



# RAUS AUS DER DEFENSIVE

## Humanitäres Völkerrecht stärken und humanitäre Helfer\_innen weltweit schützen

Die Zahl der Menschen, die weltweit auf humanitäre Hilfe angewiesen sind, ist in den vergangenen Jahren stetig gestiegen. Gleichzeitig schrumpft der Raum für humanitäre Organisationen, um diese Menschen zu unterstützen. Humanitäre Helfer\_innen werden immer öfter Opfer von gezielten Angriffen, die sich in den letzten 20 Jahren vervielfacht haben. Allein im Jahr 2019 wurden 277 schwere Vorfälle mit 483 betroffenen humanitären Helfer\_innen dokumentiert.<sup>1</sup> Diese Entwicklung trifft alle humanitären Akteur\_innen, von den Organisationen der Vereinten Nationen (UN), über die Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung bis zu internationalen, nationalen und lokalen Nichtregierungsorganisationen (NRO). Nationale und lokale Helfer\_innen sind den Gefahren jedoch in besonderem Maße ausgesetzt: Von den 483 Betroffenen 2019 waren 456 Personen nationale und 27 internationale Helfer\_innen.

Der Schutz humanitärer Helfer\_innen ist ein zentrales Anliegen des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte. Beispielsweise gehören laut Römischem Statut des Internationalen Strafgerichtshofs „vorsätzliche Angriffe auf Personal, Einrichtungen, [...], die an einer humanitären Hilfsmission [...] beteiligt sind“, in bewaffneten Konflikten zu den Kriegsverbrechen.<sup>2</sup> Dies bekräftigte der UN-Sicherheitsrat 2003.<sup>3</sup> Auch in jüngeren UN-Resolutionen

wird die essentielle Bedeutung des Schutzes humanitärer Helfer\_innen unterstrichen.<sup>4</sup> Während seiner Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat 2019-2020 und der Ratspräsidentschaft der Europäischen Union (EU) von Juli bis Dezember 2020 setzte Deutschland einen Schwerpunkt auf die Stärkung des humanitären Völkerrechts und die Wahrung des Handlungsraumes humanitärer Organisationen.

Auch im Jahr 2020 gab es zahlreiche Berichte über Angriffe auf humanitäre Helfer\_innen. Humanitäres Völkerrecht und humanitäre Prinzipien werden weltweit missachtet. Nach wie vor garantieren diese Grundsätze den Schutz der betroffenen Zivilbevölkerung und der humanitären Helfer\_innen, so dass Deutschland weiterhin für ihre uneingeschränkte Achtung eintreten muss. Dabei gilt es, ein besonderes Augenmerk auf die Verurteilung und Aufklärung von Verbrechen gegen nationale und lokale Helfer\_innen zu richten.

### Politischen Druck erhöhen und bestehende Initiativen umsetzen

Weltweit stellen humanitäre Helfer\_innen mit großem persönlichen Einsatz die Versorgung der notleidenden Zivilbevölkerung sicher. Es ist Aufgabe und Verpflichtung der internationalen Gemeinschaft, ihren Schutz zu garantieren und konkrete Schritte zur

<sup>1</sup> Aid Worker Security Database (2020): [↘ Major attacks on aid workers: Summary statistics](#)

<sup>2</sup> Artikel 8 (2) des [↘ Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs](#)

<sup>3</sup> UN-Sicherheitsrat (2003): [↘ Resolution 1502 \(2003\) on Protection of United Nations personnel, associated personnel and humanitarian personnel in conflict zones](#)

<sup>4</sup> UN-Sicherheitsrat (2014): [↘ Security Council resolution 2175 \(2014\) on protection of humanitarian personnel and UN and associated personnel in armed conflict](#) und UN-Sicherheitsrat (2016): [↘ Security Council resolution 2286 \(2016\) on protection of the wounded and sick, medical personnel and humanitarian personnel in armed conflict.](#)

Umsetzung der vorhandenen Resolutionen und Regelungen des humanitären Völkerrechts zu ergreifen.

Hierbei trägt Deutschland als einer der größten Geber humanitärer Hilfe eine besondere Verantwortung. Wir begrüßen daher den 2019 von Deutschland und Frankreich initiierten „Humanitarian Call for Action“<sup>5</sup> als internationale Initiative, um humanitäres Völkerrecht zu stärken. Bisher unterstützen 46 Länder diese Initiative. Der Call for Action ist ein wichtiger Schritt, der aber noch Wirkung für den Schutz humanitärer Helfer\_innen entfalten muss.

## Wir erwarten von der Bundesregierung,

- weiterhin alle Angriffe auf humanitäre Helfer\_innen und ihre Infrastruktur zu verurteilen und sich dafür einzusetzen, dass diese Angriffe Gegenstand unparteiischer und unabhängiger Ermittlungen und strafrechtlicher Verfolgung werden.
- die Umsetzung des „Humanitarian Call for Action“ voranzutreiben und einen entsprechenden Arbeitsplan zu entwickeln.
- mit Frankreich die Einrichtung einer Gemeinsamen Kommission zu prüfen. In dieser Kommission sollten sich die Unterzeichnerstaaten des „Humanitarian Call for Action“, nationale und internationale NRO, internationale Organisationen sowie Expert\_innen regelmäßig über den Umsetzungsstand und bewährte Verfahren austauschen.
- Bemühungen für eine bessere Vermittlung von Kenntnissen über humanitäres Völkerrecht und humanitäre Prinzipien zu unterstützen. Die Bundesregierung sollte Schulungen von staatlichen und nichtstaatlichen Akteur\_innen vermehrt

fördern, beispielsweise über das Trainingscenter des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz und für nichtstaatliche bewaffnete Akteur\_innen über NRO wie Geneva Call.

- in der Ertüchtigungsinitiative und bei Maßnahmen zur Sicherheitssektorreform Fortbildungskomponenten zum humanitären Völkerrecht für staatliche Sicherheitsakteur\_innen zu verstärken.
- der Politisierung von humanitärer Hilfe, insbesondere in komplexen Konfliktsituationen, entgegenzuwirken, um eine Gefährdung der Mitarbeitenden humanitärer Organisationen zu begrenzen. Die Empfehlungen zur Interaktion zwischen VENRO-Mitgliedsorganisationen und der Bundeswehr von 2013<sup>6</sup> können hier als Orientierung dienen. Die Sichtbarkeit der Bundesregierung als Fördermittelgeberin in besonders sensiblen Konfliktregionen sollte im Hinblick auf Sicherheitsrisiken flexibel gehandhabt werden.

## Angriffe auf humanitäre Helfer\_innen lückenlos dokumentieren und Strafflosigkeit aktiv bekämpfen

Es gibt bisher keine zentrale, international anerkannte Stelle für eine systematische Dokumentation von Angriffen. Diese könnte zusätzliche Aufmerksamkeit für die Situation der Helfer\_innen und die verschiedenen Risikofaktoren schaffen und dadurch zu einem besseren Schutz von Helfer\_innen beitragen. So gibt es beispielsweise unterschiedliche Risiken für lokale und internationale Helfer\_innen, aber auch geschlechtsabhängige Risikofaktoren. Männer haben insgesamt ein höheres Risiko, im Rahmen einer humanitären Arbeit Opfer schwerer Angriffe wie Tötungen oder Entführungen zu werden, als Frauen. Im Vergleich sind Helferinnen jedoch über-

<sup>5</sup> Auswärtiges Amt (2019): [↘ Humanitarian Call for Action](#)

<sup>6</sup> VENRO (2015): [↘ Empfehlungen zur Interaktion zwischen VENRO-Mitgliedsorganisationen und der Bundeswehr](#)

proportional stark von sexueller Gewalt wie Vergewaltigungen betroffen.<sup>7</sup> Eine zentrale Stelle könnte den Forderungen, die Täter\_innen zur Rechenschaft zu ziehen, mehr Gewicht verleihen.

Eine der größten Herausforderungen bei Angriffen auf humanitäre Helfer\_innen stellt die strafrechtliche Verfolgung der Täter\_innen dar. Die internationale Gemeinschaft muss die notwendigen Kapazitäten bestehender internationaler und nationaler Justizmechanismen für eine unabhängige strafrechtliche Verfolgung stärken, um die weitverbreitete Straflosigkeit zu beenden. Deutschland übernimmt in der internationalen Strafverfolgung eine Vorreiterrolle, beispielsweise bei der Umsetzung des Weltrechtsprinzips.<sup>8</sup> Hiervon zeugt zum Beispiel der weltweit erste Prozess zu Staatsfolter in Syrien vor dem Oberlandesgericht in Koblenz. Auch bei der strafrechtlichen Verfolgung von Angriffen auf humanitäre Helfer\_innen sollte Deutschland diesem Anspruch gerecht werden.

## Wir erwarten von der Bundesregierung,

- die Einsetzung eines oder einer Sonderberichterstatter\_in für den Schutz humanitärer Helfer\_innen bei den UN voranzutreiben. Dieses Amt muss finanziell und personell angemessen ausgestattet sein und braucht ausreichenden politischen Rückhalt. Der oder die Sonderberichterstatter\_in sollte in Zusammenarbeit mit dem Büro der Vereinten Nationen für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten Angriffe auf humanitäre Helfer\_innen systematisch dokumentieren und regelmäßig an relevante UN-Gremien berichten, auch über den Stand der strafrechtlichen Verfolgung.
- politischen Druck auf nationale Regierungen auszuüben, die nicht gewillt sind, Angriffe auf humanitäre Helfer\_innen in ihrem Land aufzuklären und die Täter\_innen strafrechtlich zu verfolgen. Die Bundesregierung sollte hierzu gemeinsam mit europäischen und internationalen Partner\_innen diplomatische und außenpolitische Maßnahmen prüfen. Dabei muss sie sicherstellen, dass die ergriffenen Maßnahmen die Bereitstellung humanitärer Hilfe nicht beeinträchtigen.
- sich zusätzlich zu bemühen, gemeinsam mit anderen Staaten, Fälle von Angriffen auf humanitäre Helfer\_innen an geeignete Justizmechanismen zu überweisen, beispielsweise an den Internationalen Strafgerichtshof.
- gemäß dem Weltrechtsprinzip die strafrechtliche Verfolgung von Angriffen auf humanitäre Helfer\_innen in Deutschland zu ermöglichen. Hierfür sollte die Bundesregierung die Kapazitäten deutscher Gerichte und Behörden stärken.
- praktische Unterstützung für betroffene humanitäre Helfer\_innen unabhängig ihrer Nationalität zu leisten. Dies umfasst den Zugang zu psychosozialer Unterstützung, Rechtshilfe sowie finanzieller Hilfe. Zudem bedarf es der Ausstellung humanitärer Visa oder Visa für eine temporäre Umsiedlung humanitärer Helfer\_innen, die sich in unmittelbarer Gefahr befinden, durch Deutschland. Die Bundesregierung fordern wir auf, sich dabei eng mit europäischen Partner\_innen abzustimmen und mittelfristig eine europäische Initiative nach dem Vorbild des EU Human Rights Defenders Mechanism<sup>9</sup> anzustreben.

<sup>7</sup> Aid Worker Security Report 2019 (updated): [↘ Speakable: Addressing sexual violence and gender-based risk in humanitarian aid](#)

<sup>8</sup> FIDH, ECCHR, REDRESS (2020): [↘ Breaking Down Barriers](#)

[↘ Access to Justice in Europe for Victims of International Crimes](#)

<sup>9</sup> EU Human Rights Defenders Mechanism: [↘ ProtectDefenders.eu](#)

## Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung dürfen sich nicht negativ auf humanitäre Hilfe auswirken

Die Anstrengungen zur nationalen und internationalen Bekämpfung des Terrorismus wurden in den vergangenen Jahren verstärkt. In zahlreichen Resolutionen der UN und der EU sowie in nationalen Gesetzen sind Kontrollmaßnahmen festgelegt, um den Terrorismus einzudämmen. Im Finanzsektor reagieren Banken auf Gesetze und Regelungen zunehmend mit Strategien der Risikovermeidung.<sup>10</sup> Angesichts der vielfältigen internationalen und nationalen Regelungen fehlt es häufig an eindeutigen Vorgaben und einem gemeinsamen Verständnis der bestehenden Bestimmungen.

Das Spannungsfeld zwischen Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung und humanitärer Hilfe wächst. Anti-Terrorismus-Maßnahmen schaffen vermehrt Sicherheits- und Rechtsrisiken für humanitäre Organisationen und ihre Mitarbeitenden. Wer für eine humanitäre Organisation im Gaza-Streifen oder in oppositionskontrollierten Gebieten in Syrien arbeitet, könnte strafrechtlich verfolgt werden. Anti-Terrorismus-Maßnahmen erhöhen die operationellen Kosten für Hilfsmaßnahmen. Der Zugang zu essenziellen Finanzdienstleistungen wie Banküberweisungen wird genauso erschwert wie der Zugang zu notleidenden Bevölkerungsgruppen. Ohne Ausnahmeregelungen für humanitäre Operationen stehen Anti-Terrorismus-Maßnahmen damit im Widerspruch zum humanitären Völkerrecht und den humanitären Prinzipien.

### Wir erwarten von der Bundesregierung,

- sich für die regelmäßige Aufnahme humanitärer Ausnahmen in relevanten Sanktionsregimen und Resolutionen des UN-Sicherheitsrates und der EU einzusetzen.
- zusätzlich dafür einzutreten, dass die Auswirkungen von Sanktionsregimen auf die Zivilbevölkerung und auf humanitäre Maßnahmen von der UN und der EU systematisch überwacht werden. Rückmeldungen von NRO zu den humanitären Auswirkungen von Sanktionen müssen berücksichtigt werden.
- über die deutschen Auslandsvertretungen und gemeinsam mit der EU den Dialog mit Staaten zu suchen, deren nationalen Gesetze und Sanktionen die Leistung humanitärer Hilfe beeinträchtigen, und für die Aufnahme humanitärer Ausnahmen zu werben. Ein prominentes Beispiel ist die Regierung der USA.
- rechtliche Unklarheiten hinsichtlich der Anwendung von Sanktionen und dem Erlangen humanitärer Ausnahmegenehmigungen auszuräumen und Erwartungen und Regelungen innerhalb der Zuwendungspraxis zu erläutern. Die Bundesregierung sollte hierfür klare Ansprechpersonen für NRO bei der Bundesbank und dem Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle benennen und ein kurzes Verfahren für die Genehmigung von Ausnahmeregelungen festlegen.
- öffentlich zu bekräftigen, dass die Bundesregierung und ihre Ministerien innerhalb ihrer Zuwendungspraxis im Zusammenhang mit humanitären Hilfsmaßnahmen weder eine Sicherheitsüberprüfung von Empfänger\_innen der Maßnahmen noch die Erhebung und Übermittlung persönlicher Daten der Empfänger\_innen fordern wird. Die Bundesregierung sollte diese Haltung auch innerhalb der EU und der Good Humanitarian Donorship Initiative vertreten.
- einen regelmäßigen Dreiparteien-Dialog zwischen Regierung (Kanzleramt, Auswärtiges Amt, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusam-

<sup>10</sup> VENRO (2020): [Preventing terrorist financing in the NPO sector: Measures to mitigate the risk of terrorist financing in the NPO sector in Germany](#) und VENRO

(2019): [Noch Ausnahme oder schon Normalfall? Die Zusammenarbeit mit fragilen Staaten](#)

menarbeit und Entwicklung sowie Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht), Bankenverband und VENRO zu etablieren. Dieser sollte auf Leitungsebene stattfinden und mit dem Ziel geführt werden, die Behinderungen humanitärer Maßnahmen zu vermeiden.

Mit dem Jahr 2020 endete auch Deutschlands Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat und die deutsche EU-Ratspräsidentschaft. Die Stärkung des humanitären Völkerrechts, der Schutz humanitärer Helfer\_innen und die Gestaltung einer Terrorismusbekämpfung, die die Bereitstellung lebensnotwendiger humanitärer Hilfe nicht beeinträchtigt, bleiben wesentliche Aufgaben der internationalen Gemeinschaft. Wir fordern die Bundesregierung auf, auch weiterhin Verantwortung zu übernehmen und diese Anliegen auf internationaler und europäischer Ebene aktiv voranzutreiben.

## IMPRESSUM

### Herausgeber

Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe  
deutscher Nichtregierungsorganisationen e. V. (VENRO)  
Stresemannstraße 72, 10963 Berlin

Telefon: 030/2 63 92 99-10

E-Mail: sekretariat@venro.org

### Redaktion

Maya Krille

### Endredaktion

Janna Völker

Berlin, Januar 2021