

 HEINRICH BÖLL STIFTUNG
DEMOKRATIE

E-PAPER

«Aus den Augen, aus dem Sinn» –
Flüchtlinge und Migranten an den
Rändern Europas

Globale Mangelwirtschaft

MARC ENGELHARDT

Eine Publikation der Heinrich-Böll-Stiftung, September 2016

Globale Mangelwirtschaft

verfasst von Marc Engelhardt

Inhaltsverzeichnis

Vorwort zur Reihe	3
Einleitung	5
Das Beispiel Syrien	5
Unter dem Minimum	7
Flucht aus der Perspektivlosigkeit	8
Betteln, hoffen, enttäuscht werden: Die UN-Hilfe und ihre Finanzierung	10
Ständige Unsicherheit als System	11
Sinkende Zahlungsmoral	13
Doppelte Versprechen und andere Verwirrungen	15
Überlastete Kontrolleure, erpresserische Geber und vergessene Krisen	17
Ausblick: Eine andere Finanzierung der globalen humanitären Hilfe	19
Der Autor	22
Impressum	22

Vorwort zur Reihe «Aus den Augen, aus dem Sinn» – Flüchtlinge und Migranten an den Rändern Europas

In der Hoffnung, die Zahl der irregulären Einreisen in die EU zu reduzieren, verstärkt die Europäische Union 2016 erneut ihr Grenzregime: Registrierzentren auf den griechischen Inseln, die Ausweitung militärischer Operationen auf dem Mittelmeer, das Abkommen mit der Türkei sowie Rückübernahmeabkommen mit den Maghrebstaaten sind die vielleicht wichtigsten Komponenten. Der Deal mit Ankara soll zudem zum Modell für weitere «Partnerschaften» des vorgelagerten Grenzschutzes rund um das Mittelmeer werden. Denn obwohl die Zahl von Menschen auf der Flucht weltweit steigt, setzen die 28 EU-Staaten weiter auf eine Senkung der Flüchtlingszahlen. Erreicht werden soll dieses Ziel durch verbesserte Sicherung der Außengrenzen und durch finanzielle wie politische Anreize für kooperierende Regierungen der Transitländer.

Ob die neu aufgelegte Doktrin der Grenzsicherung und Abschreckung aufgeht, bleibt jedoch fraglich. Zunächst einmal geht sie zulasten der Menschen auf der Flucht. Mit dieser Politik einher geht die schleichende Verabschiedung von international anerkannten rechtlichen Standards. An Schritten zur Ausweitung legaler Einreisemöglichkeiten hingegen mangelt es weiter, zumal die Verteilungsfragen innerhalb Europas nicht gelöst werden. Und auch wenn der EU-Türkei-Deal Kontingentslösungen vorsieht, bleibt unklar, unter wessen Beteiligung.

Migranten und Migrantinnen, die auf der Suche nach einem besseren Leben die gefährlichen Routen durch Afrika oder Asien wählen und sich Schleppern ausliefern um schließlich nach Europa zu gelangen, sind vielfach ohne Bleibechance.

Um angemessene Antworten auf die anhaltenden Bewegungen von Flüchtlingen und Migranten in Europas unmittelbarer Nachbarschaft zu finden, ist ein unvoreingenommener Blick über die Außengrenzen der Union hinweg nötig. Dazu will die E-Paper-Reihe «Aus den Augen, aus dem Sinn – Flüchtlinge und Migranten an den Rändern Europas» beitragen. Die Paper werfen zunächst einen kritischen Blick auf jene Mechanismen und Instrumente, mit denen die EU aktuell operiert. Diese Maßnahmen basieren auf einem fragilen Geflecht aus Kooperationen, die das ganze Vorhaben schnell zum Scheitern bringen könnten.

Zudem beleuchten die E-Paper Staaten, die bereits heute die Hauptlast des Krieges in Syrien schultern. Allein im Nahen und Mittleren Osten sind zwanzig der weltweit sechzig Millionen Menschen auf der Flucht. Aufnahmestaaten wie Jordanien oder der Libanon sind längst an den Grenzen ihrer politischen und ökonomischen Kapazitäten angelangt.

Die Schaffung stabilerer Verhältnisse in den Transitstaaten wie in den Herkunftsländern müsste den Menschen langfristig Perspektiven bieten, und das über die Floskel von der notwendigen Bekämpfung der Fluchtursachen hinaus. Neben humanitärer Grundversorgung gehören dazu auch Bildungsmöglichkeiten und der Zugang zum Arbeitsmarkt. Stattdessen wird Entwicklungszusammenarbeit zum Anreiz in der von Europas Interessen bestimmten Migrations- und Flüchtlingspolitik mobilisiert. Ein Abschied von dieser reaktiven und kurzsichtigen Herangehensweise hin zu einem humaneren und gleichsam wirkungsvolleren Vorgehen der EU ist dringend geraten.

Kirsten Maas-Albert Markus Bickel

Einleitung

Die dramatische Unterfinanzierung der für humanitäre Hilfe zuständigen UN-Organisationen gilt als wichtiger Grund für den Versuch Tausender nach Europa zu gelangen. Trotzdem bekommen die Helfer/innen nicht mehr Geld. 2016 wurde der Bedarf für humanitäre Hilfe alleine in Folge des Syrienkriegs auf 7,73 Mrd. US-Dollar geschätzt. Dem standen am 1. August nur 2,84 Mrd. US-Dollar an Zusagen gegenüber. Selbst solche Zusagen werden jedoch oft nicht eingehalten. Die Folge: Mangelwirtschaft und fehlende Planungssicherheit. Monatelang mussten syrischen Flüchtlingen Essensrationen gekürzt oder gestrichen werden, weil das Geld fehlte.

Wie kommt es, dass diejenigen, die Flüchtlingen beistehen sollen – allen voran das UN-Flüchtlingshilfswerk UNHCR, das Welternährungsprogramm WFP und die UN-Koordination für humanitäre Hilfe OCHA – chronisch unterfinanziert sind? Die Ursachen, so zeigt dieser Bericht, sind systemimmanent. Wer Hilfen zusagt, zahlt oft nicht; viele sagen nicht einmal Hilfen zu. Weil Hilfszusagen freiwillig sind, gibt es keine Druckmittel. Jedes Jahr müssen die Organisationen bei null beginnen und förmlich um Hilfen betteln. Interne Kontrollinstanzen sind überlastet, für die Medien inszenierte Gebergipfel stehen einem medialen Desinteresse hinsichtlich der Umsetzung der dort gemachten Versprechen gegenüber.

Gebraucht wird eine neue Finanzarchitektur, die an den Bedürfnissen jener ausgerichtet ist, die am wenigsten haben und den Schutz der Weltgemeinschaft brauchen. Planbarkeit und Zuverlässigkeit müssen dabei im Mittelpunkt stehen. Deutschland, als einer der weltweit wichtigsten Geber, muss dabei eine Vorreiterrolle spielen – auch aus politischem Eigeninteresse, um eine weitere globale Destabilisierung zu verhindern.

Das Beispiel Syrien

Es ist die größte Krise seit dem Zweiten Weltkrieg: Seit mehr als fünf Jahren versinkt Syrien im Bürgerkrieg. Fast 13,5 Millionen Syrer waren Mitte 2016 nach Angaben der UN-Koordination für humanitäre Hilfe (OCHA) auf Unterstützung angewiesen, unter ihnen sechs Millionen Kinder. 5,47 Millionen befanden sich in kaum zugänglichen Gebieten, 600.000 in 18 Gebieten, die unter Belagerung der syrischen Armee oder einer anderen

Kriegspartei waren[1]. 11,5 Millionen Syrer sind dringend auf medizinische Hilfe angewiesen, 12,1 Millionen auf Zugang zu Wasser und sanitärer Versorgung, 2,48 Millionen auf Nahrungsmittelhilfe. Zu den 4,8 Millionen syrischen Flüchtlingen im Ausland kommen 6,5 Millionen Flüchtlinge im eigenen Land, von denen viele bereits mehrfach geflohen sind.

Angesichts dieser dramatischen Lage rufen die Vereinten Nationen, die mit ihren Unterorganisationen das weltweit dichteste Netz humanitärer Hilfe unterhalten, seit Langem zu mehr Hilfe auf. OCHA legt jährlich den Global Humanitarian Overview und für Syrien den Humanitarian Response Plan[2] vor, in den alle Anforderungen von UN- und anderen Hilfsorganisationen einfließen. Der für 2016 vorliegende Plan beziffert den Bedarf auf 7,73 Milliarden US-Dollar. Bis Ende Juli waren davon erst 2,84 Milliarden US-Dollar, das sind 37 Prozent, zugesagt. Für 4,89 Milliarden US-Dollar, fast zwei Drittel des Bedarfs, lagen noch keine Zusagen vor.[3]

Das ist auch deshalb erschreckend wenig, weil bei einer medienwirksam inszenierten Geberkonferenz für Syrien im Februar 2016 in London laut UN-Generalsekretär Ban Ki Moon «die Rekordsumme von 10 Milliarden US-Dollar zugesagt wurde», davon «mehr als die Hälfte für 2016»[4]. Einzig der UN-Koordinator für humanitäre Hilfe, Stephen O'Brien, dämpfte schon damals die Feierlaune, indem er warnte, viele Versprechen seien im vergangenen Jahr nicht eingelöst worden. «Wir können das besser machen», so O'Brien in London. «Zeigen wir den Menschen in Syrien, dass wir ihre Partner sind und wir sie nicht vergessen haben. Lasst uns ihnen Hoffnung geben für die Zukunft und das schaffen, was wir noch nie geschafft haben: Einen Hilfsaufruf vollständig zu finanzieren.»[5] Doch ein halbes Jahr später sieht es aus, als wäre auch dieser Aufruf ungehört verhallt. Rasmus Egendal, der in der Zentrale des Welternährungsprogramms WFP in Rom für die Beziehungen zu den Gebern zuständig ist, sieht über die Jahre hinweg trotz des stetig wachsenden Geldbedarfs für humanitäre Hilfe eine negative Tendenz: «Wenn wir uns die Entwicklung ansehen, dann ist es so: 2013 haben wir 80 Prozent erhalten, 2014 noch 60 Prozent, 2015 vielleicht 50. Das ist nicht besonders vielversprechend.»[6]

1 <http://www.unocha.org/syrian-arab-republic/syria-country-profile/about-crisis>, letzter Aufruf am 31.7.16

2 http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2016_hrp_3rp_chapeau_syria_final_hi_res.pdf, letzter Aufruf am 31.7.16

3 <https://fts.unocha.org/pagelader.aspx?page=special-syriancrisis>, letzter Aufruf am 31.7.16

4 http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=53162#.V54iXcf_3_U, letzter Aufruf am 31.7.16

5 ebd.

6 Interview 25.11.15

Unter dem Minimum

Die UN und andere Hilfsorganisationen, die nicht mehr wollen, als der leidenden Bevölkerung in Syrien und seinen Nachbarländern grundlegende Bedürfnisse sicher zu stellen, pfeifen finanziell aus dem letzten Loch. Die Lage ist so schlimm, dass der UN-Hochkommissar für Flüchtlinge, António Guterres, zu seinem Abschied im Oktober 2015 erklärte: «Die humanitäre Hilfe ist zwar noch nicht am Ende, wie einige behaupten. Tatsächlich arbeiten wir effektiver als viele andere. Aber wir, die Helfer, sind pleite. Wir sind nicht einmal mehr in der Lage, auch nur das absolute Minimum an Schutz und Hilfe zu leisten, um die menschliche Würde derer zu schützen, um die wir uns sorgen.»^[7]

2015 stellte sich die Lage ähnlich dar wie im aktuellen Jahr. Bei einer pompösen Geberkonferenz im Golfemirat Kuwait sagten Vertreter/innen von fast 80 Staaten zu, 3,8 Milliarden US-Dollar Hilfe für Syrien zu spenden. Als Bedarf hatten UN und Hilfsorganisationen 8,4 Milliarden US-Dollar veranschlagt. Als Guterres seine verzweifelnde Abschiedsrede gab, immerhin acht Monate später, fehlten selbst von den zugesagten 3,8 Milliarden noch 675 Millionen – obwohl zwischenzeitlich neue Versprechen in Milliardenhöhe hinzugekommen waren. Es ist immer dasselbe: Dem angemeldeten Bedarf stehen Zusagen nur eines Bruchteils gegenüber, von dem wiederum nur ein Teil gezahlt wird. Wer Hilfe leisten will, bekommt oft genug nur Versprechen, die dann gebrochen werden. Die Inszenierung von Gebergipfeln für die Öffentlichkeit trägt paradoxerweise zu dieser Tatsache bei. Denn wenn eine Krise Schlagzeilen macht, versprechen Regierungen und immer häufiger auch Stiftungen und Unternehmen vor laufenden Kameras Millionen und lassen sich als Retter in der Not feiern. Ob sie allerdings wirklich zahlen, bekommt die Öffentlichkeit kaum mit. Wenn die UN am Ende leer ausgehen, sind keine Kameras vor Ort. Und Vertreter der UN selbst hüten sich, zu laut Kritik zu üben, um die Geber nicht ganz zu verschrecken.

Dabei hat es schwere Folgen, wenn Helfern Millionenbeträge fehlen – sei es, weil sie gar nicht erst zugesagt wurden, oder weil sie nicht gezahlt werden. Bettina Lüscher, Sprecherin des Welternährungsprogramms WFP in Genf, kennt die Auswirkungen im Detail. 25 Millionen US-Dollar braucht das Welternährungsprogramm jede Woche, nur um Flüchtlinge aus Syrien zu ernähren. Ein Betrag, der seit Jahren nicht zusammenkommt. «Das ist schon eine schwierige Lage, wenn man einer Mutter sagen muss: Du kriegst nicht mehr 100 Prozent der Gelder, die du eigentlich kriegen solltest, 28 Dollar im Monat pro Person. Wir müssen das kürzen. Und das geht lange schon so. Die Menschen sind verzweifelt und verlieren ihre Hoffnung.»^[8]

7 Rede am 5.10.15 vor der 66. Sitzung des UNHCR ExCom in Genf

8 Interview am 24.11.15 in Genf

Flucht aus der Perspektivlosigkeit

Im September 2015 war so wenig Geld da, dass man 360.000 Notleidenden sämtliche Hilfe streichen musste, für die meisten anderen wurden die Hilfen halbiert. Flüchtlinge mussten teilweise mit 50 Cent Unterstützung pro Tag auskommen. «Wenn diejenigen, die außerhalb der Flüchtlingslager sind, nicht mehr die vollen Rationen bekommen, dann heißt das, dass sie weniger oft essen, dass die Mahlzeiten kleiner werden, dass sie ihre Kinder – vor allem Jungs – aus den Schulen nehmen und zum Betteln schicken oder zu Gelegenheitsjobs, zum Beispiel Mehlsäcke tragen. Und dann haben wir auch die Sorge vor sexuellem Missbrauch und davor, dass Kinder früh verheiratet werden, weil dann einer weniger zu füttern ist. Es hat echte Konsequenzen. Und das im 21. Jahrhundert. Es ist furchtbar mit anzusehen.» Erst im Februar 2016 wurden die vollen Rationen wieder hergestellt.[9]

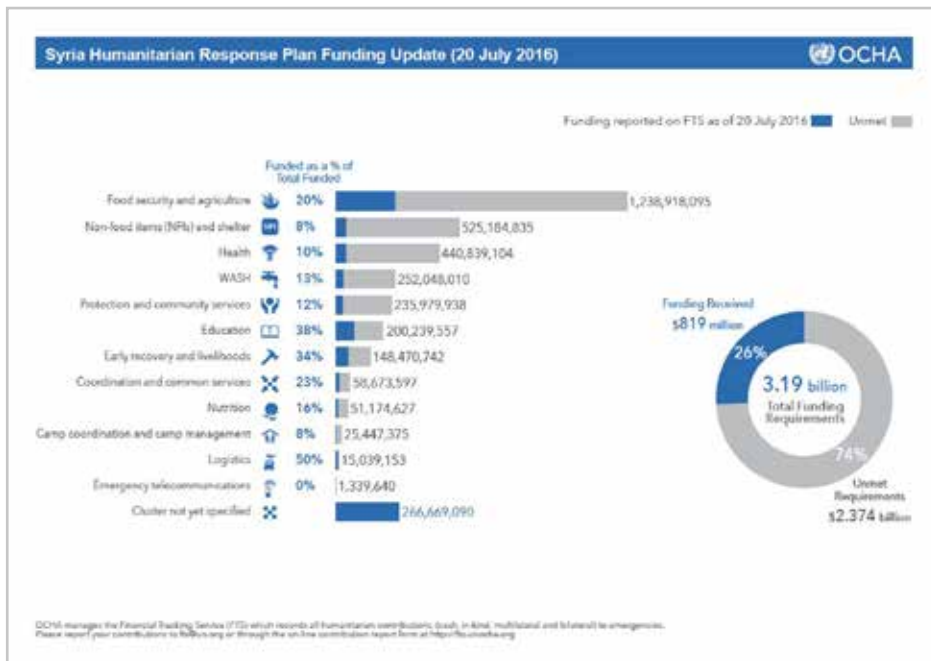
Im Spätsommer 2015 hatten Hunderttausende Flüchtlinge aus Syrien und den Nachbarstaaten bereits ihre Flucht in Richtung Europa angetreten. Die Sprecherin des UN-Flüchtlingshilfswerks UNHCR, Melissa Fleming, macht dafür auch die fehlenden Hilfen in den Nachbarländern Syriens verantwortlich. «Das UNHCR und seine Partner in den Nachbarländern Syriens sind katastrophal unterfinanziert», erklärt sie. «Logischerweise ist es so: Wenn sich die Lebensumstände von Menschen immer weiter verschlechtern, wenn sie in absoluter Armut leben und keine Verbesserung absehbar ist, sie keine Perspektive haben – dann entscheiden sich viele, nach Europa aufzubrechen.»[10]

Zur direkten Not kommt die fehlende Perspektive für jene, die oft schon seit vielen Jahren in Flüchtlingslagern ausharren. Nahrungshilfe gehört zu den Hilfen, die zuletzt gekürzt werden – nur Trinkwasser und Unterkunft gelten noch als ähnlich wichtig. Bildung oder gar Arbeit sind Aspekte von Hilfe, die im Fall knapper Mittel schneller gestrichen werden. Von 5,4 Millionen Kindern in Syrien besuchen nach UN-Schätzungen 2,1 Millionen keine Schule, unter den 1,4 Millionen Flüchtlingskindern ist es jedes zweite.[11] Eine Aufstellung von OCHA aus dem Juli 2016 zeigt, dass für «softe Hilfe» nur vergleichsweise geringe Beträge bereitgestellt werden (siehe Grafik), während potenziell lebensrettende Maßnahmen (zurecht) vorrangig finanziert werden.

9 http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=53333#.V54jI8f_3_U, letzter Aufruf am 1.8.16

10 Pressebriefing am 4.9.15 in Genf

11 <http://nolostgeneration.org/about>, letzter Aufruf am 1.8.16



Für diejenigen, die in Flüchtlingslagern leben, ist sind vor allem die fehlenden Perspektiven ihrer Kinder ein gewaltiger Antrieb zu fliehen – ein Fakt, der sich nicht in den Spenden der Geberländer abbildet. Die Grafik zeigt beispielhaft die Finanzierung des *Syria Response Plans*, der Hilfe, die innerhalb Syriens geleistet wird. Von den oben genannten 7,73 Milliarden US-Dollar macht sie 3,19 Milliarden US-Dollar aus, der restliche Bedarf ist für die Hauptaufnahmeländer syrischer Flüchtlinge veranschlagt. Bis zum 20. Juli 2016 war ein knappes Viertel der benötigten Hilfsgelder für Syrien zugesagt.

Die Balken zeigen den Anteil einzelner Sektoren an der benötigten Gesamthilfe, der dunkle Teil zeigt an, wie viel davon bisher zugesagt wurde. Dass Bildung zu 38 Prozent und Ausbildungs- und Arbeitsmaßnahmen zu 34 Prozent finanziert sind, darf nicht den Eindruck erwecken, dass diese Sektoren gut ausgestattet wären: In der knappen Kalkulation waren den Bereichen nur rund 200 Millionen (6 Prozent der Gesamtsumme) bzw. knapp 150 Millionen (4,7 Prozent) zugedacht. «Die Hoffnung für viele Flüchtlinge schwindet», konstatiert das UNHCR. Nach vielen Jahren auf der Flucht seien Rücklagen aufgebraucht, legale Arbeit kaum zu finden. Dazu kommt die Angst, dass die Kinder es ohne Ausbildung noch einmal schlechter haben werden. «Begrenzte Ausbildungsmöglichkeiten sind ein Problem für Flüchtlinge in Jordanien, Ägypten, dem Libanon und dem Irak. Bildung ist für Syrer ein hohes Gut – vor dem Krieg genossen Kinder in Syrien Schulpflicht und kostenfreien Unterricht.»^[12] Die gefährliche Flucht nach Europa erscheint vielen auch deshalb unvermeidlich.

12 <http://www.unhcr.org/news/briefing/2015/9/560523f26/seven-factors-behind-movement-syrian-refugees-europe.html>, zuletzt aufgerufen am 1.8.16

Geld fehlt auch im Gesundheitssektor. In Jordanien dürfen Flüchtlinge seit 2015 nicht mehr das öffentliche Gesundheitswesen in Anspruch nehmen, weil Unterstützungszahlungen der internationalen Gemeinschaft fehlen. 60 Prozent der chronisch kranken Erwachsenen müssen nach Schätzungen des UNHCR seitdem ohne Medikamente auskommen (2014: 23 Prozent). «Flüchtlinge in Jordanien, im Irak, im Libanon und in Ägypten sagen uns, dass Kürzungen wie diese ihnen praktisch keine Wahl mehr lassen, als zu fliehen», sagt UNHCR-Sprecherin Melissa Fleming.^[13]

Betteln, hoffen, enttäuscht werden: Die UN-Hilfe und ihre Finanzierung

Syrien ist nur ein Beispiel für die Unterfinanzierung von Hilfen der UN. Weltweit wurden 2016 so viele Krisen registriert wie noch nie seit dem Bestehen der Weltorganisation. Der Gesamtbedarf, den UN und 190 Hilfsorganisationen für die 33 schlimmsten humanitären Notlagen kalkuliert haben, liegt bei 19,5 Milliarden US-Dollar. Am 1. August war davon nicht einmal ein Drittel durch Zusagen gedeckt. 13,4 Milliarden US-Dollar wurden noch benötigt.^[14] Mit voller Deckung rechnet niemand. 2015 wurden bis Jahresende gerade einmal 55,2 Prozent der als notwendig kalkulierten Hilfgelder, nämlich 10,7 von 19,3 Milliarden US-Dollar, zugesagt.^[15]

Die Zahlen zeigen eines der großen Dilemmata, mit denen die UN-Hilfsorganisationen umgehen müssen. «Wir sind die bestangezogensten Bettler», beschreibt das WFP-Chefsprecherin Bettina Lüscher. «Wir stehen immer bei den Geberländern auf der Matte, fangen immer wieder bei null an und müssen für jedes Projekt Gelder bekommen.» Ein jährliches Grundbudget, auf das das Generalsekretariat der Vereinten Nationen zumindest Anspruch hat, gibt es beim WFP nicht. «Wir müssen für jedes Projekt, für jedes Land wieder bei null anfangen. Darum bitten, dass man uns was gibt – und das ist ein Problem, weil es eine effiziente Arbeit doch sehr erschwert», so Lüscher. Nicht für alle Krisen gibt es große Gebergipfel wie im Falle Syriens. Oft muss die minutiöse Auflistung des Bedarfs ausreichen, die OCHA, UNHCR oder WFP zusammen mit Partnern ausrechnen, die vor Ort in den Krisenregionen aktiv sind. Das Ergebnis sind sogenannte *Appeals* und *Response Plans* – Hilfsauf-

13 <https://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2015/oct/25/six-reasons-why-syrians-are-fleeing-to-europe-in-increasing-numbers>, zuletzt aufgerufen am 1.8.16

14 <https://ftsbeta.unocha.org/appeals/overview/2016>, aufgerufen am 1.8.16

15 <https://ftsbeta.unocha.org/appeals/overview/2015>, zuletzt aufgerufen am 1.8.16

rufe, in denen die jeweiligen Notwendigkeiten ausführlich geschildert und monetarisiert werden.

Auch in Krisenregionen, wo der Bedarf seit vielen Jahren bekannt ist, wird das komplizierte Verfahren der Abstimmung einzelner Kostenpositionen jedes Jahr aufs Neue durchgeführt. Dass sich damit verbunden auch die Abrechnung jedes Jahr verändert, ist nur einer von vielen Folgefaktoren, der die Arbeit der UN erschwert und Bürokratie erzeugt. Viele Gelder werden *earmarked*, also zweckbestimmt für ganz bestimmte Projekte vergeben. Das erzeugt Probleme, wenn sich Prioritäten im Lauf eines Jahres ändern, wie es im Fall von Krieg, Krisen, Naturkatastrophen und humanitären Notlagen – eben den Situationen, in denen internationale Hilfe benötigt wird – fast zwangsläufig der Fall ist. Jedes einzelne Geberland hat zudem eigene Abrechnungsrichtlinien, weswegen innerhalb einzelner Projekte ganz unterschiedlich abgerechnet werden muss.[16]

Dass die unsichere Finanzierungsgrundlage, deren Höhe sich erst parallel zur Hilfe im laufenden Jahr herausstellt, die Planung vor Ort erschwert, ist für die Helfer/innen ein drängenderes Problem, als man glauben mag. Gerade globale Organisationen haben lange Planungsvorläufe, auch weil Dutzende Akteure an der Hilfe beteiligt sind. Geld wird vom Geber an die UN gezahlt, geht von dort an internationale Hilfsorganisationen, die die Hilfen an kleine Gruppen vor Ort weiterleiten. Den Gebern spart das viel Aufwand und Kosten. Doch funktionieren kann eine solche Kette nur dann, wenn Geber frühzeitig zahlen, warnt Bettina Lüscher vom Welternährungsprogramm. «Man muss ja auch planen können, wie so eine Hilfsoperation aussieht. Das kann man eben nicht von einer Woche zur nächsten, das hat monatelange Vorarbeit, und wir müssen eigentlich wissen, was wir in den nächsten sechs Monaten an Geldern bekommen, um richtig intelligent und smart arbeiten zu können. Und diese Gewissheit haben wir eben nicht.»

Ständige Unsicherheit als System

Schon die große Unklarheit, wann versprochene Hilfsgelder gezahlt werden – heute oder in vielen Monaten – sorgt dafür, dass Menschen leiden müssen. Die Lebensmittelrationen für Flüchtlinge in Syriens Nachbarländern blieben nur wegen dieser Ungewissheit monatelang gekürzt. Im November 2015 sagte Lüscher: «Wir können das nicht auf 100 Prozent setzen, weil wir nicht genau wissen, welche Gelder kommen. Denn wir wollen ja nicht die Fa-

16 vgl. High-Level Panel on Humanitarian Financing – Report to the Secretary-General: Too important to fail – addressing the humanitarian financing gap, [https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/\[HLP%20Report\]%20Too%20important%20to%20fail—addressing%20the%20humanitarian%20financing%20gap.pdf](https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/[HLP%20Report]%20Too%20important%20to%20fail—addressing%20the%20humanitarian%20financing%20gap.pdf), zuletzt geladen am 1.8.16

milien, die auf der Flucht sind, von einer Panik in die nächste bringen. Wir müssen ständig mit ihnen kommunizieren und ihnen sagen: Jetzt kriegt ihr weniger, jetzt können wir wieder weitermachen.» Diese Situation, die bei den Hilfe empfangenden Flüchtlingen Unsicherheit schürt, ist kein Betriebsunfall, sondern im System der Hilfsfinanzierung angelegt.

Auf die *Appeals* antworten Geber mit sogenannten *Pledges*, festen Zusagen, die den UN-Organisationen einen Planungshorizont ermöglichen sollen. Diese *Pledges* sind es, die in die Statistiken der UN eingepflegt werden. Ist weiter oben davon die Rede, dass die Syrienhilfe bis Ende Juli 2016 zu 37 Prozent finanziert war, so sind damit verbindliche Zusagen gemeint. Jens Laerke, Sprecher des UN-Koordinierungsbüros für humanitäre Hilfe, beschreibt die Erfassung eines *Pledges* so: «Nur weil jemand etwas bei einem öffentlichen Treffen verspricht, nehmen wir es noch nicht als Zusage in unser System auf. Erst brauchen wir eine schriftliche Bestätigung der entsprechenden Regierung. Nur dann verfolgen wir die Zusage. Wenn wir von mündlichen Zusagen hören, machen wir uns aber sehr wohl eine Notiz und fragen nach. Es kann ein bisschen Zeit kosten, bis Geber und Empfänger Zahlungen bestätigen, vor allem wenn es um große Summen von verschiedenen Gebern geht. Normalerweise braucht das gut einen Monat.»^[17]

Mit diesen Bestätigungen sind aber noch nicht die Zahlungen verbunden. Axel Bisschop, Finanzchef beim UNHCR, hat gelernt, Versprechen bei großen Geberkonferenzen mit Vorsicht zu genießen. «Fakt ist, dass der Bedarf viel höher ist als das, was reinkommt. Und wenn auf einer Konferenz etwas versprochen wird, dann heißt das nicht, dass das Geld an diesem Tag überwiesen wird», so Bisschop. «Wenn vor acht Monaten etwas versprochen wurde, dann wird es vielleicht heute überwiesen, oder erst ganz am Ende des Jahres, wenn alle anderen Rechnungen bezahlt sind.»^[18] Manche Regierungen bezahlen zuerst Hilfsorganisationen im eigenen Land. Erst später werden Überweisungen an die Vereinten Nationen getätigt. Andere Geber mögen andere Gründe dafür haben, dass sie spät zahlen. Doch die Folgen sind immer die gleichen, warnt Bisschop. «Wenn Hilfgelder nicht sofort ausgezahlt werden, dann müssen bestimmte Programme angehalten werden, bis das Geld zur Umsetzung da ist. Das ist ein Riesenproblem für unsere Arbeit vor Ort. Sie müssen wissen, wieviel Geld sie haben, um arbeiten zu können. Derzeit müssen sie ständig entscheiden, was besonders wichtig ist und was warten muss, damit das vorhandene Geld für die Ausgaben reicht.»

Natürlich haben Organisationen wie das UNHCR Rücklagen. Doch hoch sind sie nicht. Und derzeit verbraucht die Krise in Syrien fast alle verfügbare Liquidität. Die Folgen sind anderswo zu spüren, etwa in Afrika, wo 2015 vierzehn geplante und dringend benötigte neue Flüchtlingslager hätten gebaut werden müssen. Sieben weitere müssten dringend erweitert werden. Kostenpunkt: 215 Millionen Dollar – nicht viel im globalen Maßstab. Doch das Geld war nicht aufzutreiben. Ob 2016 gebaut wird, war Mitte des Jahres noch ungewiss.

17 Interview am 30.9.15 in Genf

18 Interview am 2.11.15 in Genf

Auch der CERF abgekürzte *Central Emergency Response Fund* der UN, aus dem etwa im Fall von Naturkatastrophen Soforthilfen finanziert werden sollen, reicht mit einer Zielgröße von 450 Millionen US-Dollar pro Jahr (zukünftig 1 Milliarde) nicht aus, um größere Bedarfe vorzufinanzieren oder gar alle Unwägbarkeiten abzudecken. Allerdings fließen CERF-Gelder in die Notlagen, für die von Seiten der Geber nicht genügend Mittel bereitgestellt werden.^[19] Vorteil des CERF ist, dass die eingezahlten Mittel nicht nur für das aktuelle Kalenderjahr budgetiert werden. Allerdings läuft auch der CERF seinen Gebern hinterher: Anfang August 2016 waren von den angepeilten 450 Millionen US-Dollar 270 Millionen versprochen – und selbst von den versprochenen 270 standen 32,7 Millionen noch aus. Bemerkenswert ist, dass der CERF in der Gründungsphase zwischen 2006 und 2011 noch mit 6,2 Millionen US-Dollar aus dem Privatsektor bestückt wurde, während dieser Anteil in den vergangenen Jahren nahezu auf null gesunken ist. Die oftmals als Lösung beschworene Finanzierung von Nothilfen durch private Geber hat zumindest hier nachhaltig keine Wirkung gezeigt.

Sinkende Zahlungsmoral

Manchmal dauert es nicht Monate, sondern Jahre, bis versprochene Gelder bei den Empfängern ankommen – wenn überhaupt. Denn nicht nur das Wann, auch das Wie der Finanzierung ist den Geberländern vollkommen selbst überlassen. «Wir haben große Zusagen bestimmter Geber gesehen, die ganz andere Mittel beinhaltet haben. Da können Naturalien enthalten sein oder Dienstleistungen, oder auch Gelder, die erst ein Jahr später kommen», erklärt UNHCR-Finanzexperte Bisschop. «Vielleicht kommt ein Teil des Geldes auch erst in zwei oder drei Jahren.» Bisschop und seine Kollegen bei anderen UN- und Hilfsorganisationen zittern deshalb jedes Jahr aufs Neue bis Silvester, ob und wieviel Geld fließen wird. Das wäre dann zwar spät – aber besser als nie. Erfahrungen aus den Vorjahren zeigen aber, dass oft genug gar nicht gezahlt wird. Für die Helfer ist das eine Katastrophe, vor allem dann, wenn sie das Geld in zuversichtlicher Erwartung schon vorgestreckt haben. 2013 wurden alleine für Syrien von bereits zugesagten Geldern mehr als 128 Millionen US-Dollar nicht überwiesen; 2014 waren es über 250 Millionen US-Dollar. Mehr als 200 Millionen, die ein Konsortium aus islamischen Hilfsorganisationen versprochen hatte, kamen nach Zahlen des bei den UN angesiedelten Büros für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten nie an. Der Vorsitzende dieses Konsortiums, Abdullah al Matooq, ist zugleich Minister im kuwaitischen Kabinett.

19 <http://www.unocha.org/cerf/>, zuletzt aufgerufen am 1.8.16

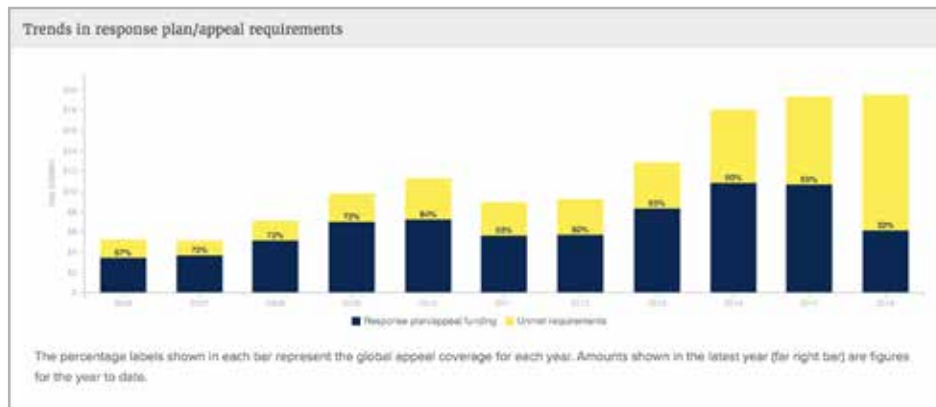
Auch für die Ebolakrise in Westafrika riefen Hilfsorganisationen 2014 und 2015 zu dringender Hilfe auf. Jeden Tag gab es neue Infektionen. Geld wurde sofort benötigt, um Isolierstationen aufzubauen, Menschen mit sauberem Trinkwasser, Nahrung oder einem Dach über dem Kopf zu versorgen. Versprochen, aber dennoch nicht gezahlt wurden nach UN-Zahlen fast 600 Millionen US-Dollar. Darunter: fast 150 Millionen US-Dollar aus Großbritannien, 100 Millionen von der Weltbank, 200 Millionen von privaten Gebern, darunter Unternehmen und Stiftungen. Insgesamt sind laut UN-Statistik im Jahr 2014 1,5 Milliarden versprochene US-Dollar nicht gezahlt worden. Das entspricht ungefähr einem von fünfzehn versprochenen Dollars. 2015 lag die Quote mit 561 Millionen US-Dollar, die versprochen, aber nicht bezahlt wurden, nur leicht besser bei 1:18.

Die Helfer, die auf das Geld angewiesen sind, sind in all diesen Fällen machtlos. Das weiß auch Rasmus Egdal vom WFP. «Keine Regierung ist zu irgendetwas verpflichtet. Das Welternährungsprogramm wird zu 100 Prozent aus freiwilligen Beiträgen getragen. Wir treffen mit einigen Regierungen Absprachen, die regeln, wie und was sie zahlen. Aber fast immer gilt: Wenn eine Regierung sich entscheidet, das Welternährungsprogramm nicht zu unterstützen, können wir nichts dagegen tun.» Egdal und das Welternährungsprogramm haben aus ihren Erfahrungen mit großen Geberkonferenzen Konsequenzen gezogen: Zwar nutzen sie die Konferenzen als Plattform, um für Unterstützer zu werben. Doch auf die Versprechen allein verlassen sie sich nicht mehr. «Einige Regierungen machen Versprechungen und halten sie dann nicht ein. Das ist natürlich unglücklich. Wir planen deshalb nicht auf Grundlage der Geberkonferenzen. Unsere Planungsgrundlage sind die Ergebnisse dessen, was uns individuell im Gespräch mit Vertretern bestimmter Länder versprochen wird. Das ist verlässlicher.» Allerdings war es 2015 selbst auf diese Weise schwierig, deutliche Angaben zu bekommen, wie Egdal betont. Das liegt auch daran, dass die Zahl der Krisen stark gestiegen ist und immer mehr Geld benötigt wird. Die Versorgung der auf 65 Millionen geschätzten Flüchtlinge weltweit nimmt dabei einen zentralen Stellenwert ein.

«Wir wollen die Großzügigkeit unserer Geber gar nicht in Frage stellen», erklärte der für humanitäre Hilfe zuständige UN-Untergeneralsekretär, Stephen O'Brien, Ende Juni 2016 zur Halbjahresbilanz der Geberzusagen. «Jedes Jahr geben sie mehr. Unsere Aufrufe für 2016 haben 5,5 Milliarden US-Dollar ergeben – das ist so viel wie noch nie zur Mitte des Jahres. Und trotzdem fehlen uns noch 16,1 Milliarden, was am nicht nachlassenden, exponentiellen Wachstum humanitärer Krisen liegt.»^[20] Doch dass O'Brien überhaupt eine solche Rede halten muss, liegt eben auch an einem System, das aus einer Zeit stammt, in der Krisen womöglich planbarer und überschaubarer waren. Die nachstehende Grafik ^[21] zeigt, wie stark der Bedarf an Hilfsgeldern in den vergangenen Jahren gestiegen ist, während gleichzeitig die Zahlungsmoral deutlich sank.

20 am 27.6.16 in New York; die Differenz zur o. zitierten Statistik beruht auf erwartetem Mehrbedarf u.a. durch Naturkatastrophen auf Fidschi und Dürren in Afrika nach dem Wetterphänomen El Niño, der noch nicht vollständig budgetiert ist.

21 Quelle: <https://ftsbeta.unocha.org/appeals/overview/2016>, aufgerufen am 1.8.16



Dieser dramatischen Entwicklung begegnet die Weltgemeinschaft mit einem in weiten Teilen unveränderten Finanzierungssystem. Dass das nicht klappen kann, sollte niemanden überraschen.

Doppelte Versprechen und andere Verwirrungen

Viele Probleme, die durch das *Pledging*-System entstehen, sind im vorherigen Kapitel dargestellt worden. Diese Probleme sind systemimmanent, das heißt, selbst im idealen Fall bereiten sie UN und anderen Hilfsorganisationen und damit auch den Empfängern humanitärer Hilfe Probleme. Doch die Realität ist kein Labor, und so kommen weitere Probleme hinzu, die in diesem Exkurs anhand eines Beispiels verdeutlicht werden sollen.

Am Abend des 29. September 2015 lädt Außenminister Steinmeier zu einer Geberkonferenz für syrische Flüchtlinge in das Westin Grand Central Hotel in New York. 19 Flaggen hängen im Konferenzraum. Österreich, Kanada und Frankreich sind da, Schweden, Schweiz und die Vereinigten Arabischen Emirate. In New York kommt in jenen Tagen die UN-Generalversammlung zusammen, das alles beherrschende Thema: der Krieg in Syrien und die akute Unterversorgung der Flüchtlinge. Diplomatische Fortschritte bleiben aus. Wenigstens bei der humanitären Hilfe soll es vorangehen. Steinmeier, zu jenem Zeitpunkt Vorsitzender der G7-Außenministerkonferenz, sagt: «Es darf nicht passieren, dass Hilfsorganisationen Nahrungsmittelrationen kürzen, Gesundheitsstationen schließen und Zelte nicht gegen Kälte isolieren können, weil ihnen das Geld fehlt.»

Es ist eine kurze Beratung. Bereits zwei Stunden nach Beginn der Zusammenkunft tritt Steinmeier vor die Presse. «Wir haben uns darauf geeinigt, gemeinsam 1,8 Milliarden Dollar für die internationalen Hilfsorganisationen der Vereinten Nationen, insbesondere UN-

HCR und das World Food Program, bereitzustellen. Deutschland alleine wird davon 100 Millionen Euro beitragen.» António Guterres, scheidender UN-Hochkommissar für Flüchtlinge, dankt herzlich. Auch in der UN-Generalversammlung wird Steinmeiers Ankündigung am nächsten Tag begrüßt. Aber wieviel Geld von wem wirklich gezahlt wurde, ist bis heute unklar. Die Aufstellung darüber, wer an jenem 29. September was zugesagt hat, ist ein Geheimnis. «Zwischen 12 und 15 Ländern» hätten Zusagen gemacht, sagt Steinmeier auf der Pressekonferenz. Es werde eine Liste der Geber und ihrer Versprechen verschickt, verspricht Steinmeiers Sprecher den fragenden Journalisten. Doch veröffentlicht wird die Liste nie. Auch auf Nachfrage im Außenministerium erhält man sie nicht. Auf der Webseite des Auswärtigen Amtes heißt es, es handele sich um «zusätzliche Unterstützung», also um frisches Geld – kein Geld, das bereits zuvor zugesagt wurde. Doch stimmt das?

Das Auswärtige Amt teilt nach längerem Schweigen schriftlich mit: «Eine Aufschlüsselung der Zusagen, die während des erweiterten G7-Außenministertreffens in New York gemacht wurden, können wir Ihnen leider nicht übersenden. Es tut mir leid, dass ich Ihnen in diesem Fall nicht weiterhelfen kann.» Und ein deutscher Diplomat in der New Yorker Vertretung, der mit der Sache befasst ist, schreibt: «Wir haben leider keine Liste verfügbar, die Aufschluss über einzelne Zusagen der G7-plus-Teilnehmerstaaten bietet. Die Gesamtsumme von 1,8 Milliarden Dollar beinhaltet sowohl *Pledges*, die im Raum gemacht wurden, als auch solche, die uns bilateral zugesagt, dann aber während der Veranstaltung nicht wiederholt wurden.» Teilnehmende Außenministerien äußern sich zurückhaltend. Ein Sprecher in London erinnert sich, dass «nach unserem Verständnis Großbritannien 200 Millionen Pfund zugesagt hat.» Aus Stockholm heißt es dagegen: «Schweden hat beim erweiterten Treffen der G7-Außenminister kein Versprechen zu vermehrter Unterstützung gegeben.» In Ankara betont man, die Türkei habe in diesem Jahr bereits 7,6 Milliarden Dollar für syrische Flüchtlinge im Land ausgegeben. Hat die Türkei in New York mehr versprochen? Keine Antwort. Axel Bisschop, Finanzchef beim UNHCR, ist sichtlich bemüht, keinen Geber zu blamieren. Aber auch er zuckt mit den Schultern. «Einige der Zusagen sind sehr wahrscheinlich welche, die früher schon einmal gemacht wurden.» Einen Überblick darüber, wer was zugesagt hat, hat er nicht. «Mit den wenigen Ländern, von denen wir wissen, haben wir Kontakt aufgenommen, und wir hoffen sehr, dass diese Zusagen eingelöst werden.»

Deutschland, zweifellos ein verlässlicher Geber, hat die zugesagten 100 Millionen Euro im Dezember noch nicht vollständig überwiesen. Das europäische Informationssystem EDRIS, in dem die EU die Hilfszahlungen ihrer Mitgliedsstaaten verwaltet, verbucht bis zum 1. Dezember lediglich 36,8 Millionen Euro aus Deutschland für die Syrienhilfe. Zwei Drittel des deutschen Geldes fehlen. Aller vermeintlichen Dringlichkeit, die Steinmeier zum Auftakt des Treffens betont hat, zum Trotz. Und was ist mit dem Rest? Können die Helfer, die Flüchtlinge, die Hungernden mit den in New York versprochenen 1,8 Milliarden Dollar rechnen – oder sind sie eine Chimäre, ein Trugbild, weil die gleiche Summe schon einmal anderswo versprochen und bezahlt wurde – oder aber schlicht ein Papiertiger ist? Eine Frage, die kaum zu beantworten scheint.

Das Beispiel aus New York, vom deutschen Außenminister womöglich gut gemeint, zeigt, wie komplex das System aus Helferanfragen, Geberzusagen und tatsächlichen Mittelflüs-

sen im Alltag der UN ist. Am Ende sind es Flüchtlinge, die ausbaden müssen, wenn Gelder doppelt verbucht oder gar nicht gezahlt wurden. Denn die Hilfe für sie fließt erst, wenn das Geld auf dem Konto ist. Was in Zahlenkolonnen verborgen ist, wird in den Lagern und Hilfszentren offenbar – und oftmals zum Offenbarungseid eines Systems, in dem auch die Kontrolle aus Überlastung versagen muss, wie das nächste Kapitel zeigt.

Überlastete Kontrolleure, erpresserische Geber und vergessene Krisen

Ein Finanzierungssystem, das wie das der UN auf Versprechen und damit letztlich auf Treu und Glauben basiert, braucht zweifellos eine Instanz, die die Einhaltung der Versprechen kontrolliert. Und tatsächlich verfügen die UN über ein eigenes Kontrollsystem, das versprochene Hilfszahlungen den tatsächlich geleisteten gegenüberstellt. Der *Financial Tracking Service*, kurz FTS, ist die umfangreichste Datenbank über Hilfszahlungen weltweit. Angesiedelt ist sie bei OCHA, der UN-Koordination für humanitäre Angelegenheiten. Verbucht werden Hilfszahlungen von Staaten und privaten Gebern an UN-Organisationen und anerkannte Hilfsorganisationen, solange sie zur Bewältigung einer von OCHA durch einen Spendenaufruf anerkannten Krise beitragen sollen. Die Zahlen sind nicht nur umfassend, sie werden auch täglich aktualisiert und sind öffentlich zugänglich. Trotzdem leiden sie unter dem gleichen Makel wie der ganze Finanzierungsmechanismus, wie OCHA-Sprecher Jens Laerke erklärt: «FTS ist ein System, das auf Freiwilligkeit beruht. Niemand zwingt irgendjemanden, Daten an uns weiterzugeben. Allerdings erkennen die meisten großen Akteure in der humanitären Hilfe an, dass es sich um ein gutes System handelt, das allen ein gutes Bild darüber verschafft, wo noch Lücken sind und wo Geld am dringendsten gebraucht wird. Aber wir sind zu 100 Prozent abhängig von den Informationen, die Geber und Empfänger an uns melden.»

Europäische Länder, auch Deutschland, übermitteln ihre Daten über das Brüsseler ED-RIS-System. Doch zur detaillierten Kontrolle dieser oder auch anderer Zahlungen ist FTS nicht in der Lage, wie Jens Laerke zugeben muss. In Genf, wo die meisten humanitären Organisationen sitzen, hat FTS gerade einmal zwei Angestellte. «FTS sieht jeden Monat 1500 bis 2000 Berichte durch. Das ist eine riesige Menge, und jeder dieser Berichte muss mehrfach bearbeitet werden, bis wir sagen können, wo das Geld geblieben ist. Natürlich sind wir nicht genügend Leute, um das zu schaffen. Jede Unterstützung der Mitgliedsstaaten, um unser System zu verbessern, ist deshalb sehr willkommen.» Doch wer bezahlt schon gerne die eigenen Rechnungsprüfer – zumal das Defizit vor allem die Helfer, nicht die Geber, bedrückt.

Andere Staaten verweigern sich dem System gleich ganz, wie ein für humanitäre Hilfe zuständiger UN-Untergeneralsekretär einräumt. «Gerade die Golfstaaten haben ein großes Problem damit, Geld über die UN zu verteilen», erklärt er. «Nach meiner Schätzung sind zwischen 2012 und 2015 bis zu 5 Milliarden US-Dollar aus den Golfstaaten für humanitäre Hilfe ausgegeben worden, aber genau weiß das niemand. Das hat vor allem mit Kontrolle zu tun: Das Geld aus diesen Staaten wird über lokale Hilfsorganisationen verteilt, die funktionieren wie Regierungsagenturen. Das zu ändern, wird noch sehr viel Zeit kosten.»^[22] Bilaterale Hilfe ermöglicht den Golfstaaten Einflussnahme, und sie sind nicht die einzigen, die mit ihrer Hilfe politischen Einfluss ausüben wollen. Türkische Hilfe in Somalia oder chinesische Hilfen in mehreren afrikanischen Ländern sind weitere Beispiele. Problematisch ist auch, dass die Koordination der Hilfsleistungen vor Ort durch derartige bilateralen Absprachen erschwert wird, wie Helfer/innen in mehreren afrikanischen Staaten bestätigen.^[23]

Vielleicht erklären diese Beispiele, warum sich so wenige Staaten an der Finanzierung der multilateralen Hilfe beteiligen, die die UN koordiniert. Mehr als drei Viertel der bis Anfang August 2016 zugesagten Hilfszahlungen stammen aus nur sechs Staaten bzw. Staatenbünden: den USA (25,3 Prozent), der EU (15,9 Prozent), Deutschland (15 Prozent), Großbritannien (8,1 Prozent), Japan (6,6 Prozent) und Kanada (5,1 Prozent). 2015 sah die Statistik kaum anders aus. Wirtschaftlich starke Länder wie die Golfstaaten, aber auch große Schwellenländer wie Brasilien (2016: 9,4 Millionen US-Dollar), Indien (2016: 1,5 Millionen) oder China (2016: 50.000) beteiligen sich praktisch nicht an der Finanzierung der multilateralen humanitären Hilfe.^[24] Im derzeitigen System freiwilliger Finanzierung lässt sich daran nichts ändern.

Selbst wenn in den gemeinsamen Topf eingezahlt wird, nutzen Geber ihre finanzielle Macht, um Einfluss auszuüben. Als die UN Saudi-Arabien im April 2016 auf eine schwarze Liste wegen Verbrechen gegen Kinder setzten, nachdem die saudische Armee im Jemen mehr als 100 Schulen und Hospitäler bombardiert hatte (mehr als 500 Kinder starben), sperrte das Königreich seine für die UN bestimmten Hilfsgelder – bis UN-Generalsekretär Ban Ki Moon zwei Monate später öffentlich erklärte, er habe Saudi-Arabien «vorläufig» von der schwarzen Liste genommen, um Kinder in Palästina, dem Südsudan, Syrien und dem Jemen nicht leiden zu lassen, weil das Geld für dringend benötigte Hilfen fehle. Die Entscheidung sei die schwerste seiner Laufbahn gewesen, erklärte Ban.^[25] Nach Aussagen eines UN-Sprechers handelt es sich bei der saudischen Einflussnahme zwar um einen besonders drastischen Fall, aber bei weitem nicht um den einzigen seiner Art.

Und dann sind da noch die Länder, die mit ihren Krisen alleine gelassen werden, weil der öffentliche Druck nicht ausreicht, um Regierungen zum Spenden zu animieren, oder weil

22 Vertrauliches Hintergrundgespräch am 23.6.16 in Genf, anonymisiert

23 Persönliche Gespräche des Autors im Lauf von 2015 und 2016

24 <https://ftsbeta.unocha.org/donors/overview/>, zuletzt aufgerufen am 1.8.16

25 Erklärung vor der Presse in New York am 9.6.16

schlicht das Geld nicht reicht. Für Dürreopfer im westafrikanischen Gambia etwa, einem der ärmsten Länder der Welt, wurde in den ersten acht Monaten des Jahres 2016 nicht ein Cent gespendet. Das gleiche gilt für einen Nothilfearuf für die irakische Stadt Mossul. Nach Simbabwe, das wegen des El Niño-Phänomens unter einer der schwersten Dürren seit Jahrzehnten leidet, flossen nur 31,5 der benötigten 359,9 Millionen US-Dollar – das entspricht 8,7 Prozent. «Geber folgen in einem großen Maße dem öffentlichen Interesse, und die Krise in Syrien und an den Fluchtrouten haben viel Aufmerksamkeit», sagt UN-HCR-Sprecher William Swing. «Andere Krisen, die weniger bekannt sind, bekommen dagegen kaum Unterstützung: vor allem in Afrika, wo manche Aufrufe zu weniger als 15 Prozent finanziert sind, weil die Krisen dort von Medien und Menschen vergessen werden.»^[26]

Noch enttäuschender ist die Situation bei der Entwicklungshilfe, die Staaten dauerhaft in die Lage versetzen könnte, den eigenen Bürgerinnen und Bürgern sowie eventuellen Flüchtlingen ein besseres Leben zu ermöglichen. Sie sinkt seit Jahren. Nicht wegen des Syrienkriegs, sondern wegen der Schulden- und Finanzkrise. Immer mehr reiche Staaten kürzen ihre Haushalte und setzen auf schwarze Nullen statt globale Solidarität. Frankreich, Spanien, selbst skandinavische Länder streichen bedürftigen Ländern seit Jahren die Hilfen; Finnland alleine 2015 um fast die Hälfte. Dass dann im Krisenfall mehr Nothilfe gebraucht wird, ist eine unmittelbare Folge.

Ausblick: Eine andere Finanzierung der globalen humanitären Hilfe

Die Vereinten Nationen sehen sich angesichts der schlimmsten Flüchtlingskrise seit dem Zweiten Weltkrieg mit einem Finanzierungsmodell ihrer Hilfe konfrontiert, das Ausdruck globaler Mangelwirtschaft und sinkender globaler Solidarität ist. Dass klamme Helfer/innen Lebensmittelrationen kürzen und Kranke nicht behandeln können, wird von den Hilfsbedürftigen mehrheitlich als Versagen der UN und nicht etwa der Geber gedeutet. Diese können gefahrlos ihr Engagement zurückfahren und die Schuld für das entstehende Leid den Vereinten Nationen zuschanzen – eine gefährliche Entwicklung, die die Glaubwürdigkeit und damit auf Dauer den Bestand der Vereinten Nationen gefährdet.

Wegen dieser existenziellen Bedeutung, aber auch wegen der oben dargestellten Mängel im System, muss die Finanzierung der globalen humanitären Hilfe grundsätzlich neu geregelt

werden. Es ist nicht einzusehen, warum gerade die Hilfe für die Ärmsten vom Wohlwollen einiger weniger Länder abhängen soll. Organisationen wie das Welternährungsprogramm oder das UN-Flüchtlingshilfswerk, die im Auftrag der ganzen Welt den Benachteiligten helfen, müssen fest und verbindlich mit Geld rechnen können. Sie zu Bettlern zu degradieren, ist ihrer Aufgabe schlicht unwürdig. Gebergipfel und freiwillige, jährlich zu erneuernde *Pledges*, deren kaum durchführbare Kontrolle unverhältnismäßigen Aufwand erzeugt, müssen dringend zugunsten verpflichtender und voraussagbarer Beiträge abgeschafft werden.

In ihrem Bericht an den UN-Generalsekretär, der den Titel "Too important to fail" trägt, fordert eine Kommission aus 19 von ihm bestellten Entwicklungsexperten mehr Geld für Prävention und Entwicklungshilfe, um so den Umfang internationaler Nothilfe zu senken. Besonders gefährdete Länder sollten aus ihrer Sicht eigene Rücklagen anlegen. Zudem bezeichnen sie humanitäre Hilfe aber als Gegenstand "gemeinsamer Verantwortung", nicht zuletzt, weil unzureichende Hilfe zu wachsender globaler Instabilität führe: "Humanitäre Hilfe ist ein globales öffentliches Gut, das ein adäquates Finanzierungsinstrument benötigt." Ein solches Instrument dürfe nicht auf Haushaltsjahre beschränkt sein, müsse von Regierungen und Wirtschaft gleichermaßen getragen werden und auch traditionelle Finanzierungsmechanismen wie den in islamischen Ländern verbreiteten "Zakat" berücksichtigen. Im Gegenzug fordern die Expertinnen und Experten mehr Effizienz und Transparenz des Hilfssystems. Doch die von den Experten vorgeschlagene *solidarity levy* ist im Abschlussdokument des World Humanitarian Summit, der im Mai 2016 in Istanbul stattfand, nicht erwähnt. Stattdessen werden Mittelerhöhungen im Rahmen des bestehenden Systems angekündigt, die das systemische Problem der Finanzierung nicht lösen können.

Der neue UN-Generalsekretär bzw. die neue Generalsekretärin müsste sich vor dem Hintergrund dieses faktischen Scheiterns des Gipfels von Istanbul direkt mit dem UN-Sicherheitsrat über eine neue Finanzarchitektur für globale Hilfe einigen, womöglich flankiert von der UN-Vollversammlung. Dies wäre durch die UN-Charta abgedeckt, wenn man die wachsende globale Instabilität mit dem Versagen humanitärer Hilfe in Zusammenhang setzt. Eine positive (und schnelle) Entscheidung ist angesichts der Stimmenverhältnisse im Sicherheitsrat aber nicht zu erwarten.

Einzige Alternative ist ein einseitiges Vorgehen einzelner Geber, die mit festen, auf mehrere Jahre festgeschriebenen Mittelzusagen de facto ein neues Finanzierungssystem einführen könnten. Vor dem Hintergrund der oben genannten Verteilung – mehr als drei Viertel aller Hilfen kommen aus den USA, der EU, Deutschland, Großbritannien, Japan und Kanada – wäre etwa ein Beschluss der G7 denkbar, der zu einem Paradigmenwechsel auf globaler Ebene führen könnte. Die Rolle Deutschlands als mit deutlichem Abstand zweitgrößte Gebernation und seinem Einfluss innerhalb der EU ist dabei von besonderer Bedeutung. Zumal muss Deutschland auch innenpolitisch großes Interesse daran haben, Flüchtlingen aus Syrien und anderen Staaten bestmögliche Perspektiven in ihren Heimatregionen zu bieten. Die in diesem Bericht beschriebene Initiative des Auswärtigen Amtes kann durchaus als ein Versuch in diese Richtung interpretiert werden.

Flickwerk und gelegentliche Mittelerhöhungen werden auf Dauer nicht dazu führen, dass die UN die globale humanitäre Hilfe erfolgreich bewältigen können. Ein Zusammenbruch des humanitären Systems aber hätte katastrophale Folgen. Die Ursachen des Hilfsversagens sind im heutigen Finanzierungsmechanismus angelegt. Sie werden nur durch eine grundlegende Änderung des Finanzierungssystems der globalen humanitären Hilfe gemeistert werden können. Dass dies geschieht, liegt im Interesse von Flüchtlingen und Aufnahmeländern, Gebern und Empfängern und letztlich der Weltgemeinschaft als Ganzes, wenn sie auf Frieden hoffen will.

Der Autor

Marc Engelhardt lebt als Autor und Journalist in Genf, von wo er u.a. für den Deutschlandfunk und die Radioprogramme der ARD über die Ereignisse bei den Vereinten Nationen berichtet. Er hat 15 Bücher veröffentlicht, zuletzt «Die Flüchtlingsrevolution – Wie die neue Völkerwanderung die ganze Welt verändert» (Pantheon Verlag).

Impressum

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung e.V.,
Schumannstraße 8, 10117 Berlin
Redaktion: Kirsten Maas-Albert und Markus Bickel
Kontakt: Kirsten Maas-Albert, **E** maas-albert@boell.de

Erscheinungsort: www.boell.de
Erscheinungsdatum: September 2016
Lizenz: Creative Commons.(CC BY-NC-ND 4.0)

Die vorliegende Publikation spiegelt nicht notwendigerweise die Meinung der Heinrich-Böll-Stiftung wider.

Weitere E-Books zum Downloaden unter
www.boell.de/publikationen