

Strukturprobleme der internationalen humanitären Hilfe

Labile UN-Strukturen, schwaches Finanzierungssystem, geostrategische Interessen

Dieter Reinhardt

Die humanitäre Hilfe zählt mit zu den Hauptaufgaben der Vereinten Nationen. Seit Anfang der neunziger Jahre wurden die entsprechenden Strukturen im UN-System ausgebaut und verbessert. Bei der regionalen und sektoralen bedarfsgerechten Versorgung Notleidender in Krisengebieten bestehen jedoch nach wie vor gravierende Mängel. Wichtige Geberländer bekennen sich zwar zur völkerrechtlichen Verpflichtung, unparteiische Hilfe zu leisten, stellen jedoch nicht genügend Ressourcen zur vorbeugenden Ursachenbekämpfung und für ein effektives System humanitärer Hilfe zur Verfügung.

Gewaltkonflikte, chronische Armut, Klimawandel, extreme Naturereignisse und Industrieunfälle tragen dazu bei, dass humanitäre Krisen in Zukunft verstärkt auftreten werden. Das schwere Erdbeben am 11. März 2011, der Tsunami und die atomare Katastrophe in Japan riefen erstmals einen komplexen humanitären Notstand in einer industrialisierten Gesellschaft mit hoher Bevölkerungsdichte hervor. Die Koordinierungsstrukturen der internationalen humanitären Hilfe in Gewaltkonflikten und bei Naturkatastrophen sind aber, trotz der in den letzten Jahren erfolgten Konsolidierung humanitärer Strukturen in den UN, nach wie vor fragil. In den Vereinten Nationen haben der Nothilfekordinator und das ihm zuarbeitende Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – OCHA) die Aufgabe, die humanitäre Hilfe global zu koordinieren. Die für diese Aufgabe zu Verfügung stehenden administrativen, personellen und finanziellen Mittel sind jedoch unzureichend.

Im Folgenden werden einige der Strukturprobleme der internationalen humanitären Hilfe erörtert:

- Die Koordinierungsmechanismen der UN für die humanitäre Hilfe¹ arbeiten in einigen Krisengebieten effektiv. Sie können aber nicht verhindern, dass die weltweite Verteilung von Hilfsgütern sowohl regional als auch sektoral häufig nicht dem tatsächlichen Bedarf entspricht, sondern stark beeinflusst wird vom jeweiligen geostrategischen Stellenwert einer Krise, ihrer massenmedialen Präsenz und von Schwankungen auf dem privaten Spendenmarkt.
- Kerngrundsatz der humanitären Hilfe ist die Neutralität. Dazu bekennen sich der Sicherheitsrat und die Generalversammlung immer wieder in zahlreichen Resolutionen. Der Grundsatz wird jedoch im Rahmen zivil-militärischer Interventionen durch eine nationalstaatliche Politisierung

und Militarisierung der humanitären Hilfe praktisch außer Kraft gesetzt.

- Die UN-Koordinationsmechanismen verfügen über keine stabile finanzielle Ressourcenausstattung. Nur knapp zehn Prozent der Budgets der UN-Hilfsorganisationen werden durch den ordentlichen UN-Haushalt finanziert, über 90 Prozent durch freiwillige staatliche Zuwendungen.
- Das Personal humanitärer Organisationen ist in den letzten Jahren mehr als zuvor tödlichen Übergriffen ausgesetzt.
- Das »Dilemma der humanitären Hilfe«, dass in bestimmten Situationen Hilfsressourcen von Konfliktparteien unterschlagen werden und dies zu einer Verlängerung von Gewaltkonflikten beitragen kann, besteht nach wie vor.

Weltweiter Bedarf an humanitärer Hilfe und UN-Spendenappelle

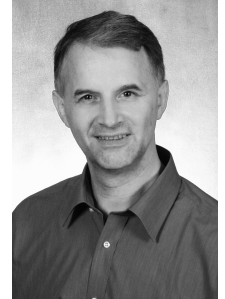
Ende 2009 gab es weltweit rund 27 Millionen Binnenvertriebene sowie etwa 15 Millionen Flüchtlinge.² Die jährliche Anzahl von Naturkatastrophen hat sich seit den achtziger Jahren mehr als verdreifacht: Waren es in den achtziger Jahren noch rund 150 Katastrophen pro Jahr, sind es seit dem Jahr 2000 jährlich zwischen 400 und 450. Die Anzahl der jährlich durchschnittlich Betroffenen stieg ebenfalls: In den achtziger Jahren waren es 100 Millionen, seit dem Jahr 2000 sind es etwa 250 Millionen Menschen.³ Die Anzahl der Getöteten schwankt von Jahr zu Jahr stark: Durch den Tsunami am 26. Dezember 2004 starben ungefähr 228 000 Menschen, beim Erdbeben in Haiti am 12. Januar 2010 waren es etwa 222 000 Menschen.⁴

¹ Der deutsche Ausdruck »humanitäre Hilfe« steht für beide im Englischen verwendeten Ausdrücke »humanitarian assistance« und »humanitarian action«. In den letzten Jahren wird im UN-Kontext vermehrt »humanitarian action« benutzt.

² Vgl. 2009 Global Trends, Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons, UNHCR, Genf, 15.6.2010, S. 1, <http://www.unhcr.org/4c11f0b9.html>

³ Vgl. dazu die Angaben des »Centre for Research on the Epidemiology of Disasters« (CRED), <http://www.emdat.be>

⁴ Vgl. dazu <http://www.emdat.be>; vgl. zu den Opfern der Tsunami-Katastrophe »Tsunami Evaluation Coalition, Synthesis Report: Expanded Summary, Joint Evaluation of the International Response to the Indian Ocean Tsunami«, John Cosgrave, Januar 2007, S. 5, http://www.alnap.org/pool/files/Syn_Report_Sum.pdf



Dieter Reinhardt, Politikwissenschaftler, geb. 1956, ist Associate Fellow am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) an der Universität Duisburg-Essen.

Schätzungen zufolge stellten Regierungen in den Jahren 2006 bis 2009 weltweit jährlich zwischen zehn und 15 Milliarden US-Dollar bilateral oder multilateral für die humanitäre Hilfe zur Verfügung. Private Spender aus Industriestaaten spendeten jährlich zwischen zwei und vier Milliarden US-Dollar.⁵

Seit dem Jahr 1991 stellt der UN-Nothilfe Koordinator jedes Jahr im November in Genf den so genannten konsolidierten Hilfsappell (Consolidated Appeal Process – CAP) für das folgende Jahr der Öffentlichkeit vor. Der im November 2010 von der Nothilfe Koordinatorin veröffentlichte UN-Spendenappell für das Jahr 2011 bittet um insgesamt 7,4 Milliarden US-Dollar, davon 1,7 Milliarden US-Dollar für Maßnahmen in Sudan, eine Milliarde für Pakistan und 900 Millionen für Haiti – es ist der größte Spendenaufruf in der Geschichte der UN.⁶ Regierungen und private Spender werden aufgefordert, Maßnahmen von insgesamt über 400 Hilfsorganisationen innerhalb und außerhalb des UN-Systems in 16 Ländern mit Gewaltkonflikten und Naturkatastrophen zu unterstützen.⁷ Dem UN-Spendenappell und der OCHA-Finanzstatistik ›Financial Tracking Service (FTS)‹ gelingt es immer besser, den weltweiten akuten und mittelfristigen regionalen sowie sektoralen Bedarf humanitärer Hilfe zu erfassen. Zudem geben sie einen guten Überblick über die Projektplanungen der UN-Organisationen, anderer internationaler Organisationen, vieler NGOs sowie über Art und Umfang der weltweit eingesetzten Mittel.⁸ In den letzten fünf Jahren wurden jedoch im Schnitt nur für zwei Drittel des Gesamtumfangs aller Appelle ausreichend Mittel bereitgestellt (vgl. Grafik).

In den letzten fünf Jahren wurden im Schnitt nur für zwei Drittel des Gesamtumfangs aller Appelle ausreichend Mittel bereitgestellt.

Ausbau und Konsolidierung internationaler Strukturen

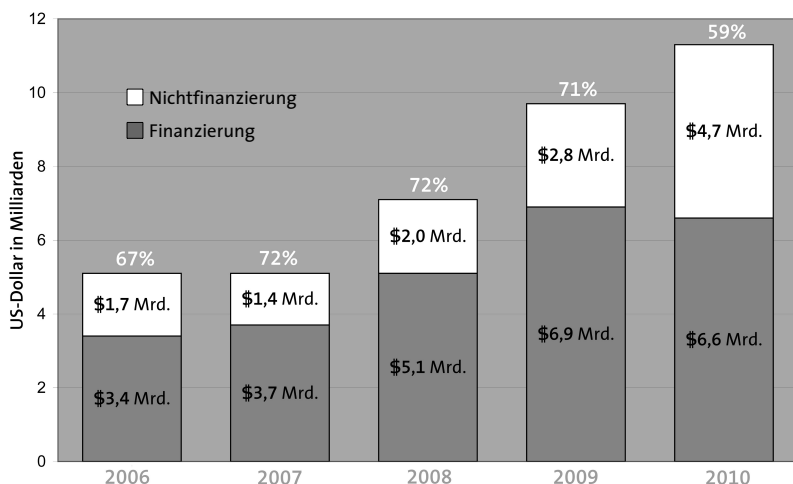
Die Grundlagen der aktuellen Strukturen der humanitären Hilfe in den Vereinten Nationen wurden maßgeblich durch die Resolution 46/182 der Generalversammlung vom 19. Dezember 1991 geschaffen. Seitdem wurden die Aufgaben schrittweise ausgeweitet und die Strukturen ausgebaut, insbesondere im Rahmen der seit dem Jahr 2005 laufenden Umstrukturierung der humanitären Hilfe (humanitarian reform).⁹ Die großen UN-Hilfsorganisationen, wie UNHCR, WFP, UNICEF, WHO und IOM, und einige internationale nichtstaatliche Organisationen (NGOs) verständigten sich auf eine globale und lokal definierte Arbeitsteilung, auf das so genannte ›Cluster-System‹.¹⁰

Die wichtigste Funktion in diesen Strukturen hat der UN-Nothilfe Koordinator (Emergency Relief Coordinator – ERC). Er verfügt unter der Leitung der Generalversammlung und des Generalsekretärs über eine Reihe von politischen, finanziellen und operativen Koordinierungsinstrumenten. Einige Strukturen sind seitdem erweitert und andere neu geschaffen worden.¹¹

Der UN-Nothilfe Koordinator bereitet die durch den Generalsekretär veröffentlichten Jahresberichte über die Nothilfe koordinierung vor, berichtet regelmäßig im Sicherheitsrat über humanitäre Krisen, leitet das OCHA und ist verantwortlich für verschiedene internationale Finanzierungsinstrumente, wie die UN-Spendenappelle und den Zentralen Fonds für die Reaktion auf Notsituationen (Central Emergency Response Fund – CERF). Er ist Vorsitzender des Exekutivausschusses für humanitäre Angelegenheiten (Executive Committee for Humanitarian Affairs – ECHA), dem die Leiter aller relevanten UN-Hilfsorganisationen sowie einiger Hauptabteilungen des UN-Sekretariats, unter anderem für Friedenssicherungseinsätze (DPKO) und Politische Angelegenheiten (DPA), angehören. Zudem leitet er den Ständigen interinstitutionellen Ausschuss (Inter-Agency Standing Committee – IASC), in dem alle UN-Hilfsorganisationen, die Weltbank, das Internationale Komitee vom Roten Kreuz und drei große NGO-Netzwerke vertreten sind. In den letzten Jahren ist die Anzahl der Länder, in denen es regionale, nationale oder lokale OCHA-Büros gibt, leicht auf 47 gesunken.¹² OCHA hat mehrere humanitäre Online-Informationendienste aufgebaut, unter anderem ›Reliefweb‹. Im UN-System ist die OCHA-Abteilung ›Civil-Military Coordination Section‹ (CMCS) für die Weiterentwicklung der zivil-militärischen Zusammenarbeit im Rahmen von UN-Missionen zuständig.

Dieser Reformprozess wird von der im Jahr 2003 gegründeten Initiative für Gute Praktiken für Geber humanitärer Hilfe (Good Humanitarian Donorship – GHD) unterstützt. Ihr gehören inzwischen 37 Staa-

Humanitärer konsolidierter Jahreshilfsappell (CAP) der UN: Finanzierung, Nichtfinanzierung in US-Dollar und gedeckte Finanzierung in Prozent, 2006–2010



Quelle: Humanitarian Appeal 2011, Consolidated Appeal Process (CAP), OCHA 2010, S. 24, [http://ochadms.unog.ch/quickplace/cap/main.nsf/h_Index/CAP_2011_Humanitarian_Appeal/\\$FILE/CAP_2011_Humanitarian_Appeal_SCREEN.pdf?openElement](http://ochadms.unog.ch/quickplace/cap/main.nsf/h_Index/CAP_2011_Humanitarian_Appeal/$FILE/CAP_2011_Humanitarian_Appeal_SCREEN.pdf?openElement)

ten an, neben OECD-Staaten auch Brasilien und Südkorea. Die Initiative hat sich auf 23 Grundsätze und ›best practices‹ verständigt, die die Ziele der humanitären Hilfe definieren.¹³ Der 6. Grundsatz lautet: »Allocate humanitarian funding in proportion to needs and on the basis of needs assessments«. Dieser Grundsatz beschreibt knapp und präzise eines der wichtigsten Ziele der humanitären Hilfe und damit auch eines ihrer größten Probleme.

Der Aufbau dieser Strukturen der humanitären Hilfe wurde nicht nur durch die ›Good Humanitarian Donorship‹ (GHD)-Initiative, sondern auch durch andere Institutionen der Geberländer gefördert:

- Die OCHA-Unterstützungsgruppe der Geber (OCHA Donor Support Group –ODSG) und die ›Humanitarian Liaison Working Group‹ (HLWG) unterstützen OCHA unter anderem auch finanziell und treffen Absprachen über einzelne humanitäre Maßnahmen. Der ODSG gehören mehr als 20 Staaten an, darunter auch Südkorea und die Vereinigten Arabischen Emirate. Der Vorsitz wechselt alle zwei Jahre; Deutschland wird für die Jahre 2012/2013 den Vorsitz übernehmen.
- Der Entwicklungsausschuss der OECD (Development Assistance Committee –DAC) erfasst in seinen ›Official Development Assistance (ODA)‹-Statistiken auch die humanitäre Hilfe seiner Mitglieder und ist ein Forum für Absprachen über humanitäre Maßnahmen. In der seit dem Jahr 2007 vom DAC benutzten neuen Systematik statistischer Kategorien (Creditor Reporting System – CRS) werden zur humanitären Hilfe – genauso wie in UN-Dokumenten – sowohl die Verteilung von Hilfsressourcen als auch der Schutz von Zivilisten gezählt (protect the safety, welfare and dignity of civilians). Alle Mitglieder des DAC sind Mitglieder der GHD-Initiative.
- Das Europäische Amt für humanitäre Hilfe (European Commission Humanitarian Office – ECHO) und die EU-Staaten finanzieren gemeinsam jährlich mit knapp fünf Milliarden US-Dollar mehr als die Hälfte des Gesamtvolumens der UN-Spendenappelle. ECHO veröffentlicht regelmäßig eine Liste so genannter vergessener humanitärer Krisen (Forgotten Crises Assessment – FCA), die, gemessen am objektiven Bedarf, zu wenig Hilfsressourcen sowie politische und mediale Aufmerksamkeit erhalten.¹⁴

Erhöhung der Sicherheit durch strikte Neutralität?

Diesem graduellen Ausbau humanitärer UN-Koordinierungsmechanismen und den Initiativen von Geberländern stehen jedoch erhebliche Strukturprobleme gegenüber. Dazu zählen zum einen die stark voneinander abweichenden Auslegungen der von der Generalversammlung, dem Sicherheitsrat und den meis-

ten Geberländern immer wieder bekräftigten humanitären Grundsätze der Neutralität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit. UN-Organisationen, Geberländer und humanitäre NGOs definieren sie unterschiedlich und verfolgen voneinander abweichende Strategien bei ihrer operativen Umsetzung. Was aus der Sicht der ›realpolitischen‹ Position eine notwendige Integration der humanitären Hilfe in multidimensionale zivil-militärische Interventionen bei Gewaltkonflikten und eine Umsetzung der Grundsätze der Kohärenz und Komplementarität ist, bewerten die Befürworter einer strikten Neutralität als einen Verstoß gegen diese Grundsätze und als eine Politisierung, ›Versicherheitlichung‹ (securitization) oder Militarisierung der humanitären Hilfe, die den Zielen des in den Genfer Konventionen und Protokollen formulierten humanitären Völkerrechts widerspreche.

Der UN-Generalsekretär und der Nothilfe Koordinator beklagen regelmäßig eine Verwischung der Grenzen zwischen humanitären Grundsätzen und politischen beziehungsweise militärischen Interventionszielen und befürworten eine strikte Einhaltung des Neutralitätsgrundsatzes (›clear dissociation from

Der UN-Generalsekretär beklagt regelmäßig eine Verwischung der Grenzen zwischen humanitären Grundsätzen und politischen Interventionszielen.

5 Vgl. Global Humanitarian Assistance (GHA), Development Initiatives, Report 2010, Juli 2010, S. 4, http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2010/07/GHA_Report8.pdf; vgl. dazu auch die Angaben des ›Financial Tracking Service‹ (FTS) der UN unter ›Global Overview Tables‹, <http://fts.unocha.org>. Diese Angaben berücksichtigen nicht die örtliche private, kommunale und staatliche Hilfe innerhalb von Krisengebieten.

6 Vgl. ›Secretary-General Urges More Humanitarian Funding in 2011‹, UN Press Release v. 25.1.2011; vgl. auch Humanitarian Appeal 2011, Consolidated Appeal Process (CAP), OCHA 2010, <http://ochaonline.un.org/humanitarianappeal/webpage.asp?Site=2011>

7 Vgl. OCHA, a.a.O. (Anm. 6).

8 Vgl. zum Financial Tracking Service (FTS), <http://fts.unocha.org>

9 Vgl. <http://www.humanitarianreform.org>

10 Näheres zu dem Cluster-System siehe Claudia Meier, Der Cluster-Ansatz in der humanitären Hilfe. Evaluierungsergebnisse und Gedanken zu einem dynamischen Koordinierungssystem, in diesem Heft, S. 63–66.

11 Vgl. zur Neustrukturierung der humanitären Hilfe in den UN: Jürgen Dedring, Humanitäre Diplomatie statt humanitärer Intervention. Der Nothilfe Koordinator der UN vor wachsenden Herausforderungen, Vereinte Nationen (VN), 2/1993, S. 51–56; vgl. zu den Strukturproblemen in den neunziger Jahren: Dieter Reinhardt, Unvermeidliche Politisierung der humanitären Hilfe. Neuere Entwicklungen im Verhältnis von humanitärer Hilfe und internationaler Politik, VN, 1/1999, S. 11–15.

12 Vgl. OCHA in 2011, Annual Plan and Budget, OCHA, New York, December 2010, S. 28, <http://ochanet.unocha.org/p/Documents/OCHAin2011.pdf>

13 Vgl. <http://www.goodhumanitariananddonorship.org>

14 Vgl. Technical Note, Methodology for the Identification of Priority Countries for the European Commission Humanitarian Aid ›GNA and FCA‹, European Commission, Brüssel, EU Doc. ECHO C2/EN D(2010) v. 1.9.2010.

political and military engagement«).¹⁵ Der Generalsekretär übernimmt fast wörtlich die Begriffsdefinitionen des Statuts der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung von 1986, wenn er formuliert: »Neutrality precludes humanitarian actors from taking sides in hostilities or engaging in controversies of a political, racial, religious or ideological nature.«¹⁶

UN-Truppen ergreifen politisch Partei, während UN-Hilfsorganisationen Kontakt zu allen Konfliktparteien aufzunehmen versuchen.

In einigen Gewaltkonflikten, so die Argumentation, zerstöre die Aufhebung einer durch die Bevölkerung nicht mehr zu erkennenden klaren Trennung zwischen humanitären Organisationen und politischen beziehungsweise militärischen Interventionsakteuren das neutrale Ansehen der Organisationen. Diese würden dann von der Bevölkerung und von bewaffneten Gruppen als Konfliktpartei angesehen, was wiederum das Sicherheitsrisiko deutlich erhöhe. Im Gegensatz zum Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) beziehungsweise zu den nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften besteht bei den UN jedoch ein weiteres grundsätzliches Problem bei der Umsetzung des Neutralitätsgrundsatzes, insbesondere in Krisen, in denen UN-Truppen militärisch die amtierende oder eine rechtmäßig neu gewählte Regierung unterstützen. UN-Truppen ergreifen politisch Partei, während UN-Hilfsorganisationen Kontakt zu allen Konfliktparteien aufzunehmen versuchen und bei der Verteilung humanitärer Hilfe neutral sind. Hansjörg Strohmeyer, Leiter der OCHA-Unterabteilung »Politikentwicklung und Studien«, beschreibt dieses Problem folgendermaßen: „(..) in bestimmten Krisen dürfen die UN (..) nicht neutral sein. Die UN müssen Flagge zeigen und Völkerrechtsverletzungen, Massenmorde oder Vergewaltigungen verurteilen. (...) Daher ist für uns »Humanitäre« die Unparteilichkeit bei der Vergabe der Hilfsmaßnahmen das Allerwichtigste. Das heißt, für uns spielt es keine Rolle welcher Religion, ethnischen Gruppe oder politischen Gesinnung Bedürftige angehören (...). Alle Notleidenden haben den gleichen Anspruch auf Hilfe.«¹⁷

Immer mehr UN-Organisationen und NGOs beschäftigen regelmäßig bewaffnetes privates Sicherheitspersonal.

Seit dem Jahr 2003 sind jährlich zwischen 50 und 120 Mitarbeiter humanitärer Organisationen in Krisengebieten, insbesondere in Afghanistan, Somalia und Sudan, getötet worden; die Anzahl der jährlich entführten Mitarbeiter stieg von über 20 im Jahr 2004 auf über 60 im Jahr 2008.¹⁸ In den letzten Jahren beschäftigen immer mehr UN-Organisationen und NGOs regelmäßig bewaffnetes privates Sicherheitspersonal, etwa in Somalia; knapp die Hälfte der größeren Organisationen beschäftigen dieses Personal in einem oder mehrerer ihrer Einsatzländer.¹⁹ Die Organisationen versuchen, die Sicherheitsrisiken durch Qualifizierungsprogramme und logistische Maßnahmen zu minimieren; diese Maßnahmen zählen jedoch zu den Sektoren, die von den Geberländern am wenigsten gefördert werden.²⁰

Humanitäre Organisationen könnten, so die Position des Generalsekretärs und des Nothilfekoordinators,

durch die strikte Beibehaltung ihrer Neutralität und durch eine intensive Kontaktaufnahme zu allen Konfliktparteien Sicherheitsrisiken verringern und Zugang zu den Notleidenden erhalten. Die neue OCHA-Studie »To Stay and Deliver«, die praktische Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit humanitärer Personals formuliert, legt diese Argumentation ausführlich dar.²¹ Der Generalsekretär befürwortet in seinem jüngsten Bericht zur Nothilfekoordinierung zum Beispiel ausdrücklich Bemühungen von UNICEF, mit den Taliban in Afghanistan Absprachen über humanitäre Projekte zu treffen.²²

In der amerikanischen Regierung bestehen hingegen starke Vorbehalte gegen diese Form der grundsätzlichen Gesprächsbereitschaft humanitärer Organisationen mit allen Konfliktparteien. So hat das »Partner Vetting System« (PVS) zum Ziel, die Förderung von Projekten der humanitären Hilfe oder der Entwicklungshilfe durch die staatliche Entwicklungshilfeorganisation USAID zu unterbinden, wenn davon »terroristische Gruppen« direkt oder indirekt profitieren könnten. Private Akteure, wie NGOs oder Beratungsfirmen, erhalten nach diesem System nur öffentliche Mittel, wenn sie den amerikanischen Behörden umfassende personenbezogene Daten des in einem Krisenland tätigen Personals zur Verfügung stellen.²³ Von NGOs in den USA wird das PVS abgelehnt.²⁴

Sowohl der vom UN-Sicherheitsrat eingesetzte Ausschuss zur Bekämpfung des Terrorismus und der Al-Qaida/Taliban-Sanktionsausschuss als auch die amerikanische Regierung veröffentlichen regelmäßig aktualisierte Listen terroristischer Gruppen, deren Unterstützung illegal ist. Diese Bestimmungen können im Widerspruch oder zumindest in einem Spannungsverhältnis zur vorgestellten strikten Auslegung des Neutralitätsgrundsatzes stehen. So spricht sich Strohmeyer deutlich gegen eine Einschränkung der Kontaktaufnahme humanitärer Organisationen aus: »Schlimmer ist jedoch, wenn man uns nicht mit wichtigen Personen reden lässt, mit Politikern etwa, weil sie auf irgendwelchen Terror-Listen stehen (...). Es ist ein Kernaspekt der humanitären Hilfe, dass man mit jedem reden muss, der Einfluss darauf hat, dass Hilfsgüter von A nach B kommen.«²⁵

In der Tat ist der als »humanitäre Diplomatie« bezeichnete Versuch von humanitären Organisationen, von UN-Repräsentanten oder auch von einzelnen Regierungen, Kontakt mit allen Konfliktparteien in Gewaltkonflikten zu halten, um eine humanitäre Versorgung auf der Grundlage des humanitären Völkerrechts zu gewährleisten, von großer Bedeutung. Diese Form der Diplomatie muss ihre Unabhängigkeit gegenüber Zielen der Sicherheitspolitik bewahren. Allerdings ist damit für humanitäre Organisationen beziehungsweise für andere Akteure humanitärer Diplomatie die Verantwortung verbunden, mit den Auswirkungen des »Dilemmas humanitärer Hilfe« umzugehen: In bestimmten Situationen kann diese Kon-

taktaufnahme die Legitimität von Konfliktparteien erhöhen oder die Hilfsressourcen werden von ihnen unterschlagen. Beides kann unter Umständen zu einer Verlängerung von Gewaltkonflikten beitragen. Die innerhalb der UN geführte Debatte, inwieweit die Nahrungsmittelhilfe des WFP in Somalia in den letzten Jahren von Konfliktparteien für ihre Zwecke instrumentalisiert werden konnte, verweist auf diese Problematik.²⁶

Reform ineffektiver Finanzierungsstrukturen

Die Art der Finanzierung humanitärer Hilfe ist ein weiteres Strukturproblem. Die Finanzierung hängt von drei Faktoren ab: erstens von den schwankenden freiwilligen staatlichen Leistungen, zweitens von den ebenso schwankenden Zyklen privater Spendenmärkte und drittens von dem medialen Stellenwert einer Krise. Es existiert ein extrem verzweigter – und damit potenziell chaotischer – Finanzstrom: Die Regierungen geben Mittel an eigene nationale NGOs, an UN-Hilfsorganisationen, an betroffene Regierungen und die EU-Staaten einen Teil an ECHO; UN-Hilfsorganisationen setzen ihre Mittel nur zum geringen Teil durch eigenes Personal ein, sondern beauftragen eher internationale oder lokale NGOs mit der Projektabwicklung; schließlich leiten internationale NGOs und private Stiftungen ein Großteil ihrer Mittel an lokale NGOs weiter oder im Falle der Stiftungen auch an UN-Hilfsorganisationen. Strohmeyer weist auf die Medienabhängigkeit privater Spenden hin: »Humanitäre Hilfe ist komplex und kompliziert. Sie muss verlässlich, nachhaltig und über das schnell schwindende Medieninteresse hinaus geleistet werden. Das kann nicht auf der Basis privater Spenden geschehen.«²⁷

Der UN-Nothilfe Koordinator versucht häufig vergeblich, Geberländer zu motivieren, Mittel entsprechend der regionalen und sektoralen UN-Bedarfserhebungen einzusetzen und die Finanzierung der von ECHO als vergessene Konflikte bezeichneten Krisengebiete deutlich zu erhöhen. In einigen Krisen, wie etwa nach dem Tsunami im Dezember 2004, stehen ausreichend oder auch sogar zu viele Mittel zur Verfügung, in anderen jedoch zu wenig. Für einige Krisen gibt es beispielsweise ausreichend Nahrungsmittel-Soforthilfe, aber unzureichende Mittel für sanitäre Anlagen oder für Impfungen für Kinder.

Ein wichtiger erster Schritt zu einer verbesserten bedarfsgerechten Koordinierung wäre eine Reform der Finanzierungsmechanismen, die unabhängig von den Sonderinteressen einzelner Geberländer und den Zyklen privater Spendenmärkte funktionieren müssten. Eine Erhöhung des Anteils von Pflichtbeiträgen an den Haushalten von OCHA und der UN-Hilfsorganisationen und eine Erhöhung staatlicher Zuwendungen zu den einzelnen humanitären OCHA-

Fonds (dem CERF und den länderbezogenen »Common Humanitarian Funds« – CHFs) könnte diese Unabhängigkeit etwas erhöhen. Doch bereits eine geringe Erhöhung des Pflichtanteils des OCHA-Haushalts hätte erhebliche Widerstände zu überwinden, wie die amtierende Nothilfe Koordinatorin erläutert: »Natürlich hätte ich gern einen größeren Anteil des ordentlichen UN-Haushalts. Es ist allerdings auch so, dass angesichts der Tatsache, dass es wahrscheinlich keine Erhöhung des UN-Haushalts geben wird, dieses Geld in anderen Teilen des UN-Systems eingespart werden müsste.«²⁸

Angesichts dieser politischen Rahmenbedingungen scheint ein Vorschlag einer grundlegenden Finanzreform – wie er von Antonio Donini, Larry Mi-

Es existiert ein extrem verzweigter – und damit potenziell chaotischer – Finanzstrom.

15 Strengthening of the Coordination of Emergency Humanitarian Assistance of the United Nations, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/65/82-E/2010/88 v. 25.5.2010, S. 8.

16 Strengthening of the Coordination of Emergency Humanitarian Assistance of the United Nations, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/64/84-E/2009/87 v. 28.5.2009, S. 7.; im Statut der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung von 1986 heißt es: »Neutralität: Um sich das Vertrauen aller zu bewahren, enthält sich die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung der Teilnahme an Feindseligkeiten wie auch, zu jeder Zeit, an politischen, rassistischen, religiösen oder ideologischen Auseinandersetzungen«, <http://www.drk.de/ueber-uns/auftrag/grundsaeetze.html>

17 Vgl. »Humanitäre Hilfe braucht keinen militärischen Schutz«, Interview mit Hansjörg Strohmeyer, in diesem Heft, S. 60–62, hier S. 62.

18 Vgl. Abby Stoddard/Adele Harmer/Victoria DiDomenico, Providing Aid in Insecure Environments: 2009 Update, Trends in Violence Against Aid Workers and the Operational Response, Humanitarian Policy Group (HPG), Policy Brief 34, April 2009, London, S. 3, <http://www.odi.org.uk/resources/download/3250.pdf>

19 Vgl. Abby Stoddard/Adele Harmer/Victoria DiDomenico, Private Security Contracting in Humanitarian Operations, HPG Policy Brief 33, Januar 2009, S. 1–2, <http://www.odi.org.uk/resources/download/2844.pdf>

20 Vgl. Report of the Secretary-General, 2010, a.a.O. (Anm. 15), S. 9.

21 Vgl. To Stay and Deliver. Good Practice for Humanitarians in Complex Security Environments, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), Policy Development and Studies Branch, United Nations, New York, Februar 2011, http://ochanet.unocha.org/p/Documents/Stay_and_Deliver.pdf

22 Vgl. Report of the Secretary-General, 2010, a.a.O. (Anm. 15), S. 9.

23 Vgl. http://www.usaid.gov/policy/egov/pia_pvs.html

24 Vgl. die Mitteilung des amerikanischen NGO-Netzwerks »Interaction«, <http://www.interaction.org/partner-vetting-system>

25 Vgl. Interview Strohmeyer, in diesem Heft, S. 61.

26 Vgl. Report of the Monitoring Group on Somalia Pursuant to Security Council Resolution 1853(2008), UN Doc. S/2010/91 v. 10.3.2010.

27 Vgl. Hansjörg Strohmeyer, Spenden allein reicht nicht, Megakatastrophen nehmen zu – warum wir ein globales Hilfswerk brauchen, Die Zeit, 23.8.2010.

28 Vgl. Interview mit Valerie Amos, »Ich glaube, die Menschen haben ein falsches Bild von Haiti«, in diesem Heft, S. 57–60, hier S. 60.

Geberländer müssen bereit sein, ihre Mittel entsprechend des objektiven Hilfsbedarfs und nicht nach der sicherheitspolitischen Relevanz einer Krise einzusetzen.

near und Peter Walker im Jahr 2004 formuliert wurde – zumindest kurzfristig unrealistisch zu sein: »Ein einfacher Weg, den Konsens über humanitäre Hilfe auszuweiten, wäre, um mit den Vereinten Nationen zu beginnen, eine Art Pflichtbeitrag aller Mitglieder einzuführen. Solche Beiträge sind für die Friedensoperationen verpflichtend, warum nicht für die humanitäre Arbeit? Ein solcher Ansatz würde dazu beitragen, einen universellen humanitären Konsens zu festigen, in dem alle UN-Mitgliedstaaten eine Stimme haben.«²⁹ Die UN-Generalversammlung verabschiedet jedes Jahr einen Haushalt für die vollständig durch Pflichtbeiträge der UN-Mitgliedstaaten finanzierten Friedensmissionen; für das Fiskaljahr 2010/2011 wurden 7,2 Milliarden US-Dollar bewilligt.³⁰ Solch eine grundlegende Reform müsste erhebliche politische Widerstände überwinden und wäre alleine noch keine Garantie für eine erfolgreiche Koordinierung. Eine deutliche finanzpolitische Aufwertung – in welcher Form auch immer – der humanitären UN-Strukturen wäre jedoch eine notwendige Voraussetzung einer effektiveren Koordinierung.

Zukünftige Herausforderungen

Für eine wirksame humanitäre Hilfe müssen eine Reihe weiterer Voraussetzungen erfüllt sein: So müssen Geberländer bereit sein, ihre Mittel entsprechend des objektiven Hilfsbedarfs und nicht nach der sicherheitspolitischen Relevanz einer Krise einzusetzen. Lokale Regierungen und Bürgerkriegsparteien in Krisengebieten müssen bereit sein, humanitären Organisationen den sicheren Zugang zu Hilfsbedürftigen zu ermöglichen. Falls sie nicht dazu bereit sind, müssen internationale zivil-militärische Missionen diesen Zugang erzwingen. Qualifiziertes humanitäres Personal muss eingesetzt, die lokale Koordinierung der Arbeit von zahlreichen Hilfsorganisationen aufgebaut und die Verteilungslogistik von Hilfsgütern sichergestellt werden. Nur selten sind alle diese Voraussetzungen erfüllt. Die bestehenden internationalen Koordinierungsmechanismen sind weder für die Bewältigung der gegenwärtigen noch für die enormen künftigen Herausforderungen wirklich gerüstet.

Der Bedarf an humanitärer Hilfe bei Naturkatastrophen und in komplexen Notstandsgebieten dürfte sich künftig deutlich erhöhen. Eine wachsende Bevölkerung in stark gefährdeten Gebieten, die zunehmende Umweltzerstörung, die Folgen des Klimawandels, hohe Verwundbarkeit durch chronische Armut und steigende Lebensmittelpreise sowie atomare und andere technische Unfälle sind nur einige Ursachen, die die Zerstörungskraft extremer Naturereignisse erhöhen werden. Auch der Hilfsbedarf für Menschen in Konfliktgebieten dürfte auf dem gegenwärtig bereits hohen Niveau bleiben oder noch zunehmen.

Der Generalsekretär befürwortet eine Abkehr von *Ad-hoc*-Reformen der humanitären Strukturen im

Gefolge von schweren Krisen hin zu einer Reformpolitik, die neben der Lösung aktueller Probleme auch den zukünftigen Bedarf berücksichtigt: »from a shock-driven to a needs-based response«.³¹ Er kündigte den Aufbau eines von den UN und der Weltbank getragenen globalen Frühwarnsystems an. Es soll die auslösenden Faktoren für Verwundbarkeit kontinuierlich erfassen und aktualisieren und somit vor möglichen humanitären Krisen warnen.³² Während humanitäre Hilfe die Aufgabe hat, schnell auf akute Krisen zu reagieren, ist der Abbau der strukturellen Ursachen chronischer Verwundbarkeit Aufgabe der Entwicklungspolitik. Diese chronische Verwundbarkeit ist es, die die Auswirkungen von Gewaltkonflikten und Naturkatastrophen so verstärkt.

Die internationale Debatte über eine Stärkung humanitärer UN-Strukturen dürfte sich zukünftig auch auf die zunehmende Diskrepanz zwischen steigender Normdichte und Selbstverpflichtungen auf der eine Seite und den realen administrativ-logistischen Mängeln auf der anderen Seite beziehen. UN-Mitgliedstaaten und die UN-Hauptorgane haben ihre völkerrechtliche Verpflichtung, die Zivilbevölkerung vor humanitären Krisen zu schützen und ihr Überleben zu sichern, sofern ein einzelner Staat dazu nicht in der Lage oder nicht willens ist, immer wieder erklärt, wie auch auf dem Weltgipfel 2005. Die Staaten erklärten im Ergebnisdokument, dass sie sich verpflichten, »geeignete diplomatische, humanitäre und andere friedliche Mittel nach den Kapiteln VI und VIII der Charta einzusetzen, um beim Schutz der Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit behilflich zu sein« (Absatz 139) und dass sie »die Wirksamkeit der humanitären Reaktion der Vereinten Nationen (zu) steigern, unter anderem durch die raschere Bereitstellung und eine bessere Berechenbarkeit der Finanzmittel für humanitäre Maßnahmen, zum Teil durch die Verbesserung des Zentralen revolvierenden Nothilfefonds« (Absatz 169).³³ Im Statut des Internationalen Strafgerichtshofs werden vorsätzliche Angriffe auf Hilfslieferungen zu den Kriegsverbrechen gezählt (Artikel 8, Absatz 2, b) iii)). Die Diskrepanz zwischen dieser normativen Aufwertung humanitärer Hilfe und ihren tatsächlich schwachen operativen Strukturen ist offensichtlich.

²⁹ Vgl. Antonio Donini/Larry Minear/Peter Walker, *Between Cooption and Irrelevance. Humanitarian Action after Iraq*, *Journal of Refugee Studies*, 17. Jg., 3/2004, S. 260–272, hier S. 268; Übersetzung durch den Verfasser.

³⁰ Vgl. »General Assembly Adopts Peacekeeping Budget«, *UN Press Release GA/10955 v. 24.6.2010*.

³¹ Vgl. *Report of the Secretary-General, 2010, a.a.O. (Anm. 15)*, S. 11.

³² Vgl. *Report of the Secretary-General, 2010, a.a.O. (Anm. 15)*, S. 12.

³³ Vgl. *Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005, UN-Dok. A/RES/60/1 v. 16.9.2005*.