

Der Humanitäre Weltgipfel

Für die Herausforderungen der humanitären Hilfe gibt es keine kurzfristigen Lösungen

Annett Günther

Beim ersten Humanitären Weltgipfel wurden die Grundlagen für eine Stärkung des Systems der humanitären Hilfe gelegt, um den wachsenden humanitären Herausforderungen besser begegnen zu können. Dazu müssen vor allem lokale Akteure gestärkt werden. Deutschland untermauerte seine Rolle als drittgrößter humanitärer Geber und wichtiger Akteur in der Gestaltung der humanitären Hilfe. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer gaben eine Vielzahl von Selbstverpflichtungserklärungen ab, die es nun umzusetzen gilt.

Der erste Humanitäre Weltgipfel (World Humanitarian Summit – WHS) am 23. und 24. Mai 2016 in Istanbul gilt gemeinsam mit der Verabschiedung der ›Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung‹ (kurz: 2030-Agenda) im September 2015 und der Klimakonferenz in Paris im November 2015 bereits heute als eines der erfolgreichen Vermächtnisse des scheidenden UN-Generalsekretärs Ban Ki-moon. Im Vergleich zur 2030-Agenda und der Pariser Klimakonferenz, die auf die Millenniums-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals – MDGs) beziehungsweise das Protokoll von Kyoto folgten, stellt der Humanitäre Weltgipfel unter mehreren Gesichtspunkten ein Novum dar: Noch nie zuvor kamen so viele Akteure der humanitären Hilfe zusammen, um über die Stärkung des internationalen Systems der humanitären Hilfe zu diskutieren. Erstmals wurde ein Gipfel der Vereinten Nationen als inklusiver Prozess unter Beteiligung aller Akteure und nicht als rein zwischenstaatlicher Prozess vorbereitet und durchgeführt. Schließlich wurden noch nie im Rahmen eines UN-Gipfeltreffens so viele konkrete Verpflichtungen eingegangen und Initiativen verkündet.

Warum ein Humanitärer Weltgipfel?

Die Anforderungen an die humanitäre Hilfe haben sich seit der Verabschiedung der wegweisenden Resolution 46/182¹ der UN-Generalversammlung grundlegend verändert: Die Anzahl, die Dauer und das Ausmaß humanitärer Krisen und Katastrophen haben stetig zugenommen, die weltweite Hilfsbedürftigkeit hat sich entsprechend vervielfacht. Die Anzahl der Flüchtlinge, Binnenvertriebenen und Asylsuchenden ist mit rund 65 Millionen im Jahr 2015 auf dem Höchststand seit dem Zweiten Weltkrieg.² Allein in den letzten zehn Jahren hat sich die Anzahl hilfsbedürftiger Menschen mehr als verdop-

pelt: Im Jahr 2016 benötigen nach Schätzungen der Vereinten Nationen 125 Millionen Menschen humanitäre Unterstützung. Der über den jährlichen konsolidierten Hilfsappell des Amtes für die Koordination humanitärer Angelegenheiten (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – OCHA) aufgestellte Mittelbedarf ist von etwa fünf Milliarden US-Dollar im Jahr 2006 auf rund 21 Milliarden US-Dollar im Jahr 2016 gestiegen.³ Gleichzeitig wird es für humanitäre Organisationen immer schwieriger, die von Krisen betroffenen Menschen zu erreichen: Verletzungen des humanitären Völkerrechts sowie der humanitären Prinzipien der Menschlichkeit, Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Neutralität nehmen stetig zu. Auch die Gewalt gegen Helferinnen und Helfer steigt: Allein im Syrien-Konflikt gab es nach Angaben der Vereinten Nationen 370 Angriffe auf Krankenhäuser und Gesundheitsstationen, denen über 650 medizinische Helferinnen und Helfer zum Opfer gefallen sind.

Ban Ki-moon kündigte den Gipfel im Januar 2012 an, um das weltweite Engagement für ein zukunftsfähiges und effizientes System der humanitären Hilfe zu stärken.⁴ Die übergeordneten Ziele waren, den Konsens über die Achtung des humanitären Völkerrechts zu bekräftigen, den Bedarf an humanitärer Hilfe durch Krisenprävention und die gezielte Unterstützung von betroffenen Staaten durch Entwicklungszusammenarbeit zu reduzieren, bewährte Praktiken auszutauschen und die Betroffenen in den Mittelpunkt zu stellen.⁵ Das bestehende System humanitärer Hilfe ist leistungsfähig und stellt effektive Instrumente zur Linderung humanitärer Notlagen bereit. Es muss zwar an aktuelle Herausforderungen angepasst und gestärkt, nicht aber von Grund auf erneuert werden.



Annett Günther, geb. 1963, ist Beauftragte für Humanitäre Hilfe, Krisenprävention und Friedenskonsolidierung im Auswärtigen Amt.

¹ UN Doc. A/RES/46/182 v. 19.12.1991.

² Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR), Global Trends. Forced Displacement in 2015, Genf 2016, www.unhcr.org/global-trends-2015.html

³ OCHA, Global Humanitarian Overview 2016, New York, Juni 2016, www.unocha.org/stateofaid/

⁴ United Nations, The Secretary-General's Five-Year Action Agenda, New York, 25.1.2012, S. 8.

⁵ www.unocha.org/about-us/world-humanitarian-summit

Beratungsprozess und Synthesebericht

Zu den Kernforderungen zählten die Stärkung lokaler Akteure und die bessere Einbeziehung der betroffenen Menschen und ihrer Organisationen.

In Vorbereitung auf den Gipfel führte das Gipfelsekretariat gemeinsam mit OCHA einen weltweiten Beratungsprozess durch: Zwischen Mai 2014 und Juli 2015 haben sich über 23 000 Menschen aus 151 Ländern an acht regionalen Beratungskonferenzen, zahlreichen Gesprächen mit Hilfsorganisationen und der Privatwirtschaft, Vertreterinnen und Vertretern des Militärs sowie religiösen Organisationen und Diaspora-Vereinen beteiligt. Zudem fanden thematische Beratungen mit verschiedenen Interessengruppen wie Jugendlichen und von Krisen betroffenen Menschen statt. Darüber hinaus standen Online-Dialogforen zur Verfügung und es wurden über 400 Beiträge und Empfehlungen eingereicht. Die Beteiligten haben Empfehlungen entwickelt, um Menschen in humanitären Notsituationen besser zu unterstützen und das System humanitärer Hilfe sinnvoll zu stärken.

Das Auswärtige Amt hat diesen Prozess substanziell unterstützt und beispielsweise im Jahr 2015 zwei Expertentreffen ausgerichtet. Bei einer Veranstaltung im September 2015 wurden die Ergebnisse des Beratungsprozesses in einem Bericht zusammengeführt; deutsche NGOs aus dem humanitären Bereich haben aktiv daran mitgewirkt. Zu den Kernforderungen zählten die Stärkung lokaler Akteure und die bessere Einbeziehung der betroffenen Menschen und ihrer Organisationen. Zudem sollte die humanitäre Hilfe verstärkt auf die spezifischen Bedürfnisse von Frauen und Mädchen sowie Männern und Jungen, Kindern und Jugendlichen sowie von älteren Menschen und Menschen mit Behinderung eingehen und sie an Entscheidungsprozessen beteiligen. Deutlich war der Aufruf für mehr Respekt für das humanitäre Völkerrecht. Die humanitären Prinzipien müssten gestärkt werden, um humanitären Organisationen sicheren Zugang zu Menschen in Krisengebieten zu gewähren. Menschen in langandauernden und wiederkehrenden Krisen formulierten die Erwartung, dass humanitäre Akteure die langfristigen Bedürfnisse der Betroffenen berücksichtigen müssten. Auch bedürfe es weltweiter Anstrengungen, um Pandemien, Klimaflucht und neuen Formen humanitärer Krisen besser begegnen zu können. Humanitäre Akteure sollten Partnerschaften mit Akteuren der Krisenprävention und der Entwicklungszusammenarbeit intensivieren. Die humanitäre Hilfe müsse angemessen finanziert sein, neue Finanzierungsmöglichkeiten sollten erschlossen und bestehende Finanzierungsinstrumente angepasst und gestärkt werden.⁶

Der Bericht ›Die Menschlichkeit wieder herstellen. Globaler Aufruf zum Handeln‹ (kurz: Synthesebericht)⁷ ist eines der zentralen Grundlagendokumente des Gipfels. Der umfassende Beratungsprozess spiegelt die Besonderheit der humanitären Hilfe

wieder: Die betroffenen Menschen sind selbst Akteure und leisten wichtige Hilfe in Krisen und Katastrophen. Die Verantwortung für die Bevölkerung obliegt in erster Linie den Regierungen; humanitäre Organisationen leisten Unterstützung. Ein humanitärer Weltgipfel musste daher die Empfehlungen dieser Vielzahl von Akteuren angemessen berücksichtigen.

Die Finanzierung der humanitären Hilfe und der ›Grand Bargain‹

Obgleich die Finanzierung der humanitären Hilfe in den letzten Jahren weiter gestiegen ist, kann sie mit dem dramatisch wachsenden weltweiten Bedarf nicht Schritt halten.⁸ Die weltweite humanitäre Hilfe ist chronisch unterfinanziert. Aus diesem Grund hatte Ban Ki-moon im Januar 2015 eine Hochrangige Gruppe für die Finanzierung humanitärer Maßnahmen (High-Level Panel on Humanitarian Financing) unter dem Vorsitz der Vizepräsidentin der Europäischen Kommission Kristalina Georgieva einberufen, um Empfehlungen zur Schließung dieser Finanzierungslücke auszuarbeiten. Im Januar 2016 stellte die Gruppe ihren Bericht und die Empfehlungen vor – ein weiteres Grundlagendokument in Vorbereitung auf den Weltgipfel.⁹

Die Hochrangige Gruppe ging von einer Unterfinanzierung der humanitären Hilfe in Höhe von 15 Milliarden US-Dollar im Jahr 2015 aus. Um diese Lücke zu schließen, formulierte die Gruppe Empfehlungen in drei Kernbereichen: 1. Das Engagement der Krisenprävention und der Entwicklungszusammenarbeit gezielt zu verstärken, insbesondere durch mittel- und langfristige Strukturprogramme, um den humanitären Bedarf zu reduzieren; 2. die Ressourcengrundlage für humanitäre Hilfe unter Einbindung des Privatsektors, von Versicherungsunternehmen und von Finanzinstitutionen zu verbreitern; sowie 3. die Effizienz humanitärer Hilfe zu steigern. Die dritte Empfehlung zur Stärkung der Effizienz in der humanitären Hilfe bezeichnete die Hochrangige Gruppe als ›Grand Bargain‹ zwischen UN-Organisationen, der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung, NGOs und den Geberländern. Deren Vertreterinnen und Vertreter haben den ›Grand Bargain‹ parallel zu den laufenden Gipfelvorbereitungen verhandelt und beim Weltgipfel eingebracht.

Der Bericht des UN-Generalsekretärs

In seinem Bericht ›Eine Menschheit: Geteilte Verantwortung‹ und der dazugehörigen ›Agenda für die Menschlichkeit‹ (Agenda for Humanity)¹⁰ zur Vorbereitung des Gipfels fordert Ban ein stärkeres politisches Engagement zur Lösung von Konflikten, bei der Krisenprävention und -bewältigung sowie

Obgleich die Finanzierung der humanitären Hilfe in den letzten Jahren weiter gestiegen ist, kann sie mit dem dramatisch wachsenden weltweiten Bedarf nicht Schritt halten.

eine stärkere Einbindung von Akteuren der Entwicklung und Stabilisierung. Hierzu benennt er fünf zentrale Aufgaben:

- Politische Lösungen für die Konfliktprävention und -bewältigung zu finden,
- die Aufrechterhaltung der Normen des internationalen humanitären Völkerrechts,
- ein effektiverer Umgang mit Konfliktsituationen und Vertreibung,
- die Stärkung der lokalen Ebene und eine Verbesserung des Zusammenwirkens der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit sowie
- die Sicherung der Finanzierung des Systems der humanitären Hilfe.

Im Vorfeld des Gipfels wurde eine Vielfalt an Themen im Rahmen der ›Agenda für die Menschlichkeit‹ diskutiert. Allerdings entbehrte die Diskussion die notwendige humanitäre Fokussierung. Die Bundesregierung hatte sich daher gemeinsam mit Partnerorganisationen für eine stärkere Fokussierung auf die humanitäre Hilfe eingesetzt. Der Gipfel bot eine nie da gewesene Gelegenheit für Regierungen, humanitäre Organisationen und Zivilgesellschaft, die Weichen zu stellen, um das Leben von Betroffenen sicherer zu machen, die humanitäre Hilfe effizienter zu gestalten, neue Partnerschaften und innovative Wege der Zusammenarbeit zu entwickeln und allen Menschen ein Leben in Würde zu sichern.

Der Gipfel in Istanbul

Am Gipfel nahmen rund 9000 Regierungsvertreterinnen und -vertreter sowie Vertreterinnen und Vertreter humanitären Organisationen, der Zivilgesellschaft und des Privatsektors aus aller Welt teil. Die Bundesregierung war mit Bundeskanzlerin Angela Merkel, Außenminister Frank-Walter Steinmeier, Entwicklungsminister Gerd Müller, der Beauftragten der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe Bärbel Kofler sowie mehreren Mitgliedern des Deutschen Bundestags die am hochrangigsten vertretene Delegation. Sie untermauerte damit die gewachsene Rolle der Bundesrepublik als drittgrößter humanitärer Geber und einer der wichtigsten Akteure bei der Gestaltung der humanitären Hilfe. Zahlreiche deutsche NGOs und das Deutsche Rote Kreuz (DRK) gestalteten den Gipfel mit.

Alle Akteure waren aufgerufen, beim Gipfel individuelle oder gemeinsame Selbstverpflichtungserklärungen abzugeben, die der Umsetzung der ›Agenda für die Menschlichkeit‹ dienen. Regierungsvertreterinnen und -vertreter sowie Leiterinnen und Leiter humanitärer Organisationen taten dies zu den Bereichen der Krisenprävention, des humanitären Völkerrechts, zu Flucht und Vertreibung, Naturkatastrophen sowie zur Finanzierung humanitärer Hilfe. In prominent besetzten sogenannten Sonder tagungen wurden weitere Selbstverpflichtungen fest-

gelegt, unter anderem zu den Bedürfnissen von Menschen mit Behinderungen, Jugendlichen, Migrantinnen und Migranten sowie zur Rolle des Privatsektors und zu humanitären Innovationen.

Ergebnisse des Gipfels

Ban Ki-moon hat in einer ersten Zusammenfassung die aus seiner Sicht wichtigsten Ergebnisse des Gipfels in den fünf Kernbereichen bereits am Tag nach dem Gipfel festgehalten.¹¹

Die Ergebnisse spiegeln den inklusiven Charakter des Gipfels eindrücklich wider: Während ein Abschlussdokument das Ergebnis klassischer zwischenstaatlicher Gipfel ist, das von allen Staaten im Rahmen umfassender Verhandlungsprozesse erarbeitet wurde, hat der Gipfel in Istanbul eine Vielzahl ehrgeiziger und konkreter Initiativen und Allianzen hervorgebracht. Nun ist das Engagement aller Beteiligten gefordert, um eine substanzielle Verbesserung für Menschen in humanitären Notsituationen zu erreichen. Die über 1500 kollektiven und individuellen Selbstverpflichtungen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer haben das Potenzial, die Unterstützung für Menschen in humanitären Notlagen deutlich zu verbessern. Deutschland hat mit über 170 Selbstverpflichtungen inhaltlich einen wichtigen Beitrag geleistet und so ein Kernanliegen deutscher Außenpolitik untermauert: Das Ziel, neben humanitärer Hilfe auch Krisenprävention und Stabilisierung weiter oben auf die internationale Agenda zu setzen und die Komplementarität zwischen humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit stärker hervorzuheben.

Ein wichtiger Beitrag war der von Deutschland im Vorfeld mitverhandelte ›Grand Bargain‹ der 15 wichtigsten humanitären Geberländer und Durchführungsorganisationen, der die humanitäre Hilfe

Die Bundesregierung hatte sich gemeinsam mit Partnerorganisationen für eine stärkere Fokussierung auf die humanitäre Hilfe eingesetzt.

Ein wichtiger Beitrag war der ›Grand Bargain‹ der 15 wichtigsten humanitären Geberländer und Durchführungsorganisationen, der die humanitäre Hilfe effizienter, schneller, unbürokratischer und reaktionsfähiger machen soll.

⁶ Zum Finanzierungssystem der humanitären Hilfe siehe Dieter Reinhardt, Strukturprobleme der internationalen humanitären Hilfe, Vereinte Nationen (VN), 2/2011, S. 51–56.

⁷ World Humanitarian Summit Secretariat, Restoring Humanity. Global Voices Calling for Action: Synthesis of the Consultation Process for the World Humanitarian Summit, New York, 5.10.2015, www.worldhumanitariansummit.org/key-documents#major-reports-linking

⁸ OCHA, World Humanitarian Data and Trends 2015, New York 2016.

⁹ High-Level Panel on Humanitarian Financing, Too Important to Fail – Addressing The Humanitarian Financing Gap, Report to the United Nations Secretary-General, Januar 2016, www.worldhumanitariansummit.org/key-documents#major-reports-linking

¹⁰ UN Doc. A/70/709 v. 2.2.2016.

¹¹ Chair's Summary: Standing up for Humanity: Committing to Action, 24.5.2016, www.worldhumanitariansummit.org/key-documents#chairsummary-linking

Die Wahrung der humanitären Prinzipien ist die Grundvoraussetzung für Organisationen, um in Konflikten Zugang zu den besonders schutzbedürftigen und ausgegrenzten Gruppen zu erlangen.

effizienter, schneller, unbürokratischer und reaktionsfähiger machen soll. Zu den Kernelementen des ›Grand Bargain‹ gehören unter anderem die Stärkung lokaler Akteure, die stärkere Einbindung der betroffenen Bevölkerung, verlässlich geplante Mehrjahresprogramme, die Erhöhung der Anzahl von auf Bargeld basierenden Programmen und die Vereinfachung und Harmonisierung administrativer Verfahren (Projektvergabeverfahren, Berichterstattung).¹² Damit wurden zentrale Forderungen des Beratungsprozesses aufgegriffen. Die Initiative des Generalsekretärs, die Handlungsfähigkeit der Vereinten Nationen durch eine Erhöhung des Zielvolumens des Zentralen Fonds für die Reaktion auf Notsituationen (Central Emergency Response Fund – CERF) von 500 Millionen US-Dollar auf eine Milliarde US-Dollar zu verbessern, hat das Auswärtige Amt durch die Erhöhung des eigenen CERF-Beitrags auf insgesamt 50 Millionen Euro nachdrücklich unterstützt. Deutschland hat zudem Chartas zur Berücksichtigung der Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen sowie von Jugendlichen unterzeichnet und gemeinsam mit der Schweiz eine Initiative zum besseren Schutz von Klimaflüchtlingen ins Leben gerufen.

Die Bundesregierung forderte auf dem Gipfel ein weltweites System möglichst ineinandergreifender internationaler Hilfe und appellierte, einen erneuerten Konsens der Staatengemeinschaft über die humanitären Prinzipien herzustellen. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer verpflichteten sich, die Zusammenarbeit wesentlich zu verstärken und Synergien besser zur Geltung zu bringen. Dies gilt insbesondere für den Informationsaustausch, die Situationsanalyse und die Risikobewertung. In vielen Krisen reagieren humanitäre Akteure auf den humanitären Bedarf, der mit gezielterer Unterstützung von Regierungen durch Entwicklungs- und Finanzakteure vor allem im Vorfeld der Krise reduziert werden könnte. In diesem Zusammenhang unterzeichneten der UN-Generalsekretär und acht UN-Organisationen die Verpflichtung auf einen ›New Way of Working‹, die von der Weltbank und der Internationalen Organisation für Migration (International Organization for Migration – IOM) unterstützt wurde: Humanitäre Organisationen und Akteure der Entwicklungszusammenarbeit, Stabilisierung oder Konfliktbearbeitung müssen ihre Aktivitäten komplementär gestalten. Die Wahrung der humanitären Prinzipien ist dabei die Grundvoraussetzung für Organisationen, um in Konflikten Zugang zu den besonders schutzbedürftigen und ausgegrenzten Gruppen zu erlangen. So kann unabhängige humanitäre Hilfe dazu beitragen, die Ende des Jahres 2015 verabschiedeten Ziele für die nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs) zu erreichen, ohne sich deren politische Ziele zu eigen zu machen.

Der Gipfel war nicht das Ziel eines langen Prozesses sondern der Auftakt, um die humanitäre Hilfe zu stärken.

Mit der Teilnahme einer großen Anzahl von Staats- und Regierungschefs, seiner Inklusivität und der Vielzahl konkreter Verpflichtungen, hat der erste Humanitäre Weltgipfel die Erwartungen vieler Skeptikerinnen und Skeptiker übertroffen. Gleichzeitig konnte aber die im Vorfeld formulierte Erwartung, eine Einigung der gesamten Staatengemeinschaft auf eine ›Agenda für die Menschlichkeit‹ zu erzielen, nicht erfüllt werden. Ban Ki-moon unterstrich, dass es für die großen Herausforderungen an das internationale System humanitärer Hilfe keine kurzfristigen und einfachen Lösungen geben kann. In seinem Schlusswort merkte er an, dass nun verstärkt die Akteure eingebunden werden müssten, die nicht am Gipfel teilgenommen haben.

Quo vadis – nächste Schritte

Der Gipfel war nicht das Ziel eines langen Prozesses sondern der Auftakt, um die humanitäre Hilfe zu stärken. Priorität hat nun die zügige Umsetzung der Selbstverpflichtungen sowie des ›Grand Bargain‹. Das Gipfelsekretariat wird die in Istanbul angekündigten Selbstverpflichtungen gemeinsam mit OCHA zeitnah auf einer Online-Plattform veröffentlichen. Damit ist bereits eine wesentliche Voraussetzung für die Umsetzung der Selbstverpflichtungen erreicht: Transparenz. Alle am Gipfel beteiligten Akteure müssen sich für die Umsetzung ihrer Selbstverpflichtungen verantwortlich sehen. Mit einem Überprüfungsverfahren (Peer Review Accountability) soll die Umsetzung der Selbstverpflichtungen begleitet werden. Der UN-Generalsekretär wird seine Vorstellungen zur Umsetzung der Selbstverpflichtungen in einem Bericht an die Generalversammlung im September 2016 präsentieren. Erwartet wird, dass der Vorschlag zur Umsetzung einen zwischenstaatlichen Prozess in Kernbereichen vorsieht, in denen nur durch gemeinsame Anstrengungen Erfolge erzielt werden können. Soweit wie möglich sollte dabei auf bestehende Formate zurückgegriffen werden, beispielsweise die Internationale Rotkreuz- und Rothalbmondkonferenz zur Stärkung und Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts.

Die Bundesregierung nimmt die eingegangenen Selbstverpflichtungen ernst und arbeitet eng mit allen relevanten Akteuren zusammen, um die betroffenen Menschen zu unterstützen und einen Beitrag zur Stärkung der humanitären Hilfe zu leisten.

¹² The Grand Bargain – A Shared Commitment to Better Serve People in Need, 23.5.2016, www.reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Grand_Bargain_final_22_May_FINAL-2.pdf