



Auswärtiges Amt



Strategie des Auswärtigen Amts zur humanitären Hilfe im Ausland



Auswärtiges Amt

Strategie des Auswärtigen Amts zur humanitären Hilfe im Ausland

2019 – 2023



Heiko Maas, Bundesminister des Auswärtigen © Thomas Imo/photothek.net

Eine meiner ersten Reisen als Außenminister hat mich nach Jordanien geführt, in ein Flüchtlingscamp. Eine syrische Familie, Vater, Mutter und zwei Kinder, hat mich dort in ihr Haus gebeten – einen winzigen Raum, ausgestattet nur mit den wenigen Habseligkeiten, die sie auf der Flucht tragen konnten. Umso mehr hat mich die Herzlichkeit berührt, mit der mich die Familie zu Tee und arabischem Gebäck eingeladen hat. Einen Gast nicht gut zu empfangen, das kam für die Familie nicht in Frage. Sie hatten in Syrien fast alles verloren, aber ihre Würde war ihnen geblieben.

In Artikel 1 der allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 heißt es: Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren. Humanitäre Hilfe setzt dieses Gebot der Menschlichkeit in die Tat um. Sie rettet Menschen in größter Not – unabhängig davon, woher sie kommen, was sie denken oder glauben, unabhängig davon, wie sie aussehen oder wie alt sie sind. Sie ist die reinste Form der Humanitas, des Menschseins.

Humanitäre Helferinnen und Helfer retten Verletzte nach Erdbeben und anderen Naturkatastrophen; sie bewahren Menschen vor dem Verhungern; sie schützen sie mit Medikamenten vor todbringenden Krankheiten; sie unterstützen Traumatisierte dabei,

ihre Erlebnisse zu verarbeiten, und sie geben Bedürftigen die Möglichkeit, sich selbst und ihre Familien zu versorgen. Sie tun dies fast immer unter schwierigsten Bedingungen und setzen nicht selten ihre eigene Gesundheit oder gar ihr Leben aufs Spiel. Sie sind Heldinnen und Helden unserer Zeit. Dafür haben sie Anerkennung und Bewunderung verdient. Aber nicht nur das: Wir müssen auch dafür sorgen, dass humanitäre Helferinnen und Helfer in Konflikten besser geschützt werden, dass humanitäres Völkerrecht und humanitäre Prinzipien eingehalten werden.

Für all dies macht sich Deutschland stark. Unsere neue Strategie zur humanitären Hilfe legt dar, wie und mit welchen Schwerpunkten wir uns künftig als humanitärer Akteur engagieren werden.



Heiko Maas
Bundesminister des Auswärtigen

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	6
Was Deutschland als humanitären Geber ausmacht.	7
1. Kontext und Herausforderungen.	8
2. Humanitäre Hilfe in der deutschen Außenpolitik	12
3. Normative Grundlagen und internationale Verpflichtungen	14
4. Hilfe, die sich an den Bedarfen orientiert.	18
5. Gestaltung des internationalen humanitären Systems	22
6. Zentrale Themenbereiche.	26
Schutz (<i>Protection</i>)	27
Flucht und Vertreibung	28
Vorausschauende und antizipierende humanitäre Hilfe	29
Bargeldhilfe (<i>Cash</i>)	30
Ernährung.	31
Wasser-, Sanitärversorgung und Hygiene (WASH)	32
Gesundheit	33
Humanitäres Minen- und Kampfmittelräumen	34
Weitere Bereiche	34

7. Wie das Auswärtige Amt humanitäre Hilfe fördert	36
Finanzierungen	37
Partnerschaften	38
Qualitätssicherung und Umgang mit Unregelmäßigkeiten	40
Präsenz vor Ort	41
Rechenschaftslegung und institutionelles Lernen	41
Öffentlichkeitsarbeit	43
Förderung von Innovation	43
8. Zusammenspiel mit anderen Politikfeldern	44
9. Umsetzung und Nachverfolgung der Strategie	48
Konkrete Themen, für die das Auswärtige Amt eine besondere Gestaltungsrolle übernehmen wird	50
Anhang.	56
Anhang I: Abkürzungsverzeichnis	57
Anhang II: Bildverzeichnis	59
Anhang III: Sektorspezifische Strategien des Auswärtigen Amtes	60

Vorwort

Die erste „Strategie des Auswärtigen Amtes zur humanitären Hilfe im Ausland“ wurde 2012 erstellt. Seitdem haben sich das internationale humanitäre System und die Art und Weise, wie humanitäre Hilfe geleistet wird, beständig weiterentwickelt – nicht zuletzt auch befördert durch den Humanitären Weltgipfel (*World Humanitarian Summit/WHHS*), der im Mai 2016 in Istanbul stattfand. Die hier vorgelegte Strategie erörtert, wie Deutschland sein Auftreten als prinzipienorientierter und partnerschaftlich agierender humanitärer Geber in den kommenden Jahren gestalten will. Sie ordnet die humanitäre Hilfe in den Gesamtkontext deutscher Außenpolitik ein, stellt die inhaltlichen Prioritäten und Vorgehensweisen dar und erläutert, wie Deutschland als humanitärer Geber Maßnahmen fördert und das internationale humanitäre System mitgestaltet.

Was Deutschland als humanitären Geber ausmacht

Die humanitäre Hilfe ist integraler und prägender Bestandteil der deutschen Außenpolitik, zu deren Markenkern aktive zivile Krisenbewältigung gehört. Sie ist in diesem Rahmen das Instrument, welches ausschließlich der Erreichung humanitärer Zielsetzungen dient und Ausdruck unserer ethischen Verantwortung und Solidarität mit Menschen in Not ist. Das Auswärtige Amt versteht sich als ein den humanitären Prinzipien verpflichteter Geber und aktiver Mitgestalter des internationalen Systems der humanitären Hilfe.

Dies bedeutet für uns: Wir orientieren uns zuallererst am Bedarf der von Krisen und Katastrophen betroffenen Menschen. Ihre Notlage steht im Fokus unserer Arbeit, und wir sehen uns ihnen gegenüber in der Verantwortung. Daneben ist das Auswärtige Amt auch der Bevölkerung in Deutschland gegenüber verpflichtet, auf transparente und nachvollziehbare Weise darzulegen, wie humanitäre Hilfe geleistet und die dafür aufgebrachtten öffentlichen Mittel eingesetzt werden.

Wir handeln vorausschauend: Das Auswärtige Amt reagiert nicht nur, wenn eine Krise oder Katastrophe eingetreten ist, sondern agiert bereits im Vorfeld, um Vorsorge zu treffen und die humanitären Auswirkungen von Krisen und Katastrophen zu minimieren. Wir gewährleisten die in der humanitären Hilfe erforderliche Flexibilität und halten den Verwaltungsaufwand in einem angemessenen Umfang. Wir orientieren uns an international anerkannten Qualitätsstandards und dokumentieren die Wirkung unserer Arbeit.

VN-Organisationen, die Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung und Nichtregierungsorganisationen sind die wichtigsten Partner für unsere Arbeit. Neben diesen drei Säulen arbeitet das Auswärtige Amt in der humanitären Hilfe auch mit anderen Partnern und zivilen Hilfsorganisationen zusammen. Die Zusammenarbeit folgt einem partnerschaftlichen Ansatz auf der Basis gegenseitigen Vertrauens. Dies gilt in Deutschland und auf internationaler Ebene, auf der wir uns für ein effizientes und effektives System der humanitären Hilfe einsetzen, das sich kontinuierlich verbessert und – wie wir selbst – die betroffenen Menschen in den Mittelpunkt stellt.



Hurrikan Matthew in Haiti (2016) © Logan Abassi UN/MINUSTAH

1. Kontext und Herausforderungen

Der weltweite humanitäre Bedarf ist angesichts der Zunahme von Zahl und Dauer humanitärer Krisen stark angestiegen. Mehr Menschen denn je sind heute auf humanitäre Hilfe angewiesen. Humanitäre Hilfe muss zunehmend in langanhaltenden und komplexen Konfliktkontexten und fragilen Staaten geleistet werden. Dies erfordert vermehrt mehrjährige, vorausschauende und dem jeweiligen Kontext angepasste Maßnahmen, die auch die Schnittstellen zur Entwicklungszusammenarbeit sowie einen ressortgemeinsamen Ansatz mitdenken.

Humanitärer Zugang verschlechtert sich kontinuierlich; Bewegungsfreiheit und Einsatzmöglichkeiten von Hilfsorganisationen werden vielerorts eingeschränkt. Die Regeln des humanitären Völkerrechts werden immer wieder von Konfliktparteien missachtet. Immer häufiger wird die Zivilbevölkerung zum Ziel gewaltsamer Angriffe. Humanitärer Schutz wird somit zunehmend wichtiger. Dieser ist aber in komplexen und asymmetrischen gewaltsamen Konflikten immer schwieriger zu gewährleisten, unter anderem aufgrund der Zunahme bewaffneter und gewaltbereiter nichtstaatlicher Akteure. Für die Schaffung und Aufrechterhaltung humanitären Zugangs hat die humanitäre Diplomatie eine besondere Bedeutung. Humanitäre Diplomatie umfasst Verhandlungen und Gespräche mit dem Ziel, Konfliktparteien, Entscheidungsträger und Gestaltungsmächte – Staaten, wie auch nichtstaatliche Akteure – dazu zu bewegen, zu jeder Zeit im Interesse der betroffenen Zivilbevölkerung und im Einklang mit den humanitären Prinzipien zu agieren.

Eine große Zahl von Menschen ist nach wie vor von den humanitären Auswirkungen von Naturkatastrophen betroffen. Aufgrund der hohen Anfälligkeit der Bevölkerung in weniger entwickelten Ländern und in fragilen Kontexten stellen Naturkatastrophen dort eine besonders große Gefahr dar, denn sie gehen oft mit dem Verlust der Lebensgrundlagen einher und führen zu Vertreibung. Die Folgen des Klimawandels und die damit verbundene Zunahme von Extremwetterereignissen verschärfen diese Problemlage. In einer immer stärker vernetzten Welt gewinnen zudem das Risiko und die Dimension von technologischen Großschadensereignissen an Bedeutung. Auch die Gefahren globaler Gesundheitsrisiken und potenziell daraus erwachsender Herausforderungen für die humanitäre Hilfe sind deutlich gestiegen.

Außerdem benötigen immer mehr Menschen humanitäre Hilfe, weil sie auf der Flucht vor Konflikten, Gewalt oder Verfolgung sind. Gleichzeitig wird die aufnehmende Bevölkerung vor große Herausforderungen gestellt; sie muss deshalb von vornherein bei Maßnahmen der humanitären Hilfe mitgedacht und einbezogen werden.

Zunehmende Urbanisierung führt dazu, dass humanitäre Hilfe immer häufiger in urbanen Kontexten benötigt wird. Auch Flucht- und Vertreibungsbewegungen finden immer wieder in Richtung und innerhalb städtischer Ballungsräume statt und beschleunigen die ungesteuerte Urbanisierung, was zu neuen humanitären Bedarfen führen kann. Befinden sich diese urbanen Kontexte in katastrophenanfälligen und fragilen Ländern, werden die Anforderungen an Logistik, humanitären Zugang und humanitären Schutz immer komplexer.

Lokale Akteure tragen als sogenannte *front line responders* oft die größten Risiken und leisten den wichtigsten Anteil an der unmittelbaren Hilfe in Notlagen, ohne dass dies ausreichend gewürdigt wird. Sie haben nur schwer Zugang zu bestehenden Koordinierungs- und Finanzierungsmechanismen, und ihre besondere Kenntnis der Situation vor Ort wird noch nicht ausreichend genutzt. Auch die Teilhabe betroffener Menschen am gesamten humanitären Programmzyklus bedarf weiterer Verbesserungen: Die Betroffenen müssen noch mehr vom passiven Empfänger von Hilfe zu deren Mitgestalter werden. Das gilt ganz besonders für Frauen, Jugendliche und Menschen mit Behinderung, deren gesellschaftliche Teilhabe in vielen Krisenkontexten besonders eingeschränkt ist.

Unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen haben unterschiedliche Bedarfe, denen jeweils Rechnung getragen werden muss. Hilfe ist nur effektiv und relevant, wenn sie die spezifische Situation aller betroffenen Gruppen angemessen berücksichtigt, sei es bei geschlechtsspezifischen oder physischen Hindernissen für den Zugang zu Nahrungsmitteln oder Arbeitsplätzen, bei der Auswahl von Hilfsgütern oder Vergabemodalitäten für Bargeldtransfers.

Das „humanitäre Ökosystem“ besteht nicht mehr nur aus dem traditionellen, von staatlichen Gebern finanzierten und von den Vereinten Nationen koordinierten Akteursfeld. Dazu kommen heute auch internationale Finanzinstitutionen, Philanthropen, karitative Organisationen, Diaspora-Gruppierungen, Stiftungen oder privatwirtschaftliche Akteure, oft nicht geleitet von den humanitären Prinzipien, sondern von spezifischen eigenen

Interessen oder weltanschaulichen Überzeugungen. Auch sie tragen zur Deckung humanitärer Bedarfe bei und sind wichtig. Allerdings handeln sie anders, oft selektiv und meist ohne den Anspruch der Unparteilichkeit.

Technologische Entwicklungen bieten große Chancen für die humanitäre Hilfe. Beispielhaft zu nennen sind kontinuierliche Verbesserungen in der Kommunikation und in der Verfügbarkeit und Darstellung von Daten, Digitalisierung und bargeldlose Bezahlmodelle sowie neue Möglichkeiten, humanitäre Hilfe aus der Distanz in Gebieten zu leisten, in denen das Auswärtige Amt beziehungsweise seine Partner nicht oder nur sehr eingeschränkt präsent sein können. Andererseits stellen sich auch neue Herausforderungen, wie zum Beispiel der Schutz persönlicher Daten der Betroffenen oder die staatliche Regulierung neuer Technologien.



Flüchtlingslager Cox's Bazar, Bangladesch (2018) © kyodo/dpa

2. Humanitäre Hilfe in der deutschen Außenpolitik

Humanitäre Hilfe ist Ausdruck ethischer Verantwortung und internationaler Solidarität und verfolgt keine interessengeleiteten Ziele. Die Wahrung der humanitären Prinzipien der Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität und Unabhängigkeit ist zentrale Voraussetzung für die humanitäre Hilfe. Ihr übergeordnetes Ziel ist es, für betroffene Menschen ein Überleben in Würde und Sicherheit zu gewährleisten, ihnen Perspektiven zu ermöglichen und das Leid derer zu lindern, die ihre akute Notlage aus eigener Kraft nicht überwinden können. Dabei geht es darum, Menschen beizustehen, die sich in drängenden Nöten befinden, die ihre Lebensgrundlagen verloren haben oder bei denen das akute Risiko besteht, dass sie aufgrund von Krisen, Konflikten oder Naturkatastrophen in Not geraten.

Humanitäre Hilfe auf dieser Grundlage ist prägender und integraler Bestandteil der Außenpolitik Deutschlands. Sie ist ein wichtiger Beitrag zum Engagement der Bundesregierung in Krisen und Konflikten. Prinzipiengeleitete humanitäre Hilfe kann dabei auch Voraussetzungen für Maßnahmen der Stabilisierung schaffen und zum Aufbau nachhaltiger Rahmenbedingungen für Entwicklung und Frieden beitragen.

Zur stärkeren Übernahme internationaler Verantwortung für Frieden, Freiheit, Entwicklung und Sicherheit steht der Bundesregierung ein breites Instrumentarium zur Verfügung. Diese „Außenpolitik mit Mitteln“ zielt darauf ab, früher, entschiedener und substantieller in Krisen und Konflikten aktiv und damit dem außenpolitischen Gestaltungsanspruch Deutschlands gerecht zu werden. Wichtig sind in diesem Rahmen die 2017 verabschiedeten Leitlinien der Bundesregierung „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“. Der dort definierte kohärente Ansatz strebt eine ressortgemeinsame und gesellschaftlich breit verankerte Politik in fragilen und von Konflikten betroffenen Räumen an. Oberstes Ziel ist es, gewaltsame Konflikte nach Möglichkeit zu verhindern. Wo dies nicht gelingt, sollen Wege zur Reduzierung von Gewalt aufgezeigt werden, um langfristig regelbasierte Mechanismen für eine friedliche Austragung von Konflikten zu ermöglichen.



Flüchtlingscamp in Amran, Jemen (2016) © Kate Wiggins/Oxfam

3. Normative Grundlagen und internationale Verpflichtungen

Vor dem Hintergrund zunehmender Verletzungen des humanitären Völkerrechts, einer präzedenzlosen Zahl von Angriffen auf humanitäre Helferinnen und Helfer sowie immer öfter eingeschränkter Zugangsmöglichkeiten haben die Teilnehmer des Humanitären Weltgipfels 2016, darunter auch die Bundesregierung, ihr Bekenntnis zu den humanitären Prinzipien und zur Einhaltung des humanitären Völkerrechts bekräftigt.

Im Vordergrund stehen dabei insbesondere die vier Genfer Abkommen von 1949 und die zwei Zusatzprotokolle von 1977, die zentrale Regeln für bewaffnete Konflikte beinhalten und Normen zum Schutz der Zivilbevölkerung umfassen.

Auf der Basis des humanitären Völkerrechts entwickelte die Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung 1965 sieben Grundsätze: Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität, Unabhängigkeit, Freiwilligkeit, Einigkeit, Universalität. Die Prinzipien Menschlichkeit, Unparteilichkeit und Neutralität wurden 1991 mit der Resolution 46/182 der VN-Generalversammlung als Basis der weltweiten humanitären Hilfe anerkannt. 2003 wurden sie mit der Resolution 58/114 um das Prinzip der Unabhängigkeit erweitert.

Ergänzend hierzu bekennen sich staatliche und nichtstaatliche humanitäre Akteure zu einer Reihe von Pflichten und Prinzipien, die, beginnend in den 1990er Jahren, schriftlich festgelegt wurden. Hierzu gehören insbesondere der *Red Cross Code of Conduct* aus dem Jahr 1995, die *Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship* aus dem Jahr 2003, der Europäische Konsens über die humanitäre Hilfe aus dem Jahr 2007 sowie der *Core Humanitarian Standard (CHS)* aus dem Jahr 2014.

Die den humanitären Prinzipien verpflichtete humanitäre Hilfe des Auswärtigen Amtes orientiert sich bei ihrer Umsetzung an drei Gestaltungsprinzipien: Bedarfsorientierung, Subsidiarität und Schadensvermeidung. Entscheidendes Kriterium für das Leisten von Hilfe ist der humanitäre Bedarf. Zudem wird die Hilfe subsidiär gewährt, das heißt nur dort, wo die Regierung des betroffenen Staates oder andere Akteure dies selbst nicht ausreichend können oder wollen. Dabei soll humanitäre Hilfe so geleistet werden, dass sie dringende Bedarfe zuerst deckt, keine schädlichen Nebenwirkungen hat (*Do no Harm*), zur Resilienz von Betroffenen beiträgt, humanitäre Partnerstrukturen für die Zukunft stärkt und wo möglich Anknüpfungspunkte für Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit schafft. Bei der Gestaltung der humanitären Hilfe wird das Auswärtige Amt zudem vom

Verständnis geleitet, dass von Notlagen betroffene Menschen fundamentale Rechte haben – ein Recht auf Leben, auf körperliche und seelische Unversehrtheit, auf persönliche Freiheit und auf freie Meinungsäußerung.

Als Mitglied der *Good Humanitarian Donorship Initiative* hat sich die Bundesregierung unter anderem verpflichtet, Finanzierungen für humanitäre Maßnahmen möglichst flexibel, ungebunden und mehrjährig zu gewähren sowie gemeinsames Lernen mit Partnern zu fördern.

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.

Wichtige weitere Referenzdokumente der humanitären Hilfe sind:

- Im Bereich Flucht und Migration: die Genfer Flüchtlingskonvention als zentrale völkerrechtliche Grundlage; darauf basierend die New Yorker Erklärung (2016) und der Globale Pakt für Flüchtlinge sowie der Globale Pakt für sichere, geordnete und reguläre Migration;
- Für die humanitäre Katastrophenvorsorge: das Sendai-Rahmenwerk 2015-2030;
- Zum Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt in Krisensituationen: *Call to Action on Protection from Gender-Based Violence in Emergencies* (2013);
- Für die humanitäre zivil-militärische Koordinierung: die *Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief (Oslo Guidelines)* und die *Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies (MCDA Guidelines)*.



Essensversorgung in einem Flüchtlingscamp in Syrien (2013) © Abeer Etefa/WFP

4. Hilfe, die sich an den Bedarfen orientiert

Obwohl die von internationalen Gebern bereitgestellten Mittel für die weltweite humanitäre Hilfe, einschließlich derer des Auswärtigen Amts, in den letzten Jahren erheblich gestiegen sind, hat sich die Lücke zwischen dem globalen Bedarf und den verfügbaren Ressourcen weiter vergrößert; viele der von den VN jährlich erstellten humanitären Hilfspläne sind chronisch unterfinanziert.

Da somit die vorhandenen finanziellen Ressourcen für humanitäre Hilfeleistungen in einer Krise oder Naturkatastrophe nie ausreichend sind, müssen schwierige Entscheidungen gefällt werden, wer Vorrang hat und in welcher Region prioritär geholfen wird. Um diese Entscheidungen treffen und überprüfen zu können, ist angemessene Präsenz vor Ort unerlässlich. Das Auswärtige Amt nutzt hierzu nicht nur eigene Kapazitäten, sondern auch den Dialog mit anderen humanitären Gebern und Partnern. Allgemeine außenpolitische Erwägungen können in diesem Rahmen ebenfalls in die Entscheidungsfindung einfließen.

Das Auswärtige Amt trifft seine Förderentscheidungen auf der Basis verschiedener Auswahlkriterien, die in den regelmäßig aktualisierten Eckpunktepapieren zu den einzelnen Krisen und Ländern sowie in den Sektorstrategien ausgeführt werden. Dies bedeutet: Gemäß dem Prinzip der Unparteilichkeit wird die humanitäre Hilfe ausschließlich aufgrund der Bedürftigkeit geleistet und ohne Diskriminierung zwischen betroffenen Bevölkerungsgruppen oder zwischen einzelnen Menschen – etwa aufgrund von Alter, Geschlecht, Rasse, Hautfarbe, ethnischer Zugehörigkeit, sexueller Orientierung, Sprache, Religion, Behinderung, Gesundheitszustand, politischer oder anderer Überzeugungen, nationaler oder sozialer Herkunft.

Dies gilt sowohl für die Aufteilung der Mittel zwischen verschiedenen Krisenkontexten als auch innerhalb einer Krise. Das Auswärtige Amt ist bestrebt, die Mittel in den verschiedenen Krisen effizient und effektiv einzusetzen. Bei der Mittelvergabe berücksichtigt das Auswärtige Amt auch die Planungen der anderen Geber sowie die Präsenz und Kapazität der im jeweiligen Kontext vertretenen Partner.

Grundlage für die jährliche Planung sind insbesondere die vom VN-System koordinierten humanitären Bedarfspläne und die Aufrufe der Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung. Das Auswärtige Amt setzt sich für die kontinuierliche Verbesserung der Bedarfspläne ein, damit diese als zuverlässige Basis für die Prioritätensetzung dienen können. Deshalb unterstützt das Auswärtige Amt auch die im *Grand Bargain* vereinbarten unabhängigen Überprüfungen der Qualität der Bedarfspläne. Das Auswärtige

Amt setzt sich darüber hinaus für transparente und vorzugsweise gemeinschaftlich durchgeführte Bedarfserhebungen gemäß vereinbarter Qualitätsstandards ein. Hier ist unter anderem festgelegt, dass die Bedarfsanalyse unabhängig von der darauf folgenden Prioritätensetzung und Entscheidungsfindung erfolgen soll. Das Auswärtige Amt erwartet von seinen Partnern, dass sie sich in diese gemeinschaftlichen Erhebungsprozesse einbringen und eigene Erhebungen an diesen Standards orientieren.

Die von Notsituationen betroffenen Menschen müssen dabei aktiv einbezogen werden. Dies ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass die später geleistete Hilfe tatsächlich den Notwendigkeiten vor Ort entspricht. Das Auswärtige Amt erwartet von seinen Partnern, dass sie die aktive Einbeziehung diverser Gruppen in ihrer Arbeit vornehmen und überzeugend darlegen. So werden Transparenz, Vertrauen und Rechenschaftslegung gegenüber den Betroffenen gestärkt.

Ein bewährter Mechanismus, um die gemeinsamen Bedarfspläne umzusetzen, sind die vom VN-System verwalteten humanitären Länderfonds (*Country-Based Pooled Funds/CBPF*) und der Zentrale Nothilfefonds der VN (*Central Emergency Response Fund/CERF*). Sie stellen schnelle Reaktionsfähigkeit, fokussierten Mitteleinsatz sowie die strikte und systematische Bedarfsorientierung bei der Mittelallokation sicher und schaffen mehr Kohärenz zwischen Planung und Finanzierung. Hierzu müssen diese Mechanismen transparent und prinzipienorientiert arbeiten sowie vereinbarten Qualitätsstandards entsprechen.

Zum Primat der Bedarfsorientierung gehört auch, das Subsidiaritätsprinzip und die Rolle der Regierung des betroffenen Staates ernst zu nehmen. Diese hat die primäre Verantwortung für die Deckung der Bedarfe ihrer Bevölkerung und muss deshalb eine führende Rolle in der Bedarfserhebung und bei der Koordinierung der darauf beruhenden Hilfsmaßnahmen spielen. Einschränkungen ergeben sich, wenn sie selbst Konfliktpartei oder aus anderen Gründen zu einer unparteilichen Bedarfsfeststellung und -deckung nicht bereit oder in der Lage ist. Prinzipiengeleitete Hilfe kann auch bedeuten, dass von der Regierung aus Kapazitäts-, Ressourcen- oder politischen Gründen nicht gedeckte Bedarfe seitens der internationalen humanitären Hilfe priorisiert werden.

Die Not ist oft dort am größten, wo der Zugang für die Hilfsorganisationen am schwierigsten ist. Die strikte Einhaltung der humanitären Prinzipien ist Voraussetzung dafür, auch in akuten Konflikten den Zugang zu bedürftigen Bevölkerungsgruppen zu erhalten. Lokale Organisationen können diese Schwierigkeiten mitunter besser überwinden, da sie

zum Beispiel manchmal bessere Möglichkeiten haben, in komplexen Konfliktkontexten entlegene Gebiete zu erreichen. Ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind dabei allerdings potenziell großen Gefahren ausgesetzt. Die humanitären Organisationen müssen somit eine sorgfältige Abwägung treffen, welches persönliche Risiko für ihr Personal angesichts der kritischen Lage der Bedürftigen gerechtfertigt ist. Das Auswärtige Amt erkennt in seiner Förderpraxis an, dass die Hilfeleistung in diesen Zusammenhängen höhere Kosten verursachen kann.

Sanktionsregime ohne klare humanitäre Ausnahmeklauseln beeinträchtigen die Arbeit humanitärer Organisationen. Diese stehen vor der Herausforderung, restriktive Regelungen und das Primat der Bedarfsorientierung gleichzeitig einzuhalten. Zugang zu den Bedürftigen muss auch dort möglich bleiben, wo zum Beispiel Anti-Terror-Gesetze den Dialog mit bestimmten Gruppierungen verbieten.

In langandauernden Krisen, von denen viele von der Öffentlichkeit vergessen sind, ist der Bedarf häufig über Jahre hinweg hoch, weil die Resilienz der Menschen nachhaltig geschwächt ist und sie dem zyklischen Aufflammen von Gewalt weitgehend schutzlos ausgeliefert sind. Gerade hier ist es wichtig, Zuspitzungen des humanitären Bedarfs rechtzeitig zu erkennen, gleichzeitig eine dauerhafte Mindestversorgung zu gewährleisten sowie eine frühzeitige Abstimmung mit anderen Instrumenten der Bundesregierung sicherzustellen.



Treffen der Unterzeichner des Grand Bargain am 5./6. September 2016 in Bonn © Auswärtiges Amt

5. Gestaltung des internationalen humanitären Systems

Das Auswärtige Amt bekennt sich zu dem von den VN koordinierten System der internationalen humanitären Hilfe. Es erkennt die führende Rolle des Büros der Vereinten Nationen für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (UN-OCHA) sowie in Flüchtlingskontexten des Hochkommissars für Flüchtlinge der Vereinten Nationen (UNHCR) an. Darüber hinaus erkennt das Auswärtige Amt den sogenannten *cluster*-Ansatz an, durch den VN- und andere humanitäre Organisationen ihre Arbeit in den verschiedenen Sektoren der humanitären Hilfe koordinieren.

Um die Weiterentwicklung des humanitären Systems aktiv mitzugestalten, setzt das Auswärtige Amt die unter anderem im Kontext des Humanitären Weltgipfels und des *Grand Bargain* eingegangenen Selbstverpflichtungen konsequent um und intensiviert seine gestaltende Mitarbeit in relevanten internationalen Organisationen und Steuerungsgremien. Hierzu zählen fortgesetztes Engagement im Rahmen der *Good Humanitarian Donorship Initiative* ebenso wie die aktive Mitarbeit in den Aufsichtsgremien des UNHCR, des Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen (WFP), des Hilfswerks der Vereinten Nationen für Palästinensische Flüchtlinge im Nahen Osten (UNRWA), und in den Geberunterstützungsgruppen von UN-OCHA und des Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) sowie im Beratungsgremium des CERF.

Weiterhin wird die Förderung deutschen Personals bei multilateralen Organisationen der humanitären Hilfe gestärkt, um einerseits den Austausch mit diesen Organisationen strategisch auszubauen und andererseits die humanitäre Expertise Deutschlands zu steigern.

Die Bundesregierung bekennt sich zur Fortsetzung und zum Ausbau ihrer Unterstützung für UNRWA und setzt sich für die konsequente Fortsetzung des Reformprozesses ein, damit das Hilfswerk für seine weitere Arbeit effizienter und finanziell nachhaltig aufgestellt ist.

Das Auswärtige Amt setzt sich darüber hinaus für eine verbesserte Mitwirkung von Nichtregierungsorganisationen sowie lokalen Akteuren und Strukturen im VN-koordinierten System der humanitären Hilfe ein.

Neben einem vertieften Dialog mit VN-Organisationen, der Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung und Nichtregierungsorganisationen sowie mit weiteren Partnern und Hilfsorganisationen baut Deutschland bei der Weiterentwicklung des internationalen humanitären Systems vor allem auf die enge Abstimmung mit europäischen Partnern

und der Generaldirektion Europäischer Katastrophenschutz und Humanitäre Hilfe der Europäischen Kommission (ECHO) und beteiligt sich aktiv an der EU-Ratsarbeitsgruppe für humanitäre Hilfe und Nahrungsmittelhilfe (COHAFHA). Zugleich setzt sich das Auswärtige Amt dafür ein, dass sich neue und nicht-traditionelle Geber stärker im internationalen humanitären System engagieren. In diesem Zusammenhang begrüßt das Auswärtige Amt die zunehmend wichtige Bedeutung weiterer Akteure, wie z.B. Philanthropen, karitative Organisationen, Unterstützerguppen der Diaspora und privatwirtschaftliche Unternehmen.

Das Auswärtige Amt engagiert sich für verbesserte Finanzierungsmodalitäten, die eine effizientere und effektivere Umsetzung humanitärer Hilfe ermöglichen. Im Geberkreis wirbt es unter anderem für mehrjährige Finanzierungszusagen und setzt sich für erhöhte Bereitstellung nicht-zweckgebundener oder flexibler Finanzmittel ein. Das Auswärtige Amt treibt insbesondere die Entwicklung innovativer Finanzierungsinstrumente voran, einschließlich vorhersagebasierter Finanzierung im Bereich humanitärer Katastrophenvorsorge, und setzt sich für die Ausweitung von humanitärer Bargeldhilfe ein. Es möchte außerdem seine Vorreiterrolle bei der Vereinfachung und Harmonisierung von Berichtspflichten ausbauen.

Zudem beteiligt sich das Auswärtige Amt engagiert an internationalen Bemühungen um eine inklusivere Ausrichtung der humanitären Hilfe, die gezielt spezifische Bedürfnisse von Frauen und Männern, Mädchen und Jungen, Menschen aller Altersgruppen und Menschen mit Behinderung berücksichtigt und deren Teilhabe in allen Phasen der Hilfe ermöglicht. Dies fordern wir auch von unseren Partnern aktiv ein.

Als Vorreiter im Bereich der humanitären Katastrophenvorsorge unterstützt das Auswärtige Amt den beim Humanitären Weltgipfel eingeleiteten Paradigmenwechsel hin zu einem vorausschauenden humanitären System, das potenzielle Krisen und Katastrophen frühzeitig erkennt und durch verbesserte Frühwarnung und vorausschauendes Handeln negative Folgen und drohende humanitäre Bedarfe antizipiert und reduziert. Dies geschieht auch im Sinne der Umsetzung des Sendai-Rahmenwerks für einen umfassenden Ansatz zur Reduktion von Katastrophenrisiken.

Im Flüchtlingskontext unterstützt das Auswärtige Amt die Anwendung des Umfassenden Rahmenplans für Flüchtlingshilfemaßnahmen (*Comprehensive Refugee Response Framework/CRRF*), der integraler Bestandteil des Globalen Pakts für Flüchtlinge ist,

in allen großen Flüchtlingssituationen. Durch eine bessere Verzahnung von humanitärer Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und anderen relevanten Instrumenten sollen so langfristig humanitäre Bedarfe reduziert und dauerhafte Lösungen für Flüchtlinge ermöglicht werden.



Wasserverteilung in Belet Weyne, Somalia (2018) © Diakonie Katastrophenhilfe

6. Zentrale Themenbereiche

Hilfe ist nur effektiv und relevant, wenn sie die spezifische Situation aller betroffenen Gruppen angemessen berücksichtigt. Deshalb unterstützen wir innovative Ansätze, die bestmöglich gewährleisten, dass die betroffenen Menschen genau die Art von Hilfe erhalten, die sie brauchen, und dies so schnell und so effizient wie möglich. Auf besonders vulnerable Gruppen ist daher in jedem der für die humanitäre Hilfe des Auswärtigen Amts zentralen Themenbereiche besondere Aufmerksamkeit zu richten. Zudem entwickelt das Auswärtige Amt gemeinsam mit seinen Partnern für ausgewählte Themenbereiche spezifische Strategien (*Liste der bereits vorliegenden Strategien im Anhang*).¹

Schutz (Protection)

Schutz ist zentrale Komponente allen humanitären Handelns. Humanitärer Schutz umfasst „alle Aktivitäten, die darauf abzielen, die uneingeschränkte Achtung der Rechte des Einzelnen (Menschenrechte, Humanitäres Völkerrecht, Flüchtlingsrecht) zu gewährleisten.“² Humanitäre Hilfe in diesem Bereich umfasst damit sowohl konkrete, gezielte Schutzmaßnahmen als auch die Etablierung von Schutz als Querschnittsthema (*protection mainstreaming*).

Strategische Schwerpunkte sind:

- Prävention, Bekämpfung, Behandlung und Nachsorge im Bereich sexualisierter und geschlechtsspezifischer Gewalt (SGBV): Das Auswärtige Amt fördert gezielt Maßnahmen und Initiativen zum Schutz und Selbstschutz besonders gefährdeter Personen. Dies betrifft besonders Frauen und Mädchen, aber in zunehmendem Maße auch Männer und Jungen. Die medizinische, rechtliche und sozio-ökonomische Unterstützung von SGBV-Überlebenden und Opfern sowie deren Kindern und die Bekämpfung von Stigmatisierung sind weitere Schwerpunkte des

1 Diese Strategien erläutern im Detail die themenspezifische Ausgestaltung der hier dargestellten Ziele, Prinzipien und Herangehensweisen und beantworten die folgenden Fragen: Welche themenspezifischen Fragestellungen sind für das Auswärtige Amt wichtig? Was bedeutet das Selbstverständnis des Auswärtigen Amts für die Arbeit in diesem Themenbereich? Wie wird in diesem Themenbereich die Einhaltung der humanitären Prinzipien gewährleistet? Was folgt hieraus für die Gestaltung des internationalen Systems der humanitären Hilfe?

2 Deutsche Übersetzung der Definition von humanitärem Schutz des *Inter-Agency Standing Committee* (IASC).

Themenbereichs. Dabei bildet die Verzahnung von humanitärem Schutz und sexueller sowie reproduktiver Gesundheitsversorgung einen besonderen Fokus der deutschen humanitären Hilfe.

- **Rechtlicher Schutz:** Deutschland wird zukünftig verstärkt Aktivitäten und Initiativen zur Rechtsaufklärung und -beratung, zur praktischen Unterstützung bei und zur Sensibilisierung für Statusdeterminierungs- und Zivilregistrierungsprozesse unterstützen, die es von Konflikt und Katastrophen betroffenen Menschen ermöglichen, ihren Anspruch auf internationalen Schutz einzufordern und durchzusetzen.
- **Schutz sensibler Daten:** Technologische Entwicklungen und neue Kommunikationsmittel bieten vielfältige Chancen für die humanitäre Hilfe, aber bergen auch enorme Schutzrisiken für betroffene Menschen. Deutschland wird verstärkt Sensibilisierungs- und Schulungsmaßnahmen für einen sensiblen Umgang mit personenbezogenen Daten fördern.

Um den Raum für humanitären Schutz (*protection space*) aufrecht zu erhalten, ist humanitäre Diplomatie unerlässlich. Die deutsche humanitäre Hilfe flankiert ihre entsprechenden Bemühungen darum durch die Unterstützung des Aufbaus von Kapazitäten für humanitäre Verhandlungen in humanitären Organisationen.

Flucht und Vertreibung

Wo Menschen vertrieben werden oder fliehen müssen, grenzüberschreitend als Flüchtlinge oder als Binnenvertriebene in ihrem Heimatland, sichert humanitäre Hilfe ein Überleben in Würde und Sicherheit und lindert das Leid derer, die auf Schutz und Unterstützung angewiesen sind. Flüchtlingsschutz und die möglichst frühzeitige, bedarfsgerechte Sicherstellung der Versorgung von Flüchtlingen und Vertriebenen sind Schwerpunkte der deutschen humanitären Hilfe. Während humanitäre Hilfe mithin kein Instrument zur Minderung von Fluchtursachen ist, kann sie dazu beitragen, dass sich Flüchtlinge nicht dazu gezwungen sehen, eine gefährliche Flucht über lange Distanzen anzutreten oder fortzusetzen. Um langanhaltende Flüchtlingssituationen zu vermeiden, unterstützt das Auswärtige Amt umfassende Ansätze, wie zum Beispiel die von Beginn großer Fluchtbewegungen an abgestimmte Planung von humanitären und Entwicklungsakteuren. Der Globale Pakt für Flüchtlinge bildet den zentralen Rahmen dafür. Demnach engagiert sich das Auswärtige Amt sowohl politisch und strategisch als auch finanziell für die Umsetzung des Pakts. Für die große Zahl von Flüchtlingen, für die

dauerhafte Lösungen – freiwillige Rückkehr in ihre Heimat, Integration im Aufnahmeland oder Neuansiedlung (*resettlement*) in einem sicheren Drittland – noch nicht gefunden sind, arbeitet das Auswärtige Amt mit seinen Partnerorganisationen daran, dass humanitäre Hilfe für die Betroffenen noch wirksamer gestaltet, Schutzlücken vermieden und dauerhafte Lösungen vorbereitet werden. Durch die Deckung humanitärer Bedarfe in Herkunftsländern kann die humanitäre Hilfe dazu beitragen, dass eine freiwillige und sichere Rückkehr unter menschenwürdigen Bedingungen möglich wird. In Situationen von gemischten Flucht- und Migrationsbewegungen können auch Menschen, die mit dem Ziel der Migration auf dem Weg sind, in humanitäre Notlagen geraten und Hilfe benötigen.

Das Auswärtige Amt ist als wichtiger Geber ein zentraler humanitärer Akteur im Kontext von Flucht und Vertreibung. Dabei ist der UNHCR aufgrund seines Mandats – dem internationalen Schutz von Flüchtlingen – der zentrale Partner des Auswärtigen Amts.

Vorausschauende und antizipierende humanitäre Hilfe

Das Auswärtige Amt fordert und fördert eine humanitäre Hilfe, die über die Reaktion auf Krisen und Katastrophen hinaus auch antizipierend handelt. Auf Grundlage von Risiko- und Konfliktanalysen und durch die Nutzung bewährter Instrumente (wie zum Beispiel humanitäre Gemeinschaftsfonds) im Vorfeld von Krisen, Konflikten und Katastrophen soll vorausschauende humanitäre Hilfe insbesondere die Leistungs- und Reaktionsfähigkeit humanitärer Akteure stärken und zugleich eine möglichst enge Verknüpfung zur Bewältigung der Folgen von akuten Krisen, Konflikten und Katastrophen herstellen.

Mit Blick auf akute Naturgefahren und die Folgen des Klimawandels spielt die humanitäre Katastrophenvorsorge eine wichtige Rolle. Sie umfasst Maßnahmen zur Minderung von Katastrophenfolgen, zur Verbesserung der Frühwarnung und zur Vorbereitung auf zukünftige Katastrophenfälle und ist insofern zentraler Bestandteil der deutschen humanitären Hilfe. Innovative Instrumente, wie die vorhersagebasierte Finanzierung (*Forecast-based Financing/FbF*) und Ansätze, die möglichst zahlreiche Naturgefahren gleichzeitig berücksichtigen (*multi hazard*-Ansätze), werden weiter ausgebaut.

Darüber hinaus sollen die erfolgreichen Instrumente der humanitären Katastrophenvorsorge auch im Krisen- und Konfliktkontext sowie in urbanen Kontexten noch besser nutzbar gemacht werden. Hierzu wird das Auswärtige Amt in den nächsten

Jahren das Prinzip der vorausschauenden Aktivierung von Maßnahmen der humanitären Hilfe auch auf andere Kontexte übertragen. Dabei arbeiten im Auswärtigen Amt die Referate für humanitäre Hilfe eng mit Arbeitseinheiten zusammen, die die Entwicklung und Veränderung von Krisenkontexten beobachten und analysieren. Für das Auswärtige Amt geht es bei der Thematik insbesondere um die Frage, wie Daten gesammelt und ausgewertet werden und wie spezifische Auslöser (*trigger*) für die Aktivierung von Finanzmitteln bestimmt werden können. Zukunftsfragen betreffen hier zum Beispiel auch die Machbarkeit von risikobasierten Finanzierungsmodellen in Ländern mit chronischer Krisenanfälligkeit und ihre Nutzung zur Förderung von humanitärer Hilfe.

Bargeldhilfe (Cash)

Humanitäre Hilfe wird zunehmend in Form von Bargeld oder Gutscheinen geleistet. Aktuell gelangt weltweit rund ein Zehntel der Hilfe auf diese Weise an die Bedürftigen; das Potential humanitärer Bargeldhilfe wird jedoch auf über 40 Prozent geschätzt. Deutschland hat sich daher beim Humanitären Weltgipfel und im *Grand Bargain* dazu verpflichtet, den Anteil von *cash* signifikant zu erhöhen; stets soll gefragt werden: „Warum eigentlich nicht in bar?“. Das Auswärtige Amt fordert von seinen Partnern eine genaue Analyse der im jeweiligen Krisenkontext am besten geeigneten Form(en) der Hilfe. Oft ist es sinnvoll, die Bargeldhilfe mit der Verteilung lokal nicht verfügbarer Sachgüter und/oder mit Dienstleistungsangeboten (zum Beispiel für sichere Unterkünfte, zur Sanitär- oder Gesundheitsversorgung) zu kombinieren.



Cash Card-Verteilung in Amman, Jordanien (2013)
© René Schulthoff/DRK

Bei geeigneten Rahmenbedingungen ist die Vergabe von Bargeld ein äußerst effektiver Unterstützungsmechanismus, der es den in Not geratenen Menschen ermöglicht, ihren dringenden Bedarf in den verschiedenen Lebensbereichen umfassend und eigenverantwortlich zu decken. Außerdem wird ein Wertverlust in Folge von Weiterverkauf nicht – oder weniger – benötigter Hilfsgüter vermieden. Durch zunehmend elektronisch erfolgende Überweisungen kann den betroffenen Menschen schnell und sicher geholfen werden. Zugleich werden die lokalen Märkte und die Wirtschaft gestärkt und möglicherweise neue Arbeitsplätze geschaffen (Multiplikatoreffekt). Wegen vergleichsweise niedriger Transaktionskosten ist die Vergabe von Bargeld eine kostengünstige Form der Hilfe; besonders effizient sind großvolumige Programme (Skaleneffekt).

Das Auswärtige Amt setzt sich gemeinsam mit seinen Partnern und anderen humanitären Gebern dafür ein, innovative Ansätze der Bargeldhilfe weiterzuentwickeln und den Nachweis ihrer Wirksamkeit und Effizienz im Vergleich zu anderen Formen der Hilfeleistung zu führen. Bargeld soll auch in der deutschen humanitären Hilfe möglichst bereichsübergreifend eingesetzt werden (*multi-purpose cash*). Vor allem dort, wo die Rahmenbedingungen geeignet sind und über einen langen Zeitraum überlebenssichernde Hilfe für Flüchtlinge oder Binnenvertriebene geleistet werden muss, kann so deren Anschluss an verlässliche soziale Grundsicherung befördert werden.

Ernährung

Hunger, Ernährungsunsicherheit sowie Mangel- und Unterernährung sind schwerwiegende Folgen von Naturkatastrophen, gewalttätigen Konflikten und Krisen. Humanitäre Ernährungshilfe leistet einen Beitrag, die Auswirkungen zu bekämpfen, und stellt ein prioritäres Handlungsfeld der deutschen humanitären Hilfe dar. Wichtigster Partner des Auswärtigen Amtes im Bereich der humanitären Ernährungshilfe ist das WFP.

Humanitäre Ernährungshilfe zielt primär darauf ab, in Notsituationen und anhaltenden Krisen zur Nahrungs- und Ernährungssicherheit beizutragen, negative Bewältigungsstrategien (wie zum Beispiel Veräußerung produktiver Güter, Nicht-Einschulung der Kinder) zu minimieren und zur Wiederherstellung von Lebensgrundlagen beizutragen.

Maßnahmen umfassen unter anderem die Bereitstellung von Bargeld, Lebensmittelgutscheinen oder Lebensmitteln (mit oder ohne Konditionen), direkte Ernährungsinterventionen für bestimmte Zielgruppen wie zum Beispiel therapeutische Ernährung bei schwerer, akuter Unterernährung, die Sicherung von Lebensgrundlagen, beispielsweise durch Bereitstellung von materiellen und fachlichen Inputs für die rasche Wiederaufnahme landwirtschaftlicher Produktion, sowie begleitende Maßnahmen für die Wiederherstellung der Existenzgrundlage Betroffener, unter anderem durch Schulungen oder Aufklärungsmaßnahmen. Neben der reinen Sicherstellung einer kalorisch ausreichenden Nahrungsaufnahme kommt auch im humanitären Bereich der Qualität der Ernährung eine wichtige Rolle zu.

Das Auswärtige Amt setzt sich für ein multidimensionales Verständnis bei der Nahrungs- und Ernährungssicherheit ein, welches Aspekte der Verfügbarkeit, des Zugangs zu, sowie der Verwendung und Verwertung von Nahrung umfasst und umsetzt. Zudem verfolgt Deutschland einen multi-sektoralen Ansatz im Sinne einer umfassenden Deckung humanitärer Bedarfe. So kann zum Beispiel eine angemessene Verwendung und Verwertung bereitgestellter Nahrungsmittel nur erfolgen, wenn die Betroffenen Zugang zu angemessener (Trink-) Wasserversorgung, Sanitäreinrichtungen und Hygienemaßnahmen haben.

Wasser-, Sanitärversorgung und Hygiene (WASH)

Humanitäre Hilfe im Bereich Wasser-, Sanitärversorgung und Hygiene (WASH) hat das Ziel, in akuten Notsituationen und langanhaltenden Krisen menschliche Grundbedürfnisse, wie die Bereitstellung von und Zugang zu sauberem Trinkwasser sowie eine hygienische Abwasserentsorgung, zu gewährleisten. Sichere Wasser- und Sanitärversorgung sowie eine gute Hygienepraxis sind entscheidend, um den Ausbruch wasserbedingter Erkrankungen, wie zum Beispiel Cholera, oder übertragbarer Krankheiten, wie beispielsweise Ebola, zu vermeiden. Humanitäre Hilfe im Bereich WASH steht außerdem in enger Wechselwirkung mit der Ernährungssicherheit. Aus diesem Grund beachtet das Auswärtige Amt bei der Förderung von Maßnahmen im WASH-Bereich die potenzielle Wechselwirkung zu Gesundheit und Ernährung.

Die Zunahme humanitärer Notsituationen in urbanen Räumen stellt humanitäre Akteure im Bereich WASH vor besondere Herausforderungen. Enge Bebauung und hohe Bevölkerungsdichte erhöhen das Übertragungsrisiko von Krankheiten sowie die

Anforderungen an Wasser- und Hygienestandards. Sie erschweren aber auch die systematische Erfassung der Bedarfe von Betroffenen, denn in urbanen Räumen müssen humanitäre WASH-Lösungen in viel stärkerem Maße in bestehende Versorgungssysteme integriert und auf die jeweilige Situation spezifisch zugeschnitten werden. Dazu bedarf es bei humanitären Akteuren nicht nur der Kenntnis und des Zugangs zu örtlicher Infrastruktur und Versorgungsdienstleistern (Strom, Gas, Wasser), sondern generell einer stärkeren Einbindung lokaler Akteure. Damit einhergehend werden technologisch innovative und flexible Ansätze sowie Wissensmanagement und -transfer für Maßnahmen der humanitären Hilfe zukünftig an Bedeutung gewinnen. Angesichts dieser Entwicklungen setzt das Auswärtige Amt strategische Schwerpunkte in diesen Bereichen: (1) Aufbau von WASH-Kapazitäten bei lokalen humanitären Akteuren, (2) Stärkung von Koordinierung und Wissensaustausch zwischen WASH-Akteuren auf globaler und lokaler Ebene und (3) Förderung technologischer Innovation im WASH-Bereich.

Gesundheit

Humanitäre Hilfe im Bereich Gesundheit zielt darauf ab, in akuten Notsituationen und langanhaltenden Krisen Leben zu retten und ein Überleben in Würde zu ermöglichen.

Prioritäre Handlungsfelder sind dabei medizinische Erst- und Basisversorgung, die Versorgung von schwangeren und gebärenden Frauen sowie psychische Gesundheit einschließlich psychosozialer Betreuung. In anhaltenden humanitären Krisenkontexten gewinnt die Behandlung von chronischen Krankheiten an Bedeutung. Zur Stärkung der globalen humanitären Reaktionsfähigkeit in Gesundheitskrisen unterstützt das Auswärtige Amt außerdem den Aufbau weltweit einsetzbarer medizinischer Krisenteams ebenso wie den Gesundheitskrisenfonds der Weltgesundheitsorganisation (WHO). Es berücksichtigt in seiner Vorgehensweise explizit die Schnittstellen zwischen Gesundheit und Schutz (zum Beispiel sexualisierte Gewalt), Zugang zu sauberem Wasser und Abwassersystemen und Ernährung (Mangelernährung).

Deutschland wird sich zudem weiterhin aktiv in das Europäische Medizinische Korps (*European Medical Corps/EMC*) einbringen. Dessen Kapazitäten sind in das EU-Katastrophenschutzverfahren integriert. Deutschland nimmt beim EMC mit dem Isolationskrankenhaus des Deutschen Roten Kreuzes (DRK) zur Behandlung

hochinfektiöser Patienten und mobilen Laborkapazitäten des Bernhard-Nocht-Instituts sowie der logistisch-technischen Unterstützung durch das Technische Hilfswerk (THW) eine führende Rolle ein.

Humanitäres Minen- und Kampfmittelräumen

Landminen, explosive Kampfmittelrückstände und improvisierte Sprengfallen fordern weltweit jedes Jahr tausende Opfer. Das humanitäre Minen- und Kampfmittelräumen (*mine action*) umfasst Aktivitäten, die darauf abzielen, die unmittelbare Gefahr, die von Minen und explosiven Kampfmittelrückständen für Leib und Leben der betroffenen Bevölkerung ausgeht, abzuwenden und die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen der Kontaminierung zu reduzieren, um Lebensgrundlagen für die betroffenen Menschen zu sichern.

Das Auswärtige Amt setzt sich für die globale Ächtung von Anti-Personenminen und Streumunition ein und unterstützt weltweit Maßnahmen der humanitären Minen- und Kampfmittelräumung. Zu den Zielgruppen gehören insbesondere vulnerable Gruppen wie zum Beispiel Flüchtlinge, Binnenvertriebene und aufnehmende Gemeinden sowie Rückkehrer. Geförderte Projekte umfassen die folgenden vier Kernbereiche, die einander ergänzen: (1) Gefahrenaufklärung (*mine risk education*), (2) Minen- und Kampfmittelräumung, (3) Opferfürsorge und Rehabilitation und (4) Öffentlichkeitsarbeit und Advocacy. Zudem erfolgen Projektförderungen auch im Hinblick darauf, dass betroffene Staaten ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen aus dem Anti-Personenminen-Übereinkommen (Ottawa-Konvention), dem Anti-Streumunitions-Übereinkommen (Oslo-Konvention) und dem VN-Waffenübereinkommen erfüllen.

Weitere Bereiche

Um ein menschenwürdiges Leben von Betroffenen in humanitären Krisen sicherzustellen, ist humanitäre Hilfe auch in weiteren Bereichen, wie zum Beispiel Unterkunft (*shelter*) oder Bildung (*education in emergencies*), von großer Bedeutung. Für die Umsetzung einer raschen und bedarfsgerechten humanitären Hilfe spielen daneben auch Fragen der Logistik eine wesentliche Rolle. Für das Auswärtige Amt ist von Bedeutung, dass bei der

Planung und Umsetzung von Maßnahmen in diesen Bereichen die aktive Teilnahme und Mitbestimmung der Betroffenen ebenso wie die Komplementarität der Maßnahmen und Sektoren sichergestellt wird.



Verteilung von Hilfsgütern in Jordanien (2014) © René Schulthoff/DRK

7. Wie das Auswärtige Amt humanitäre Hilfe fördert

Finanzierungen

Das Hauptinstrument der humanitären Hilfe ist die Bewilligung von Projekt- und Programmanträgen mit einhergehenden Zuwendungen beziehungsweise zweckgebundenen Beiträgen an drei bewährte Partnergruppen: VN-Organisationen, die Organisationen der Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung sowie Nichtregierungsorganisationen; darüber hinaus im Bedarfsfall Förderungen von Vorhaben weiterer Partnerorganisationen wie akademische Einrichtungen, Think Tanks, das THW oder Aktionsbündnisse. Projekte und Programme können auch mehrjährig gefördert werden.

Neben der Projekt- und Programmfinanzierung leistet das Auswärtige Amt freiwillige ungebundene Beiträge zur Grundfinanzierung internationaler Organisationen und des IKRK. Mit der frühzeitigen Bereitstellung der Gelder und mit mehrjährigen Finanzierungszusagen haben die internationalen Organisationen eine verlässliche Planungsgrundlage.

Für plötzlich eintretende Katastrophen und Krisen werden ganzjährig Haushaltsmittel vorgehalten, die, wenn notwendig, sofort für dringende humanitäre Hilfsmaßnahmen zur Verfügung gestellt werden können.

Um eine schnellere Reaktion auf dringende Bedarfe zu ermöglichen, hat sich das Auswärtige Amt zudem im Rahmen des *Grand Bargain* dazu verpflichtet, den Anteil an zweckgebundenen Beiträgen schrittweise weiter zu reduzieren. So trägt es zu dem globalen Ziel bei, 30% der humanitären Beiträge nicht oder nur wenig zweckgebunden (*soft earmarking*) zu vergeben.

Zur Stärkung der internationalen Krisenreaktionsfähigkeit stellt das Auswärtige Amt Mittel für den Zentralen Nothilfefonds der Vereinten Nationen (CERF) bereit. Humanitäre Länderfonds (CBPFs) ergänzen das Instrumentarium der Vereinten Nationen zur flexiblen Finanzierung von Hilfsmaßnahmen und werden vom Auswärtigen Amt ebenfalls systematisch gefördert.

Dabei stehen folgende Überlegungen zu den Vorteilen von Gemeinschaftsinstrumenten im Vordergrund: schnellere und gezieltere Reaktion auf humanitäre Bedarfe, Stärkung der Koordinierung und der Rolle UN-OCHAs und Stärkung lokaler humanitärer Akteure durch besseren Zugang zu internationaler Finanzierung.

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.

Themenspezifische Projektförderungen ergänzen die inhaltlichen Schwerpunkte des Förderportfolios.

Partnerschaften

Um die gestiegenen Anforderungen an die humanitäre Hilfe bewältigen zu können, setzt das Auswärtige Amt auf erfahrene und leistungsfähige Partnerorganisationen. Das Auswärtige Amt agiert dabei nicht als Auftraggeber, sondern als Förderer humanitärer Hilfsprojekte mit einem partnerschaftlichen Ansatz. Dies beinhaltet die Erwartung an die Partner, qualitativ hochwertige Projekte und Programme zu planen und durchzuführen. Die Schaffung und Förderung von Expertise – und der Aufbau der dazu notwendigen Kapazitäten bei humanitären Akteuren – können ebenfalls durch das Auswärtige Amt gefördert werden. Entsprechende Förderentscheidungen werden unter Berücksichtigung der strategischen Ausrichtung und der Schwerpunkte der humanitären Hilfe des Auswärtigen Amtes getroffen.

Es ist dem Auswärtigen Amt ein Anliegen, den spezifischen Mehrwert der einzelnen Partner und Partnergruppen zu berücksichtigen:

- VN: Führungsrolle in der Koordinierung, systemischer Vorteil durch Größe, Infrastruktur, Leistungsfähigkeit, besondere Mandate;
- Nichtregierungsorganisationen: Vielfalt der Zivilgesellschaft, Nähe zur Bevölkerung, Präsenz vor Ort oft über lokale Partnerorganisationen verankert;
- Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung: oft guter Zugang aufgrund der fest etablierten Strukturen der Nationalgesellschaften, Handeln im internationalen Verbund, durch das humanitäre Völkerrecht definiertes Mandat;
- Staatliche Organisationen wie das THW: schnell weltweit verfügbare technische Kapazitäten.

Das Auswärtige Amt fördert sowohl den Dialog mit und zwischen seinen Partnern als auch Transparenz. So erfolgt unter anderem im Koordinierungsausschuss Humanitäre Hilfe ein regelmäßiger Austausch mit deutschen humanitären Hilfsorganisationen, weiteren mit humanitärer Hilfe befassten Organisationen und Institutionen sowie anderen Ressorts. Der Koordinierungsausschuss stärkt die Kohärenz deutscher humanitärer Hilfe und hat sich in akuten Notlagen als Informations- und Abstimmungsgremium bewährt. Über die aktive Einbindung der deutschen humanitären Hilfsorganisationen wird die Verankerung von Fragen der humanitären Hilfe in der deutschen Zivilgesellschaft unterstützt. Weiterhin werden Beiträge der deutschen Organisationen zur Koordinierung des internationalen humanitären Systems und seiner Weiterentwicklung vom Auswärtigen Amt eingefordert und gefördert.

Der Bundestagsausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe ist das zentrale parlamentarische Gremium, in dem Fragen zur deutschen humanitären Hilfe diskutiert werden. Die Beauftragte der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und humanitäre Hilfe im Auswärtigen Amt hält im Rahmen ihrer Aufgabenstellung Kontakt zu Organisationen und Institutionen im Bereich der humanitären Hilfe.

Qualitätssicherung und Umgang mit Unregelmäßigkeiten

Im Rahmen der Qualitätssicherung fördert das Auswärtige Amt internationale Initiativen, welche das humanitäre System und die Qualität der humanitären Hilfe stärken. Ein Schwerpunkt ist hierbei die Unterstützung und Weiterverbreitung des Sphere Handbuchs und des CHS. Das Auswärtige Amt nutzt diese technischen Standards und Indikatoren zur Qualitätssicherung für eine effektive Umsetzung der geförderten Projekte. Zusätzlich unterstützt das Auswärtige Amt innovative und richtungweisende Initiativen sowie Fortbildungen zu spezifischen Fragen von Standards und Qualität in der humanitären Hilfe, sowohl für Partner in Deutschland als auch vor Ort.

Um die Erfüllung administrativer und qualitativer Voraussetzungen für mögliche Projektförderungen zu überprüfen, durchlaufen die Partner aus dem Bereich der Nichtregierungsorganisationen zunächst eine Vorfeldqualifizierung, das sogenannte Qualitätsprofil. Die Hilfsorganisationen werden dabei nach internationalen Standards und Prüfmechanismen bewertet. So werden unter anderem die finanz-administrativen Kapazitäten der Organisationen beurteilt, ihre internationale Vernetzung und ihre Koordinierung im humanitären System untersucht sowie ihre fachlich-technische Expertise und ihre regionale Präsenz und Schwerpunktsetzung abgefragt. Anhand dieser Profile werden nicht nur notwendige Fördervoraussetzungen geprüft, sondern auch die partnerschaftliche Zusammenarbeit und der thematische Austausch gefördert. Die Erkenntnisse dieser Prüfung haben direkte Auswirkungen auf die Zusammenarbeit mit dem Partner. Sie ermöglichen neben der Wahrung der Prüfpflichten des Auswärtigen Amts bezüglich der Bonität auch eine Orientierung über die Stärken der Organisationen und helfen somit, inhaltliche Schwerpunkte der Zusammenarbeit zu definieren. Dieser Qualifizierungsprozess wird fortlaufend überprüft, weiter vertieft und an aktuelle internationale Prozesse angeglichen. So wird eine Harmonisierung der Überprüfungen durch verschiedene Geber vorangetrieben, und neue Prozesse wie der CHS und neue Standards werden etabliert.

In der Zusammenarbeit mit seinen Partnerorganisationen legt das Auswärtige Amt großen Wert auf die Auseinandersetzung mit Korruptionsrisiken und die umfassende Aufklärung von Unregelmäßigkeiten in Projekten der humanitären Hilfe. Auch der Schutz von Begünstigten vor ethischem Fehlverhalten durch humanitäre Helfer, insbesondere vor sexueller Ausbeutung und Missbrauch, muss gerade in Kontexten, in denen ein besonderes Risiko für Machtmissbrauch besteht, bestmöglich sichergestellt sein. Zu diesem

Zweck erwartet das Auswärtige Amt von seinen Partnern die Anwendung international anerkannter Schutzstandards wie der operativen Mindeststandards des IASC zum Schutz vor sexueller Ausbeutung und Missbrauch (*Protection from Sexual Exploitation and Abuse/ PSEA*). Dazu gehören Präventionsmechanismen und Verhaltenskodizes für Mitarbeitende. Eine Meldung von Verstößen muss ohne Nachteile für den oder die Informanten möglich sein. Gemeldete Vergehen müssen dabei lückenlos und transparent aufgearbeitet und konsequent geahndet werden. Diese Vorgaben müssen auch für Partnerorganisationen vor Ort gelten und ihre Umsetzung sichergestellt sein.

Präsenz vor Ort

Der Beitrag der deutschen Auslandsvertretungen und der weitere Auf- und Ausbau eines Netzwerks humanitärer Expertinnen und Experten an den Auslandsvertretungen sind unerlässlich, um die gebotene kontinuierliche Kontext-, Konflikt- und Risikoanalyse zu gewährleisten. Eine stärkere Präsenz vor Ort erleichtert die Abstimmung mit anderen Gebern, humanitären Partnern und der Partnerregierung. Auch die Mitarbeit in Steuerungsgremien der humanitären Länderfonds und inhaltlichen Arbeitsgruppen sowie die lokale Advocacy-Arbeit erfordern eine angemessene Präsenz vor Ort. Die kontinuierliche Begleitung der Projekte durch Monitoring vor Ort ist ein weiterer entscheidender Schritt, die Qualität einzelner Projekte und deren Folgemaßnahmen zu erfassen und zu steigern.

Rechenschaftslegung und institutionelles Lernen

Angesichts der erheblichen Höhe der eingesetzten Finanzmittel kommt der Rechenschaftslegung über die Wirksamkeit von öffentlich finanzierten Hilfsmaßnahmen eine große Bedeutung zu. Dies betrifft auch die Rechenschaft gegenüber der betroffenen Bevölkerung. Deshalb ist in den geförderten Programmen und Projekten die von Katastrophen und Konflikten betroffene Bevölkerung an für sie relevanten Entscheidungsprozessen in allen Phasen des Programmzyklus zu beteiligen. Auch ältere Menschen oder Menschen mit Behinderungen oder eingeschränkter Mobilität müssen ihren Sichtweisen und Bedürfnissen Gehör verschaffen können. Es muss Transparenz gewährleistet werden, ein vertraulicher und allen zugänglicher Beschwerde-Mechanismus

bereitstehen, und Hilfsprogramme müssen auf der Basis der Rückmeldung der betroffenen Bevölkerung angepasst werden. Bei Monitoring- und Evaluierungsmaßnahmen wird dieser Aspekt besonders berücksichtigt.

Das Konzept „Monitoring und Evaluierung der Humanitären Hilfe: Der Ansatz des Auswärtigen Amtes“ basiert auf internationalen Standards³ der systematischen, begleitenden und abschließenden Prüfung der Zielerreichung, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der geförderten Maßnahmen und trägt den Besonderheiten der humanitären Hilfe in Krisen- und Katastrophenkontexten Rechnung. Evaluierungen ermöglichen Aussagen darüber, inwieweit die vom Auswärtigen Amt finanzierte humanitäre Hilfe ihre Ziele erreicht hat, worin der Mehrwert des deutschen Beitrags lag, ob bedarfsgerecht gefördert wurde und wie Zuwendungsgeber und -empfänger aus bisherigen Erfahrungen für die Zukunft lernen können. Das Auswärtige Amt finanziert die Evaluierungen einzelner Projekte und gibt auch projektübergreifende Evaluierungen zur deutschen humanitären Hilfe in Auftrag. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Referate für humanitäre Hilfe unternehmen regelmäßige Monitoring-Reisen, um Projekte vor Ort zu besuchen und den Projektfortschritt sowie die Zielerreichung zu überprüfen.

Für die Förderung humanitärer Hilfe durch das Auswärtige Amt bestehen darüber hinaus umfassende Pflichten zur Erfolgskontrolle, die auf den Vorgaben der Bundeshaushaltsordnung basieren.

Das Auswärtige Amt unterstützt die Transparenzverpflichtungen der *International Aid Transparency Initiative* (IATI). Finanzielle Förderungen werden über das EU-System EDRIS im *Financial Tracking Service* (FTS) von UN-OCHA registriert und veröffentlicht. Auch als Mitglied der *Good Humanitarian Donorship Initiative* unterstützt das Auswärtige Amt Bestrebungen zur transparenten Rechenschaftslegung.

3 OECD-DAC Evaluierungskriterien und *ALNAP Guide for the Evaluation of Humanitarian Action*

Öffentlichkeitsarbeit

Gemeinsam mit seinen humanitären Partnern baut das Auswärtige Amt seine Öffentlichkeitsarbeit zur humanitären Hilfe kontinuierlich aus. Das Auswärtige Amt kommuniziert regelmäßig sowohl Neuigkeiten als auch Hintergrundinformation zur humanitären Hilfe.

Förderung von Innovation

Neue Denkansätze und technologische Entwicklungen bieten für die humanitäre Hilfe große Chancen. Das Auswärtige Amt fördert und fordert Innovation bei und von seinen Partnern. Innovationen sollen hierbei nicht nur im technologischen Bereich, sondern auch bei Prozessen und Vorgehensweisen zum Einsatz kommen. Das Auswärtige Amt teilt mit seinen Partnern die mit der Entwicklung innovativer Ansätze verbundenen Risiken und begleitet die Partner, gegebenenfalls auch finanziell, im Innovationsprozess und bei der Integration innovativer Ansätze in Strukturen und Verfahren. Das Auswärtige Amt ermuntert seine Partner, die Effizienz ihrer Hilfsmaßnahmen zu verbessern und aktiv nach Innovationsnischen zu suchen und unterstützt einen entsprechenden Wettbewerb der Ideen.



Hauptsitz der VN in New York (2018) © Kevin Hagen

8. Zusammenspiel mit anderen Politikfeldern

In einer zunehmend vernetzten Welt, die von Fragilität und Krisen sowie den immer stärker spürbaren Folgen des Klimawandels geprägt ist, kann kein Politikfeld isoliert betrachtet werden. Die Schaffung und Nutzung von Synergieeffekten muss besonders beachtet werden.

Ziel der humanitären Hilfe ist es, für betroffene Menschen ein Überleben in Würde und Sicherheit zu gewährleisten. Sie soll das Leid derer lindern, die ihre akute Notlage aus eigener Kraft nicht überwinden können und ihnen auch Perspektiven ermöglichen. 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.

Um das Entstehen und Anwachsen humanitärer Krisen zu verhindern, humanitäre Bedarfe sowie die Abhängigkeit von humanitärer Hilfe zu reduzieren und humanitäre Notsituationen zu einem möglichst frühzeitigen Ende zu bringen, gilt gleichzeitig, dass nicht-humanitäre Akteure in ihren jeweiligen Aufgabenbereichen eine wesentlich aktivere Rolle einnehmen müssen. Dies hat die internationale Gemeinschaft beim Humanitären Weltgipfel 2016 bekräftigt. Besondere Bedeutung kommt hierbei Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit zu, die verstärkt auch in fragilen Kontexten aktiv werden sollen, um möglichst frühzeitig bestehende Chancen für nachhaltige und entwicklungsorientierte Lösungsansätze aufzugreifen. Dies kann etwa im Bereich des Kapazitätsaufbaus von lokalen, regionalen und nationalen Institutionen erfolgen. Es geht darum, die verschiedenen Instrumente der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit systematisch zu koordinieren und entsprechend ihrem jeweiligen Mandat, ihrer Interventionslogik und ihrem jeweiligen Ziel komplementär und kohärent einzusetzen.

Humanitäre Bedarfe müssen nicht nur effizienter und effektiver gedeckt werden, sie sollten nach Möglichkeit gar nicht erst entstehen. Das Entstehen von Krisen sollte möglichst präventiv verhindert und frühzeitig Lösungsansätze für Krisen entwickelt werden, damit humanitäre Bedarfe reduziert und Entwicklungsfortschritte bewahrt werden. Das Auswärtige Amt unterstützt diesen beim Humanitären Weltgipfel geforderten

Paradigmenwechsel nachdrücklich. Alle Instrumente entlang des sogenannten *Humanitarian-Development-Peace Nexus* müssen so gut und so früh wie möglich aufeinander abgestimmt werden und ineinandergreifen. Wichtige Voraussetzungen hierfür sind kontinuierlicher Dialog und Informationsaustausch zwischen allen relevanten Akteuren. Entsprechend hat sich die Bundesregierung im Rahmen des Humanitären Weltgipfels dazu verpflichtet, wo immer möglich eine gemeinsame Analyse sowie abgestimmte Planung der jeweiligen Krisensituation vorzunehmen. Daraus folgend, setzt sich das Auswärtige Amt in Zusammenarbeit mit seinen Partnern dafür ein, dass der *Humanitarian-Development-Peace Nexus* praxis- und ergebnisorientiert sowie situationsgerecht umgesetzt wird.

Enge Berührungspunkte der humanitären Hilfe bestehen auch zur Klima- und Umweltpolitik. Klimawandel, Zerstörung der natürlichen Umwelt und Übernutzung lebenswichtiger Ressourcen haben einen signifikanten Einfluss auf das Ausmaß, die Häufigkeit und das Schadenspotenzial von extremen Naturereignissen. Komplexe politische Krisen können durch die Folgen von Klimawandel und Umweltzerstörung weiter verschärft werden. Gerade in fragilen Staaten potenzieren sich die humanitären Auswirkungen von Naturkatastrophen. Die humanitäre Hilfe des Auswärtigen Amts setzt sich aktiv dafür ein, dass die humanitäre Dimension des Klimawandels in den relevanten internationalen Prozessen, inklusive der Umsetzung des Pariser Klimaschutzabkommens, die notwendige Beachtung findet und in die diesbezüglichen Politikbereiche und Handlungsfelder integriert wird. Ein Beispiel hierfür ist der verbesserte praktische und rechtliche Schutz von Menschen, die infolge des Klimawandels vertrieben werden.

Humanitäre Hilfe ist auch ein wichtiger Bestandteil des umfassenden deutschen Ansatzes zum Umgang mit Flüchtlingssituationen. Neben humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit leistet Deutschland durch die Aufnahme von Flüchtlingen einen wichtigen Beitrag zu einer gerechteren Teilung der internationalen Verantwortung im Flüchtlingskontext. *Resettlement* nach Deutschland und humanitäre Aufnahmen sind wichtige Instrumente der Bundesregierung, um neben der Hilfe im Ausland den Schutz von besonders gefährdeten Flüchtlingen zu gewährleisten.

Militärische Ressourcen werden nur dann zur Unterstützung humanitärer Maßnahmen herangezogen, wenn dies der letzte Ausweg (*last resort*) ist, das heißt, wenn die zivilen Mittel und Fähigkeiten keine vergleichbare Alternative bieten und nur durch den Einsatz militärischer Mittel eine dringend benötigte humanitäre Hilfeleistung erbracht werden kann. Der Einsatz militärischer Ressourcen basiert in diesen Fällen auf den Leitlinien

für den Einsatz von militärischen und Zivilschutzmitteln in komplexen Notsituationen (*MCDA Guidelines*) und den Leitlinien für den Einsatz von Militär und Zivilschutz bei der Katastrophenhilfe (*Oslo Guidelines*).

Berührungspunkte der humanitären Hilfe bestehen auch zum Katastrophen- und Zivilschutz. Viele deutsche Hilfsorganisationen sind hier aktiv. Zudem kommen fallweise auch Mittel und Expertise des staatlichen Katastrophenschutzes zum Einsatz. So ist die technische Hilfe im Ausland gesetzlich als Aufgabe des THW geregelt. Das THW unterhält dafür ein Einsatzsystem, zu dem nach internationalen Qualitätskriterien zertifizierte Einheiten und Module gehören.



Verteilung von Hilfspaketen in Rakka, Syrien (2017) © Help – Hilfe zur Selbsthilfe e.V.

9. Umsetzung und Nachverfolgung der Strategie

Die Strategie dient als Handlungsorientierung für die humanitäre Hilfe des Auswärtigen Amtes im Zeitraum 2019 bis 2023. Zur Umsetzung nutzt das Auswärtige Amt eine breite Palette verschiedener Handlungsansätze: Projekt- und Programmfinanzierung, Mittel für die Arbeit internationaler Organisationen, Geberkoordination, humanitäre Diplomatie, deutsches Personal in internationalen Organisationen, Informations- und Öffentlichkeitsarbeit.

Die Strategie ist die Grundlage für den kontinuierlichen Austausch zwischen dem Auswärtigen Amt und seinen Partnern in Deutschland und auf internationaler Ebene. Partner, deren Aktivitäten aus Haushaltsmitteln für humanitäre Hilfe finanziert werden, müssen sich dazu bekennen, zur Umsetzung dieser Strategie beizutragen.

Die Umsetzung der Strategie in die Arbeitspraxis umfasst unter anderem:

- Die Kommunikation der wichtigsten Elemente und die Verbreitung des Dokuments an Auslandsvertretungen, Partner, Institutionen und die interessierte Öffentlichkeit (in deutscher und englischer Sprache);
- Die Anpassung beziehungsweise Ergänzung von internen Arbeitsdokumenten und Richtlinien um Kernbereiche der Strategie (wo nötig);
- Die Aufnahme von Kernaspekten der Strategie in die regelmäßigen Konsultationen mit wichtigen Partnern sowie als jährlicher Tagesordnungspunkt im Koordinierungsausschuss für humanitäre Hilfe und als Teil des Berichts der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland;
- Die Ausrichtung des Dialogs mit Bürgerinnen und Bürgern und der Öffentlichkeitsarbeit des Auswärtigen Amtes an der Strategie. Das Dokument soll dazu genutzt werden, in der Bevölkerung und bei Entscheidungsträgern das Verständnis und die Unterstützung für die Kernanliegen der humanitären Hilfe zu verstärken.

Das Auswärtige Amt plant, im Rahmen seiner Rechenschaftslegung und des kontinuierlichen Lernens jedes Jahr mindestens einen Teilbereich der Strategie systematisch zu betrachten. Diese Analyse kann aktuelle Fragen in einzelnen Länder- oder Sektorkontexten behandeln und gegebenenfalls zu weiteren qualitätsfördernden Maßnahmen, wie zum Beispiel Fortbildungen oder vertieften Studien in einzelnen Bereichen, führen. Zum Ende der geplanten Laufzeit in fünf Jahren wird eine umfassende formale Evaluierung eine Gesamtschau erlauben und Lehren über die Umsetzung sowie für die Zukunft ziehen.

Konkrete Themen, für die das Auswärtige Amt eine besondere Gestaltungsrolle übernehmen wird

Darüber hinaus ist das Auswärtige Amt bestrebt, basierend auf der Strategie für drei konkrete Themen in den nächsten Jahren politisch und innerhalb des humanitären Systems eine Gestaltungsrolle zu übernehmen.

Humanitären Zugang verbessern für humanitäre Helfer und Betroffene

Humanitäre Hilfe und unparteiisch agierende Organisationen benötigen zuallererst den Zugang zu betroffenen Bevölkerungen. Dies ist in der Praxis oftmals nicht gewährleistet. Da der Bedarf an humanitärer Hilfe fast immer dort am größten ist, wo Menschen keinen oder nicht ausreichenden Zugang zu den Angeboten der Hilfsorganisationen haben, wird das Auswärtige Amt künftig besonderes Augenmerk auf die Verbesserung des Zugangs zu betroffenen Bevölkerungen legen.

Neben dem politischen Einsatz für die Achtung des humanitären Völkerrechts und der humanitären Prinzipien müssen humanitäre Organisationen ihre Fähigkeiten stärken, sich durch Gespräche mit allen relevanten Akteuren („humanitäres Verhandeln“) selbst humanitären Zugang zu den Betroffenen zu eröffnen.

Das Auswärtige Amt misst bereits etablierten Instrumenten, wie solchen der humanitären Logistik, beispielsweise dem *United Nations Humanitarian Air Service* (UNHAS), und neuen Mechanismen, wie zum Beispiel dem *United Nations Monitoring Mechanism* (UNMM) für grenzüberschreitende Hilfslieferungen insbesondere aus der Türkei nach Syrien oder dem *Verification and Inspection Mechanism for Yemen* (UNVIM) für Lieferungen nach Jemen, eine wachsende Bedeutung bei. Sie ermöglichen konkrete Verbesserungen des humanitären Zugangs für nationale und internationale humanitäre Organisationen in besonders umkämpfte Gebiete. Darüber hinaus haben sie Relevanz für andere Akteure zur Versorgung der Bevölkerung.

Die Steuerung von Hilfsmaßnahmen aus der Ferne ist in vielen Hoch-Risikokontexten bereits Normalität. Dieses sogenannte *remote management* stellt hohe Anforderungen an die Hilfsorganisationen, die betroffenen Menschen angemessen zu beteiligen, den Bedarf

richtig zu analysieren und einzuschätzen, die Hilfsmaßnahmen fachgerecht zu konzipieren und Risiken für die Zielerreichung sowie für die sachgerechte Mittelverwendung angemessen zu handhaben.

Lokale Akteure sind bezüglich des Zugangs zu den betroffenen Bevölkerungsgruppen häufig im Vorteil. Gleichzeitig sind sie mit den Risiken konfrontiert, die das operative Handeln in fragilen Kontexten mit sich bringt. Das Auswärtige Amt erkennt die Notwendigkeit an, neue Steuerungsinstrumente und Verfahren für derartige Kontexte anzuwenden. Geldgeber und operative Organisationen – lokale wie internationale – müssen sich verstärkt über die Risiken austauschen und diese gemeinsam angehen.

Nicht alle Hilfsorganisationen können sich umfassende Sicherheitsmanagementsysteme leisten. Sie arbeiten deshalb oft nicht dort, wo die Not am größten ist, sondern an Orten, wo der Zugang besser ist. Die Anstrengungen von Organisationen, hier Abhilfe zu schaffen und ihre Fähigkeiten zur Kontext- und Risikoanalyse zu bündeln, haben sich in den letzten Jahren verstärkt und werden mit Unterstützung des Auswärtigen Amts gezielt weiter ausgebaut werden.

Das Auswärtige Amt beabsichtigt, im Rahmen seiner humanitären Hilfe das Thema „verbesserter Zugang“ vor allem in drei Teilbereichen zu bearbeiten:

Unterstützung von Hilfslogistik inklusive Transport humanitärer Helfer und Güter

Humanitäre Logistikinstrumente wie beispielsweise UNHAS sowie neue Mechanismen zur verbesserten Operationsfähigkeit werden gefördert.

Förderung der Fähigkeit humanitärer Organisationen, durch humanitäres Verhandeln und durch *remote management* den Zugang zu den Betroffenen zu verbessern

Geplant ist die Förderung gegenseitigen Austauschs zwischen Gebern und humanitären Organisationen sowie die Fortbildung des Personals von humanitären Organisationen.

Das Auswärtige Amt beabsichtigt, im Rahmen seiner humanitären Hilfe das Thema „verbesserter Zugang“ vor allem in drei Teilbereichen zu bearbeiten:

Förderung und Finanzierung von konkreten praktischen Maßnahmen zum Schutz für humanitäre Helfer, inklusive lokaler Akteure

Dies geschieht unter anderem durch die finanzielle Unterstützung von Organisationen, die humanitäre Organisationen bezüglich Sicherheitsfragen, Zugangsproblemen oder Kontextanalysen beraten – wie zum Beispiel die *International NGO Safety Organisation* (INSO) – durch die Unterstützung von Initiativen zur Verbesserung des Zugangs lokaler Akteure und durch die Einbeziehung der (lokalen) Hilfsorganisationen in Maßnahmen und Analysen der VN-Organisationen.

Innovation in der humanitären Hilfe

Das Auswärtige Amt hält Innovationen für entscheidend, um aktuelle und zukünftige Herausforderungen in der humanitären Hilfe besser bewältigen zu können. Es setzt sich dafür ein, dass Innovation ein fester Bestandteil des Denkens und des Handelns humanitärer Akteure wird, und ist bereit, dies zu fördern. Ziel ist es, kontinuierlich und systematisch neue Lösungen zu suchen, innovativ wesentliche Verbesserungen für die Betroffenen zu entwickeln und die neuen Vorgehensweisen und Produkte in der humanitären Praxis anzuwenden.

Trotz gestiegener Aufmerksamkeit für das Thema bestehen weiterhin viele Fragen, wie Innovationen vor Ort konkret möglich sind. Das Auswärtige Amt unterstützt aus diesem Grund Bestrebungen, die zu einem besseren Verständnis von guter Praxis im Innovationsmanagement führen. Gleichzeitig fördert es die Anwendung und die Verbreitung international bereits entwickelter Verfahren zur Identifizierung und Umsetzung von Innovationen. Außerdem gilt es, lokale Ansätze zu fördern.

Als Geber sieht sich das Auswärtige Amt nicht in der Rolle des Förderers einzelner spezifischer Innovationen. Es wird vielmehr Maßnahmen und Akteure unterstützen, die Gelegenheiten für und Austauschmöglichkeiten über Innovationen schaffen und eine Innovationskultur etablieren. Es begrüßt deshalb ausdrücklich Maßnahmen, durch die verschiedenste Akteure aus der Praxis, aus der Forschung und auch aus

fachfremden Gebieten zusammenkommen. Es sieht in dem Thema eine wichtige Chance, verstärkt lokale und auch „neue“ Akteure sowie insbesondere Akteure aus dem Privatsektor einzubeziehen.

Das Engagement des Auswärtigen Amtes zusammen mit dem BMZ und der bayerischen Staatsregierung für den *WFP Innovation Accelerator* zeigt, wie neue Ideen, die ein klares Ziel verfolgen, konkret unterstützt werden können. Vergleichbare Formate und Ansätze sollen auch vor Ort und gemeinsam mit den betroffenen Menschen, dem lokalen Personal von humanitären Organisationen sowie mit der lokalen Privatwirtschaft und der Forschung durchgeführt werden.

Das Auswärtige Amt plant, das Thema „Innovation“ unter anderem wie folgt zu fördern:

<p>Förderung von Innovationen, die aus dem Zusammenspiel verschiedener Akteure entstehen</p>	<p>Dies können innovative Ansätze zur Netzwerkbildung von Akteuren aus Wissenschaft, Wirtschaft, Politik und humanitärer Hilfe sein, die gemeinsame Ideen zur Verbesserung der humanitären Hilfe entwickeln und an deren Umsetzung arbeiten.</p> <p>Auch lokale und internationale Akteure sollen zunehmend vernetzt werden, um ihre Ideen und Lösungsansätze gemeinsam weiterzuentwickeln.</p>
<p>Förderung von Innovationen in den Schwerpunktbereichen der deutschen humanitären Hilfe</p>	<p>Beispiele sind die antizipierende humanitäre Hilfe, innovative Methoden, um den humanitären Zugang zu verbessern, und die Nutzung von Blockchain-Technologie in der humanitären Bargeldhilfe.</p>

Vergessene Krisen nicht vergessen

Ein wesentlicher Teil des humanitären Bedarfs entsteht in den zahlreichen humanitären Krisensituationen, die von Öffentlichkeit und Medien kaum wahrgenommen werden. Oft besteht eine gewisse Spendenmüdigkeit bei staatlichen Gebern und privaten Spendern. Hilfsorganisationen, die in diesen Krisen tätig sind, kämpfen mit unzureichenden Finanzierungsperspektiven und sind oft gezwungen, schwierige Entscheidungen

zulasten des Umfangs ihrer Hilfe zu treffen. Ein Teufelskreis: Aufgrund geringer medialer Aufmerksamkeit sinkt oft auch das politische Interesse, die der Krise zugrundeliegenden Ursachen zu beseitigen.

Das Phänomen der „vergessenen Krisen“ ist mit dem Primat der Bedarfsorientierung nicht vereinbar. Aus diesem Grund wird das Auswärtige Amt sein bereits bestehendes Engagement für vergessene humanitäre Krisen weiter verstärken.

Das Auswärtige Amt wird das Thema „vergessene Krisen“ mit diesen Aktivitäten weiter verfolgen:

Systematische Beobachtung und Analyse von humanitären Kontexten, die vergessenen Krisen zuzuordnen sind, unter besonderer Berücksichtigung der Bedarfe in spezifischen Regionen beziehungsweise besonders marginalisierter Bevölkerungsgruppen

Das Auswärtige Amt wird seine internen Analysekapazitäten in der humanitären Hilfe – auch in Zusammenspiel mit den Auslandsvertretungen – stärken.

Darüber hinaus wird das Auswärtige Amt verstärkt Analyseinstrumente wie *INFORM* oder das *Forgotten Crisis Assessment* nutzen.

Thematisierung vergessener Krisen im Dialog mit externen Partnern

Bei den jährlichen Strategie- und Planungsgesprächen mit seinen internationalen und nationalen humanitären Partnern wird das Auswärtige Amt vergessene Krisen, in denen die Partner aktiv sind oder die aus Sicht des Auswärtigen Amts mehr berücksichtigt werden müssen, thematisieren.

Weiterführung der Öffentlichkeits- und Gremienarbeit

Das Auswärtige Amt wird bestehende und neue Advocacy-Initiativen seiner Partner, etwa die #nichtvergessen-Kampagne, unterstützen.

Das Auswärtige Amt wird in Publikationen zur humanitären Hilfe und in der internen Kommunikation das Thema „vergessene Krisen“ mit berücksichtigen und verstärken.

Anhang

Anhang I: Abkürzungsverzeichnis

ALNAP	Active Learning Network for Accountability and Performance
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CBPF	Country-Based Pooled Funds (Humanitäre Länderfonds)
CERF	Central Emergency Response Fund (Zentraler Nothilfefonds der Vereinten Nationen)
CHS	Core Humanitarian Standard
COHAFA	Council Working Party on Humanitarian Aid and Food Aid (EU-Ratsarbeitsgruppe für Humanitäre Hilfe und Nahrungsmittelhilfe)
CRRF	Comprehensive Refugee Response Framework (Umfassender Rahmenplan für Flüchtlingshilfemaßnahmen)
DRK	Deutsches Rotes Kreuz
ECHO	Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations (Generaldirektion Europäischer Katastrophenschutz und Humanitäre Hilfe)
EDRIS	European Emergency Disaster Response Information System
EMC	European Medical Corps
EU	Europäische Union
FbF	Forecast-based Financing (vorhersagenbasierte Finanzierung)
FTS	Financial Tracking Service
IASC	Inter-Agency Standing Committee (Ständiger interinstitutioneller Ausschuss der Vereinten Nationen)
IATI	International Aid Transparency Initiative
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
INFORM	Index for Risk Management
INSO	International NGO Safety Organisation
MCDA	Military and Civil Defence Assets
OECD-DAC	Development Assistance Committee of the Organisation for Economic Cooperation and Development (Ausschuss für Entwicklungshilfe der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
PSEA	Protection from Sexual Exploitation and Abuse (Schutz vor sexueller Ausbeutung und Missbrauch)

SGBV	Sexual and Gender Based Violence (Sexualisierte und geschlechtsspezifische Gewalt)
THW	Bundesanstalt Technisches Hilfswerk
UNHAS	United Nations Humanitarian Air Service (Humanitärer Flugdienst der Vereinten Nationen)
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen)
UNMM	United Nations Monitoring Mechanism
UN-OCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (Büro der Vereinten Nationen für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten)
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästina-Flüchtlinge im Nahen Osten)
UNVIM	United Nations Verification and Inspection Mechanism for Yemen
VN	Vereinte Nationen
WASH	Water, Sanitation and Hygiene (Wasser-, Sanitärversorgung und Hygiene)
WFP	World Food Programme (Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen)
WHO	World Health Organization (Weltgesundheitsorganisation)
WHS	World Humanitarian Summit (Humanitärer Weltgipfel)

Anhang II: Bildverzeichnis

Titelbild	Verladung von deutschen Hilfsgütern für Irak (2014) © DRK
Seite 2	Heiko Maas, Bundesminister des Auswärtigen © Thomas Imo/photothek.net
Seite 8	Hurrikan Matthew in Haiti (2016) © Logan Abassi UN/MINUSTAH
Seite 12	Flüchtlingslager Cox's Bazar, Bangladesch (2018) © kyodo/dpa
Seite 14	Flüchtlingscamp in Amran, Jemen (2016) © Kate Wiggins/Oxfam
Seite 18	Essensversorgung in einem Flüchtlingscamp in Syrien (2013) © Abeer Etefa/WFP
Seite 22	Treffen der Unterzeichner des Grand Bargain am 5./6. September 2016 in Bonn © Auswärtiges Amt
Seite 26	Wasserverteilung in Belet Weyne, Somalia (2018) © Diakonie Katastrophenhilfe
Seite 30	Cash Card-Verteilung in Amman, Jordanien (2013) © René Schulthoff/DRK
Seite 36	Verteilung von Hilfsgütern in Jordanien (2014) © René Schulthoff/DRK
Seite 44	Hauptsitz der VN in New York (2018) © Kevin Hagen
Seite 48	Verteilung von Hilfspaketen in Rakka, Syrien (2017) © Help – Hilfe zur Selbsthilfe e.V.

Anhang III: Sektorspezifische Strategien des Auswärtigen Amts

- Strategie des Auswärtigen Amts zur humanitären Hilfe in Situationen von Flucht und Vertreibung
- Strategie des Auswärtigen Amts für humanitäres Minen- und Kampfmittelräumen im Rahmen der humanitären Hilfe der Bundesregierung
- Umgang mit Vergessenen Krisen in der humanitären Hilfe. Konzept des Auswärtigen Amts
- Strategie des Auswärtigen Amts im Bereich humanitäre Wasser-, Sanitärversorgung und Hygiene (WASH)
- Strategie des Auswärtigen Amts zur humanitären Hilfe im Kontext des Klimawandels



www.auswaertiges-amt.de

Impressum

Herausgeber:
Auswärtiges Amt
Werderscher Markt 1
10117 Berlin
Tel.: +49 30 1817-0
Internet: www.diplo.de
E-Mail: poststelle@auswaertiges-amt.de

Redaktion: Referate S08 und S09
Titelbild: Verladung von deutschen Hilfsgütern für Irak (2014) © DRK
Druck: www.zarbock.de
Gestaltung: www.kiono.de