Fluch der guten Tat

Humanitäre Hilfe bewirkt oft das Gegenteil von dem, was sie erreichen will. Ein Insider berichtet von seinen ernüchternden Erfahrungen als Helfer in den Krisengebieten Afrikas. «Am Ende stabilisieren die Hilfsprogramme unerwünschte Strukturen», sagt er heute.

Von Peter Keller

Sie gilt als die Königsdisziplin der guten Tat: die humanitäre Hilfe. Unerschrockene Helfer, die sich in die gefährlichsten Kriegsgebiete vorwagen, Lebensmittel für die hungernde Bevölkerung heranschaffen, die medizinische Versorgung von Vertriebenen gewährleisten, hygienische Missstände in Flüchtlingslagern verbessern, sexueller Gewalt gegen Frauen vorbeugen und so weiter. Die Schweiz als Depositarstaat der Genfer Flüchtlingskonvention und Heimat des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) ist stolz auf ihre humanitäre Tradition und unterstützt mit staatlichen und privaten Spendengeldern weltweit Programme und internationale Organisationen in ihrem Kampf gegen das Elend. Für Daniel Hauser* hat dieses edle Bild tiefe Risse bekommen, seit er selber vor Ort im Einsatz war: «Es ist eine bittere Erkenntnis. Man kommt mit Idealismus an und merkt nach einer gewissen Zeit, dass unsere Arbeit nicht nur vergeblich ist, sondern vielfach sogar kontraproduktiv.»

Der gut dreissigjährige Schweizer war für eine mittelgrosse internationale NGO im Südsudan tätig. Das Gebiet ist 2011 nach einem blutig ausgetragenen Sezessionskrieg gegen den islamisch dominierten Norden unabhängig geworden, um Ende 2013 in einen noch blutigeren Bürgerkrieg zu schlittern. Trotz offiziellem Waffenstillstand ist der jüngste Staat der Welt weit entfernt von Ruhe und Stabilität. Warlords halten das Land im Griff, Millionen Menschen leben in Flüchtlingscamps, teilweise beschützt von über 12 000 Uno Blauhelmen, viele Menschen leiden an Unterernährung. Das Uno-Kommissariat für Flüchtlinge leistet, finanziell unterstützt durch die EU, Hilfsprogramme in der Höhe von mehreren hundert Millionen Dollar. Mittendrin Hauser. Er will etwas Sinnvolles tun und, ja, er freut sich auch auf einen interessanten Job nach all den trockenen Jahren an der Hochschule.

Lachen über den naiven Schweizer

Daniel Hauser und seine Mitstreiter versuchen, Güter des täglichen Bedarfs von der Hauptstadt in entlegene Flüchtlingslager zu schaffen. An sich schon ein schwieriges Unterfangen in einem Land, das keine funktionierende Infrastruktur, kein anständiges Strassennetz kennt. Dazu kommen die offensichtlichen Sabotageaktionen der lokalen Regierung und der Armee: Beide versuchen, die Hilfslieferungen des IKRK oder anderer humanitärer Akteure zu unterbinden oder zumindest so zu steuern, dass Volksgruppen davon profitieren, welche sich gegenüber der Regierung loyal verhalten haben. «Wie kann man bloss seine eigenen Landsleute verrecken lassen?», war seine erste Reaktion. Er stellt einheimische Militärs zur Rede. Sie lachen über den naiven Schweizer. «Wir waren lange genug selber Rebellen. Du kannst nur dank der Hilfslieferungen den Krieg aufrechterhalten. Fallen diese weg, laufen dir die Leute davon und beginnen wieder, selber etwas zu produzieren. Jeder will schliesslich zuallererst überleben.»

Hauser weist diesen ungeheuerlichen Gedanken von sich: Nicht die Militärs, sondern sie, die Helfer, sollen dafür mitverantwortlich sein, dass sich Konflikte weiterziehen? Er hält diese Theorie für eine Ausrede abgestumpfter Offiziere. Trotzdem blieb ein Keim des Zweifels in ihm, der später zur Gewissheit heran wuchs. «Ich kann ihnen das perverse System am Beispiel eines gespendeten Reissacks schildern.» Hilfsgüter aus dem Ausland kommen in der Regel in der Hauptstadt an. Dort wird die Feinverteilung vorgenommen. Da der Luftweg zu teuer und teilweise auch zu gefährlich ist, versucht man möglichst viel über den Landweg zu organisieren, der wegen der rund sechsmonatigen Regenzeit allerdings auch nur teilweise zur Verfügung steht. «Der Transport wird meistens outgesourct, das heisst, eine lokale Firma übernimmt den Auftrag und fährt die Nahrungsmittel in jene Landesteile. Wo der Bedarf am grössten ist, wo Gefechte an der Tagesordnung sind. Auf den Schutz der Konvois durch Uno-Blauhelme wird in der Regel verzichtet, um sich als humanitärer Akteur von bewaffneten Truppen zu unterscheiden.»

Auf dem Weg dorthin fährt der Lastwagen durch Dutzende Gebiete, die von lokalen Warlords mit wechselnden Loyalitäten beherrscht werden. Rund 60 Stämme und über 300 Unterstämme zählt der Südsudan. «Und jetzt kommt der Punkt: jede Partei, ob Rebellen, Armee oder einfach Stammesmilizen, richtet in dem von ihr kontrollierten Gebiet Checkpoints ein, wo der Fahrer jeweils eine Gebühr zu zahlen hat.» Diese Abgaben sind bereits eingepreist, und sie bilden in diesem von Bürgerkriegen zerrütteten Land eine der wichtigsten Geldquellen, um überhaupt den Sold für die Truppen und Milizen generieren zu können. «Am Ende sind die Kosten für den Transport höher als der Wert der zu verteilenden Güter.»

Ähnlich verläuft es auf allen Ebenen des Staates. Die Mitarbeiter humanitärer Organisationen brauchen ein Visum oder andere offizielle Dokumente — und jedes Mal sind Dollars fällig. Die zivilen Ausländer sind, ob sie es wollen oder nicht, unverzichtbare Devisenbeschaffer für das Regime. Hausers Fazit ist ernüchternd: «Am Ende stabilisieren die Hilfsprogramme unerwünschte Strukturen. Die internationale Gemeinschaft ermöglicht es mit ihren humanitären Leistungen, dass die Regierungen öffentliche Dienstleistungen nicht selber erbringen müssen.» Die Machthaber würden ein zynisches Outsourcing

Entwicklung der Bundesausgaben im Bereich Ausland-Beziehungen



Öffentliche Entwicklungshilfe der Schweiz 2015	in Mio. Franken
Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (Deza)	**2295,9**
• Humanitäre Hilfe	539,1
• Entwicklungszusammenarbeit	1592,6
• Zusammenarbeit mit Osteuropa und der GUS	164,2
Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco)	**325,3**
• Entwicklungszusammenarbeit	247,7
• Zusammenarbeit mit Osteuropa und der GUS	81,0
• Darlehensrückzahlungen	−3,4
Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)	**144,7**
• Zivile Friedensförderung und Menschenrechte	96,3
• Andere Beiträge	48,4
Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF)	**42,2**
• Swiss Investment Fund for Emerging Markets (SIFEM)	27,3
• Stipendien an ausländische Studierende in der Schweiz	6,8
• Andere Beiträge	8,1
Staatssekretariat für Migration (Sem)	**473,2**
• Hilfe an Asylsuchende in der Schweiz	455,4
• Rückkehrhilfe	17,8
Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)	**2,7**
• Friedensfördernde Massnahmen und Sicherheit	1,3
• Ausrüstung zu humanitären Zwecken	1,4
Bundesamt für Umwelt (Bafu)	**43,4**
• Davon: Beiträge an internationale Organisationen	42,3
Andere Bundesämter	**21,9**
AUSGABEN BUND TOTAL	**3349,3**

QUELLE: «STATISTIK 2015. INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT DER SCHWEIZ»

Die Hilfe wird kaum einmal hinterfragt.

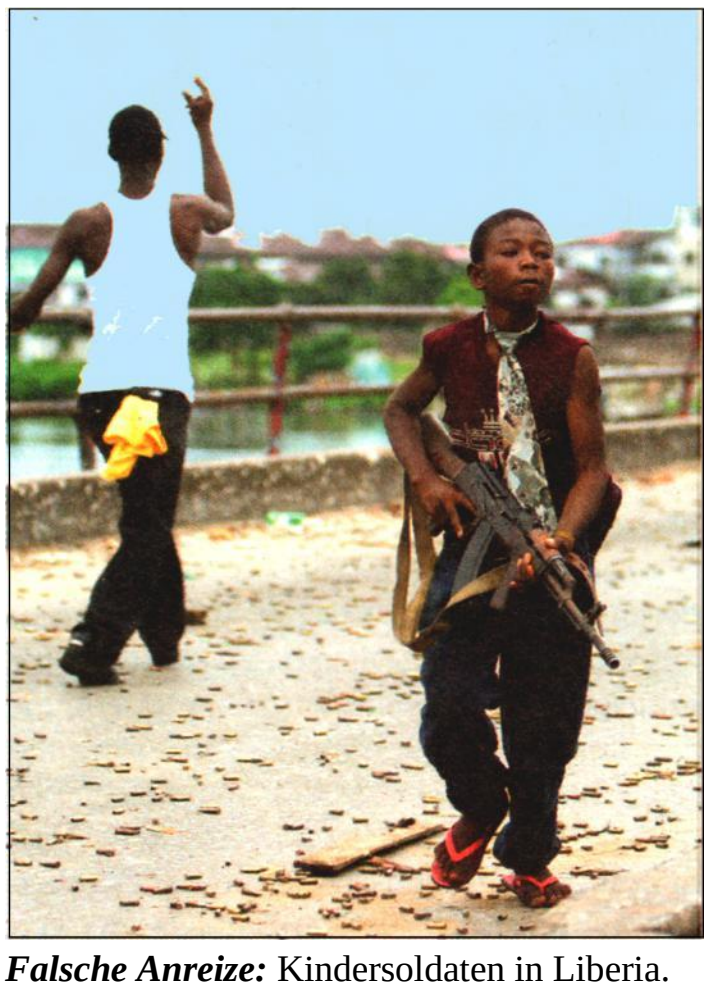
Infografik: TNT-Graphics AG



«Du kannst nur dank der Hilfslieferungen den Krieg aufrechterhalten»: Flüchtlingslager Yida im Südsudan



Teil des Problems: Ärzte ohne Grenzen verhandelt mit Rebellen in der Zentralafrikanischen Republik.



Falsche Anreize: Kindersoldaten in Liberia.

betreiben, was ihnen erst erlaubt, sich persönlich zu bereichern, zu korrumpieren oder die Gelder in militärische Konflikte zu investieren. Mitten im Bürgerkrieg, im Mai 2015, verabschiedete das Parlament des Südsudans ein Gesetz, welches der Bürokratie erlaubt, die Kontrolle über NGOs auszubauen und deren Operationen besser zu steuern. Durch eine Mindestquote an Lokalangestellten sollen nach bester afrikanischer Vetternwirtschaft Leute auf die Lohnliste der humanitären Orga nisationen platziert werden. Die an der Front gewonnene Erkenntnis deckt sich mit den Befunden, die der schottische Ökonom Angus Deaton vertritt. Länder liessen sich nicht von aussen entwickeln, ist der Wirtschaftsnobelpreisträger von 2015 überzeugt. Es brauche eine Regierung und eine Bevölkerung, die gemeinsam auf Entwicklungsziele hinarbeiten,

Weltwoche Nr. 27.16
Bilder: Juergen Escher (Laif), Ton Koene (Visual-Written,A1Pixx), Nic Bothma (Epa, Keystone)

etwa beim Bildungs- und Gesundheitsangebot. «Das Problem mit der Entwicklungshilfe zeigt sich vor allem dort, wo externe Gelder einen sehr grossen Teil der Staatsausgaben ausmachen, wie in vielen Staaten Afrikas» (NZZ, 16.6. 2016). Die Schweiz zahlt sogar direkt sogenannte «Budgethilfen» in die Staatskassen afrikanischer Länder («Direktzahlungen an Diktatoren», Weltwoche Nr.10/16). Für Deaton der komplett falsche Weg. Die afrikanischen Regierungen müssten gegenüber der eigenen Bevölkerung in der Verantwortung stehen, nicht gegenüber der Weltbank, dem Währungsfonds oder anderen ausländischen Organisationen.

«Die internationale Szene ist ein Getto»

Die Hungerkrise im Südsudan ist nicht Ursache einer klimatisch bedingten Dürre, sondern menschengemacht. Das Land hätte in Wahrheit ein riesiges landwirtschaftliches Potenzial, über siebzig Prozent seiner Fläche liessen sich bebauen; nur die Auslagerung der Nahrungsmittelproduktion erlaubt es, die nötige Manpower freizusetzen, um Krieg zu führen. Zudem obliege die Verteilung der Hilfsgüter am Ende immer jenen, die die Waffen hätten, so Hauser — und diese Stellung werde gnadenlos ausgenutzt. Diese Leute entscheiden, wer das Essen bekommt. «Auf unterster Stufe bevorzugen die Warlords jene Familien, die ihre Söhne für den Krieg zur Verfügung stellen.» Der Fluch der guten Tat.

Selbst die medizinische Hilfe sieht Daniel Hauser heute in anderem Licht. «Ich dachte, über den Sinn und Nutzen der Entwicklungshilfe könne man sicher diskutieren. Nicht aber über die Arbeit von Organisationen wie Médecins sans Frontiéres [MSF].» Er sei davon ausgegangen, dass diese Ärzteorganisation zweifelsohne wertvolle Dienste leiste, bis in die hintersten Buschwinkel vordringe, um für die Ärmsten die medizinische Grundversorgung sicherzustellen. «In Realität muss sich auch MSF mit den Konfliktparteien gutstellen, damit die Organisation in diesen Gebieten überhaupt operieren kann. Das heisst, die verschiedenen Milizen stellen üblicherweise klare Forderungen, was die Organisationen dafür tun müssen.» Das betreffe übrigens auch das IKRK mit seinen medizinischen Teams, die sich in erster Linie um Kriegsverwundete kümmern. «Wir haben im Südsudan von Beispielen gehört, dass militärische Konflikte aufgehört haben, dass sich die Soldaten geweigert haben weiterzukämpfen, weil der medizinische Dienst eingestellt wurde.»

«Du kannst mitten in Afrika ausgehen und siehst keinen einzigen Schwarzen.»

Hauser kommt ins Erzählen. Die internationale Szene in Ländern wie dem Südsudan ist klein, lebt weitgehend unter sich, man tratscht untereinander. «Es ist wie im Getto, man trifft immer die gleichen 300, 400 Leute.» Es treibt sich ein bunter Haufen von Helfern, NGO-Vertretern, Söldnern, Diplomaten, Sicherheitsdienstleistern, Businessleuten, auch dubiosen Gestalten an den gleichen Anlässen herum. «Hält man sich nach einigen Tagen im Felde, abseits jeder Zivilisation, wieder in der Hauptstadt auf, taucht man in eine Parallelwelt ein. Du kannst mitten in Afrika ausgehen und siehst keinen einzigen Schwarzen.» Nicht selten drehe sich die Konversation um die Frage, was man am nächsten Wochenende unternehme, ob die IKRK-Party besser sei als jene von Médecins sans Frontiéres oder welcher Inder das beste Essen im Quartier anbiete. Das sei aber weniger zynisch, als es den Anschein mache. «Man muss zwischendurch einfach mal Abstand gewinnen können.»

Üppige Sitzungsgelder

Die offizielle Schweiz engagiert sich stark in der Organisation von Konferenzen. Mit hehren Zielen: Die Konfliktparteien sollen an einen Tisch geladen werden und nach Lösungen suchen, das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) versucht dabei zu vermitteln. Normalerweise finden diese Treffen in einem Nachbarland statt, selbstverständlich in den besten Hotels *sur place*. Das wichtigste Traktandum finde allerdings im Vorfeld statt, sagt Hauser. Dann werde nämlich die Höhe der Tagespauschale für die Teilnehmer ausgehandelt. «Man zahlt die Leute, damit sie miteinander über Frieden reden.» Wenn das Angebot zu mickrig ist, weigern sie sich mitzumachen. Je nach Position würden zwischen 200 und 2000 Dollar am Tag ausbezahlt. Das sind für diese Regionen, in denen der Durchschnitt der Bevölkerung kaum hundert Dollar im Monat zur Verfügung hat, enorme Summen.

Diese Entschädigungspolitik führe zu völlig falschen Anreizen. «Die Konferenzen ziehen sich in die Länge. Die Verhandlungsparteien ziehen das komfortable Leben in den Luxushotels verständlicherweise dem Leben draussen im Busch vor.» Man habe also keinen Grund, sich zu früh zu einigen, zumal die Sitzungsgelder verlässlich flössen. Auch sonst versteht man es, sich den Aufenthalt angenehm zu verkürzen. Bei einer Friedenskonferenz im äthiopischen Addis Abeba sei der Bedarf an Prostituierten so gross gewesen, dass diese aus dem Umland herangeschafft wurden — bis die Amerikaner dem Treiben ein Ende setzten. In der Entwicklungshilfe lassen sich Lehrbeispiele zuhauf finden, wie gutgemeinte Aktionen sich ins Gegenteil verkehren. Ein Klassiker sei das Resozialisierungsprogramm für Kindersoldaten, ein Prestigeprojekt von Unicef. Das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen ist populär, auch bei privaten Spendern, und verfügt entsprechend über reichliche Mittel. Mit einem breitangelegten Integrationsangebot versucht Unicef, Kindersoldaten den Rebellengruppen abzuwerben. Die Familien erhalten dafür Soforthilfepakete und Geld, die Hilfsorganisation sorgt für den Schulbesuch. Das Programm war so umfassend, dass Mütter am Ende erst recht versuchten, ihre Kinder in einer Miliz unterzubringen: Die Familien hatten ein Interesse, dass ihre minderjährigen Söhne als Kindersoldaten registriert wurden, damit sie nachher von den Unicef-Leistungen profitieren konnten.

«Ich melde sicher nicht, dass alles, was wir da unten machen, für die Katz ist.»

Werden solche Widersprüche in der Community diskutiert «Man redet technisch darüber», sagt Hauser. «Aber es ist schwierig, sich einzugestehen, dass man eigentlich das Gegenteil von dem erreicht, was man will, dass im Extremfall ein Krieg verlängert wird, gerade wegen der humanitären Hilfe.» Aber der psychologische Selbstschutz sei stärker und manchmal auch das Eigeninteresse. «Ich melde sicher nicht, dass alles, was wir da unten machen, für die Katz ist.»

In der Politik wird die humanitäre Hilfe kaum einmal kritisch durchleuchtet. Das habe auch damit zu tun, erklärt Hauser, dass die Hilfsorganisationen in der Regel selber über den Nutzen der Entwicklungshilfe befragt würden. «Da kann man sich denken, zu welchen Ergebnissen diese Studien führen.» Ökonom Angus Deaton ortet zudem eine «alberne» Moralisierung der Debatte. «Wenn Geld von aussen in korrupte Regierungen fliesst, schafft dies Diktaturen wie jene von Robert Mugabe oder Paul Kagame, die ohne solche Hilfe nicht existieren würden.»

Die Moralfrage fällt laut Deaton deswegen auf die Verteidiger der internationalen Zusammenarbeit zurück. «Wenn diese Führer dann ihr Land plündern oder ihre Kritiker umbringen, tragen wir dafür eine Mitverantwortung.» Daniel Hauser kennt das Dilemma, aber räumt ein: «Wenn Bilder hungernder Kinder um die Welt gehen, ist es der Öffentlichkeit kaum vermittelbar, dass die Lieferung von Hilfsgütern nicht Teil der Lösung, sondern Teil des Problems ist.»

* Name der Redaktion bekannt