

Humanitäre Hilfsorganisationen

Linda Polmann | Wenn sämtliche Nichtregierungsorganisationen eine Volkswirtschaft bildeten, so wären sie eine „fünfte globale Ökonomie“. Allein in der humanitären Hilfe tummeln sich nach UN-Schätzungen weltweit mehr als 37 000 NGOs. Laut Umfragen vertrauen die Menschen fast überall in der Welt NGOs mehr als ihren Regierungen. Zu Recht?

>> NGOs helfen da, wo die Regierungen versagen. Je mehr Hilfsorganisationen, desto mehr gerettete Leben <<

Wirklich? Dem Durchschnittsbürger mag die Karawane der Helfer, die von einem humanitären Hotspot zum nächsten tourt, wie eine große und fürsorgliche Familie vorkommen, die gemeinsam das Leid der Welt zu lindern sucht. Tatsächlich ist die Entwicklungs- und Katastrophenhilfe ein Geschäft, eine stetig wachsende Multimilliardendollarindustrie. Allein 2010 haben die Geberländer rund 126 Milliarden Dollar an Hilfsgeldern ausgegeben – mehr als je zuvor. Und ihr Budget wächst weiter. Spendenkampagnen der Kirchen, Unternehmen und Stiftungen sowie spontane lokale Initiativen häufen Jahr für Jahr weitere etliche hundert Millionen Dollar auf den Hilfsgelderberg.

Die Karawane internationaler Hilfsorganisationen folgt den Geldströmen. Je mehr Hilfsorganisationen es gibt, desto stärker nimmt ihr Wettbewerb untereinander zu: Jede von ihnen möchte den größten Anteil vom Kuchen der Entwicklungsgelder, die von Regierungen oder Privat Spendern kommen. Und je mehr Geld zur Verfügung steht, desto mehr neue NGOs schießen aus dem Boden, die dabei helfen wollen, dieses Geld auszugeben. „Es gibt einen Markt für gemeinnützige Arbeit, und er ist groß. Nennen Sie es von mir aus ‚Moralwirtschaft‘“, sagt Nicholas Stockton, ehemaliger Geschäftsführer bei Oxfam. In diesem Markt müssen NGOs für ihr eigenes Überleben und Wachstum sorgen. Tun sie das nicht, so werden sie durch eine der zigtausend anderen Organisationen, die nach Spendengeldern fischen, aus dem Markt gedrängt. Die Bedürfnisse der leidenden Menschen rangieren hinter den Bedürfnissen der Organisationen. Ändern sich die Prioritäten der Spender, so ändern sich auch die Prioritäten der NGOs. Lassen die Spender jemanden im Stich, so tun es auch die NGOs.

»» Die Hilfsorganisationen tun alles, um Kooperation und Koordination zu verbessern ««

Kann Coca Cola mit Pepsi kooperieren, Philips mit Nokia? Wenn es ihrem eigenen Erfolg zuträglich ist, dann werden Hilfsorganisationen nicht kooperieren. Schlimmer noch, sie werden gegeneinander arbeiten. Viele NGOs geben zu, dass sie gleichsam Geiseln des Wettbewerbs sind. Um weiterhin Spendengelder zu erhalten, müssen NGOs zufriedene Kunden präsentieren, was naturgemäß meist über die Medien geschieht. Ein nicht unbeträchtlicher Anteil der Ausgaben von Hilfsorganisationen fließt daher in den Posten „Presse- und Öffentlichkeitsarbeit“. Das Problem der mangelnden Kooperation besteht nach Aussagen von Experten in der humanitären Hilfe seit Jahren unverändert, da sich der Sektor als solcher nicht substantiell reformiert hat. „Das Gerede über Veränderung übersteigt das Ausmaß der tatsächlichen Veränderung bei weitem“, so ein Sprecher des Active Learning Network for Accountability and Performance (ALNAP), einem der einflussreichsten Think-Tanks in der humanitären Hilfe. Und was laut ALNAP und weiteren Kritikern jegliche Veränderung zusätzlich erschwert, ist die Tatsache, dass es einen weitgehend akzeptierten Mangel an Regulierung gibt.

Das Geschäft mit dem Hunger: NGOs touren von einem Hotspot zum nächsten und verfolgen oft wirtschaftliche Eigeninteressen. Lebensmittel-ausgabe in Port-au-Prince, Haiti

»» Die NGOs gehen dahin, wo Hilfe am nötigsten ist ««

Mitnichten. Nur ein Viertel aller international gespendeten Hilfsgelder wird für die ärmsten Länder aufgewendet. Der überwiegende Teil fließt in Staaten, in denen die Geberländer wirtschaftliche oder politische Interessen haben, etwa Afghanistan oder andere vom Krieg gegen den Terror betroffene Länder. Aufgrund hoher Fixkosten ist es für sie zu Beginn sehr kostspielig, in neuen und wenig erschlossenen Regionen dauerhaft eine Präsenz zu etablieren. Sobald sie

in einem neuen Einsatzgebiet aktiv werden, müssen die Organisationen sicherstellen, dass sie möglichst rasch ihre Investitionskosten decken. Das ist in der Regel nur dann möglich, wenn sie neue Projektverträge an Ort und Stelle akquirieren und bereits bestehende verlängern, unabhängig davon, ob diese Projekte von großem Nutzen sind oder nicht.

Sobald an einem anderen Ort der Welt die Aussicht auf erfolgreiche Spenderverträge wächst, steigt auch der Druck auf die Organisationen, sich an diesem Ort um Verträge zu bemühen. Daher verlassen sie nicht selten ein Einsatzgebiet vorzeitig und können den Abschluss bereits begonnener Projekte nicht mehr kontrollieren. Ich selbst habe erlebt, wie Organisationen ihre Unterstützung der Bürgerkriegsopfer in Sierra Leone zugunsten der Hilfe für die Menschen in Afghanistan (2002) aufgaben oder die Sorge für die Flüchtlinge in Darfur durch die für die Tsunamiopfer von 2004 ersetzten.

Viele Geldgeber haben die Aufmerksamkeitsspanne einer Fruchtfliege: Ihre Verträge sind von extrem kurzer Dauer; im Schnitt drei bis sechs Monate. Für ein Katastrophengebiet wie Haiti sagen Entwicklungshilfeexperten voraus, dass der Hilfseinsatz lange vor Abschluss des Wiederaufbaus des Landes größtenteils beendet sein wird. Die Spender müssten sich für ein Jahrzehnt oder länger zur Unterstützung verpflichten, wenn die Hilfe effektiver werden soll. Das ist praktisch jedoch nie der Fall.

>> Mit ihren Rechenschaftsberichten sind NGOs das Muster eines verantwortlich arbeitenden Wirtschaftszweigs <<

Keinesfalls. Egal, wie viele Berichte sie für ihre Spender produzieren, das Gerede von ihrer Verantwortlichkeit ist ein Mythos. Ihre Buchhaltung mag zuhause noch makellos sein. Aber sobald die Hilfgelder ins Ausland überwiesen werden, in ferne, oft chaotische Krisenregionen, wird es ein Ding der Unmöglichkeit, zu überprüfen, ob das Geld sinnvoll verwendet wird.

Erschwert wird eine solche Kontrolle noch durch die Tätigkeit so genannter „Contractors“, kleinerer nationaler Subunternehmen, die von den NGOs angestoßene Projekte wie den Bau von Schulen oder Kliniken in die Tat umsetzen. Die Bezahlung dieser Kleinunternehmen bietet viel Spielraum für kreative Buchhaltung. Und es ist schlechterdings nicht möglich zu prüfen, ob die neu errichtete Schule oder die neu gebaute Klinik ein paar Jahre später überhaupt noch existieren. Ein englisches Sprichwort lautet „There is cash in chaos“, und chaotische Umstände sind es, unter denen NGOs meist arbeiten. Je chaotischer und unkontrollierbarer die Bereiche sind, in denen eine NGO tätig ist, desto größer ist die Gefahr, dass Geld verschwindet.

>> Natürlich mag es auch Korruption und Missbrauch geben. Aber das sind Einzelfälle <<

Leider nicht. Fälle von verschwundenen Hilfgeldern sind im Überfluss dokumentiert – Gelder, die für Waffenkäufe zweckentfremdet wurden oder der Frau eines Potentaten den Shoppingausflug nach Paris und Miami finanziert haben. Und niemand weiß genau, wie viele Fälle nicht dokumentiert wurden

und wie viel Geld dabei tatsächlich zweckentfremdet wurde. Betrug und Verschwendung tauchen nicht in den Büchern der NGOs auf.

Ein aktueller Fall dieser Art ereignete sich in Somalia, wo das World Food Programme (WFP) jährlich 450 Millionen Dollar für Nahrungsmittel verteilt. 2010 stellten Ermittler des UN-Sicherheitsrats fest, dass jedes Jahr die Hälfte dieser Spenden, also etwa 225 Millionen Dollar, in den Taschen von Warlords und korrupten Lokalpolitikern landet. Als Reaktion auf diese Enthüllung versprach das WFP, die Geldflüsse in Zukunft besser zu überwachen. Doch niemand ist je für die bereits begangenen Unterschlagungen juristisch belangt worden – keine Ausnahme in diesem an Regulierung armen Sektor.

Auch Afghanistan entwickelt sich zusehends zu einem Mekka der Hilfsgelderveruntreuung. Hunderte Millionen Dollar verschwinden in dem Land scheinbar spurlos. Eines der Hauptgeberländer für Afghanistan ist Großbritannien. Das British National Audit Office, das britische Pendant zum Bundesrechnungshof, stellte im Oktober 2008 fest, dass Millionen Pfund britischer Entwicklungshilfegelder aufgrund von Korruption und schlechtem Management verschwendet wurden. Das Audit Office kam zu dem Schluss, dass das Department for International Development (DFID), das allein in Afghanistan 58 Hilfsprojekte mit einem Gesamtbudget von rund 520 Millionen Pfund unter seiner Fittiche hatte, an der Erfüllung „aller oder fast aller seiner Aufgaben“ gescheitert sei. Weniger als fünf Prozent davon wurden als zweckmäßig eingesetzt bewertet. Dabei lägen die Ursachen vieler Probleme, wie es im Bericht des Audit Office heißt, in fehlenden Kontrollen der lokalen Projektpartner, da Besuche vor Ort oft zu gefährlich sind.

>> Spendenmissbrauch schadet dem Image der NGOs. Daher liegt eine bessere Kontrolle in ihrem Interesse <<

Sollte man meinen. NGOs wollen nicht nur Gutes tun, sie wollen auch, dass es ihnen gut geht. Die Ziele einer Hilfsorganisation lassen sich in etwa so formulieren: „Wir unterstützen die Armen und Schutzlosen auf eine solche Weise, dass unsere Arbeit von Spendern gesehen und goutiert wird und das Profil unserer Organisation geschärft wird, damit wir in Zukunft noch mehr Gutes tun können.“ Natürlich würden die meisten NGO-Vertreter der Aussage zustimmen, dass eine verbesserte Koordination und Kontrolle der Hilfsmaßnahmen dazu führen, dass mehr Leben gerettet werden. Dennoch sind sie kaum gewillt, Sanktionsmechanismen für mangelhafte Arbeit zu entwickeln, geschweige denn sie anzuwenden.

Wie eine Bilanz der Flüchtlingskrise im kongolesischen Goma 1994 bis 1996 oder des „Boxing Day“-Tsunami von 2004 ergab, waren Hilfsorganisationen hier von Gier und Eigeninteresse geleitet – mit entsprechenden Auswirkungen auf die Qualität und Effektivität ihrer Arbeit. In Analysen der Situation in Haiti nach dem Beben im vorigen Jahr klang das nicht viel besser. Die Evaluierung der Goma-Krise beinhaltete eine klare Empfehlung für ein internationales Akkreditierungssystem, in dem NGOs, die auf Mittel aus den Spendentöpfen aus sind, sich verpflichten, einzig und allein im Interesse der betroffenen Menschen

zu handeln. Diese Empfehlungen für bindende Zusagen und Sanktionen wurden jedoch nie in die Tat umgesetzt. Der Großteil der Reformen, die durch NGOs unterstützt wurden, waren solche, die ihnen mehr Wachstum und Autonomie versprachen – mehr „humanitärer Raum“, mehr Ressourcen, mehr Kontrolle darüber, wie sie ihre Gelder einsetzen. Hilfsorganisationen profitieren von der derzeitigen Finanzierungs- und Kontrollstruktur und haben daher keinen Anreiz, Veränderungen herbeizuführen. Der Hilfssektor muss glaubwürdige Sanktionsmechanismen einführen, ist er doch momentan lediglich von Selbstverpflichtungen und Verhaltenskodizes reguliert.

>> Aber dennoch sollten wir weiter Geld an Hilfsorganisationen spenden, oder? <<

Da gehen die Meinungen auseinander. Natürlich, diese Hilfsgelder können Leben retten. Doch nicht immer und nicht so viele, wie es eigentlich möglich wäre. Daher ist es höchste Zeit, dass wir auf Veränderungen bestehen. Schließlich handelt es sich um unser Geld. Ein Vorschlag des Active Learning Network for Accountability and Performance lautet, eine internationale Kommission für humanitäre Hilfe einzusetzen, die den Sektor beständiger Kontrolle unterzieht. Die Notwendigkeit eines solchen Schrittes wird noch einmal deutlicher, nachdem die Auswertung des Haiti-Einsatzes veröffentlicht wurde, in der mangelnde Zusammenarbeit und Koordinierung als größte Hindernisse für einen Fortschritt ausgemacht wurden. Das ALNAP schlägt vor, dass Medien, Öffentlichkeit und vor allem die Empfängerländer das Recht haben sollten, vor einem Gremium, das aus, sagen wir: Nobelpreis- und anderen Würdenträgern zusammengesetzt ist, über mangelhafte Arbeit und fehlende Kooperationsbereitschaft von NGOs zu berichten. Dieses Gremium könnte aus den Berichten seine Schlüsse ziehen und notwendige Veränderungen vorantreiben. Von Nelson Mandela, Aung San Suu Kyi und dem Dalai Lama gemeinsam einen Rüffel zu erhalten, wäre den meisten NGOs wohl eine lehrreiche Lektion.



LINDA POLMANN lebt als Journalistin in Amsterdam. Ihr Buch „Die Mitleidsindustrie“ ist 2010 beim Campus-Verlag erschienen.