



Vereinte Nationen und Humanitäre Hilfe

Seit der ersten koordinierten humanitären Hilfsaktion der Vereinten Nationen im zerstörten Europa nach Ende des Zweiten Weltkriegs vertraut die internationale Gemeinschaft auf die Weltorganisation. Wenn heute Menschen durch die Folgen von Kriegen oder Naturkatastrophen in ihrem Überleben bedroht sind und die Bewältigung der Katastrophen die betroffenen Staaten überfordern, leisten die Vereinten Nationen Unterstützung. Somit ist die Organisation eine der wichtigsten Einrichtungen für Nothilfe, sie koordiniert Aktivitäten von Regierungen und Hilfsorganisationen und kümmert sich um die Belange der Katastrophenopfer.

Konfrontiert mit neuen Konflikten und eskalierenden humanitären und finanziellen Folgekosten von Naturkatastrophen arbeiten die Vereinten Nationen an zwei Fronten: Einerseits die schnelle Versorgung der Opfer durch UN-Hilfsorganisationen sicherzustellen und andererseits die Suche nach effektiveren Strategien zur Frühwarnung oder Prävention von Notfällen. Wer ist innerhalb des komplexen Systems der UN für humanitäre Hilfe zuständig? Wie wird sichergestellt, dass die Organisationen koordiniert arbeiten? Wo liegen die Probleme bei der Arbeit vor Ort?

Von der Würde des Menschen leitet sich das Konzept der humanitären Hilfe ab. Als humanitäre Hilfe werden allgemein alle Maßnahmen bezeichnet, die darauf gerichtet sind, die akute Not einer Gruppe von Menschen zu lindern. Allein die Tatsache, dass sich Menschen in einer lebensbedrohlichen Situation befinden, macht den Hilfseinsatz moralisch erforderlich. Die Hilfe soll keine politischen, wirtschaftlichen oder militärischen Ziele verfolgen und stets den Prinzipien der Neutralität, der Unparteilichkeit sowie der Menschlichkeit folgen. Humanitäre Hilfe (z.B. Nahrungsmittelhilfe, Trinkwasseraufbereitungsanlagen, medizinische Notversorgung, Kleidung, Zelte, Moskitonetze) unterscheidet sich damit von der Entwicklungshilfe, die immer langfristig angelegt ist (z.B. Straßen-, Schulen- oder Krankenhausbau, Bau von Bewässerungssystemen). Zudem werden mit Entwicklungshilfe auch Ziele politischer und/oder wirtschaftlicher Art verfolgt. Sie ist daher weder unparteiisch noch neutral.

Allerdings ist es nicht immer leicht, beides auseinander zu halten. Ist eine

Schule im Flüchtlingslager noch humanitäre Hilfe oder schon Entwicklungshilfe? Doch eine klare Trennung ist von den UN auch gar nicht gewollt. Die Hilfsformen sollen sich ergänzen und aufeinander aufbauen. Die Generalversammlung hat in ihrer für die humanitäre Hilfe der UN grundlegenden Resolution A/RES/46/182 vom

Dezember 1991 den Grundsatz des kontinuierlichen Übergangs von der Nothilfe über den Wiederaufbau zur Entwicklungszusammenarbeit aufgestellt. Humanitäre und Entwicklungshilfeorganisationen müssen daher ihre Arbeit aufeinander abstimmen.

Von Solferino bis zu den Genfer Konventionen

Das Konzept einer unparteiischen humanitären Hilfe, das heute von den Mitarbeiter/innen der Vereinten Nationen und ihren Sonderorganisationen in Zusammenarbeit mit nicht-staatlichen Organisationen (NGOs) rund um den Erdball in tagtäglicher Arbeit umgesetzt wird, geht zurück auf ein Buch.

Nach der Schlacht von Solferino im Juni 1859 fand der Schweizer Henri Dunant tausende, unversorgte Verwundete vor. Seine Erinnerungen an diese Ereignisse hielt er in dem Buch „Erinnerung an Solferino“ fest, das 1862 erschien und schnell zu einem Verkaufsschlager in Europa wurde. Die Frage, die Dunant in seinem Buch auf-

Daten zur humanitären Hilfe

- Im Zeitraum von 1994 bis 2003 gab es 5.677 Katastrophen, die 674.000 Menschenleben kosteten und 2,58 Milliarden Menschen Schäden zufügten, deren materielle Dimension auf insgesamt 691 Milliarden Dollar geschätzt wird.
- Im Jahr 2003 wurden insgesamt 255 Millionen Menschen von Katastrophen in Mitleidenschaft gezogen und 45 Millionen befanden sich in anderen lebensbedrohlichen Notfällen.
- Allein der Tsunami Ende 2004 im Indischen Ozean forderte bis zu 280 000 Menschenleben in Süd- und Südostasien, richtete verheerende Schäden an und machte viele Millionen Menschen obdachlos.
- Durch zahlreiche Finanzaufrufe erhielten die UN seit 1992 ca. 29 Milliarden US-Dollar für Nothilfemaßnahmen. Zusätzlich sind seit 2000 fast 15 Milliarden US-Dollar Nothilfe unter anderem auf bilateralem Weg in die Katastrophengebiete geflossen
- Die globale humanitäre Hilfe betrug im Jahr 2003 6,6 Milliarden Dollar und fiel im Jahr 2004 auf 3,3 Milliarden.
- Seit 1992 kamen 351 Mitarbeiter/innen von UN-Hilfswerken in Einsätzen ums Leben.

Quellen: Vereinte Nationen, Weltkatastrophenbericht 2004

warf, war so einfach wie revolutionär: „Wäre es nicht möglich“, so schrieb er „in Zeiten des Friedens und der Ruhe Hilfsorganisationen bestehend aus eifrigen, hingebungsvollen und gut ausgebildeten Freiwilligen zu dem Zweck zu bilden, in Kriegszeiten die Verwundeten medizinisch zu versorgen?“ Der hilfsbedürftige Mensch stand für ihn im Vordergrund.

Etwa ein Jahr nach der Veröffentlichung des Buches trat das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) erstmals zusammen. Nach einem weiteren Jahr Überzeugungsarbeit durch das IKRK lud die Schweizer Regierung die europäischen Staaten sowie die USA, Brasilien und Mexiko zu einer internationalen Konferenz ein, auf der am 22. August 1864 die „Konvention zur Verbesserung des Loses der verwundeten Soldaten der Armeen im Felde“ unterzeichnet wurde, die 1899 auch auf den Seekrieg ausgedehnt wurde. Der Grundstein für das humanitäre Völkerrecht war gelegt. 1929 wurden zwei ähnliche Konventionen auch für die Verwundeten und Kranken sowie für die Kriegsgefangenen unterzeichnet.

Nach den grauenvollen Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs unternahm die Staatenwelt einen neuen Versuch, das humanitäre Völkerrecht zu kodifizieren. Der Impuls kam, wie neunzig Jahre zuvor, erneut vom IKRK. Im August 1949 versammelten sich in Genf 59 Staaten, um die vier Genfer Konventionen zu beschließen. Die Abkommen betreffen

- die Behandlung der Verwundeten und Kranken der Streitkräfte im Felde und zur See (I+II),
- die Behandlung der Kriegsgefangenen (III) und
- den Schutz der Zivilisten in Kriegszeiten (IV).

Da die vier Konventionen bislang von 192 Staaten ratifiziert wurden – das sind fast alle Staaten der Welt –, bilden diese heute die Grundlage des humanitären Völkerrechts.

Zusätzlich wurden 1977 zwei Zusatzprotokolle (ZP) aufgelegt. Das ZP I bezieht sich auf internationale Konflikte, wozu auch Konflikte gezählt werden, in denen Völker gegen Kolonialherrschaft oder fremde Besetzung

kämpfen (dieses wird von arabischer, israelischer und amerikanischer Seite stets auf die Situation der Palästinenser bezogen), und verbietet vor allem den Einsatz von Waffen, die unnötige Verletzungen und Leiden verursachen. Darüber hinaus lässt sich aus dem Art. 51 des ZP I ein Verbot des Einsatzes von Atomwaffen ableiten. Das ZP II regelt Schutzbestimmungen in nicht internationalen bewaffneten Konflikten (Bürgerkriege). Die beiden Zusatzprotokolle (ZP) wurden jedoch von nur 162 beziehungsweise 158 Staaten ratifiziert. Zu den Staaten, die nicht ratifiziert haben, gehören Israel, Iran, Sudan und die USA.

Das IKRK sieht sich selbst als Hüter der Verträge und nimmt in allen diesen Abkommen eine herausgehobene Stellung hinsichtlich der Behandlung der Verwundeten, Kranken und Kriegsgefangenen ein. Daher werden die vier Abkommen im deutschen Sprachgebrauch auch als „Rot-Kreuz-Abkommen“ bezeichnet.

Die UN-Charta und die humanitäre Hilfe

Die Organisation der Vereinten Nationen wurde 1945 auf der Konferenz in San Francisco hauptsächlich gegründet, um Frieden auf internationaler Ebene zu sichern, insbesondere im Bereich der zwischenstaatlichen Konfliktlösung. Aber auch die humanitäre Hilfe fand Beachtung. Im Art. 1 der UN-Charta heißt es dazu, dass es eines der Ziele der Vereinten Nationen sei, „eine internationale Zusammenarbeit herbeizuführen, um Probleme [...] humanitärer Art zu lösen“. Es kam zur Gründung zahlreicher Programme und Fonds im Bereich der humanitären Hilfe, wie z.B. dem Kinderhilfswerk UNICEF oder dem Flüchtlingskommissariat UNHCR.

Verändertes Hilfsumfeld seit dem Ende des Ost-West-Konflikts

Im Bereich der militärischen Rüstung war nach dem Ende des Kalten Krieges viel von der so genannten „Friedensdividende“ die Rede. Man hoffte, dass durch den Wegfall der

militärischen Konfrontation das bisher für die Rüstung benötigte Geld für andere Projekte zur Verfügung stünde. Ähnliches erwartete man auch im Bereich der humanitären Hilfe. Es wurde davon ausgegangen, dass die Welt nun endlich gemeinsam ohne ideologische Konfrontation gegen Armut und Hunger vorgehen könnte und sich somit der Umfang humanitärer Hilfe verringern würde. Sowohl im militärischen als auch im humanitären Bereich trat das Gegenteil ein. Bisher unterdrückte, zumeist innerstaatliche Konflikte brachen mit äußerster Brutalität auf. Nicht nur in Afrika oder Asien, sondern auch in Europa kam es zu Bürgerkriegen, menschlichem Elend und hunderttausendfachem Sterben.

Die Hilfsorganisationen waren damit vor radikal veränderte Aufgaben gestellt. Ging es in den achtziger Jahren und davor ganz überwiegend um die Milderung der Folgen von Naturkatastrophen, stehen seit den neunziger Jahren meistens die humanitären Folgen „komplexer Notsituationen“ im Mittelpunkt der Hilfsanstrengungen. Dabei handelt es sich um humanitäre Notlagen, die mehrere Ursachen haben. Krieg und Bürgerkrieg, Flucht und Vertreibung, Vergewaltigungen, Kampf um Bodenschätze, Naturkatastrophen, Staatszerfall sowie Bandenunwesen, etc. treten dabei in verschiedenen Kombinationen gleichzeitig auf. Der Konflikt an den afrikanischen Großen Seen (Burundi, DR Kongo, Uganda) ist nur ein Beispiel. Seit 1998 sind dort etwa 6 Mio. Menschen vertrieben worden und ca. 5 Mio. durch den Konflikt ums Leben gekommen. Vor allem Frauen, Mädchen und Kinder wurden und werden systematisch angegriffen, vergewaltigt, vertrieben, zur Prostitution oder zum Kampf mit der Waffe gezwungen. Die HIV/Aids-Rate liegt nach UN-Schätzungen in manchen Gegenden Ostkongos bei 30 – 50%. Die Bauern werden zum Teil daran gehindert, ihre Felder zu bestellen. Gekämpft wird in der Region um Bodenschätze wie Diamanten, Gold oder Coltan und um Macht. Ethnische Spannungen heizen den Konflikt zusätzlich an.

Die Konfliktlagen erfordern zunehmend die militärische Absicherung der Helfer/innen und so besteht die Gefahr, dass die humanitäre Hilfe

in den Konflikt hineingezogen wird. Die Helfer/innen werden von den Konfliktparteien oftmals als Teil des Militärs wahrgenommen und können somit ihre Neutralität einbüßen, wie etwa 1993 in Somalia mit gravierenden Folgen geschehen. Im August 2003 hat der UN-Sicherheitsrat Angriffe auf humanitäres Personal in bewaffneten Konflikten als „Kriegsverbrechen“ eingestuft (S/RES/1502). Seit den Terroranschlägen von 11. September 2001 wird eine Politisierung der humanitären Hilfe vielfach wahrgenommen. So warnte UN-Nothilfe Koordinator Jan Egeland vor einer gefährlichen Vermengung unabhängiger, unparteiischer humanitärer Hilfe mit militärischen und außenpolitischen Zielen: „Das Ergebnis: Helfer/innen werden von jenen als legitime Ziele betrachtet, die sie fälschlicherweise mit Kämpfern oder der Politik von Regierungen identifizieren.“

Effizientere Hilfe

Auch als Reaktion auf die chaotische internationale Handhabung der kurdischen Flüchtlingskrise im Gefolge des Golfkriegs 1991 zur Befreiung Kuwaits forderte die UN-Generalversammlung im Dezember 1991, die „Koordination der humanitären Nothilfe der UN zu verbessern“ (A/RES/46/182). Diese Resolution führte 1992 zur Einrichtung der Abteilung für humanitäre Angelegenheiten (Department of Humanitarian Affairs = DHA) mit einem Nothilfe Koordinator an der Spitze. Die Koordination durch das DHA verlief jedoch nicht wunschgemäß. Der Wirtschafts- und Sozialrat (Economic and Social Council = ECOSOC) kritisierte die sich überschneidenden Rollen der UN-Vertreter vor Ort sowie die mangelnde Berücksichtigung von Sicherheitsaspekten. Er forderte eine geringere Anzahl von Koordinatoren sowie klarere Mandate. Konsequenz der 1998 durchgeführten Überprüfung war die Schaffung des direkt dem UN-Generalsekretär unterstellten Amtes für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs = OCHA), dessen Aufgabe es ist, die Arbeit der zahlreichen UN-Organisationen sowie einiger NGOs (z.B.

Rotes Kreuz), im Falle einer humanitären Notsituation zu koordinieren. Durch die Weiterentwicklung und Neuausrichtung ist das OCHA auf die Kernaufgaben der Koordination der humanitären Hilfe reduziert und die Position des UN-Nothilfekoordinators gestärkt worden. So sind die operativen Bereiche der Katastrophenvorsorge (z.B. sicheres Bauen, Bildungsförderung) dem UN-Entwicklungsprogramm (UN Development Programme = UNDP) übertragen worden. Der Bereich Minenräumung ging an die Hauptabteilung Friedenssicherungseinsätze (Department of Peacekeeping Operations = DPKO).

Inter-Agency Standing Committee (IASC)

Das IASC (Ständiger interinstitutioneller Ausschuss) ist das zentrale Gremium, in dem die Arbeit der UN-Hilfswerke koordiniert wird. Er besteht aus Vertretern folgender UN-Einrichtungen: Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO), Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF), UN-Entwicklungsprogramm (UNDP), UN-Flüchtlingshochkommissar (UNHCR), UN-Bevölkerungsfonds (UNFPA), Welternährungsprogramm (WFP), Weltgesundheitsorganisation (WHO) sowie dem UN-Nothilfe Koordinator selbst, der den Vorsitz inne hat. Hinzu kommen weitere ständige Teilnehmer wie z.B. das Internationale Komitee vom Roten Kreuz, die Internationale Organisation für Migration, das UN-Menschenrechtskommissariat und die Weltbank, der UN-Sonderbeauftragte für die Binnenvertriebenen sowie NGOs. Kann kein Konsens über die Aufgabenverteilung erzielt werden, entscheidet der UN-Generalsekretär.

Neben der Koordination gehört es u.a. zu den Aufgaben des IASC, Bereiche zu finden, die durch Mandate der UN-Hilfsorganisationen nicht abgedeckt werden oder wofür es keine Kapazitäten gibt. Es soll zudem einen verbindlichen, ethischen Handlungsrahmen für UN-Hilfswerke und die NGOs erarbeiten.

Response Coordination Branch (RCB)

Die Abteilung für Nothilfebewertung ist dafür zuständig, die Lage vor Ort

sowie den Bedarf an Hilfsgütern einzuschätzen. Sie regelt ferner den Bedarf an Personal und dessen Einsatz im Katastrophengebiet (z.B. Anzahl der Ärzte/innen). Die RCB ermittelt außerdem die benötigten finanziellen Mittel, die das IASC letztlich beschließt.

Consolidated Appeals Process (CAP)

Das Instrument des „zusammengefassten Appells“ wird bei Notständen angewandt, die eine koordinierte Reaktion erfordern. Der Spendenaufruf geht an alle betroffenen Organisationen und potenzielle Geber, um für eine Erhöhung und schnellere Entrichtung ihrer Beiträge zu sorgen, die an das UN-System übermittelt werden können. Der Aufruf muss binnen einer Woche nach einem Notfall vom Generalsekretär veröffentlicht werden. Als aktuelles Beispiel sei hier der Aufruf im Zusammenhang mit dem Tsunami genannt, der Weihnachten 2004 viele Küstenregionen am Indischen Ozean verwüstete, mehr als 270.000 Menschenleben kostete und Millionen obdachlos machte. Die Mittelzusagen beliefen sich auf etwa 1,086 Mrd. US-Dollar. Davon gingen bis Ende April 2005 fast 900 Mio. US-Dollar bei den Hilfsorganisationen ein (ca. 82,6%). Seit 1992 hat es 240 zusammengefasste Appelle der UN gegeben, die Hilfsgelder in Höhe von 29 Mrd. US-Dollar eingebracht haben. In Durchschnitt sind dies jedoch nur etwa 68% der von den UN erbetenen Summe. Allein seit dem Jahr 2000 wurden von den Mitgliedstaaten, einschließlich der CAP-Beträge, fast 28 Mrd. US-Dollar für humanitäre Hilfe bereitgestellt.

Executive Committee on Humanitarian Affairs (ECHA)

Der Exekutivausschuss für humanitäre Angelegenheiten im UN-Sekretariat ist kein Gremium des OCHA, aber für die Koordinierung der humanitären Hilfe der UN wichtig. Er dient vor allem der Abstimmung der betroffenen Abteilungen des UN-Sekretariats. In ihm sind die Hauptabteilung Politische Angelegenheiten (Department of Political Affairs = DPA), diejenige für die Friedenssicherungseinsätze sowie jene für Presse und Information (Department of Public Information = DPI) vertreten. Weitere Organisationen der humanitären Hilfe kommen hinzu.

Den Vorsitz führt der UN-Nothilfe Koordinator. Abgesehen von der Koordination sollen auch politische Strategien entwickelt werden. Eine wichtige Neuerung ist die Einbeziehung des DPKO, wodurch Sicherheitsüberlegungen einbezogen werden können.

Ausgewählte UN-Institutionen der humanitären Hilfe

Im Folgenden sollen einige Einrichtungen der Vereinten Nationen, die für die humanitäre Hilfe von zentraler Bedeutung sind, kurz vorgestellt werden.

WFP

Das Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen (World Food Programme) wurde im Jahr 1961 von der UN-Generalversammlung zusammen mit der Welternährungsorganisation (FAO) zunächst als dreijähriges Programm gegründet und 1965 auf Dauer eingerichtet. Der Exekutivdirektor des WFP wird von den Generalsekretären der FAO und den UN für fünf Jahre ernannt. Amtsinhaber ist zurzeit der Amerikaner James T. Morris.

Die Lieferungen der weltweit größten Organisation im Bereich der humanitären Nahrungsmittelhilfe beliefen sich im Jahr 2003 auf ca. 4 Mio. Tonnen und erreichten etwa 104 Mio. Menschen in über 80 Ländern. Den größten Einzelposten bildet dabei der Weizen mit 39%, gefolgt von Reis (14%), Mais (12%), Zucker, Pflanzenöl und anderen Nahrungsmitteln.

Die größten Beitragsländer sind auch gleichzeitig die größten Erzeuger dieser Produkte. An der Spitze der Geberstaaten stehen die USA, von denen das WFP über die Hälfte (2003: 56,8%) seiner Gelder und zu verteilen den Nahrungsmittel bezieht. Auf Platz zwei steht die EU mit lediglich 8%. Für die großen Geberländer stellt die Unterstützung des WFP auch eine gute Möglichkeit dar, ihre jährlichen Nahrungsmittelüberschüsse zu verkaufen. Doch diese Hilfe ist sehr umstritten, insbesondere wenn massive Nahrungsmittelimporte der Geberländer die ohnehin schwachen Marktstrukturen in den Empfängerländern empfindlich stören. Dieser negative Effekt entsteht

immer dann, wenn die Schwemme importierter Nahrungsmittel der Nothilfeprogramme so stark auf die Preise drückt, dass die verbliebenen Kleinbauern vom Markt verdrängt werden. Hier hat ein Umdenken eingesetzt, indem zunehmend Hilfsgelder nicht zum Abbau von Agrarüberschüssen in den Geberländern sondern vorwiegend zum Kauf von Nahrungsmitteln in den Not leidenden Ländern verwendet werden. Sollen. Das WFP kauft inzwischen mehr Güter und Dienstleistungen in Entwicklungsländern als jede andere UN-Einrichtung.

UNHCR

Das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (United Nations High Commissioner for Refugees) wurde von der UN-Generalversammlung am 14. Dezember 1950 gegründet. Gegenwärtig unterhält das UNHCR 277 Büros in 120 Ländern und kümmert sich um ca. 19 Mio. Flüchtlinge weltweit. Der neue Hochkommissar ist seit Mai 2005 der ehemalige portugiesische Ministerpräsident António Guterres.

Das Budget des UNHCR stammt nur zu etwa 3% aus dem regulären UN-Haushalt (Personalkosten, Mieten, etc.), der Rest kommt durch freiwillige Beiträge der Staaten zusammen, im Jahr 2004 ca. 962 Mio. US-Dollar. Davon kamen 302 Mio. aus den USA, gefolgt von Japan und der EU mit jeweils etwa 80 Mio. US-Dollar. Deutschland lag auf Platz neun mit ca. 31 Mio. US-Dollar.

UNHCR stützt sich bei seiner Arbeit auf die 1951 unterzeichnete und 1954 in Kraft getretene Genfer Flüchtlingskonvention sowie das Zusatzprotokoll von 1967.

Das Hilfswerk hat die Aufgabe, sich um jene Menschen zu kümmern, die aufgrund ihrer Religion, Rasse, Nationalität oder politischen Ansichten ihren Heimatstaat oder Staat, in dem sie wohnen, verlassen mussten, d.h. sie müssen eine Staatsgrenze überquert haben. Die sogenannten „Binnenvertriebenen“ (Internally Displaced Persons), deren aktuelle Zahl bei etwa 25 Mio. Menschen liegt, werden von keinem Mandat einer UN-Organisation bisher klar erfasst. Einen hochrangigen Fürsprecher haben diese Flüchtlinge jedoch

im Sonderbeauftragten des UN-Generalsekretärs für die Binnenvertriebenen, zurzeit ist dies der Schweizer Walter Kälin. Er kann jedoch nur auf deren Probleme hinweisen, da die „Leitgrundsätze betreffend die Binnenvertriebene“ aus dem Jahr 1998 völkerrechtlich nicht bindend sind. Gewaltsame Konflikte sind heute fast nur noch Bürgerkriege, die innerhalb der Ländergrenzen stattfinden. Aber UNHCR kann sich wegen seines engen Mandats nur um Flüchtlinge kümmern, die die Grenze überschritten haben. Der Konflikt Darfur/Sudan zeigt die schwierige Situation der Flüchtlingshilfe. Anfang Juni 2005 lebten in zwölf Flüchtlingslagern im Tschad ca. 210.000 Menschen, die sich vor arabischen Reitermilizen in Darfur retten konnten und vom UNHCR versorgt werden. In Darfur gab es zur gleichen Zeit aber ca. 2 Mio. Binnenvertriebene, die von UNHCR-Mitarbeitern/innen nur mit dem Einverständnis der sudanesischen Regierung besucht werden können.

WHO

Die primäre Aufgabe der Weltgesundheitsorganisation (WHO) ist es, dafür Sorge zu tragen, dass alle Menschen den höchstmöglichen Grad an Gesundheit erreichen können, die von der WHO sehr breit als Zustand eines vollständigen physischen, geistigen und sozialen Wohlbefindens definiert wird und nicht als eine bloße Abwesenheit von Krankheit oder Gebrechlichkeit. Bei humanitären Notfällen, sei es ein Ausbruch der Cholera nach einer Überschwemmung oder in Slumgebieten, der Pest z.B. in Indien, von Ebola-Fieber im Inneren Afrikas, SARS oder der Vogelgrippe in Asien, sind die Vertreter/innen der WHO dafür zuständig, die medizinische Lage im Krisengebiet für die UN zu beurteilen, und falls nötig, technische/medizinische Unterstützung sowie Hilfe bereitzustellen. Diese kann aus der Lieferung von Impfstoffen, technischem Gerät, Medikamenten, Beratung der Regierung, gesundheitlicher Aufklärung, Hygiene- und Quarantänemaßnahmen etc. bestehen. Das reguläre Budget der WHO für die Jahre 2006 – 07 wird bei etwa 915 Mio. US-Dollar liegen, wovon die USA knapp 22% bezahlen, gefolgt

von Japan mit 19%. Deutschland trägt ca. 8% bei. Hinzu kommen ca. 2,4 Mrd. US-Dollar an freiwilligen Beiträgen. Der Generaldirektor ist der Südkoreaner Lee Jongwook.

UNICEF

Im Gegensatz zu anderen UN-Organisationen ist das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF) vollständig auf die freiwilligen Beiträge der Staaten angewiesen. Zwei Drittel des Budgets stammt von Regierungen und internationalen Organisationen, ein Drittel aus privaten Spendengeldern. Von dem Gesamthaushalt von ca. 1,6 Mrd. US-Dollar (2003) kommen etwa 340 Mio. aus den USA, gefolgt von Japan mit 220 Mio. Deutschland liegt mit 91 Mio. an achter Stelle. Das Hilfswerk hat sich, neben anderen Tätigkeitsfeldern, fünf Prioritäten gesetzt: Mädchenbildung, HIV/Aids-Aufklärung, Förderung der frühkindlichen Entwicklung, Immunisierung und Schutz der Kinder vor Gewalt beziehungsweise vor Ausbeutung aller Art (z.B. sexuell und wirtschaftlich, Kindersoldaten, etc). Das Mandat von UNICEF ist in Bezug auf die Entwicklung des Kindes allumfassend. Es beginnt bei der Unterstützung der Mutter während der Schwangerschaft und reicht bis ins Erwachsenenalter, wenn es um Ausbildung und Berufswahl geht.

UNRWA

Das Hilfswerk der Vereinten Nationen für die Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten (UN Relief and Works Agency for the Palestine Refugees in the Near East) ist ein Sonderfall im UN-System. Es ist die einzige UN-Einrichtung, die nur für eine klar definierte Bevölkerungsgruppe eines Volkes zuständig ist.

Während des ersten arabisch-israelischen Krieges 1948 flohen zwischen 700.000 und 750.000 arabische Palästinenser in die angrenzenden arabischen Länder oder wurden dorthin vertrieben. Im gesamten Nahen Osten leben heute etwa 4,1 Mio. registrierte palästinensische Flüchtlinge, davon ca. 1,3 Mio. in 59 Flüchtlingslagern (diese bestehen allerdings nicht aus Zelten, sondern aus festen, wenn auch ärmlichen Häusern) in

Jordanien, im Libanon, in Syrien im Gaza-Streifen und im Westjordanland (im Sechs-Tage-Krieg 1967 von Israel besetztes Gebiet). Die Größe der Lager variiert erheblich.

Gegründet wurde das Hilfswerk von der UN-Generalversammlung im Dezember 1949, um den Flüchtlingen Nothilfe zu leisten, Arbeitsbeschaffungsprogramme durchzuführen sowie mit den Regierungen der betroffenen Staaten Maßnahmen für die Zukunft zu erarbeiten. Für die Flüchtlinge ist das Hilfswerk heute der größte Lieferant für Leistungen in den Bereichen Gesundheit, Bildung sowie Soziales. Da die Flüchtlingsfrage bis heute nicht gelöst ist, wird das Mandat von UNRWA immer wieder verlängert. Die Organisation unterhält Büros in Amman (Jordanien), Beirut (Libanon), Damascus (Syrien), Ost Jerusalem (West Bank), and Gaza Stadt (Gaza Streifen). Der Sitz ist in Gaza und Amman. Vor Ort beschäftigt das Hilfswerk ca. 24.000 Gebietskräfte, hauptsächlich palästinensische Flüchtlinge sowie knapp über 100 reguläre von den UN bezahlte Mitarbeiter/innen. Die amtierende Generalkommissarin ist die Amerikanerin Karen Koning Abu Zayd.

Zur Finanzierung seiner Tätigkeit ist UNRWA zu 93% auf freiwillige Beiträge der Staaten angewiesen. Wie andere UN-Organisationen auch muss UNRWA bei seiner Arbeit somit auch immer die Interessen der Geber im Blick haben. Die größten sind in diesem Fall die USA, die EU sowie einige EU-Mitgliedsstaaten.

Die Verwaltung der Lager liegt in der Hand der Flüchtlinge selbst, die polizeilichen Aufgaben obliegen der Regierung des Staates auf dessen Territorium sich das Lager befindet. Je nach nationaler Interessenlage hinsichtlich der Palästinenser variiert die Sicherheitslage in den Lagern.

Frauen und humanitäre Hilfe

Effektive humanitäre Hilfe muss die ungleiche gesellschaftliche Rolle von Männern und Frauen in den Zielländern berücksichtigen. Einer Statistik des WFP zufolge sind sieben von zehn hungernden Menschen auf

der Welt Mädchen und Frauen. Da diesen in vielen Teilen der Welt ein geringerer Wert zugestanden wird als Männern, müssen die Hilfsorganisationen dafür Sorge tragen, dass sie die Nahrungsmittelhilfe auch tatsächlich erhalten. Aus diesem Grund verteilt das WFP ca. 80% aller Nahrungsmittelhilfen direkt an Frauen und Mädchen („Focus on Women“). Für alle UN-Hilfsorganisationen und die Partner-NGOs hat das IASC im Mai 1999 ein Grundsatzpapier verabschiedet, in dem es heißt, dass die Gleichheit der Geschlechter sowie der gleiche Schutz der Menschenrechte bei Männern und Frauen im Bereich der humanitären Hilfe und friedensaufbauenden Maßnahmen sicherzustellen sei. Besonderer Wert soll darauf gelegt werden, dass die Menschenrechte der Frauen nicht verletzt werden.

Probleme, Grenzen und Herausforderungen

Humanitäre Hilfe für Menschen in Notsituationen ist heute wesentlich abhängig von der Medienaufmerksamkeit. Überspitzt formuliert findet eine humanitäre Krisensituation in unserer Wahrnehmung nur dann statt, wenn es von ihr auch ausdrucksstarke Fernsehbilder gibt. Wie wir mit Krisen umgehen, d.h. wie viel Zivilgesellschaft, Wirtschaft und staatliche Stellen zu geben bereit sind, hängt in hohem Maße davon ab, worüber das Fernsehen berichtet. Zum Beispiel sind, im Gegensatz zu den 82,6% der von den UN geforderten Summe für die Opfer des Tsunamis im Indischen Ozean, für einen parallelen Aufruf für Burundi und Eritrea bis Ende April 2005 nur ca. 8% der erbetenen Summe bei den UN eingegangen. Beide Länder kamen in der Fernseh- und Zeitungsberichterstattung der letzten zwölf Monate kaum vor.

Aber nicht nur die mangelnde Aufmerksamkeit und die manchmal schleppenden Überweisungen der Staaten stellen die UN-Hilfsorganisationen vor Probleme, sondern auch die zunehmende Zweckbindung der Beiträge. Das heißt, dass Staaten ihre Beiträge nur zur Durchführung konkreter Projekte zur Verfügung

stellen und der Anteil, welcher für die laufenden Kosten der Organisationen bestimmt ist (Personal, technisches Gerät, etc.), immer geringer wird. So bestand z.B. das UNICEF-Budget im Jahr 2003 bereits zu 57% aus diesen zweckgebundenen Beiträgen.

Trotz der straffen Strukturen des OCHA und der besten Planung stößt die humanitäre Hilfe in komplexen Notsituationen an ihre Grenzen. Wenn staatliche Strukturen und Autorität kaum oder gar nicht vorhanden sind, wie im Kongo oder in Somalia, sind die Hilfsorganisationen auf das Wohlwollen der regionalen und lokalen Machthaber (warlords) angewiesen, um ihrer Arbeit nachgehen zu können. Sowohl für die Organisationen der UN als auch für die NGOs bedeutet dies, dass sie sich mit den jeweiligen Machthabern arrangieren müssen. Es kann auch passieren, dass Hilfstransporte überfallen werden oder eine Art „Wegezoll“ bezahlt werden muss, um eine Straße ungehindert benutzen zu können oder überhaupt Zugang zu den Bedürftigen zu bekommen. Dies alles kann dazu beitragen, dass der Konflikt sogar noch verlängert wird.

Die Hilfsorganisationen können unbeabsichtigt aber auch selber Probleme schaffen, vor allem auf wirtschaftlichem Gebiet. Die Organisationen zahlen Mieten für ihre Unterkünfte und kaufen, soweit dieses möglich ist, Material vor Ort ein. Dies trägt dazu bei, den Menschen Einkommensquellen zu verschaffen. Volkswirtschaftlich betrachtet wirkt sich dies jedoch auch negativ aus, da es durch die zusätzliche Nachfrage und Finanzkraft der Hilfsorganisationen zu lokalen/regionalen Marktverzerrungen und steigenden Lebenshaltungskosten kommen kann.

Aufgrund der Erfahrungen aus dem Tsunami-Einsatz beschloss die Weltgesundheitsversammlung der WHO Ende Mai 2005 unter anderem den Aufbau eines Netzwerks von Experten/innen, um künftig besser die psychologischen Traumata der Opfer behandeln zu können. Außerdem soll es feste Verfahren für den Umgang mit massenhaften Todesopfern geben. Die WHO soll zudem den Einsatz

freiwilliger Ärzte/innen, Schwestern und Pfleger besser koordinieren. Großer Wert wird in der Resolution auch auf die speziellen medizinischen Bedürfnisse von Frauen gelegt. Besondere Priorität sollen daher zukünftig die gynäkologische Behandlung, die Geburtshilfe sowie die besonderen Bedürfnisse junger Mütter haben. Des Weiteren sollen ein internationales Netzwerk von Pathologen aufgebaut sowie einheitliche Identifikationsstandards für Leichen erarbeitet werden. Allgemein wurde darüber hinaus eine verbesserte zivil-militärische Zusammenarbeit angeregt. Die Hilfsorganisationen befürchten jedoch, ihre neutrale Stellung zu verlieren, wenn sie mit dem Militär zusammenarbeiten.

An ihre Grenzen stößt die humanitäre Hilfe auch, wenn Krisen durch schlechte Regierungsführung verschlimmert oder erst hervorgerufen werden. So verkaufte z.B. Malawi ohne zwingenden Grund seine für Notfälle wichtigen „strategischen“ Maisvorräte nach Kenia mit dem Resultat, dass es im eigenen Land 2002 zu einer Hungerkrise kam und in Kenia die Bauern unter einem Verfall des Maispreises litten. In Simbabwe kam die Landwirtschaft durch die Vertreibung der weißen Großgrundbesitzer nahezu völlig zum Erliegen. Zudem gelangen die über die Regierung abzuwickelnden Hilfslieferungen fast nur in Gebiete, in denen die Anhänger von Präsident Robert Mugabe leben. So wird Hunger zur Waffe. Mit dem, was die Menschen tun können, um die Folgen von Katastrophen zu lindern, beschäftigte sich zuletzt im Januar 2005 eine UN-Konferenz im japanischen Kobe. Dort wurde u.a. festgehalten, dass jeder Staat die Hauptverantwortung dafür trage, auf seinem Territorium effektive Maßnahmen zu treffen, um die Katastrophenrisiken zu reduzieren und seine Bevölkerung zu schützen. Durch Krisenprävention können Unglücke zwar nicht immer verhindert, deren Folgen jedoch meistens gemildert werden – z.B. durch Erdbebenfrühwarnsysteme, sicheres Bauen und Hochwasserschutz.

Literatur und Links

- Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe (AGEH) e.V. (Hrsg.): *Contacts*, Heft 1/2005
- Debiel, Tobias/Nuscheler, Franz (Hrsg.): *Der neue Interventionismus: Humanitäre Einmischung zwischen Anspruch und Wirklichkeit*, Bonn 1996.
- Enloe, Cynthia H.: *Gender and Politics*, in: Krieger, Joel (Hrsg.): *The Oxford Companion to Politics of the World*, New York, Oxford 1993, S. 335–341.
- Holderbaum, Klaus: *Humanitäre Hilfe als nationale und internationale Herausforderung*, in: *Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften*, Heft 1/1996, S. 11-16.
- Reinhard, Dieter: *Unvermeidliche Politisierung der humanitären Hilfe – Neuere Entwicklungen im Verhältnis von humanitärer Hilfe und internationaler Politik*, in: *Vereinte Nationen*, Heft 1/1999, S. 11-15.
- Swamy, Gita: *Humanitäre Hilfe*, in: Volger, Helmut (Hrsg.): *Lexikon der Vereinten Nationen*, München 2000, S. 233-239.
- UNICEF(Hrsg.): *Annual Report 2003*, New York, 2004.

-
- www.un.org
(United Nations)
 - www.icrc.org
(International Committee of the Red Cross)
 - <http://ochaonline.un.org>
(Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)
 - www.reliefweb.int
(Informationsplattform des OCHA zur humanitären Hilfe)
 - www.care.de
(CARE International Deutschland)
 - www.aerzte-ohne-grenzen.de
(Ärzte ohne Grenzen)
 - www.oxfam.de
(Oxfam Deutschland)
 - www.thw.de
(Technisches Hilfswerk)
 - www.food-force.com
(Computerspiel des WFP, in dem eine Hungersnot bekämpft werden muss)

Publikationen der Vereinten Nationen und ihrer Sonderorganisationen können über den UNO-Verlag bezogen werden. Am Hofgarten 10, 53113 Bonn, bestellung@uno-verlag.de

Text: Sascha Koos

Redaktion: Ulrich Keller,
Mattis Hahn

Stand: Juni 2005