

# Humanitäre Hilfe in Bürgerkriegen

Dieter Reinhardt

Die amtierende UN-Nothilfe Koordinatorin und frühere britische Diplomatin Valerie Amos stellte im November 2010 in Genf – wie ihre Vorgänger in dieser Funktion seit 1991 – den humanitären Spendenjahresappell der Vereinten Nationen vor. Der Appell 2011 ist mit seinen insgesamt 7,4 Milliarden US-Dollar der größte Appell in der Geschichte der UN. Von den eingehenden Spenden sollen 1,7 Milliarden in Sudan, eine Milliarde in Pakistan und 900 Millionen in Haiti eingesetzt werden. Regierungen und private Spender werden aufgefordert, Projekte von insgesamt über 400 Hilfsorganisationen innerhalb und außerhalb des Systems der Vereinten Nationen für ungefähr 50 Millionen Notleidende in 16 Ländern zu unterstützen.

Die internationalen Strukturen der humanitären Hilfe sind auch knapp 20 Jahre nach der Einrichtung des Amtes des UN-Nothilfekoordinators und trotz zahlloser Erklärungen von Geberregierungen, diese globale UN-Koordinierung stärken zu wollen, in sehr vielen Fällen ineffektiv. Ein Hauptgrund dafür sind die unzuverlässigen Finanzierungsmechanismen. Während die UN-Generalversammlung jedes Jahr einen Haushalt zur Finanzierung von Friedenssicherungsmissionen verabschiedet – im Juni 2010 wurden 7,3 Milliarden US-Dollar bewilligt –, fehlt ein vergleichbarer Mechanismus für die humanitäre Hilfe. So wird die Arbeit der UN-Hilfsorganisationen nicht über den ordentlichen UN-Haushalt, sondern zu über 90 Prozent durch freiwillige Zuwendungen von Regierungen finanziert, die von Jahr zu Jahr stark schwanken. Sogar das rund 200 Millionen US-Dollar umfassende Budget für das vom UN-Nothilfekoordinator geleitete Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) ist fast ausschließlich auf freiwillige Zuwendungen angewiesen, obwohl die Generalversammlung OCHA mit der globalen Koordinierung der humanitären Hilfe beauftragt hat. Zusätzlich ist die Höhe der Hilfsressourcen in einer Krise stark abhängig vom ebenfalls schwankenden privaten Spendenaufkommen.

Zwei im Jahr 2010 erschienene Publikationen beschäftigen sich in sehr unterschiedlicher, aber auch ergänzender Form mit internationalen und lokalen Strukturen der humanitären Hilfe in gewaltsamen Konflikten. Im Mittelpunkt der Publikationen steht nicht diese Finanzierungsproblematik, die jedoch eine der Ursachen der von den beiden Autorinnen beschriebenen Probleme ist. Die niederländische Journalistin Linda Polman beschreibt reportageartig die

Arbeit humanitärer Organisationen in Ruanda, Sierra Leone, Somalia und Afghanistan. Nina Gillmann analysiert im Rahmen ihrer englischsprachigen Dissertation am Beispiel Sudan praktische und theoretische Aspekte der Koordinierungsproblematik humanitärer UN-Organisationen und nichtstaatlicher Organisationen (NGOs).

Linda Polman schildert drastisch und engagiert eigene Erlebnisse in Kriegsgebieten und setzt die bereits in den neunziger Jahren geführte Debatte über das so genannte Paradox oder Dilemma der humanitären Hilfe fort: Sie kann zu einer Verlängerung von Gewaltkonflikten führen, wenn humanitäre Organisationen gezwungen sind, Hilfsressourcen an Konfliktparteien abzugeben, um Zugang zu Notleidenden zu erhalten. Polman beschreibt die Ursachen für das seit dem Ende des Kalten Krieges einsetzende schnelle Wachstum internationaler NGOs, die in Kriegsgebieten tätig sind, und für das Wachstum des privaten Spendenmarkts. Eine Hilfsindustrie sei entstanden, in der NGOs und UN-Organisationen auf dem privaten Spendenmarkt um Marktanteile und bei Geberregierungen um höhere Zuwendungen konkurrieren. Es sei ein harter PR-Wettlauf um die schnellere und medienwirksamere Darstellung humanitärer Krisen und eigener Projekte entstanden, der die Würde der Hilfsempfänger missachte.

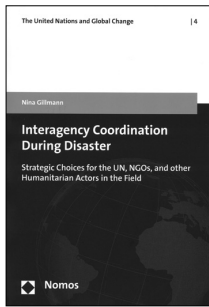
In vielen Flüchtlingslagern würden Milizionäre und Gewalttäter untertauchen. Sie nutzten die Lager als Rückzugsraum und zur Rekrutierung neuer Kämpfer. In den achtziger Jahren seien sudanesischen Rebellen in Nordkenia, Anhänger der Roten Khmer in Thailand und 1994/1995 Verantwortliche für den Völkermord in Ruanda in den Flüchtlingslagern in Ostzair (heutige Demokratische Republik Kongo) humanitär versorgt worden; gegenwärtig geschehe dies bei Taliban-Kämpfern in Pakistan. Die äthiopische Regierung unter Mengistu Haile Mariam habe Mitte der achtziger Jahre eine Hungerkatastrophe künstlich erzeugt, um eine Umsiedlungsaktion mit großer Unterstützung internationaler humanitärer Organisationen aus dem Rebellengebiet in Nordäthiopien in den Süden durchzuführen. Polman stellt die Ergebnisse einer dem UN-Sicherheitsrat im März 2010 vorgelegten UN-Evaluierung der Nahrungsmittelhilfe des Welternährungsprogramms (WFP) und der UN-Sanktionspolitik gegenüber Somalia vor: Sie beschreibt Methoden, mit denen in den letzten Jahren lokale Machthaber, Milizen, Beamte und lokale Organisationen sich WFP-Nahrungsmittel durch Kor-



Linda Polman

**Die Mitleidsindustrie – Hinter den Kulissen internationaler Hilfsorganisationen. Was passiert mit unseren Spendengeldern?**

Frankfurt/M.:  
Campus Verlag  
2010, 267 S.,  
19,90 Euro.



Nina Gillmann

**Interagency Coordination During Disaster. Strategic Choices for the UN, NGOs, and other Humanitarian Actors in the Field**

The United Nations and Global Change, Bd. 4

Baden-Baden:  
Nomos-Verlag 2010,  
351 S., 59,00 Euro.

ruption und Erpressung angeeignet haben sollen. Auch in Afghanistan würden Mittel der humanitären Hilfe in großem Umfang von Regierungsbeamten und der lokalen Verwaltung unterschlagen.

»Immer wieder machen Diktatoren und Rebellenhäuptlinge aus der internationalen Hilfsindustrie das, was die Nazis aus dem IKRK (dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz, der Verfasser) gemacht haben: unfreiwillige Kollaborateure.« (S. 192). Trotz dieser vehementen und provokativ vorgetragenen Kritik, stellt die Autorin aber fest, dass es moralische Dilemmata der Hilfe gebe und sie keine Patentlösung für die von ihr beschriebenen Probleme habe. Das humanitäre Prinzip der Neutralität rechtfertige es allerdings nicht, dass humanitäre Organisationen über die politischen Ursachen einer humanitären Krise, den Missbrauch der Hilfe, ihre kriegsverlängernden Auswirkungen und die Menschenrechtsverletzungen der Konfliktparteien schweigen.

Eine andere Thematik bearbeitet **Nina Gillmann** in ihrer theoretisch und empirisch ambitionierten sozialwissenschaftlichen Analyse. Sie entwickelt mit Hilfe von Ansätzen der Organisationstheorie verschiedene Modelle der Koordinierung und der Kooperation in Netzwerken. Diese wendet sie bei ihrer Analyse der Zusammenarbeit humanitärer UN-Organisationen und von NGOs während des Konflikts in der sudanesischen Provinz Darfur an. Sie rekapituliert zunächst den seit den neunziger Jahren intensivierten akademischen Diskurs über die Koordinierung humanitärer Hilfe, der stark beeinflusst wurde von der ›Humanitarian Policy Group‹ (HPG) am Londoner ›Overseas Development Institute‹, vom amerikanischen ›Humanitarianism and War‹-Projekt und von Autoren wie John Borton, Antonio Donini, Larry Minear, Abby Stoddard und Thomas G. Weiss.

Die Autorin zweifelt die Effektivität einer stark zentralisierten Koordinierung durch die UN an. In einigen Krisengebieten habe der UN-Generalsekretär eine der großen UN-Hilfsorganisationen auffordert, eine führende, mit administrativen und finanziellen Mitteln ausgestattete Koordinierungsrolle (lead agency) zu übernehmen. Diese innerhalb der UN und von einigen Autoren stark favorisierte Koordinierungsform überfordere häufig die beauftragte Organisation. Zudem werde ihre übergeordnete Rolle von anderen UN-Organisationen und NGOs oft nicht akzeptiert. Auch die seit dem Jahr 2005 im Rahmen des neuen humanitären UN-Reformprozesses (UN Humanitarian Process) angekündigte klare Regelung sektoraler Zuständigkeiten (cluster approach) zwischen UN-Organisationen und einigen großen internationalen NGOs sei mit großen Risiken verbunden. Gillmann befürwortet stattdessen einen von ihr als »konservativ« bezeichneten Ansatz, bei dem humanitäre Organisationen innerhalb und außerhalb des UN-Systems nach dem Ein-

treten einer humanitären Krise in einer ersten Stufe zunächst gleichberechtigt kooperieren. Stufenweise könnten sie dann nach dem Aufbau von Vertrauen und der Klärung der jeweiligen personellen, logistischen und finanziellen Kapazitäten zu engeren und verbindlicheren Koordinierungsformen übergehen. Die zu schnelle Einführung einer ambitionierten zentralisierten Koordinierung sei häufig kontraproduktiv.

Diese Behauptung überprüft die Autorin am Beispiel humanitärer Koordinierung in Darfur in den Jahren 2003 bis 2007. Die Koordinierung durch den UN-Nothilfekoordinator und durch OCHA in der Hauptstadt Khartum habe nur wenig direkte Auswirkungen auf die konkrete operative Abwicklung in der 1000 Kilometer entfernten Provinz Darfur, und NGO-Netzwerke würden von ihr nicht erfasst. Die beratend und unterstützend ausgelegte nichthierarchische und netzwerkartige Koordinierungsarbeit des lokalen OCHA-Büros in der Provinzhauptstadt werde hingegen sowohl von NGOs als auch von UN-Organisationen wesentlich positiver eingeschätzt. Die Verwaltung großer Flüchtlingslager in Darfur werde unter anderem von drei kollegial und eng zusammenarbeitenden NGOs (Ärzte ohne Grenzen, Save the Children, International Rescue Committee/IRC) getragen, die auch die Zusammenarbeit anderer NGOs positiv beeinflussten. Die Einführung einer durch hierarchische Anweisungen geprägte und durch eine Organisation ausgeübte Koordinierungsrolle würde diese gut funktionierende Zusammenarbeit jedoch blockieren.

Die Koordinierung könne und müsse aber verbessert werden, so Gillmann. Sie schlägt vor, dass die beteiligten Akteure auf allen Ebenen mehr qualifiziertes Personal für gegenseitige Absprachen bereitstellen und stärker ihre jeweiligen komparativen Vorteile nutzen. Erst Anfang 2004 sei die Hilfe der UN-Organisationen und NGOs voll angelaufen, obwohl sich bereits Anfang 2003 die große humanitäre Krise abgezeichnet hätte. Um den Friedensprozess zwischen der Zentralregierung und den südsudanesischen Rebellen nicht zu gefährden, hätten wichtige Geberregierungen ebenfalls zu spät auf diese Krise reagiert.

Beide lesenswerte Publikationen spiegeln die große Bandbreite der aktuellen Diskussionen lokaler politischer und praktischer Probleme humanitärer Hilfe in Gewaltkonflikten wider. Polman beschreibt Probleme in einer teilweise sehr provokativen Form; Gillmann thematisiert hingegen detailliert verschiedene Optionen und Potenziale effektiverer operativer Abwicklung. Die wichtige übergeordnete Rolle der großen Geberregierungen wird von beiden Autorinnen zwar kurz erwähnt, aber nicht ausführlich analysiert. Dies geschieht aber in anderen Publikationen und wird sicherlich auch die zukünftige Debatte beschäftigen.