

„You think you are the solution, but the solution comes from the community“¹

Über die Bedeutung von Community Engagement für eine prinzipiengeleitete humanitäre Hilfe

Inez Kipfer-Didavi, unter Mitwirkung von Liliane Bitong


Lokale Akteure können die humanitären Prinzipien durchaus umsetzen, doch auch für sie bedeutet dies in bestimmten Kontexten eine Herausforderung. Um diese anzugehen, müssen lokale Akteure institutionell und finanziell stärker werden. Grundlage dafür ist ein weit gefasster Lokalisierungsansatz, der die von Krisen betroffenen Menschen, ihre informellen Netzwerke und formellen Institutionen aktiv mit einbezieht und stärkt – unter anderem in ihrer Fähigkeit, die humanitären Prinzipien anzuwenden.

Humanitären Prinzipien – international und lokal verankert

Als „humanitäre Prinzipien“ hat die VN-Generalversammlung im Jahr 1991 Menschlichkeit, Neutralität und Unparteilichkeit definiert.² Diese hat das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) 1994 in seinem *Code of Conduct*³ um das Prinzip der Unabhängigkeit erweitert. Interessanterweise hat das Rote Kreuz bereits damals zusätzliche Prinzipien formuliert: darunter Respekt der lokalen Kultur, Nutzung lokaler Kapazitäten, Partizipation, Rechenschaftslegung gegenüber Gebern und Betroffenen sowie Schutz der Menschenwürde in der humanitären Kommunikation. Diese zusätzlichen Prinzipien, die auch hier thematisiert werden sollen, haben sich international viel weniger durchgesetzt und mussten daher

durch neue Initiativen bekräftigt werden – zum Beispiel durch die SPHERE Standards, den *Core Humanitarian Standard* und den Humanitären Weltgipfel (WHS, *World Humanitarian Summit*).

Die Menschlichkeit, die in den humanitären Prinzipien Ausdruck findet, ist zudem ebenso wie die Menschenwürde ein zentrales Prinzip der Universellen Erklärung der Menschenrechte aus dem Jahr 1948. Und auch in den Freiheits-, Liberalisierungs- und Demokratisierungsbewegungen der westlichen Aufklärung waren Menschlichkeit und Menschenwürde zentrale Gedanken. Der humanitäre Gedanke findet sich auch in allen Weltreligionen wieder – ob christlich, muslimisch,



hinduistisch, konfuzianistisch oder jüdisch usw.⁴ Er spiegelt sich in vielen philosophischen Weltanschauungen⁵ und in

zahlreichen lokalen kulturellen Konzepten und Ausdrucksweisen wider.⁶

„Help me during the floods, I will help you during the drought:“ Wer sind „lokale humanitäre Akteure“?

Für „lokale humanitäre Akteure“ gibt es keine einheitliche Definition. Das erschwert die Analyse und Diskussion erheblich. Verwandte, Nachbarinnen und Nachbarn, Freunde, lokale Netzwerke und Hilfsorganisationen, lokale religiöse oder politische Institutionen und lokale Regierungsstellen: Sie alle sind meist die ersten, die in einer humanitären Krise Hilfe leisten – lange bevor internationale Organisationen (NRO oder VN) vor Ort eintreffen und Geber die nötigen Gelder bereitstellen. Dies hat sich sowohl nach Naturkatastrophen gezeigt (etwa nach dem Erdbeben in Nepal im Jahr 2015 oder nach Wirbelsturm Hayan auf den Philippinen im Jahr 2013) als auch in gewalttätigen Konflikten (wie beispielsweise 2014 in der Ukraine).

In vielen Krisen sind es lokale Akteure, die die meisten intern Vertriebenen (und teilweise auch Flüchtlinge⁸) aufnehmen und mit dem Nötigsten versorgen, sei es in Jordanien, Libanon, Pakistan,⁹ Irak,¹⁰ Sudan¹¹ oder im Kongo und in Uganda.¹²

Ausländische Hilfsorganisationen treffen oft erst mit Verzögerung vor Ort ein oder sind nur vorübergehend vor Ort – solange sie über Finanzmittel verfügen und die Sicherheit ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gewährleisten können. Lokale Akteure jedoch reisen nicht einfach wieder ab. Sie sind diejenigen, die sich mit den langfristigen Folgen der Krisen auseinandersetzen haben, ob sie es wollen oder nicht. Häufig sind sie zudem in Konfliktregionen die einzigen, die Zugang zu den Betroffenen haben und dem humanitären Imperativ überhaupt nachkommen können (Prinzip der Humanität),¹³ wie derzeit zum Beispiel im Jemen, in Teilen Somalias, Darfurs, der Zentralafrikanischen Republik, Südsudans, Nordnigerias, Syriens, Myanmars, der Ukraine sowie zunehmend auch in Pakistan oder Nepal. Daher arbeiten internationale Akteure vor allem in solch schwierigen Sicherheitskontexten gerne und zunehmend mit lokalen Akteuren zusammen, insbesondere mit lokalen NRO.

Fällt es lokalen Akteuren schwerer als internationalen, die humanitären Prinzipien einzuhalten?

Die von Krisen betroffenen Menschen kennen meist weder das humanitäre Völkerrecht noch die international verankerten humanitären Prinzipien. Für

viele Menschen weltweit ist es normal, wenn erste Hilfsmaßnahmen zunächst an die „eigenen Leute“ wie zum Beispiel an Nachbarinnen und Nachbarn gehen und


nur zu einem kleineren Teil an „die anderen“ oder die gegnerische Partei. Brisant wird die Frage nach Unparteilichkeit und Neutralität meist erst, wenn es – vom Wert oder der Dauer her – um umfangreiche Hilfsmaßnahmen in einer größeren Krise geht und die Helfenden eine Auswahl treffen müssen, an wen sie die Hilfe richten. Dies gilt für lokale wie internationale Hilfsorganisationen gleichermaßen.

Lokale Organisationen haben häufig einen wesentlich tieferen Einblick in die lokale Konfliktgeschichte und in die relevanten lokalen Akteurskonstellationen als Außenstehende.¹⁴ Somit können sie leichter einschätzen, was unparteiliche und neutrale Hilfe im konkreten Fall bedeutet. Lokale Akteure sind zudem häufig sehr bemüht, nicht „zwischen die Fronten“ zu geraten und sich möglichst unpolitisch und „neutral“ zu verhalten (Prinzip der Neutralität). Allerdings ist das Anbieten von Dienstleistungen der Grundversorgung in einem Konfliktgebiet einer der Wege, sich öffentlich zu legitimieren. Daher deuten Konfliktparteien solche Dienstleistungen oft als Bedrohung ihrer Macht und behindern sie (teilweise gewalttätig) – oder aber sie unterstützen und missbrauchen sie zur Festigung ihrer Macht.¹⁵ Dies zeigt, wie schnell humanitäre Hilfe im Konfliktfall politisiert wird.

Auch gibt es Situationen, wie derzeit in Myanmar oder Nordnigeria, in denen der Konflikt die Gesellschaft so extrem spaltet, dass die Konfliktparteien es nicht tolerieren, dass eine lokale Organisation Menschen auf beiden Seiten des Konflikts zugleich hilft. Lokale Helferinnen und Helfer „auf der falschen Seite“ helfen, riskieren dann ihr Leben. In solchen Fällen braucht

Ausländische Hilfsorganisationen treffen oft erst mit Verzögerung vor Ort ein oder sind nur vorübergehend vor Ort

es externe Organisationen wie das IKRK, um neutrale Hilfe zu gewährleisten und den Konflikt nicht weiter zu schüren. Wie Schenkenberg sagt, kann in einer derart angespannten Situation – zumindest auf einer übergeordneten Ebene – Unparteilichkeit eventuell dadurch erreicht werden, dass eine externe Organisation mit – durchaus parteilichen – Akteuren auf beiden (oder auf verschiedenen) Seiten zusammenarbeitet, sodass alle Hilfsbedürftigen versorgt werden. Mitunter ist dies ohnehin aus sicherheitstechnischen Gründen geboten.¹⁶ Schenkenberg liegt daher richtig mit seiner Feststellung, dass lokale NRO nicht per se die humanitären Prinzipien besser einhalten als internationale NRO. Dies gilt jedoch auch umgekehrt. Die Akzeptanz kann auch internationalen Hilfsorganisationen nur gelingen, wenn sie die Neutralität und Unparteilichkeit der Hilfe allen Konfliktparteien und der Bevölkerung gegenüber glaubhaft vermitteln. Denn diese beobachten genau, ob die Hilfe neutral ist oder mit einer Einmischung in ethnische, religiöse oder politische Konfliktlinien einhergeht; ob sie bedarfsgerecht oder entlang sozialer Kategorien (wie Hautfarbe, Alter, Geschlecht, soziale Klasse, Religion usw.) verteilt wird; ob Einzelne benachteiligt werden und ob ihre Menschenwürde im Prozess des Helfens bzw. des Hilfe-Erhaltens respektiert wird.¹⁷ So wird beispielsweise aus Nordnigeria berichtet,¹⁸ dass eine internationale



NRO mit Schwerpunkt Gesundheitsversorgung dort derzeit von der Bevölkerung als sehr parteiisch und keinesfalls neutral wahrgenommen wird, da sie vornehmlich Menschen versorge, die den Boko Haram zugerechnet werden – vermutlich, weil diese von keinen anderen Dienstleistern versorgt werden. Genauso unverständlich seien der Bevölkerung die Reintegrationsprogramme für Kombattanten, da sie diese als Belohnung der Mörder verstehen. Zwar zählen solche Programme nicht zur „humanitären Hilfe“, für die Bevölkerung macht dies jedoch keinen Unterschied.

Diese Beispiele zeigen: Nicht nur die Frage der tatsächlichen Unparteilichkeit spielt eine Rolle, sondern insbesondere auch die Frage, wie die Unparteilichkeit wahrgenommen wird. Deswegen ist es umso wichtiger, die humanitären Prinzipien nicht nur der betroffenen Bevölkerung zu erläutern, sondern vielmehr mit

ihr gemeinsam zu diskutieren, wie die Prinzipien umgesetzt werden können.

Die Einforderung der humanitären Prinzipien hat im internationalen politischen Diskurs rund um die Einhaltung des internationalen Völkerrechts eine nicht zu unterschätzende Bedeutung und Dringlichkeit. Leider schmücken sich viele internationale NRO bislang aber nur auf einer abstrakten Ebene vor den öffentlichen und privaten Geldgebern mit den humanitären Prinzipien. Sie versäumen es, ihre internationalen wie nationalen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter konsequent in der Anwendung der Prinzipien als wichtiges Orientierungsinstrument im humanitären Alltag zu trainieren. Gleichzeitig lassen sie sich kaum auf schwierige Diskussionen über lokale Dilemmata mit der betroffenen Bevölkerung ein, um gemeinsam Lösungen zu suchen.

Die Lokalisierungsdebatte beim Humanitären Weltgipfel 2016 in Istanbul

Ausgangspunkt des WHS war die Feststellung, dass das derzeitig stark auf den Vereinten Nationen und internationalen NRO beruhende humanitäre System und dessen begrenzte finanziellen Mittel die stetig wachsenden humanitären Bedarfe weltweit nicht mehr decken können. In Istanbul wurde deshalb vielerseits gefordert, Regierungen und lokale wie nationale zivilgesellschaftliche Organisationen als *first responder* in Krisen und Konflikten zu stärken. Sie müssten in die Lage versetzt werden, Konflikten und Naturkatastrophen im eigenen Land wirksam vorzubeugen, humanitäre Krisen selbst

zu meistern sowie soziale und wirtschaftliche Strukturen rasch wiederaufzubauen, um langfristige gesellschaftliche Stabilität und Entwicklung einzuleiten.

Dies ging einher mit dem Appell, die betroffenen Menschen in den Mittelpunkt der humanitären Hilfe und Krisenprävention zu rücken und ihr Recht auf ein Leben in Würde, Sicherheit und Selbstbestimmung anzuerkennen. Zahlreiche Konsultationen mit Betroffenen im Vorfeld des Gipfels hatten ergeben, dass die Hilfe aus ihrer Sicht häufig an ihren Bedürfnissen vorbeigeht und die internationalen

Hilfsorganisationen sie nicht in die Bedarfsermittlungen und die Gestaltung der Hilfsprogramme einbeziehen. Zudem würden externe Helferinnen und Helfer die vorhandenen lokalen Strukturen und die eigenen Kapazitäten der Betroffenen häufig nicht verstehen. Dies führe dazu, dass sie diese außen vor ließen oder durch ihren Aktionismus sogar schwächten. Dieser Mangel an lokaler Verankerung und lokaler Kontrolle erleichtere u.a. den Missbrauch von Hilfsgeldern. Zudem mache es die Betroffenen abhängig von internationaler Hilfe, wenn sie nicht einbezogen und die lokalen Strukturen geschwächt würden.¹⁹

Lokalisierung im *Grand Bargain*

Die oben ausgeführten Überlegungen zur „Lokalisierung“ der humanitären Hilfe sind auch in den *Grand Bargain*²³ eingeflossen – einer Vereinbarung zwischen einigen Regierungen und VN-Organisationen auf dem WHS. Darin wurden diesbezüglich unterschiedliche Arbeitsstränge verabredet, von denen einige hier erwähnt werden sollen:


- Die möglichst direkten Transferzahlungen an institutionelle lokale und nationale Akteure sollen erhöht werden, wie Ed Schenkenberg schildert. Damit einhergehend sollen die weltweiten humanitären Geldflüsse vom ursprünglichen Geldgeber bis zu den lokalen Akteuren gemessen und sichtbar gemacht werden (*Grand Bargain Transparency Workstream*).

Die von Krisen betroffenen Menschen forderten daher rund um den WHS vehement, dass die Hilfsorganisationen sie bei ihren Planungen von Anfang an einbeziehen und sie mitentscheiden können. Ferner forderten sie, dass jegliche Hilfsmaßnahmen an lokale Strategien und Kapazitäten anknüpfen und diese stärken, anstatt sie zu schwächen.

Zivilgesellschaftliche Konferenzen, die regionalen WHS-Steuergruppen²⁰ und die WHS Globale Konsultation 2015²¹ haben diese Forderungen mit Nachdruck unterstützt, und der VN-Generalsekretär hat sie in seinen Bericht zum WHS inklusive der *Agenda for Humanity* aufgenommen.²²

- Leistungen in Form von Hilfsgütern sollen zugunsten von Bargeldtransfers verringert und lokale Märkte vermehrt genutzt werden – sofern und nur dort, wo es die Lage und die Märkte erlauben. Dies soll den Betroffenen mehr Auswahl und Entscheidungsfreiheit geben und dadurch ihre Menschenwürde besser wahren (*Grand Bargain Cash Workstream*).²⁴

- Die von Krisen betroffenen oder bedrohten Menschen und Gemeinschaften sollen informiert²⁵ und in humanitäre Entscheidungsprozesse aktiv einbezogen²⁶ werden – ebenso die lokalen Hilfsakteure. Dies soll einer „Partizipationsrevolution“ gleichkommen und einerseits durch gemeinsame Standards für die Rechenschaftslegung gegenüber Betroffenen sowie andererseits durch kontinuierlichen



Dialog erfolgen. Vor allem sollen die verwundbarsten Menschen mitdiskutieren, wie humanitäre Dienstleistungen gestaltet und bewertet werden sollen. Der Dialog soll zudem einhergehen mit Finanzierungsmodi, die lokale Akteure darin unterstützen, partizipativ zu arbeiten und auf die Sichtweisen, Bedürfnisse und Prioritäten der Betroffenen flexibel zu reagieren (*Grand Bargain Participation Workstream*).²⁷

- Hilfgelder sollen weniger regional und sektoral festgelegt und krisenbezogene gemeinsame Hilfstöpfe (*Pooled Funds*) erhöht werden. Letztere sollen Entscheidungen über die Vergabe an die bedürftigsten Menschen und Regionen entlang koordinierter Bedarfsermittlungen vor Ort ermöglichen – und zwar unter starker Einbeziehung lokaler Akteure auf Regierungs- und Nichtregierungsebene (*Grand Bargain Less Earmarking Workstream*).

Nicht überall ist „lokal“ drin, wo „lokal“ draufsteht

Lokalisierung im Sinne eines politischen und wirtschaftlichen *Empowerment* der von Krisen betroffenen Menschen und ihrer Selbsthilfegruppen sowie von lokalen Hilfsorganisationen ist ein wichtiger Schritt hin zu mehr Menschenwürde und Beachtung der humanitären Prinzipien. Dies ist nicht gleichbedeutend mit einer Lokalisierung, die alleinig darauf abzielt, die im Land registrierten NRO zu fördern – ohne zu prüfen, ob sie in der Gesellschaft verankert sind, partizipativ arbeiten und ihre Entscheidungen eigenständig treffen können (also ohne staatliche Einmischung).

Auch Ed Schenkenberg schreibt, dass nicht überall „lokal“ drin sei, wo „lokal“ drauf stehe. Lokale NRO, die wie Beratungsfirmen arbeiten, aber nicht in der Gesellschaft verwurzelt sind, mögen zwar versiert auftreten und auf der Klaviatur des internationalen humanitären Systems geschickt spielen. Womöglich unterscheiden sie sich von den internationalen NRO letztlich jedoch nur durch größere Ortskenntnis und geringere Reisekosten.

Unter Umständen laufen solche NRO genauso Gefahr, die Hilfe ohne Einbindung der Betroffenen bzw. an deren Bedürfnissen vorbei zu planen. Damit würden sie deren Menschenwürde gleichermaßen nicht gerecht werden und das Prinzip der Menschlichkeit ebenso verletzen. Auch könnten sie es gleichermaßen versäumen, ihre Neutralität und Unparteilichkeit, wie oben geschildert, gegenüber den Betroffenen verständlich zu machen und für diese akzeptierbar zu gestalten.

Es ist zu begrüßen, dass es einige bereits gut aufgestellte, lokal registrierte NRO als „Zugpferde“ und professionelle Vorbilder gibt. Hierzu zählen viele der im neu gegründeten NEAR-Netzwerk engagierten NRO²⁸ ebenso wie die langjährigen Partner der *faith based* internationalen NRO, von denen viele die Selbstverpflichtung *Charter for Change*²⁹ unterzeichnet haben.

Jedoch soll hier nochmals hervorgehoben werden, dass es nicht nur um lokal registrierte NRO geht. Vielmehr sollten insbesondere die bislang weniger

organisierten und weniger sprechfähigen, informelleren Ebenen und Institutionen gestärkt werden, die als *first responder* aktiv werden. Es gilt, diese entlang ihrer eigenen Prioritäten zu stärken, sie mit nationalen und internationalen Akteuren zu vernetzen und sie in die Lage zu versetzen, professionelle, humanitäre Hilfe in größerem Stil zu leisten, wie weiter unten noch erläutert wird. Ihre Hilfe sollte prinzipiengeleitet sein und sie sollten in der Lage sein, diese Prinzipien den Konfliktparteien und Betroffenen glaubhaft zu vermitteln. Diese informelleren Ebenen und Institutionen sind es letztlich auch, welche die aktuell viel diskutierte Koppelung von humanitärer Hilfe mit Entwicklung und Friedensbildung herstellen können und müssen (*the humanitarian-development-peace-nexus*).

Nur zu fordern, die möglichst direkte Finanzierung an „lokale“ NRO zu erhöhen und dabei zu fragen, wer als solche zu definieren sei, engt die zivilgesellschaftliche Lokalisierungsdebatte seit dem WHS 2016 zu stark ein. Dieser enge Diskurs ist einerseits der insgesamt stark erhöhten Konkurrenz um zwar gewachsene, aber immer noch zu knappe Geldmittel geschuldet, die zwischen internationalen NRO stattfindet. Einige von ihnen leisten die Hilfe zum Teil bisher selbst mit viel eigenem (internationalem und lokalem) Personal, also weitgehend ohne lokale Partner. Diese Organisationen müssen nun den Verlust bisheriger oder künftiger „Markt“-Anteile an „lokale“ NRO fürchten. Andere wittern Chancen für den Ausbau ihrer eigenen Arbeit (etwa das NEAR-Network³⁰) bzw. der Arbeit ihrer lokalen Partner (die Charter4Change³¹-Unterzeichner).

Andererseits spiegelt die Forderung nach einer möglichst direkten Leitung der Finanzströme an registrierte lokale NRO den ernsthaften Willen vieler internationaler Nichtregierungsorganisationen (INRO) und einiger Geberländer (z.B. der Bundesregierung) wider, den Selbstverpflichtungen des WHS über eine Anpassung der eigenen Finanzierungsmechanismen messbare Taten folgen zu lassen. Zumindest für einige Geber scheint diese Art der Lokalisierung womöglich leichter machbar und kontrollierbar als eine Stärkung der informelleren *Community*-Ebenen.

Nicht nur die Frage der tatsächlichen Unparteilichkeit spielt eine Rolle, sondern insbesondere auch die Frage, wie die Unparteilichkeit wahrgenommen wird.



Wie können lokale *first responder* konkret gestärkt werden?

Wie wir gesehen haben, ist es von zentraler Bedeutung, die lokalen *first and last responder* in ihrer Handlungsfähigkeit zu stärken. Dies gilt unabhängig davon, ob sie als NRO institutionalisiert und im eigenen Land registriert, also von der Regierung anerkannt, oder in weniger formellen Alltagsbeziehungen strukturiert sind – etwa entlang von Verwandtschaft oder Nachbarschaft, in Gemeindegruppen, Jugendclubs, als Graswurzelorganisationen, Selbsthilfegruppen von Menschen mit Behinderung o.ä..

Was die informellere Ebene anbelangt, so sollte ein solches *Empowerment* mit einem partizipativen Dialog zwischen Hilfsorganisationen und Vertreterinnen und Vertretern verschiedenster Bevölkerungsgruppen einer betroffenen Gemeinde beginnen. Darin können die Betroffenen ihre Sorgen und Nöte schildern sowie ihre Perspektive auf deren Ursachen. Sie können die Maßnahmen, die sie bereits selbst ergriffen haben, nennen und – wo vorhanden – potenzielle Kapazitäten und Kompetenzen auflisten, die möglicherweise externe Unterstützung benötigen.

Die Erfahrungen mit dieser Art von *Community Engagement* haben gezeigt, dass Betroffene häufig *Advocacy-Training* anfragen, um ihre Rechte besser verstehen und einfordern zu können – sowohl laut nationalem Recht also auch nach dem internationalen humanitären Völkerrecht. Zu Letzterem gehört auch die Auseinandersetzung mit den humanitären Prinzipien. Außerdem möchten die Betroffenen transparent über Zugangswege zu staatlichen und nichtstaatlichen sowie ggf.

auch zu internationalen Hilfsgeldern und Finanzierungsmechanismen informiert werden. Es ist ihnen wichtig zu verstehen, wie Gelder durch Hilfsorganisationen verwendet werden und wie diese, zumindest grob, abgerechnet werden müssen. Dies ermöglicht es ihnen, ein gewisses Maß an Kontrolle über Hilfsorganisationen (oder deren Mitarbeitende) auszuüben und so das Risiko zu minimieren, dass Gelder veruntreut oder für politische Zwecke missbraucht werden. Des Weiteren wünschen die Betroffenen sich häufig Zugang zu Kleinkrediten und beruflichen Trainings.³² Eine stärkere finanzielle Selbständigkeit schützt die Gemeinden teilweise auch davor, durch Regierungen instrumentalisiert oder manipuliert zu werden.³³

Das heißt: Kapazitäten werden nicht durch abstrakte Gebervorgaben und Prinzipien gestärkt. Vielmehr eignen sich Ansätze, die sich den kulturellen Gegebenheiten anpassen, lokale Akteure und Werte als Ressourcen sehen und die Betroffenen in den Dialog einbeziehen.

Auch bei institutionalisierten lokalen NRO sollte eine finanzielle Förderung mit institutionellem *Capacity Building* einhergehen. Aspekte der Stärkung können beispielsweise Rechtskenntnisse (s.o.), Kompetenzen im Fundraising, sowie in Konfliktanalyse und Konfliktlösung sein. In Konfliktkontexten haben internationale Partner bislang insbesondere auch die Fortbildung lokaler NRO in Sicherheitsmanagement vernachlässigt, ebenso wie die dafür nötigen Kosten. Für die lokalen NRO führt dies zu untragbaren Risiken.³⁴ Auch Trainings in *Community*

Die deutsche Lokalisierungsdebatte

Die deutschen Akteure hatten bereits im Jahr 2014, im Vorfeld des Humanitären Weltgipfels, aus der Auswertung von 22 Erfahrungsberichten deutscher NRO Empfehlungen zur Stärkung lokaler NRO abgeleitet und in den Gipfelprozess eingebracht.³⁵ Angetrieben wurde dieses Bestreben von VENRO-Mitgliedsorganisationen, von denen viele ohnehin seit Jahren ihre humanitäre Hilfe ausschließlich durch oder teilweise gemeinsam mit lokalen Partnerorganisationen umsetzen. Dabei sahen sie es bereits damals als Vorbedingung für einen erfolgreichen Ausbau der Rolle der lokalen Akteure im humanitären System an, dass diese die humanitären Prinzipien kennen und respektieren.


Deutsche NRO haben das Thema in Zusammenarbeit mit dem Auswärtigen Amt seither intensiv weiterbearbeitet. Im Januar 2018 haben sie ein gemeinsames Eckpunkte-Papier³⁶ zur Orientierung deutscher humanitärer Akteure bei der Umsetzung der Lokalisierung erstellt. Darin folgen sie der Definition des *Humanitarian Financing Task Teams* des *Inter Agency Standing Committees*, wonach nationale und lokale NRO und zivilgesellschaftliche Organisationen ebenso wie Rotkreuz-/Rothalmond-Gesellschaften und nationale Regierungsstellen als „lokale Akteure“ zu verstehen sind. Die weniger organisierten Ebenen darunter werden jedoch auch angesprochen:

„Humanitäre Hilfe allein kann nicht den Aufbau einer unabhängigen Zivilgesellschaft fördern, wohl aber die Organisationsstruktur und die humanitären Fähigkeiten lokaler Akteure von der nationalen Ebene bis hin zu betroffener Bevölkerung auf Gemeindeebene in humanitären Krisensituationen vorbeugend und mittelfristig stärken und dadurch einen Beitrag zur Widerstandsfähigkeit und lokalen Mitbestimmung der betroffenen Bevölkerung leisten.“

Auch im weiteren Verlauf demonstriert das Eckpunktepapier ein umfassendes Verständnis von Lokalisierung: Als Kernelemente definiert es sowohl ein breites Spektrum an *Capacity Building* und den verbesserten Zugang zu Finanzierung für lokale Akteure als auch die Verlagerung von Koordinierungsverantwortung – weg von internationalen und hin zu lokalen Akteuren. Letzteres wird bereits in einigen Krisenländern (Afghanistan, Kenia u.a.) erfolgreich praktiziert.

Das Eckpunktepapier beschreibt, inwiefern die verschiedenen bestehenden Partnerschaftsmodelle und Kooperationsformen zwischen internationalen und lokalen NRO in unterschiedlichen humanitären Kontexten dazu dienlich sind, die humanitären Prinzipien anzuwenden – und wo diesbezüglich besondere Herausforderungen liegen. Letztere werden v.a. in komplexen Krisen und Gewaltkonflikten gesehen, wo die möglichen Partnerschafts- oder Kooperationsformen gemeinsam mit lokalen NRO flexibel abgewogen werden müssten. Aber auch in plötzlich auftretenden Katastrophen, in denen aufgrund mangelnder langjähriger Partnerschaften mit lokalen Akteuren die Kenntnis der humanitären Prinzipien bei Letzteren nicht vorausgesetzt werden könnten, müsste möglichst frühzeitig in entsprechendes *Capacity Development* investiert werden. Konkrete Handlungsvorschläge und einige *Good Practice* Beispiele runden diese Analysen ab.

Was in der deutschen Debatte bislang fehlt, ist eine Präzisierung dessen, wie die Mitbestimmung der betroffenen Bevölkerung erreicht werden kann. Hier wäre es zum einen empfehlenswert, die bisherigen internationalen Diskussionen auszuwerten.³⁷ Das im Eckpunktepapier angedachte „neue Rollenverständnis von INRO (...), z.B. als Kapazitätsentwickler_innen, Moderator_innen/Berater_innen von lokalen Akteuren“ müsste konkretisiert werden. Dazu sollten auch die bei VENRO ausgetauschten Erfahrungen mit der *People First Impact Methode (P-FIM)* und die Ideen des Think Tanks ReflACTION einfließen.



Engagement-Kompetenzen sind wichtig, um lokale NRO in die Lage zu versetzen, partizipative Dialoge mit den Betroffenen aus der eigenen Gesellschaft zu führen und ihre Perspektiven zu verstehen und sie auf eine Weise einzubeziehen, die sie ermächtigt.

Doch auch hier gilt: Die Trainingsbedarfe und -prioritäten müssen die jeweiligen

lokalen NRO selbst definieren. Die Lokalisierungsdebatte sollte nicht den Fehler wiederholen, dass „wir“ darüber debattieren, ob „sie“ gefördert werden. Oder ob „sie“ die *first responder* sind und was sie aus „unserer“ Sicht lernen müssten. Stattdessen sollten „wir“ zunächst zuhören und gemeinsam einen Dialog auf Augenhöhe führen.

Fazit: Die Reform des humanitären Sektors muss Lokalisierung mit Empowerment verknüpfen

Angesichts der weltweiten Krisen und Konflikte kommen wir um eine radikale Reform des humanitären Sektors nicht herum. Diese muss auf das politische und wirtschaftliche *Empowerment* lokaler Akteure hinwirken. Hierzu gehört aber nicht nur deren umfassende, möglichst direkte finanzielle und institutionelle Förderung. Vielmehr müssen sowohl lokale als auch internationale NRO (ebenso wie lokale Regierungen) die aktive Teilhabe der von Krisen betroffenen Menschen auf informellen lokalen Ebenen nachhaltig stärken.


Dieser Ansatz erfordert eine Stärkung der *Community Engagement*-Kompetenzen von internationalen wie lokalen Akteuren. Außerdem muss sich das Rollenverständnis der INRO ändern – und zwar weit über die von Schenkenberg geforderte Aktualisierung der Sprache im *Code of Conduct* des IKRK hinaus. INRO werden immer weniger selbst implementieren, ob allein und subsidiär oder komplementär zu lokalen NRO. Stattdessen werden sie künftig stärker gebraucht, um lokale (formelle und informelle) Akteure in ihren eigenen Prozessen und Reflexionen zu

unterstützen. Dies kann dazu beitragen, dass mittelfristig lokale und internationale NRO in Partnerschaften tatsächlich auf Augenhöhe miteinander arbeiten – und mit den Betroffenen. So können alle voneinander lernen und sich gegenseitig stärken.

Ein derart breit verstandener Lokalisierungsansatz kann die Unparteilichkeit und Unabhängigkeit lokaler NRO stärken. Und er kann dem Respekt der Menschenwürde mehr Geltung verschaffen. Das ist insbesondere auch für das Prinzip der Humanität unabdingbar.

Endnoten

- 1 Zitat eines lokalen NRO-Mitarbeiters am Ende einer People First Impact Method-Übung in Kakuma, Nord-Kenia, 2017.
- 2 Siehe Resolution 46/182 der VN-Generalversammlung.
- 3 Siehe Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organizations (NGOs) in Disaster Relief, 31.12.1994, Publication Ref. 1067. Abrufbar unter: www.icrc.org/eng/assets/files/publications/icrc-002-1067.pdf [06.03.2018].
- 4 Siehe Küng, Hans, 1990: Das Projekt Weltethos.
- 5 Etwa von John Rawls, Marta Nussbaum und Amartya Sen, Jürgen Habermas oder dem Dalai Lama.
- 6 So gibt es bspw. auf den Philippinen den Begriff *damayan* (Hilfe unter gleichen in Krisenzeiten) und *pagtutulungan* (gegenseitige Selbsthilfe). Beides impliziert gleichen Status zwischen Helfenden und Hilfeempfängern. Das westliche Konzept von *Kawanggawa* (einseitige Wohltätigkeit) hingegen ist möglicherweise erst von katholischen Missionaren eingeführt worden (Ron Langford, mündliche Mitteilung 2018). Die Bedeutung der gegenseitigen Nothilfe spiegelt sich auch in den folgenden afrikanischen Sprichwörtern: *Help those who cannot help themselves* (Congo), *Not to aid one in distress is to kill her in your heart* (Yoruba), *The help you give others, will soon be your own help* (Ewe/Togo), *The woman who kills the snake for you is your neighbour*; siehe Ibekwe, Patrick, 1998: *Wit & Wisdom of Africa*, in: *Proverbs from Africa and the Caribbean*, New Internationalist Publ, S. 88-89, Caribbean: Sukuma/Tansania.
- 7 Sprichwort der Haya aus Tansania, ebd.
- 8 www.icvanetwork.org/system/files/versions/London_Side_Event_10May2017_Notes.pdf [06.03.2018].
- 9 www.irinnews.org/report/85045/pakistan-idp-hosts-under-pressure; www.aerzte-ohne-grenzen.at/article/pakistan-die-belastung-der-gastfamilien-ist-enorm-interview-zur-situation-der-vertriebenen-aus-dem-swat-tal [06.03.2018].
- 10 www.heks.ch/sites/default/files/documents/2017-01/Factsheet16_Projekt_640315.pdf; www.caritas-international.de/cms/contents/caritas-international/medien/dokumente/oeffentlich-gefoerdt/zentralirak-unterstu/oeffentliche_foerderer_aa_irak_p308-012-2016.pdf [06.03.2018].
- 11 www.kath.ch/medienspiegel/soforthilfe-fuer-intern-vertriebene-im-sudan/ [06.03.2018].
- 12 www.refworld.org/pdfid/4fe8732c2.pdf; www.icvanetwork.org/system/files/versions/IDPs%20outside%20camps.pdf [06.03.2018].
- 13 Zyck, Steven A./Krebs, Hanna B., 2015: *Localising Humanitarianism: Improving Effectiveness through Inclusive Action*, in: *Humanitarian Policy Group, ODI*, S. 4-5.
- 14 Vgl. u.a. Stephen, Monica, 2017: *Partnerships in Conflict. How Violent Conflict Impacts on Local Civil Society and How International Partners Respond*, in: *International Alert & Oxfam*, S. 2. Abrufbar unter: <https://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/partnerships-in-conflict-how-violent-conflict-impacts-local-civil-society-and-h-620359> [06.03.2018].
- 15 Stephen, Monica, a.a.O., S. 10, 16.
- 16 Stephen, Monica, a.a.O., S. 10.
- 17 Vgl. auch die Sphere Project Humanitarian Charter.
- 18 Liliane Bitong, E-Mail vom 05.02.2018 an die Autorin.

- 
- 19 Putting People at the Centre of the World Humanitarian Summit. A Consultation with People Affected by Conflict and Natural Disasters in Colombia Led by Plan International Germany, mit Unterstützung des Auswärtigen Amtes, Hamburg 2015; McCarthy, Gerry/Kipfer-Didavi, Inez, 2016: Putting People First – Community Engagement in Humanitarian Practice, Summary Report and Evaluation of P-FIM Exercises in Germany and DR Congo 2016, Johanniter International Assistance, mit Unterstützung des Auswärtigen Amtes, S. 15, 23; Restoring Humanity: Global Voices Calling for Action, Synthesis of the Consultation Process for the World Humanitarian Summit, 2015, S. 12-27.
 - 20 Entsprechend forderte die WHS-Steuergruppe für Ost- und Südliches Afrika: „Radical change to improve engagement with affected communities“, vgl. Eastern and Southern Africa RSG Presentations – WHS Istanbul, präsentiert von Gerry McCarthy am 24.05.2016; Eastern Africa NGOs Brief for the WHS Announcement Plenary, präsentiert von Eunice Ndonga-Githingi vom Refugee Consortium, Kenia; Our Voices at Istanbul: Outcomes of a Civil Society Conference, HLA, KRC und START Network 2016.
 - 21 Final Report of the WHS Global Consultation, Genf 14.-16.10.2015, S. 10.
 - 22 One Humanity: Shared Responsibility, Report of the UN Secretary General for the World Humanitarian Summit, United Nations A/70/709, 02.02.2016, S. 3, 27-28, 35, 53.
 - 23 The Grand Bargain – A Shared Commitment to Better Serve People in Need, Istanbul, Turkey, 23.05.2016.
 - 24 Die großflächige Umstellung von humanitärer Hilfe auf landesweite Bargeldtransferzahlungen, wie insbesondere in Syrien praktiziert, fördert einige wenige sehr große v.a. internationale Akteure im großen Stil (darunter WFP, IFRC, private multinationale Banken und Mobilfunkanbieter). Dies birgt das Risiko, sowohl den privaten Markt als auch die Machtverhältnisse zwischen den Hilfsakteuren (VN, internationale und nationale NRO) einseitig zu Ungunsten der lokalen und internationalen Zivilgesellschaft zu verzerren. Inwiefern die so begünstigten privaten Firmen ihre Profitinteressen den humanitären Prinzipien langfristig unterordnen, wird noch zu untersuchen sein.
 - 25 Austin, Lois, 2017: The Role of Collective Platforms, Services and Tools to support Communication and Community Engagement in Humanitarian Action, CDAC Network Policy Brief.
 - 26 Hier gilt der Core Humanitarian Standard on Quality and Accountability (CHS) als wegweisend. Als Werkzeuge für seine Anwendung werden u.a. die Ground Truth's Constituent Voice-Methode (Nik Rilko für Save the Children, Danish Church Aid und Ground Truth Solutions 2016, abrufbar unter www.danchurchaid.org/about-us/quality-assurance/the-listen-learn-act-project) sowie die People First Impact Method von Gerry McCarthy und Paul O'Hagan (vgl. Inez Kipfer-Didavi für Johanniter 2017, abrufbar unter: <https://reliefweb.int/report/world/people-first-impact-method-p-fim-community-engagement-tool-enhance-relevance>) [06.03.2018] diskutiert.
 - 27 Vgl. Recommendations that promote effective participation of people affected by crisis in humanitarian decisions and incentivise participation as a way of working for GB signatories, Grand Bargain workstream 2, Juli 2017, S. 1-4.
 - 28 <http://near.ngo/our-reach> [06.03.2018].
 - 29 <https://charter4change.org/signatories> [06.03.2018].
 - 30 Das NEAR-Network ist ein 2016 gegründetes Netzwerk lokaler und nationaler NRO aus dem globalen Süden. Es hat die „Umgestaltung des humanitären und entwicklungspolitischen Systems von seinem Top-Down-Ansatz hinzu einem lokal gestalteten und gesteuerten System mit gleichberechtigten, würdevollen und rechenschaftspflichtigen Partnerschaften“ zum Ziel. Siehe www.near.ngo [06.03.2018].
 - 31 In der Charter4Change – Localisation of Humanitarian Aid haben sich im Nachgang des Humanitären Weltgipfels 2016 insgesamt 29 INRO (darunter vier deutsche) verpflichtet, bis Mai 2018 zwanzig Prozent ihrer humanitären Mittel an lokale NRO weiterzugeben. Diesen Anteil wollen sie zudem transparent nachweisen und außerdem die Rolle der lokalen Akteure in den Medien

verdeutlichen. 150 lokale und nationale NRO haben die Charter schriftlich befürwortet. Abrufbar unter: <https://charter4change.org> [06.03.2018].

- 32** Beispiele für solche partizipativen und ermächtigenden Ansätze auf Gemeindeebene sind die People First Impact Method von McCarthy und O'Hagen, aber auch das von CORDAID entwickelte Resiliency Framework.
- 33** Ebd., S. 7.
- 34** Stephen, Monica, a.a.O., S. 10-11.
- 35** Contribution to the World Humanitarian Summit by the German Coordination Committee for Humanitarian Assistance, 2014, (einschl. Annex von Inez Kipfer-Didavi). Abrufbar unter: <https://ngovoice.org/search?q=whs+german> [06.03.2018].
- 36** „So lokal wie möglich, so international wie nötig“ – die Lokalisierung des humanitären Systems, Eckpunkte zur Umsetzung durch deutsche humanitäre Akteure, Entwurf (Stand November 2017).
- 37** Vor allem die des oben skizzierten Grand Bargain Workstreams zur „Partizipations-Revolution“, des IASC Task Teams on Accountability to Affected People und die weit gefächerten Erfahrungen innerhalb der CHS-Alliance und des CDAC-Netzwerkes.