

Der Cluster-Ansatz in der humanitären Hilfe

Evaluierungsergebnisse und Gedanken zu einem dynamischen Koordinierungssystem

Claudia Meier

Im Zuge der humanitären Reform haben internationale Organisationen im Jahr 2005 den so genannten Cluster-Ansatz eingeführt, um ihre Arbeit in den verschiedenen humanitären Sektoren besser zu koordinieren. In den ersten sechs Jahren seines Bestehens hat sich der Cluster-Ansatz vom anfänglich unklar definierten Mechanismus zu einem berechenbaren und dynamischen System entwickelt. Eine Evaluierung¹ des Ansatzes im Jahr 2010 kam zu dem Schluss, dass sich die Bemühungen trotz einiger weiter bestehender Schwachpunkte gelohnt haben.

Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts ist die Koordinierung humanitärer Organisationen zu einem immer dringlicheren Problem geworden. Grund dafür waren zum einen politische Grabenkämpfe zwischen den verschiedenen humanitären UN-Organisationen und zum anderen die stetig steigende Zahl nichtstaatlicher Organisationen (NGOs), die in Krisengebieten tätig sind. Das Versagen der internationalen Nothilfe in Darfur (Sudan) im Jahr 2004 veranlasste den damaligen UN-Nothilfekoordinator Jan Egeland, das humanitäre System von externen Experten durchleuchten zu lassen. Auf Grundlage der Ergebnisse dieses Expertenberichts² stießen Egeland und das Inter-Agency Standing Committee (IASC), ein Zusammenschluss der wichtigsten humanitären UN-Organisationen, der Rotkreuzbewegung und NGOs, im Jahr 2005 eine Reform der humanitären Hilfe an.

Als Teil der Reform wurde auch der Cluster-Ansatz eingeführt, um humanitäre Hilfe durch verstärkte Koordinierung effektiver zu gestalten. Dabei wurden für die einzelnen humanitären Sektoren – wie zum Beispiel Gesundheit oder Schutz der Zivilbevölkerung – Leitorganisationen benannt, die dafür verantwortlich sind, alle Organisationen an einen Tisch zu bringen und auch dann einzuspringen, wenn Lücken in der humanitären Arbeit auftreten. Trotz dieser Funktionen ist die Leitorganisation hierarchisch nicht höher gestellt – Cluster-Mitgliedsorganisationen haben ihr gegenüber keine Rechenschaftspflicht.

Die Cluster agieren auf verschiedenen Ebenen. Zum einen gibt es elf globale Cluster, die unter anderem gemeinsam Richtlinien entwickeln und Schulungen sowie operative Unterstützung anbieten. Zum anderen gibt es nationale Cluster in bislang 27 Krisenländern, die sich wiederum auf Hauptstadtebene, in den Provinzen und gegebenenfalls auch auf lokaler Ebene treffen.

Ein dynamisches System

Als die Cluster im Jahr 2005 eingeführt wurden, war den wenigsten klar, wohin die Reise geht. Zwar hatte das IASC in einer knapp gehaltenen Richtlinie Ziele definiert, aber es gab wenig konkrete Anleitung aus den Hauptquartieren der humanitären Organisationen für die Länderbüros.

Dies hat den Organisationen die Möglichkeit gegeben, den Cluster-Ansatz von der Länderebene aus (weiter) zu entwickeln. Es ist nicht abschließend festzustellen, inwieweit diese Flexibilität gewollt oder einfach ein Nebeneffekt fehlender Führung war. Sie hat jedoch dazu geführt, dass die Koordinierungsbedürfnisse im jeweiligen Land in den Mittelpunkt rückten: Die internationalen Akteure vor Ort entscheiden, welche Cluster sie in ihrem Land benötigen, um gut arbeiten zu können. Die Leitorganisation in einem bestimmten nationalen Cluster muss auch nicht zwingend mit der im globalen Cluster übereinstimmen.

Diese Flexibilität hat dem System unter anderem deshalb geholfen, weil die Wahl der Cluster auf globaler Ebene nicht durchgehend logisch ist. Die anfangs neun Clusterbereiche waren das Ergebnis eines heiklen politischen Abstimmungsprozesses zwischen den internationalen humanitären Organisationen. Ursprünglich waren Cluster nur für jene humanitäre Sektoren vorgesehen, in denen gravierende Koordinierungsprobleme bestanden. Eingeführt wurden sie letztlich aber in allen für wichtig erachteten Bereichen. Während sich einige Cluster aus schon bestehenden Sektoren ergaben – wie Wasser und sanitäre Anlagen oder Logistik – folgte die Entstehung anderer Cluster nicht immer einer objektiven Logik. Bis Ende 2010 existierte zum Beispiel kein globaler Cluster, der sich um die Koordinierung von Nahrungsmittelhilfe kümmerte, obwohl dieser Art von Hilfe in den meisten Krisen eine große Bedeutung zukommt.



Claudia Meier, geb. 1983, ist Research Associate beim Global Public Policy Institute (GPPI), einem unabhängigen Think Tank in Berlin. Sie arbeitet beim GPPI an Forschung und Evaluationen zu humanitärer Hilfe und war Teil des Teams, welches im Auftrag des Inter-Agency Standing Committee (IASC) zwischen 2009 und 2010 den Cluster-Ansatz evaluiert hat.

¹ Dieser Beitrag beruht auf der Kurzfassung der Cluster-Evaluierung, welche das Global Public Policy Institute (GPPI) und die Groupe URD im Jahr 2010 abgeschlossen haben. Die im Beitrag enthaltenen Evaluierungsergebnisse werden durch Hintergrundinformationen und Gedanken der Autorin ergänzt. Die Originalberichte sind über die Webseite des GPPI erhältlich: http://www.gppi.net/approach/consulting/cluster_approach/

² Siehe »Humanitarian Response Review«, United Nations, New York, Genf, August 2005, <http://onerresponse.info/Coordination/ClusterApproach/Documents/Humanitarian%20Response%20Review.pdf>

Die globalen Cluster und ihre Leitorganisationen

| Sektor | Leitorganisation |
|--|--------------------------|
| Bildung | UNICEF/Save the Children |
| Campkoordinierung und -management | UNHCR/IOM |
| Ernährung | UNICEF |
| Nahrungsmittelsicherheit (seit 2010 – früher Landwirtschaft) | FAO/WFP |
| Gesundheit | WHO |
| Logistik | WFP |
| Notunterkunft | UNHCR/IFRC |
| Schutz der Zivilbevölkerung | UNHCR |
| Übergangshilfe | UNDP |
| Wasser, Sanitärversorgung und Hygiene | UNICEF |
| Telekommunikation | OCHA/WFP/UNICEF |
| Querschnittsthemen | |
| Alter | |
| Gender | |
| HIV/Aids | |
| Umwelt | |

Es gab nur einen mehr schlecht als recht funktionierenden globalen Cluster Landwirtschaft – und diesen auch erst ab dem Jahr 2007. Auf Länderebene ließ sich jedoch niemand davon abhalten, eigene Nahrungsmittelhilfe-Cluster einzurichten. In allen sechs für die Evaluierung untersuchten Kontexten haben sich die jeweiligen Organisationen zusammengetan und aus Eigeninitiative ein solches Cluster gegründet. Des Weiteren war unklar, welche Querschnittsbereiche in Clustern organisiert, und welche als Querschnittsthemen horizontal behandelt werden sollten. Heute gibt es beides.

Welche globalen Cluster eingerichtet wurden und wer ihre Leitung übernahm, ergab sich auch aus dem unterschiedlich starken Engagement der einzelnen UN-Organisationen. UNICEF leitet zum Beispiel nicht nur den sich aus ihrem Mandat ergebenden Cluster Bildung, sondern auch die Cluster Ernährung (Nutrition), Wasser, Sanitärversorgung und Hygiene (WASH) und Telekommunikation. Ein Blick auf die Liste der Leitorganisationen (siehe Kasten) zeigt außerdem, dass die Cluster zu Beginn stark auf die Initiative der Vereinten Nationen zurückgingen. Die Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften (IFRC) war anfangs die einzige globale Leitorganisation außerhalb des UN-Systems. Erst im Jahr 2007 kam bei der Gründung des Clusters Bildung mit ›Save the Children‹ die erste NGO in den Kreis der Leitorganisationen. In der Zwischenzeit war viel geschehen. NGOs hatten den Cluster-Ansatz anfangs vehement kritisiert und warfen den UN-Organisationen vor, humanitäre Koordinierung unter ihren Auspizien zu monopolisieren.³ Diese Kri-

Der Cluster-Ansatz ist ein veritabler Organisationsveränderungsprozess.

tik führte dazu, dass im Jahr 2007, nach einer Aussprache zwischen NGOs, der Rotkreuzbewegung und UN-Organisationen, ein vierter Reformbereich eingeführt wurde, welcher die Partnerschaft zwischen den unterschiedlichen Organisationstypen stärken soll.

Insgesamt hat sich der Cluster-Ansatz somit in den sechs Jahren seines Bestehens an neue Wirklichkeiten anpassen können und genügend Flexibilität gezeigt, um einige interne Konflikte zu lösen. Der Ansatz ist deshalb eigentlich mehr als ein Koordinierungsmechanismus. Er ist ein veritabler Organisationsveränderungsprozess, der mehrere Institutionen gleichzeitig umfasst und deshalb auch noch nicht abgeschlossen ist.

Ergebnisse der Evaluierung

Bei Einführung des Cluster-Ansatzes hat das IASC beschlossen, das System nach zwei Jahren und noch einmal nach vier Jahren extern evaluieren zu lassen. Die zweite Evaluierung haben das Global Public Policy Institute (GPPi) und die französische Groupe URD zwischen 2009 und 2010 durchgeführt. Sie sollte klären, welche Resultate das Cluster-System bisher erbrachte. Die Evaluierung stützt sich hauptsächlich auf die Ergebnisse von sechs Länderstudien. Zusammenfassend hat die Evaluierung vier Hauptstärken des Cluster-Ansatzes gefunden und vier Hauptschwachpunkte, aus denen sich Empfehlungen ableiten lassen.

Die Stärken des Cluster-Systems

Humanitärer Bedarf besser gedeckt: Ein wichtiges Ergebnis ist, dass durch den Cluster-Ansatz der Bedarf an humanitärer Hilfe der betroffenen Bevölkerung in einigen thematischen Bereichen besser gedeckt werden konnte. So hat die Koordinierung dabei geholfen, in einzelnen Ländern Maßnahmen gegen geschlechtsspezifische Gewalt, für den Schutz von Kindern und Menschen mit Behinderungen sowie die Bereitstellung von Wasser, sanitären Anlagen und Ernährung zu stärken. Die Organisationen sind besser darin geworden, Versorgungslücken zu erkennen und Doppelarbeit zu vermeiden. Als Folge davon können humanitäre Akteure ihre Hilfe gezielter einsetzen und Ressourcen effizienter und effektiver nutzen.

Führungsaufgaben früher wahrgenommen: Ein Hauptgedanke hinter der Einführung von Leitorganisationen war, Verantwortlichkeiten klarer zu definieren, damit die Koordinierung besser vorhersehbar wird. Die Evaluierung hat ergeben, dass Leitorganisationen ihre Koordinierungsaufgaben früher und zuverlässiger wahrnehmen und besser ausgebildetes Personal einsetzen. Nationale und lokale sowie neu eintreffende internationale Mitarbeiter und Organisationen haben mit den Clustern eine eindeutige Anlaufstelle.

Partnerschaften gestärkt: Trotz oder vielleicht auch wegen der anfänglich harschen Kritik wurden Partnerschaften zwischen UN-Organisationen und anderen humanitären Akteuren gestärkt, insbesondere seit Leitfunktionen vermehrt gemeinsam von UN-Organisationen und NGOs ausgeübt werden. Was UNICEF und ›Save the Children‹ im globalen Cluster vorgemacht haben – die gemeinsame Leitung –, ist in den Ländern heute an der Tagesordnung. Als Folge davon werden Informationen besser ausgetauscht und die humanitäre Hilfe verläuft kohärenter, weil Cluster-Mitglieder sich öfter auf gemeinsame operative Ansätze einigen.

Lern- und Planungsfähigkeit gesteigert: Indirekt hat der Cluster-Ansatz auch die Lernfähigkeit humanitärer Akteure und die Qualität gemeinsamer Planungsinstrumente gesteigert – als Nebeneffekt gemeinsamer Lernprozesse sowie vermehrter technischer und zuweilen normativer Diskussionen in Cluster-Sitzungen. Die Cluster erlauben eine bessere gemeinsame Planung von wichtigen Spendenaufrufen, zum Beispiel dem konsolidierten Hilfsappell (Consolidated Appeal Process – CAP). Heute fungieren CAPs gleichzeitig als Planungsinstrumente und immer öfter auch als Qualitätssicherungsinstrumente.

Die Schwächen des Cluster-Systems

In seiner gegenwärtigen Form weist der Cluster-Ansatz allerdings auch vier erhebliche Schwächen auf, von denen zwei auf systemischen Problemen beruhen und zwei Cluster-intern begründet sind.

Wichtige Akteure ausgenommen: Dass nationale und lokale Regierungsorganisationen und NGOs von den Clustern weitgehend ausgeschlossen sind, ist ein grundsätzlicher Fehler im humanitären System. Hinzu kommt, dass es oft nicht gelingt, die Cluster effektiv an bestehende Koordinierungs- und Nothilfemechanismen (zum Beispiel den lokalen Zivilschutz) anzubinden. Dieses Unvermögen hat zwei Hauptursachen: Zum einen werden bislang lokale Strukturen und Kapazitäten vor Einführung der Cluster oft nicht ausreichend analysiert. Zum anderen bemühen sich die meisten Cluster bisher nicht um partizipative Ansätze, die es erlauben würden, die Zivilgesellschaft angemessen einzubinden. Fairerweise muss hier angemerkt werden, dass diese Herausforderung nicht vom Cluster-System ausgelöst wird, sondern sich der humanitären Gemeinschaft generell stellt.⁴ Die formalisierten Strukturen des Clusters verstärken das Problem jedoch. So wurden bestehende nationale Strukturen in mehreren Fällen unterwandert und deren Fähigkeit zur Katastrophenhilfe geschwächt. Bisher verpasst das System deshalb eine große Chance, die Cluster zu nutzen, um den Kontakt zwischen nationalen und internationalen Akteuren zu vereinfachen und zu festigen.

Humanitäre Grundsätze gefährdet: Ein zweites systemisches Problem, das durch die Cluster verstärkt

wird, ist die Gefährdung der humanitären Grundsätze bei zu enger Zusammenarbeit mit politischen und militärischen Institutionen. Humanitäre Akteure haben den Anspruch, in ihrer Hilfe politisch neutral, unabhängig und unparteilich zu sein.⁵ In Einzelfällen kann dies durch die Cluster-Koordinierung gefährdet werden. Zum einen ist die Unabhängigkeit in Gefahr, wenn Cluster-Mitglieder finanziell von einer auch politisch agierenden Leitorganisation abhängig sind. Der Neutralitätsgrundsatz und die Vertraulichkeit von Informationen wiederum können leiden, wenn Cluster zu eng mit integrierten Missionen, Friedenstruppen oder Konfliktparteien zusammenarbeiten. So gab es in einigen Ländern Probleme, als die politischen und militärischen Abteilungen der Vereinten Nationen im Cluster zum Schutz der Zivilbevölkerung von humanitären Organisationen Informationen verlangten, um diese politisch und militärisch zu nutzen.

Defizite beim Cluster-Management: Im Cluster selbst sind Defizite im Management und in der Moderationsfähigkeit der Cluster-Koordinatorinnen und -Koordinatoren oft ein erheblicher Schwachpunkt. Statt möglichst konkrete, handlungsrelevante Fragen zu diskutieren, beschäftigen sich die Teilnehmenden zu sehr mit Prozessen – insbesondere in den Hauptstädten der betroffenen Länder. Die Cluster-Sitzungen sind oft zu lang und zu ineffektiv, wenn Koordinatorinnen und Koordinatoren keine Moderationsausbildung und nicht genug Zeit für ihre Koordinierungsaufgabe haben.

Querschnittsthemen aus dem Blick verloren: Schließlich fördert der Cluster-Ansatz einen gewis-

Die meisten Cluster bemühen sich nicht, die Zivilgesellschaft angemessen einzubinden.

Der Neutralitätsgrundsatz kann leiden, wenn Cluster zu eng mit Friedenstruppen oder Konfliktparteien zusammenarbeiten.

³ Einige der Hauptkritikpunkte sind widergespiegelt in: Sue Graves/Victoria Wheeler/Ellen Martin, Lost in Translation. Managing Coordination and Leadership Reform in the Humanitarian System, Humanitarian Policy Group (HPG), HPG Policy Brief 27, Juli 2007, <http://www.odi.org.uk/resources/download/254.pdf>. Zur sich ändernden Rolle von NGOs im Cluster-System siehe auch: NGO and the Humanitarian Reform Project, Synthesis Report: Review of the Engagement of NGOs with the Humanitarian Reform Process, 2009, http://www.rescue-uk.org/fileadmin/user_upload/Reports/Final_Synthesis_Report_lower_resolution_081009.pdf

⁴ Siehe zum Beispiel Paul Harvey, Towards Good Humanitarian Government. The Role of the Affected State in Disaster Response, HPG Policy Brief 37, September 2009, <http://www.odi.org.uk/resources/download/4196.pdf>; Andrea Binder, Die Vermeidung lokaler Akteure als schwarzes Loch der humanitären Hilfe in Haiti, Arbeitsgemeinschaft Entwicklungspolitische Friedensarbeit (FriEnt), Impulse, 01-02/2011, http://www.frient.de/downloads/FriEnt_Impulse01-02_11.pdf

⁵ Die humanitären Grundsätze gehen auf den Anfang der Rotkreuzbewegung zurück. Sie wurden unter anderem in der Resolution 46/182 der UN-Generalversammlung aus dem Jahr 1991 allgemein im ›Code of Conduct for The International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief‹ im Jahr 1994 auch auf NGO-Ebene verankert.

Die Cluster sollten sich stärker auf die lokale Ebene konzentrieren.

sen Tunnelblick, weil die einzelnen Themenbereiche getrennt voneinander diskutiert werden. Damit die Organisationen multidimensionale Themen und Querschnittsthemen nicht aus dem Blick verlieren, wäre eine enge Absprache zwischen den Clustern deshalb besonders wichtig. Für diese so genannte Inter-Cluster-Koordinierung ist das Amt für die Koordinierung humanitärer Angelegenheiten (OCHA) zuständig, welches diese Rolle aber in den meisten Ländern nur ungenügend wahrgenommen hat.

Empfehlungen

Insgesamt betrachtet hat die Einführung des Cluster-Ansatzes schon zu wichtigen Verbesserungen geführt. Doch in dem Ansatz steckt noch weit mehr Potenzial, vor allem weil die Cluster humanitären Akteuren eine Plattform bieten, um systemische Schwierigkeiten gemeinsam anzugehen. Um dieses Potenzial jedoch auszuschöpfen, müssen die bestehenden Probleme im Cluster-Ansatz dringend behoben werden. Das Evaluierungsteam richtet deshalb konkrete Empfehlungen an die Hauptakteure: an die Cluster-Leitorganisationen, an das OCHA, die Geberstaaten, NGOs und andere UN-Organisationen.⁶

Cluster auf Landesebene sind nicht in der Lage, tief liegende politische Dilemmata zu lösen.

Nationale Akteure einbinden: Zunächst müssen bei der Einführung von Clustern in einem Land bestehende Nothilfestrukturen und nationale Akteure identifiziert und eingebunden werden. Es kann sein, dass in einigen Konfliktsituationen eine zu enge Zusammenarbeit mit am Krieg beteiligten Regierungsinstanzen wegen der oben genannten humanitären Grundsätze nicht angemessen ist. In allen anderen Situationen muss jedoch die bestmögliche Kooperation zwischen Clustern, nationalen Akteuren und Entwicklungsorganisationen angestrebt werden.

Cluster-Management verbessern: Das Management und die Arbeitsweise der Cluster sind verbesserungswürdig. Dazu muss die Rolle von OCHA klarer definiert, anerkannt und gestärkt werden – insbesondere in den Bereichen Informationsmanagement und Koordinierung zwischen Clustern. Zudem sollten Cluster-Koordinatorinnen und -Koordinatoren für die Arbeit qualifiziert sein und ausreichend Zeit für ihre Koordinationsaufgaben haben.

Qualität humanitärer Hilfe verbessern: Die teilnehmenden Organisationen müssen außerdem dafür sorgen, dass sich die Cluster stärker auf die Qualität humanitärer Hilfe konzentrieren. Cluster sollten verstärkt daran arbeiten, Bedarfsanalysen gut zu koordinieren und diese qualitativ zu verbessern. Ferner sollten Cluster Methoden entwickeln, um die betroffene Bevölkerung besser einzubinden und diese ›best practices‹ unter den Mitgliedern austauschen.

Auf die lokale Ebene konzentrieren: Es ist an der Zeit, dass sich die Cluster stärker auf die lokale Ebene konzentrieren. Anfangs wurden die meisten Ressourcen auf globaler Ebene und in den Hauptstädten

investiert, um das System aufzubauen. Da das System nun weitestgehend etabliert ist, muss das Hauptaugenmerk der lokalen Ebene gelten, weil dort die meiste operative Arbeit geleistet wird und deshalb auch die meisten finanziellen Mittel für die Koordinierung benötigt werden.

Finanzierungsmechanismen verbessern: Darüber hinaus müssen humanitäre Finanzierungsmechanismen so verbessert werden, dass Interessenskonflikte vermieden werden, internationale und lokale NGOs direkten Zugang zu finanziellen Ressourcen bekommen und genügend Geld für Koordinierungsaufgaben vorhanden ist.

Politisch brisante Fragen lösen: Am schwierigsten dürfte sich die Umsetzung der letzten Empfehlungen gestalten. Damit Cluster richtig funktionieren können, müssen politisch brisante Fragen – wie zum Beispiel die Verbindung von humanitärer Hilfe mit Friedensmissionen oder Konflikte zwischen Institutionen – auf internationaler Ebene gelöst werden. Cluster auf Landesebene sind als Koordinierungsplattform nicht in der Lage, tief liegende politische Dilemmata und institutionelle Streitigkeiten zu lösen. Im Gegenteil: Ungelöste politische Fragen können die Arbeit im Cluster lähmen.

Ausblick

Während der zurückliegenden sechs Jahre ist der Cluster-Ansatz vom anfänglich unklar definierten Mechanismus zum nicht mehr wegzudenkenden *Modus Operandi* geworden. Vieles, was anfangs als eigentliches Ziel des Cluster-Ansatzes definiert war – zum Beispiel klarere Verantwortlichkeiten –, ist inzwischen zu einer selbstverständlichen und allgemein anerkannten Grundvoraussetzung des Systems geworden.

Ein verlässliches Koordinierungssystem ist zwingend notwendig in Anbetracht der Herausforderungen, welche das humanitäre System in der Zukunft – nicht nur als Folge des Klimawandels – zu schultern hat. Auch wenn der Cluster-Ansatz noch Schwachpunkte aufweist, hat er bereits einen wichtigen Beitrag dazu geleistet, die internationale humanitäre Hilfe leistungsfähiger zu machen. Geber und internationale Organisationen sollten deshalb weiterhin in die Koordinierung investieren – auch wenn diese ihren Preis hat. Denn die Folgen schlechter Koordinierung bezahlt nicht die internationale Gemeinschaft, sondern die betroffene Bevölkerung – im Extremfall mit dem Leben.

⁶ Der Übersichtlichkeit halber werden hier nur die Bereiche der Empfehlungen genannt. Die detaillierte Aufstellung der einzelnen Empfehlungen und der Ergebnisse, auf welche sie sich stützen, ist im Originalbericht zu finden.