



Humanitäre Hilfe und vergessene Katastrophen

UN-Weltgipfel und neue Finanzierungsmechanismen

Dieter Reinhardt / Claudia Rolf

1/2006



Institut für Entwicklung und Frieden

Einleitung

Auf dem „UN-Weltgipfel“ haben sich im September 2005 über 170 Regierungs- und Staatschefs in New York feierlich zu der gemeinsamen „Verantwortung für den Schutz der Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit“ bekannt.¹ In der internationalen Politik ist die Bereitschaft, feierlich humanitäre Ziele zu proklamieren, größer als die kollektive Bereitschaft entsprechend zu handeln. Der politische Stellenwert einiger Krisenregionen ist bei den Geberregierungen so gering, dass kein Interesse besteht, eine Konfliktlösung intensiv zu unterstützen. In einigen Fällen werden noch nicht einmal ausreichend Ressourcen der humanitären Hilfe zur Verfügung gestellt. Die internationalen Mechanismen dieser Hilfe, also der Versorgung von Opfern von Gewaltkonflikten und Naturkatastrophen mit überlebenswichtigen Gütern und ihrem Schutz vor weiterer Verfolgung, sind ineffizient und teilweise chaotisch.

Im Folgenden werden die Gründe für die extremen Schwächen dieser Mechanismen, insbesondere der Finanzierung der Hilfe, erläutert. Innerhalb des UN-Systems existieren allerdings Strukturen, deren Ausbau einige Mängel dieser Mechanismen beseitigen könnte.

„Ground Zero“ der Humanität und vergessene Krisen

Die aktuellen Krisen- und Konfliktgebiete konzentrieren sich auf zwei Großregionen. Der eine Konfliktgürtel umfasst den Nahen Osten, Irak, Iran, Afghanistan und Pakistan. Im zweiten Konfliktgürtel liegen der Sudan, die Zentralafrikanische Republik, die Länder am Horn von Afrika, die Demokratische Republik Kongo (DR Kongo) und andere Länder der Region der Großen Seen. Sowohl die jeweiligen lokalen und internationalen Ursachen und der Verlauf der Konflikte, als auch die Bereitschaft von Staaten und internationalen Organisationen, ausreichend Hilfsressourcen zur Verfügung zu stellen und mit zivilen oder militärischen Mitteln zu intervenieren, unterscheiden sich sehr stark voneinander. Der politisch-geostrategische Stellenwert, nationalstaatliche Interessen und die jeweilige Medien-

¹ UN Generalversammlung 2006: Ergebnis des Weltgipfels 2005, A/Res/60/1, Resolution vom 16. Mai 2005, para 138, <http://www.un.org/Depts/german/gv-60/band1/ar60001.pdf> (29.11.06).

präsenz entscheiden über die Geschwindigkeit, die Art und den Umfang der internationalen Reaktion, und nicht der objektive Bedarf der Notleidenden.

Die Zahl der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen, die von ihrem Heimatort flüchten, auf ihrer Flucht aber nicht die Landesgrenze überschreiten, ist weltweit leicht zurückgegangen, dagegen der von Naturereignissen Betroffenen leicht gestiegen (vgl. Kasten 1).

Kasten 1: Geschätzte Eckdaten

- Die Zahl der Flüchtlinge betrug 10,6 Mio. (2002), 9,67 Mio. (2003) und 9,2 Mio. (2005). Die Zahl der Binnenvertriebenen fiel ebenfalls leicht von 25 Mill. (2004) auf 23,7 Mio. Ende 2005. Die Hälfte dieser Vertriebenen lebt in der Demokratischen Republik Kongo, im Sudan, in Kolumbien und in Uganda.

(Quelle: UN-Flüchtlingskommissar A. Guterres 2006 in: UN News, 6.10.2006, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=20162&Cr=&Cr1=> (29.11.06). Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC), in: <http://www.internal-displacement.org/> (Stand 31.11.06)

- Die Anzahl der Naturkatastrophen stieg weltweit leicht von 381 (2003) auf 396 (2004) an. Ohne die Opfer des Tsunami einzubeziehen, dessen Folgen beispiellos waren, sank die Anzahl der Toten durch diese Katastrophen von 86.395 (2003) auf 18.109 (2004). Auch die Anzahl der direkt Betroffenen sank von 258 Mio. (2003) auf 136 Mio. (2004). Die Anzahl und Umfang von Naturkatastrophen - u.a. in Folge der Klimaveränderung und der Entwicklung von Mega-Städten – werden aber zunehmen.

(Quelle: Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED): "EM-DAT the International Disaster Database", <http://www.em-dat.net/index.htm> (30.11.06); ECHO Aid Strategy 2005, December 2004, <http://ec.europa.eu/echo> (30.11.06).

**Ansteigen der Zahl
der Naturkata-
strophen**

Die humanitären Organisationen innerhalb und außerhalb des UN-Systems und das humanitäre Büro der EU-Kommission ECHO veröffentlichen regelmäßig Listen der *vergessenen humanitären Krisen* und Katastrophen. Das politische Interesse der wichtigsten Geberregierungen an einer Konfliktlösung und die Bereitschaft, ausreichend humanitäre Ressourcen zur Verfügung zu stellen, sind in diesen Fällen sehr gering oder fehlen völlig (vgl. Kasten 2). Der amtierende UN-Untergeneralsekretär und Nothilfe Koordinator Jan Egeland beklagt regelmäßig vor der internationalen Presse, dass für diese Krisen zu wenig Hilfsressourcen bereitgestellt werden. Ende 2006 seien erst knapp zwei Drittel der sich auf das gesamte Jahr beziehenden humanitären UN-Spendenappelle finanziert worden. Er bezeichnete die

DR Kongo als „Ground Zero for humanity“. „Nirgendwo sonst in der Welt haben mehr Menschen ihr Leben in einem Krieg verloren und sind stärker vergessen worden, als in der Region der Großen Seen.“² Vier Millionen Kongolesen sind seit 1998 durch direkte oder indirekte Auswirkungen der bewaffneten Konflikte, durch Vertreibung, Unterernährung und Krankheiten gestorben. 1,6 Millionen Einwohner sind Binnenvertriebene, in den Nachbarländern leben 420.000 kongolesische Flüchtlinge.³ Nach Angaben des UN-Generalsekretärs sterben in der DR Kongo täglich 1200 Einwohner durch direkte und indirekte Auswirkungen der Gewaltkonflikte.⁴ Auch der Sudan zählt zu den vergessenen Krisengebieten. Durch die direkten und indirekten Auswirkungen des Konflikts wurden seit 2003 in der Provinz Darfur 200.000 bis 300.000 Sudanesen getötet, über 2 Millionen Einwohner wurden zu Binnenvertriebenen, in das Nachbarland Tschad sind 210.000 Sudanesen geflüchtet.

Kasten 2: „Forgotten Crises“

Als „vergessene Krisen“ bezeichnet das humanitäre Büro der EU-Kommission (European Commission Humanitarian Office – ECHO) Krisen mit einem hohen Bedarf an humanitärer Hilfe, für die sich „die Geber nicht ausreichend interessieren“. Zu den am „meisten vernachlässigten vergessenen Krisen“ zählt ECHO folgende:

Afrika: Uganda, Somalia, Flüchtlinge aus der Westsahara in Algerien
Asien: Myanmar, Nepal, Indonesien, Flüchtlinge aus Myanmar in Thailand
Europa: Tadschikistan, Tschetschenien

(Quelle: European Commission Dezember 2004, ECHO Aid Strategy 2005) Brüssel)

**Extrem
ungleiche
Verteilung
humanitärer
Ressourcen**

Im Gegensatz zu den *vergessenen Krisen* berichteten die internationalen Medien im Jahr 2005 intensiv über die Tsunami-Katastrophe, bei der in Südostasien und in Südasien ca. 250.000 Einwohner starben, und über das Erdbeben in Pakistan mit ca. 80.000 Todesopfern. Für die Tsunami-Opfer wurden umfangreiche staatliche und private Hilfsressourcen zur Verfügung gestellt und ein Rekordbetrag an Nichtregierungsorganisationen (NRO) privat gespendet. Die kongole-

2 OCHA 2006: Emergency Relief Coordinator Briefs Press in Nairobi, Press Release 12. 09.06, <http://ochaonline.un.org/DocView.asp?DocID=4975> (28.11.06).

3 Ebda.

4 Vgl. UN General Assembly 2006: Strengthening of the coordination of emergency humanitarian assistance, Report of the Secretary General 2. Juni 2006: para 49 und 59.

sischen Opfer erhielten 2005 pro Person jedoch nur ein Zehntel der Hilfe, die ein Tsunami-Opfer erhalten hat.⁵

Die OECD-Regierungen gaben 2005 für internationale Hilfsmaßnahmen insgesamt 106 Mrd. US-Dollar aus, davon wurden 93,4 Mrd. US-Dollar für die Entwicklungshilfe und 12,6 Mrd. US-Dollar für die humanitäre Hilfe verwendet. Zum Vergleich: Die Verteidigungshaushalte der NATO-Staaten umfassten 2005 über 600 Mrd. US-Dollar.⁶ Insgesamt wurden 2005 ein Drittel mehr für Hilfsmaßnahmen als im Jahr 2004 zur Verfügung gestellt. Dieser Anstieg geht überwiegend auf die Schuldentilgung für den Irak und Afghanistan zurück, die die OECD als Entwicklungshilfe definiert. Der Anstieg der humanitären Hilfe ist Folge der umfangreichen Hilfsmaßnahmen nach der Tsunami-Katastrophe und dem Erdbeben in Pakistan. Die OECD schätzt, dass im Jahr 2006 die Mittel der staatlichen Entwicklungshilfe und der humanitären Hilfe deutlich unter dem Niveau von 2005, aber über dem Niveau vor 2005 liegen werden.⁷

**Anstieg der
humanitären
Hilfe der OECD-
Staaten auf 12
Mrd. US-Dollar**

Fast alle OECD-Staaten haben sich 2003 auf einer Konferenz in Schweden auf Prinzipien der humanitären Geberpolitik (*Good Humanitarian Donorship*) verständigt: Der Kernsatz lautet: „Verteile humanitäre Hilfe entsprechend des existierenden Bedarfs.“⁸ Dieses Prinzip ist auch im humanitären Völkerrecht, insbesondere in den vier Genfer Konventionen, kodifiziert. Regelmäßig weisen die Generalversammlung und der Sicherheitsrat auf die „Grundsätze der Neutralität, der Menschlichkeit, der Unparteilichkeit und der Unabhängigkeit für die Gewährung der humanitären Hilfe“ hin. „Unabhängigkeit“ definiert die Generalversammlung als die „Loslösung humanitärer Ziele von den politischen, wirtschaftlichen, militärischen oder sonstigen Zielen, die ein Akteur im Hinblick auf ein Gebiet haben kann“.⁹ Die Politik der Geberegierungen verstößt jedoch täglich gegen diese Prinzipien und Grundsätze.

5 Vgl. Ebd.: para 59.

6 Vgl. SIPRI 2005: World and regional military expenditure estimates 1988 – 2005. http://www.sipri.org/contents/milap/milex/mex_wnr_table.html (29.11.06). Ende September 2006 verabschiedete der Kongress der USA einen Verteidigungshaushalt über 436 Mrd. US-Dollar, 70 Mrd. US-Dollar sind für „military emergencies“, insbesondere für den Irak und Afghanistan, bewilligt worden.

7 Die OECD-Regierungen gaben 2001 für staatliche Entwicklungshilfe 48,9 Mrd. US-Dollar, 2002 52,7 Mrd. US-Dollar und 2003 55,1 Mrd. US-Dollar aus. Für humanitäre Hilfe lauten die Zahlen 2001 5,7 Mrd. US-Dollar, 2002 5,6 Mrd. US-Dollar und 2003 6,9 Mrd. US-Dollar; vgl. dazu Development Initiatives (Hg.) 2005: Global Humanitarian Assistance Update 2004-05, London 2005, S. 5f.

8 OECD/DAC 2003: Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship, Stockholm, 17.06.2003, 6. Prinzip, <http://www.reliefweb.int/ghd/outreach.html> (30.11.06).

9 UN Generalversammlung 2006: Resolution vom 8. März 2006, A/Res/60/124.

Eine wesentliche Voraussetzung, den Opfern in den vergessenen Krisen mehr humanitäre Ressourcen zur Verfügung zu stellen, ist der Aufbau eines neuen internationalen humanitären Finanzierungssystems. Die Schwierigkeiten dabei sind enorm, denn Finanzierungsfragen sind auch im humanitären Bereich sensible politische Fragen.

Struktur, Herausforderungen und Schwächen des internationalen Hilfssystems

Das System der internationalen humanitären Hilfe basiert auf keinem Masterplan. Auslöser für einschneidende Veränderungen waren große Katastrophen, die schubweise internationale Reformdebatten auslösten und die schrittweise zu neuen Strukturen führten. Von einem System, das über Ansätze eines globalen Koordinationsmechanismus auf der Ebene des UN-Systems verfügt, kann erst seit 1991 gesprochen werden. Es hat sich in drei Phasen entwickelt: Nach der Flüchtlingskatastrophe im unmittelbaren Anschluss an den 2. Golfkrieg 1991, nach dem Völkermord in Ruanda 1994 und der darauf folgenden Flüchtlingskatastrophe in der Region der Großen Seen und nach der Tsunami-Katastrophe in Asien Ende 2004.

Die UN-Generalversammlung beschloss 1991, ein Büro für die Koordination humanitärer Angelegenheiten (*Office for the Coordination of Humanitarian Affairs/OCHA*) innerhalb des UN-Generalsekretariats einzurichten und einen leitenden UN-Nothilfe Koordinator für die internationale humanitäre Hilfe zu ernennen.¹⁰ OCHA ist auch für die Etablierung lokaler Koordinationsmechanismen in den Katastrophengebieten und für den Ausbau humanitärer Informationssysteme, wie z.B. dem Internetportal *Reliefweb*, verantwortlich. Es ist seit 1991 ebenfalls zuständig für die schnelle Erstellung von Bedarfsanalysen, die Etablierung eines internationalen humanitären Finanzierungsmechanismus (*Consolidateds Appeal Process/CAP*), die Verwaltung des humanitären UN-Nothilfefonds (*Central Emergency Response Fund/CERF*) und für vertragliche Regelungen über die Unterstützung humanitärer Hilfsorganisationen durch Armeen der NATO-Staaten und anderer Staaten. Der Nothilfe Koordinator leitet auch das 1991 gegründete humanitäre ständige Komitee (*Inter Agency Standing Committee/IASC*), der alle UN-Hilfsorganisationen, Vertreter der Föderation der Rote Kreuz und Rote Halbmond Gesellschaften, der drei

Historische
Grundlagen der
humanitären UN-
Mechanismen

6

10 Zunächst hieß dieses Büro "Department of Humanitarian Affairs (DHA)". 1998 wurde es reorganisiert und in "Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)" umbenannt.

größten humanitären NRO-Netzwerke der USA und der EU sowie seit einigen Jahren auch die Weltbank angehören. Diese Institutionen prägten bis vor kurzem die Koordinationsmechanismen des humanitären Systems. Sie sind allerdings nicht in der Lage, die wichtigsten Strukturprobleme der humanitären Hilfe zu beheben.

Die Generalversammlung reagierte 1991 auf eine chaotische internationale humanitäre Hilfsaktion nach dem Flüchtlingsdrama im Nordirak nur mit einem halbherzigen Aktionismus. Einerseits wurden ehrgeizige Ziele proklamiert und neue Mechanismen und administrative Einheiten eingerichtet, denen die Aufgabe übertragen wurde, diese Ziele zu erreichen. Andererseits wurden ihnen aber weder die dafür notwendige administrative Macht noch ausreichend Ressourcen zur Verfügung gestellt. So wird z.B. nur etwa 10% des ca. 110 Mil. US-Dollar umfassenden Jahresbudgets von OCHA regelmäßig aus dem regulären Haushalt der UN finanziert; 90% des Budgets werden durch jährlich schwankende freiwillige Leistungen einzelner Staaten aufgebracht. In der Realität bestimmen nicht diese UN-Instanzen, sondern die wichtigsten Geberregierungen, insbesondere die Hilfsagentur USAID der US-Regierung und die EU-Regierungen, ob, wo und zu welchem Zeitpunkt humanitäre Hilfe geleistet wird.

Hilfsorganisationen waren und sind häufig nicht in der Lage, schnell auf wechselnde Krisentypen und Katastrophenabläufe und die damit verbundenen veränderten Bedürfnisse von Notleidenden zu reagieren. Kofi Annan weist regelmäßig in seinen Jahresberichten über die Verbesserung der Koordination der internationalen humanitären Hilfe oder auch in seinem Bericht „In größerer Freiheit (In Larger Freedom)“ auf die Ursachen der Strukturprobleme der humanitären Hilfe hin.¹¹ Er kritisiert das politische Desinteresse vieler Geberstaaten, sich in bestimmten Gebieten stärker humanitär zu engagieren. Durch eine intensive internationale Diplomatie und eine zivil-militärische Kooperation im Rahmen von Friedens- und Stabilisierungsmissionen innerhalb und außerhalb des UN-Systems könnten Krisen und Konflikte verhindert bzw. früher beendet werden. Zu den Strukturproblemen zählen

- die humanitäre Unterversorgung der vergessenen Konflikte und Notstandsgebiete,
- die mangelnde Frühwarnung und Prävention,
- die große Abhängigkeit der jeweiligen Hilfsmaßnahmen von der Medienpräsenz,

**Zu wenig
Ressourcen für
große Ziele**

**Konstruktionsfehler
und bürokratische
Asymmetrien**

11 Vgl. UN Generalsekretär 2005: In größerer Freiheit: Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle, A/59/2005, 21. März 2005: 56f.

**Unvollständige
OECD-Statistiken -
politisch motiviert**

- der mangelnde Zugang zu den betroffenen Gebieten und
- die fehlende Sicherheit der Angestellten humanitärer Hilfsorganisationen.

Einige Regionalorganisationen, wie z.B. die African Union, sind nicht in der Lage, in Absprache mit den etablierten UN-Mechanismen regional eigenständige Koordinationsmechanismen aufzubauen. Der Versuch von OCHA, weltweit, zeitnah und differenziert die staatliche bilateral und multilateral eingesetzte humanitäre Hilfe der Geberländer statistisch zu erfassen, wird von den OECD-Geberregierungen nur sehr zögerlich unterstützt. Ein weiteres ungelöstes Problem ist die rasche Zunahme neuer privater humanitärer Hilfsorganisationen, die sich Koordinationsmechanismen häufig entziehen.

**Ausbau der
multilateralen
Finanzierungs-
mechanismen**

Eine der wichtigsten Voraussetzungen, um auf Notsituationen angemessen reagieren zu können, ist der Umbau des internationalen humanitären Finanzierungssystems. Ein erster Schritt wäre die Herstellung von Transparenz über die tatsächlichen staatlichen humanitären Aufwendungen. Sie ist eine unverzichtbare Voraussetzung, um eine angemessene regionale und sektorale Verteilung der Ressourcen sicherzustellen. Die OECD-Regierungen können sich trotz mehrjähriger Bemühungen des Sekretariats des OECD-Komitees für Entwicklung (Development Assistance Committee/DAC) nicht auf eine gemeinsame Definition der humanitären Hilfe verständigen. Damit fehlt eine wichtige Voraussetzung für die korrekte Erfassung der Geldströme, für die Analyse der tatsächlichen Umwidmung von Entwicklungshilfe zu humanitärer Hilfe und zur Verhinderung ‚kreativer‘ staatlicher Buchführung und Budgetpolitik.

In einem zweiten Schritt müsste der Anteil derjenigen staatlichen humanitären Hilfe deutlich erhöht werden, die in das von OCHA organisierte System der konsolidierten UN-Spendenappelle (CAP) eingespeist wird. Stattdessen erhöht sich der Anteil der bilateralen Hilfe, die außerhalb der Spendenappelle von den Geberregierungen direkt an andere Regierungen, NRO oder zweckgebunden an UN-Hilfsorganisationen weitergeben wird. Im Jahr 2004 betrug der Anteil dieser Hilfe 80% und 2005 75% der gesamten staatlichen humanitären Hilfe.¹² Eine Ausnahme stellt die Politik des humanitären Büros der

12 Vgl. Development Initiatives 2006: Paper D, Report by Development Initiatives on GHD indicators 2004 and 2005, www.goodhumanitarianandonorship.org/Good%20Humanitarian%20Donorship%20Initiative%20Annual%20Report%202006.doc (31.11.06). Vgl. auch Development Initiatives 2005: Global Humanitarian Assistance Update 2004-05, London: 10f. In den OECD-Statistiken werden zur „bilateralen“ humanitären Hilfe nicht nur die direkte Unterstützung lokaler Regierungen und NRO, sondern auch zweckgebundene Spenden an UN-Organisationen gezählt.

EU Kommission (ECHO) in der DR Kongo dar. Im Jahr 2006 wurden erstmals in einem Land keine EU-Mittel bilateral vergeben, sondern alle im Rahmen der UN-Spendenappelle eingesetzt.¹³ Die bilaterale Form der Finanzierung ist extrem abhängig von der jeweiligen medialen Präsenz einer Katastrophe und der geostrategischen Bedeutung, die eine Katastrophe aus der Sicht der Geberregierungen hat. Ein effektives von der Vergabepolitik einzelner Staaten unabhängiges internationales Finanzierungssystem ist eine wesentliche Voraussetzung für humanitäre Organisationen, um auf Krisen schneller und angemessener reagieren zu können. Zahlreiche weitere Voraussetzungen müssen erfüllt sein. Falls Konfliktparteien diesen Organisationen den sicheren Zugang zu den Opfern nicht gewähren, müssen externe Akteure bereit und in der Lage sein, diesen Zugang sicherzustellen.

Die UN-Finanzierungsmechanismen

Welche verschiedenen finanziellen UN-Regulierungsmechanismen existieren und was sind ihre Schwächen? Zu den drei wichtigsten Instrumenten gehören die konsolidierten Spendenappelle (Consolidated Appeals Process/CAP), der finanzielle Berichtsservice (Financial Tracking Service/FTS) und der zentrale humanitäre Nothilfefonds (Central Emergency Response Fund/CERF). Welche Erfahrungen wurden mit diesen drei Mechanismen gesammelt?

Consolidated Appeals Process (CAP)

Der Prozess der konsolidierten Spendenappelle (Consolidated Appeals Process/CAP) wurde von der UN-Generalversammlung 1991 etabliert. Grundlage der vom OCHA-Büro in Genf international lancierten Spendenappelle ist häufig ein von UN-Organisationen, der Roten Kreuz-Bewegung und NRO gemeinsam für eine Krisenregion erarbeiteter humanitärer Aktionsplan (Common Humanitarian Action Plan/CHAP). Er stellt den humanitären Bedarf dar, entwickelt unterschiedliche Verlaufsszenarien einer Krise und legt Verantwortlichkeiten zwischen UN-Organisationen, der Roten Kreuz-Bewegung und NRO fest. Unmittelbar nach neuen Krisen werden so genannte *Blitz-Spendenappelle* (Flash Appeals) veröffentlicht. Anschließend folgt dann der eigentliche *konsolidierte Appell*. In ihm stellen die einzelnen

13 Vgl. OCHA 2006: Humanitarian Appeal 2007, Geneva: 5, <http://ochaonline.un.org/cap2005/webpage.asp?Site=pub07&Lang=en> (30.11.06).

Regional und sektoral: Fehlende Ressourcen für Hilfsmaßnahmen

Hilfsorganisationen Umfang und Art ihrer Projekte vor. Die meisten *konsolidierten Appelle* beziehen sich auf komplexe Notlagen in gewalttätigen Konfliktsituationen. Für große Naturkatastrophen werden in der Regel nur *Blitz-Spendenappelle* erstellt.

Diese Verfahren sollen sicherstellen, dass Geberregierungen einen Überblick über alle Projekte erhalten und eine ausgewogene Finanzierung der einzelnen Sektoren erfolgt. Geldgeber können einzelne Sektoren und Projekte von UN-Organisationen oder auch von NRO finanzieren. Der Finanzierungsumfang der einzelnen Appelle ist sehr unterschiedlich. Während z.B. 2005 der Spendenappell für Uganda zu 77% finanziert wurde, betrug der Anteil für die DR Kongo 65% und für die Zentralafrikanische Republik nur 35%. Bestimmte Sektoren, wie der Nahrungsmittelsektor, werden häufig ausreichend finanziert, während andere, wie z.B. die Wasseraufbereitung und sanitäre Einrichtungen, häufig unterfinanziert bleiben. OCHA ist es nicht möglich, eigenständig eine Umverteilung der bewilligten Mittel vorzunehmen, um eine regionale und sektorale Ausgewogenheit herzustellen. Alle Spendenappelle wurden im Jahr 2005 durchschnittlich zu 65% finanziert.¹⁴

Positiv ist, dass der Prozess der Spendenappelle eine Öffentlichkeit herstellt und zumindest partiell einen transparenten Überblick über den Gesamtbedarf, über den Bedarf in einzelnen Ländern und über das Geberverhalten ermöglicht. Dieser Prozess kann damit indirekt im Einzelfall die Geberpolitik beeinflussen.

Grundlagen für eine globale humanitäre Datenbank

Financial Tracking Service (FTS)

Die öffentlich zugängliche Datenbank *Financial Tracking Service (FTS)* wird von OCHA verwaltet. Sie versucht sämtliche international bewilligten staatlichen Mittel der humanitären Hilfe zu erfassen. Detailliert werden Finanzströme und Materialleistungen im Rahmen der UN-Spendenappelle (CAP) für gewaltsame Konflikte und Naturkatastrophen und im Rahmen des humanitären UN-Nothilfefonds (CERF) beschrieben (s.u.). Die Datenbank ermöglicht es, jederzeit den Finanzierungsstatus bestimmter Projekte, von Organisationen oder Sektoren zu überprüfen. Der *Financial Tracking Service* ist kein Instrument, das Mittel akquiriert, sondern dient ausschließlich dem Monitoring und der Schaffung von Transparenz. Erfasst werden al-

14 Während z.B. im CAP 2005 für die Elfenbeinküste der Nahrungsmittelsektor zu 100% finanziert worden war, wurden nur 5% des Projektsektors Wasser und sanitäre Einrichtungen finanziert (OCHA 2005: Humanitarian Appeal 2006, Geneva: 2ff.).

lerdings nur diejenigen Beiträge, die OCHA gemeldet werden. Der Umfang und die Qualität der gemeldeten Daten ist in den letzten Jahren jedoch gestiegen.¹⁵

Central Emergency Response Fund (CERF)

Der UN-Nothilfefonds *Central Emergency Response Fund (CERF)* wurde gemeinsam mit den UN-Spendenappellen 1991 etabliert. Er basiert auf freiwilligen Beiträgen der Geberregierungen und wird vom UN-Nothilfekordinator verwaltet. Der Fonds hatte die Aufgabe, Finanzierungslücken besonders in den ersten Phasen einer Krise zu verhindern.¹⁶ UN-Hilfsorganisationen sollten schnell und unbürokratisch ohne Zustimmung von einzelnen Geberländern Mittel aus diesem Fonds für Projekte in einem Katastrophengebiet einsetzen. Diese Ziele konnten jedoch nur sehr begrenzt erreichen werden. Zwischen 1991 und 2005 verfügte der Nothilfefond nur über maximal 50 Mill. US-Dollar. Die finanzielle Ausstattung des Fonds war viel zu gering. Entnommene Beträge wurden nur als Kredit bewilligt und mussten zurückbezahlt werden. Dies hatte zur Folge, dass Kredite erst dann in Anspruch genommen wurden, wenn UN-Hilfsorganisationen bereits Zusagen von Geberegierungen einer Refinanzierung der Kredite erhalten hatten. Dadurch reduzierte sich der eigentlich anvisierte Zeitgewinn. Außerdem führte dies Verfahren der Kreditvergabe dazu, dass Hilfsorganisationen über den Fonds vorfinanzierte Projekte nur in so genannten *high profile* Krisen durchführten, bei denen mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit später ausreichend Mittel für eine Rückzahlung des Kredits zur Verfügung standen. Der Fonds führte weder zu einer spürbaren Beschleunigung von Hilfsmaßnahmen, noch konnte er sicherstellen, dass mehr Mittel für vergessene Krisen eingesetzt wurden. Diese Mängel lösten eine Diskussion über die Reform des Nothilfefonds CERF aus.

**Gravierende
Konstruktionsfehler des
UN-Nothilfefonds**

Debatten über die Finanzierungsproblematik und Beschlüsse des UN-Weltgipfels 2005

In den letzten Jahren sind von humanitären Hilfsorganisationen, einzelnen OECD-Geberländern und vom UN-Generalsekretariat Initiativen zur Verbesserung der humanitären Finanzierungsmechanismen

15 Vgl. das Webportal zum Financial Tracking Service: <http://ocha.unog.ch/fts> (30.11.2006).

16 Vor dem März 2006 hieß der Fonds *Central Emergency Revolving Fund (CERF)*.

**Was ist ein
„robustes“
Finanzierungs-
system?**

entwickelt worden. Die großen Naturkatastrophen 2004/2005 führten zu einer Intensivierung der Debatte. Einige Initiativen wurden vom UN-Weltgipfel und von der Generalversammlung Ende 2005 aufgegriffen und leiteten einen Reformprozess ein. Sie enthalten einige positive Elemente, die aber weiterentwickelt werden müssen.

In einer im Auftrag der *Development Cooperation Ireland* der Regierung Irlands und des *UK Department for International Development* (DFID) der Regierung Großbritanniens erstellten Studie vom Juni 2005 schlugen die Verfasser eine wesentliche Erweiterung des UN-Nothilfefonds vor.¹⁷ OXFAM forderte im Oktober 2005 eine Aufstockung des UN-Nothilfefonds CERF auf 1 Mrd. US-Dollar,¹⁸ denn erst dann sei eine adäquate Reaktion auf humanitäre Notsituationen möglich – dieselbe Forderung hatte der UN-Generalsekretär in seinem Bericht „In größerer Freiheit“ vom März 2005 erhoben.¹⁹ Auch in seinem humanitären Jahresbericht 2005 befürwortete er einen erweiterten Fonds und einen „robusten“ Finanzierungsmechanismus, um eine adäquate, flexible, voraussagbare und berechenbare Finanzierung der Hilfe in vergessenen Krisen zu garantieren. Der Nothilfefonds solle nicht nur Kredite, sondern auch Zuschüsse vergeben.²⁰

Am 15. Dezember 2005 verabschiedete die UN-Generalversammlung per Akklamation eine Resolution,²¹ in der die Vorschläge eines erweiterten Nothilfefonds von Kofi Annan unterstützt werden, der sich jetzt allerdings nur für ein Budget von 500 Mio. US-Dollar aussprach. Im März 2006 nahm der neue Fonds offiziell seine Arbeit auf. Während der frühere Fonds lediglich Kredite vergab, soll der neue Fonds neben den bisherigen Krediten (*loan element*) in Höhe von 50 Mio. US-Dollar zusätzlich weitere 450 Mio. US-Dollar als Zuschüsse vergeben (*grant element*).²² Er würde damit über die zehnfache Kapazität seines Vorgängers verfügen. Es wurde beschlossen, ein aus zwölf Mitgliedern bestehendes CERF-Beratergremium zu gründen, das erstmals im Mai 2006 in New York tagte. Der UN-Nothilfe Koordinator ist erneut mit der Aufgabe der Verwaltung des Fonds beauftragt worden.

17 Vgl. Faint, Tony und Barnaby Willittis-King 2005: Study on Revised CERF Mechanism, Final report 15 June 2005, [http://www2.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/KKEE-6EVRQCQ/\\$FILE/CERF.pdf?OpenElement](http://www2.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/KKEE-6EVRQCQ/$FILE/CERF.pdf?OpenElement) (29.11.06).

18 Vgl. Oxfam 2005: Predictable funding for humanitarian emergencies: a challenge to donors, Oxfam Briefing Note, 24 October 2005.

19 Vgl. UN Generalsekretär 2005, a.a.O.: 57.

20 Vgl. UN Secretary-General 2005: Strengthening of the coordination of emergency humanitarian assistance of the United Nations, A/60/87 – E/2005/78, 23 June 2005: 19ff.

21 Vgl. UN General Assembly 2005: Resolution, 15 December 2005, A/RES/60/124.

22 Vgl. UN 2006: Establishment and Operation of the Central Emergency Response Fund (CERF), Secretary-General's Bulletin, 09.05.2006, ST/SGB/2006/10.

Ausdrücklich wird in der Resolution der Generalversammlung als Reformziel nicht nur eine schnellere Reaktion, sondern auch die Beendigung der Unterfinanzierung von Krisenregionen („underfunded crises“) genannt.

Eine Aufstockung der Fondsmittel würde die Arbeit der UN-Hilfsorganisationen erleichtern. Bis Ende 2006 wurden insgesamt ca. 275 Mio. US-Dollar in den Fonds eingezahlt. Die höchsten Beträge wurden von Großbritannien (70 Mio. US-Dollar), Schweden (41 Mio. US-Dollar) und Norwegen (30 Mio. US-Dollar) geleistet. Deutschland leistete bislang keinen finanziellen Beitrag.²³ Neben den traditionellen Geberstaaten werden auch andere Staaten, Stiftungen und andere private Akteure gebeten, dem Fonds Mittel zur Verfügung zu stellen. Die Zuschüsse und Kredite des Fonds können nach wie vor nur von UN-Hilfsorganisationen und der Internationalen Organisation für Migration (IOM) in Anspruch genommen werden. NRO verfügen über keinen direkten Zugang zum Fonds. UN-Hilfsorganisationen wickeln jedoch einen Großteil ihrer mit Fondsmitteln finanzierten Projekte über NRO ab.²⁴

Die Reform des Nothilfefonds ist ein Fortschritt, wichtige strukturelle Probleme bleiben jedoch ungelöst. Die Finanzierung des Fonds erfolgt nach wie vor auf freiwilliger Basis. Es bleibt abzuwarten, ob Geberregierungen ausreichend Mittel zur Verfügung stellen werden. Diese Freiwilligkeit ist eine Schwachstelle der Reform, die eigentlich Berechenbarkeit und Verlässlichkeit schaffen sollte. Der neue Fonds ist nach wie vor wenig attraktiv für bestimmte Geber, da jede freiwillige Bezuschussung des Fonds automatisch zunächst nur in das UN-System fließt. Dies ist eine Bevorzugung der UN-Organisationen, die nicht von allen potentiellen Gebern favorisiert wird und deswegen die Aufstockung möglicherweise erschweren könnte.

NRO haben in diesem Verfahren keine direkten Zugriffsmöglichkeiten. Auch das *Internationale Komitee des Roten Kreuzes* (ICRC) ist von der direkten Mittelvergabe ausgeschlossen, obwohl es einen völkerrechtlich festgeschriebenen herausragenden Status besitzt.

**Ein halbherziger
Schritt in die
richtige Richtung**

23 Vgl. UN Central Emergency Response Fund 2006: Pledges and Contributions 2006, as of 20. November 2006, <http://ochaonline2.un.org/Default.aspx?tabid=8693> (29.11.06).

24 Vgl. UN Secretary-General 2005: Improvement of the Central Emergency Revolving Fund, A/60/432, 20. October 2005: para 17 und 18.

Eckpunkte für ein verbessertes Finanzierungssystem

Die Reform des UN-Nothilfefonds ist ein Schritt in die richtige Richtung. Weitere Veränderungen sind aber notwendig, um einige grundlegende Schwächen des Finanzierungssystems der internationalen humanitären Hilfe zu beseitigen. In den Debatten der letzten Jahren sind die folgende Eckpunkte eines verbesserten Systems entwickelt worden:

- (1) Die von humanitären Organisationen und Kofi Annan vorgeschlagene weitere Aufwertung des UN-Nothilfefonds durch eine Aufstockung der Mittel auf eine Mrd. US-Dollar würde die Reaktionszeit verkürzen und die Unterstützung von Menschen in unterfinanzierten Krisen verbessern.
- (2) Der Nothilfefonds sollte nicht nur durch freiwillige staatliche Mittel, sondern schrittweise zunehmend aus dem regulären Haushalt der UN finanziert werden. Wichtige humanitäre Stiftungen und andere private Akteure sollten verstärkt in die Verwaltung des Nothilfefonds einbezogen werden, um einen Anreiz einer stärkeren privaten Förderung des Fonds zu schaffen.
- (3) Die ausschließliche Vergabe der Mittel des Nothilfefonds an UN-Organisationen ist zu beenden. Auch NRO und andere zivilgesellschaftliche Akteure sollten Zugang zu den Mitteln erhalten. Das humanitäre Büro des UN-Generalsekretariats (OCHA) setzt sich bereits dafür ein, dass aus den Fondsmitteln auch Projekte regionaler und lokaler staatlicher und halbstaatlicher Organisationen unterstützt werden.²⁵ Eine Erweiterung der Mittelvergabe sollte weiterhin der Kontrolle des UN-Nothilfekoordinators unterliegen.
- (4) Der *Financial Tracking Service* (FTS) sollte neben den Finanzströmen der UN-Spendenappelle (CAP) verstärkt auch den privaten Spendenfluss der NRO und Stiftungen dokumentieren. Das FTS könnte dann auch perspektivisch Daten internationalen Internet-Spendenportalen zur Verfügung stellen, in denen sich Stiftungen und private

25 Vgl. OCHA 2005: Humanitarian Response Review, August 2005, New York/ Geneva: 59.

Spender über Projekte informieren bzw. Stiftungen und NRO eigene Projekte vorstellen.

- (5) Der Anteil von zweckungebundenen staatlichen Mitteln, die im Rahmen der UN-Spendenappelle eingesetzt werden, sollte erhöht werden, um eine bedarfsgerechte Verteilung der Mittel auf einzelne Länder und Sektoren zu erleichtern.
- (6) Die OECD-Regierungen sollten sich endlich auf eine gemeinsame Definition der humanitären Hilfe verständigen. Dies würde die Aussagekraft sowohl der Statistiken des OECD-Komitees für Entwicklung (DAC) als auch des *UN-Financial Tracking Service/FTS* erhöhen.

Eine effektive Politik der humanitären Hilfe beinhaltet mehr, als rechtzeitig die richtigen Hilfsgüter von Punkt A nach B zu transportieren und zu verteilen. Sie umfasst auch eine aktive humanitäre Diplomatie, um einen besseren Schutz vor Verfolgung, den Zugang zu Notleidenden und die Gewährleistung eines sicheren Umfelds für humanitäre Hilfsorganisationen zu gewährleisten. Der beschriebene Umbau des Finanzierungssystems ist nur ein wichtiges Element einer umfassenderen Reform der Mechanismen der humanitären Hilfe. Ihre Ziele können nur erreicht werden, wenn die Politik der Geberregierungen, der Empfängerregierungen und Regionalorganisationen die im Völkerrecht festgelegte Verpflichtung umsetzt, Überlebende in Krisen- und Katastrophengebieten humanitär zu unterstützen und zu schützen.



Dipl.-Pol. Dieter Reinhardt, Wiss. Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft der Universität Duisburg-Essen, Associate Fellow am INEF.

Forschungsschwerpunkte:
UN-System, Staatsverfall, Humanitäre Hilfe

Kontakt: dieter.reinhardt@uni-due.de



Dipl.-Soz.-Wiss. Claudia Rolf, freiberufliche Projektkoordinatorin für die Heinrich-Böll-Stiftung in Berlin.

Forschungsschwerpunkte:
Demokratisierungsstrategien im Nahen und Mittleren Osten

Kontakt: clauderolf@web.de

Die Medienpräsenz, der politisch-geostrategische Stellenwert und nationalstaatliche Interessen entscheiden darüber, in welchem Umfang Überlebende von Katastrophen humanitäre Hilfe erhalten. Es existieren Ansätze eines globalen Systems der Erfassung der Finanzströme und der Steuerung der Hilfsressourcen unter der Leitung des UN-Generalsekretariats. Ihr Ausbau ist eine wichtige Voraussetzung für eine Verbesserung der Versorgung der Opfer und für die Etablierung eines funktionsfähigen Schutzsystems.

Das Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)

Das Institut wurde 1990 auf der Basis eines Kooperationsvertrages zwischen der Stiftung Entwicklung und Frieden, SEF und der Universität Duisburg-Essen gegründet und ist als eine Einrichtung des Fachbereichs Gesellschaftswissenschaften mit der Universität eng verbunden. Direktor des Instituts ist Prof. Dr. sc. pol. Tobias Debiel und Wissenschaftliche Geschäftsführerin ist Dr. rer. pol. Cornelia Ulbert.

Die Reihe INEF Policy Brief

In den INEF Policy Briefs werden wichtige aktuelle Ereignisse und Forschungsthemen in prägnanter Form aufgegriffen und im Hinblick auf politische Handlungsempfehlungen diskutiert. Sie erscheinen in unregelmäßigen Abständen.



Herausgeber:

© **Institut für Entwicklung und Frieden, INEF**

Geibelstraße 41 D - 47057 Duisburg

Phone +49 (203) 379 4420 Fax +49 (203) 379 4425

E-Mail: inef@uni-due.de

Homepage: <http://www.inef.de>

Layout design: Sascha Werthes, Jeanette Schade

Coverfotos: Jochen Hippler, Ulf Terlinden, Jeanette Schade



FACHBEREICH
GESELLSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

Dieter Reinhardt/Claudia Rolf: Humanitäre Hilfe und vergessene Katastrophen: UN-Weltgipfel und neue Finanzierungsmechanismen. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden (INEF Policy Brief 1/2006, Dezember)

ISSN 1863-9909