiefung unterzogen. So wurde insbesondere gefordert, die wissenschaftliche Forschung zu humanitären Fragen, z.B. der Hilfe in Situationen urbaner Gewalt, zu vertiefen. Zu klären ist auch, welches Recht in solchen Gebieten anzuwenden ist. Vor allem wurde aber immer wieder unterstrichen, dass die Humanitäre Hilfe und die Entwicklungshilfe unterschiedlichen Prinzipien folgen, weshalb sie zwar nicht vermengt werden dürfen, aber gleichwohl komplementär anzuwenden sind. Das ist schon deshalb nötig, weil längerfristige Projekte anzustreben 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 ist die Grundlage für die humanitären Akteure, Zugang zu den Opfern zu haben und ihre humanitäre Mission zu erfüllen. Die EU wird ebenso wie NOHA auf dem WHS vertreten sein und im Sinne der genannten Aktionsfelder agieren. Zu erwarten ist eine positive Reaktion der 5000 Delegierten auf diese Vorstellungen der EU, denn sie befinden sich in völligem Einklang mit der Agenda für Humanität. ■