



Otto-von-Guericke - Universität Magdeburg
Fakultät für Geistes-, Sozial- und Erziehungswissenschaften
Institut für Politikwissenschaft

Der Traum der Neutralität

**- die vermeintliche Unabhängigkeit von
humanitären Hilfsorganisationen in Krisengebieten**

Seminararbeit
28. September 2007

Seminar: Konfliktanalyse - Kriege der Gegenwart, SS 07
Dozent: Klaus Schlichte

Alexander Klein
Friedens- & Konfliktforschung (Master)

Gliederung

1. Einleitung	1
2. Die Grundlagen humanitärer Hilfe	3
2.1 Definitionsansätze humanitärer Hilfe	3
2.2 Definition von Neutralität	4
2.3 Entwicklung humanitärer Hilfe	5
2.4 Selbstverständnis von humanitären NGOs	7
3. Der Traum der Neutralität.....	9
3.1 Humanitäre Hilfe im Zeitalter der „Neuen Kriege“	9
3.2 Der soziokulturelle Einfluss westlicher Hilfsorganisationen	10
3.3 Ökonomische Abhängigkeiten humanitärer NGOs.....	12
3.4 Humanitäre Hilfe und Kriegsökonomie.....	14
3.5 Politisierung humanitärer Hilfe	16
4. Das Dilemma humanitärer Hilfe.....	18
4.1 Einordnung der Kritik	18
4.2 Umgang mit der Kritik	19
5. Fazit	20
6. Quellenangaben.....	III

1. Einleitung

„NGOs sind die Hoffnungsträger für eine gerechtere und friedlichere Welt!“

So oder so ähnlich lauteten die Darstellungen noch vor wenigen Jahren, wenn es um Nichtregierungsorganisationen ging. Mittlerweile ist die Berichterstattung über diese viel zitierte Form der organisierten Zivilgesellschaft zumeist etwas differenzierter. Zu Recht! Denn das Handeln und die Legitimation dieser Akteure kann durchaus kritisch hinterfragt werden. Dennoch spielen NGOs mittlerweile in vielen Bereichen eine unersetzliche Rolle. In Entwicklungshilfeprojekten und bei der humanitären Hilfe in Notsituationen wie Naturkatastrophen und in Krisengebieten übernehmen NGOs Aufgaben, zu denen staatliche Akteure derzeit überhaupt nicht mehr in der Lage sind.

Der letztgenannte Punkt, das Auftreten von NGOs in Krisengebieten, soll in der vorliegenden Arbeit detaillierter untersucht werden. Es geht um die Frage, inwieweit Nichtregierungsorganisationen bei ihrer Arbeit vor Ort das Kriegsgeschehen beeinflussen, indem sie eigene Ziele verfolgen oder von anderen Akteuren instrumentalisiert werden. Dabei sollen sowohl soziokulturelle, ökonomische als auch politische Aspekte näher untersucht werden.

Viele aktuelle Publikationen zu diesem Thema konstatieren, dass der Anspruch auf politische Neutralität, den viele humanitäre NGOs in ihrem Selbstverständnis postulieren, in der gegenwärtigen Situation der so genannten „Neuen Kriege“ nicht mehr gegeben ist. Sehr verschieden sind jedoch die Interpretationen in Hinblick auf den Einfluss, den diese Organisationen vor Ort ausüben – und ausüben sollen. Gerade aus Sicht vieler NGOs ist die Abkehr von dem Grundsatz der Neutralität eine kritische Entwicklung. Ich persönlich gehe davon aus, dass es diese Neutralität von NGOs nie gab und dass es diese auch nicht geben kann. Ich möchte daher im Folgenden untersuchen, welche Faktoren die Arbeit von humanitären NGOs beeinflussen und welche Auswirkungen diese Beeinflussung auf den Krisenverlauf haben kann.

Diese Untersuchung ist aus vielerlei Perspektiven interessant. Zum einen stellt sich beispielsweise die Frage, inwiefern der Name ‚Nichtregierungsorganisation‘ unter diesen Umständen überhaupt noch zutreffend ist, wenn sie quasi staatliche Aufgaben übernehmen und somit dessen Ziele aktiv unterstützen bzw. ausführen. Aus persönlicher Sicht kann diese Arbeit auch für die eigenen künftigen Verhaltensweisen von Bedeutung sein. So wäre eine NGO, die sich in Kriegsgebieten engagiert, durchaus ein potenzieller Arbeitgeber für Friedens- und Konfliktforscher. Insofern soll diese Arbeit einen Beitrag zur Sensibilisierung des Lesers als auch des Autors in Bezug auf das Vorgehen von NGOs in Krisengebieten leisten.

Um mich der Frage zu nähern, welchen Einfluss NGOs in Krisengebieten haben, werde ich mich als erstes mit dem Selbstbild und der damit verbundenen Zielstellung von NGOs im Bereich der humanitären Hilfe auseinandersetzen. Im Folgenden werde ich die Einflüsse, getrennt nach soziokulturellen, ökonomischen und politischen Faktoren, untersuchen und analysieren wie diese das Handeln von NGOs beeinflussen. Zur Analyse der aufgezählten Punkte greife ich in erster Linie auf Primär- und Sekundärquellen zurück. Um die praktischen Auswirkungen deutlich zu machen, werde ich hauptsächlich qualitative Methoden anwenden.

Wenn ich im Vorangegangenen und Folgenden von Krisengebieten sprach und spreche, so meine ich damit Gebiete, in denen Kriege als auch so genannte gewaltsame Konflikte stattfinden, aufgrund derer humanitäre Hilfe von NGOs benötigt wird. Mit dem Begriff der humanitären Hilfe möchte ich die untersuchten Akteure auf diejenigen NGOs beschränken, die als Hilfsorganisationen aktiv in Krisengebieten wirken. Sie werden im Rahmen dieser Arbeit als humanitäre NGOs bzw. einfach als NGOs bezeichnet.

2. Die Grundlagen humanitärer Hilfe

In diesem Kapitel beschreibe ich die Grundlagen der humanitären Hilfe, deren Definition sowie die Entwicklung und Selbstwahrnehmung von humanitären Hilfsorganisationen.

2.1 Definitionsansätze humanitärer Hilfe

Eine eindeutige und unumstrittene Definition des Begriffs „humanitäre Hilfe“ ist ebenso unmöglich, wie es utopisch erscheint, das Wesen von Nichtregierungsorganisationen eindeutig zu bestimmen. Allein schon die inflationäre Verwendung des Begriffes „humanitär“ der letzten Jahrzehnte in politischen und besonders militärischen Zusammenhängen, erschweren eine allgemein gültige und eindeutige Definition.

Zwei Definitionen, welche die Intention von humanitärer Hilfe in prägnanter Art und Weise formulieren, möchte ich an dieser Stelle zitieren. Aus diesen Definitionen leitet sich das Verständnis des Begriffes ab, auf deren Grundlage ich auf den folgenden Seiten meine Analyse darstellen möchte.

Ulrike von Pilar, Geschäftsführerin der deutschen Sektion von "*Médecins Sans Frontières/Ärzte ohne Grenzen*", definiert humanitäre Hilfe wie folgt:

“Humanitäre Hilfe will in schweren Krisen Leben und Würde der betroffenen Menschen erhalten und ihre Leiden lindern, damit sie die Fähigkeit wiedergewinnen, für sich selbst zu entscheiden. Humanitäre Hilfe wird ohne Diskriminierung mit friedlichen Mitteln von unparteilichen und unabhängigen Organisationen geleistet.” (EPDT 2002: 1.)

Thomas Henzschel, Autor des Buches „Internationale humanitäre Hilfe“, definiert diesen Begriff mit folgenden Worten:

„Die internationale humanitäre Hilfe umfaßt alle Tätigkeiten, die darauf abzielen, in Respekt vor der Würde des Menschen Leben zu erhalten und Menschen in humanitären Notlagen wieder in die Lage eigenständigen Handelns und freier Entscheidungsfindung zu versetzen. Sie darf keine anderen Interessen verfolgen und keinen anderen Auftrag haben als Menschen in Notsituationen zu Hilfe zu kommen.“ (Henzschel 2006: 14.)

Beide Definitionen machen direkt bzw. indirekt deutlich, dass das Handeln im Sinne der humanitären Hilfe frei sein muss von jeglichen politischen,

soziokulturellen und ökonomischen Zielstellungen, die nicht im ursächlichen Interesse der Betroffenen sind.

Im Rahmen dieser Arbeit möchte ich untersuchen, inwiefern dieses Idealbild der humanitären Hilfe der Wirklichkeit entspricht bzw. überhaupt entsprechen kann.

2.2 Definition von Neutralität

Um die Auswirkungen des Handelns von NGOs nach den Maßstäben der Neutralität beurteilen zu können, ist eine Definition dieses Begriffs notwendig.

Das Politiklexikon (Eigenname) definiert Neutralität allgemein als „die Unabhängigkeit eines Dritten“ (Schubert/Klein 2006) und im Speziellen wie folgt:

„In den internationalen Beziehungen bezeichnet N. die Nichteinmischung eines Staates in einen zwischen anderen Staaten bestehenden Konflikt. 2) Völkerrechtlich bedeutet N. die durch einseitige Erklärung oder Zwang bewirkte Verpflichtung eines Staates, sich nicht in militärische Konflikte dritter Staaten einzumischen.“ (Schubert/Klein 2006.)

Während die allgemeine Bedeutung für die Arbeit als nutzbare aber nicht ausreichende Definition gelten kann, sind die speziellen Begriffsbestimmungen für die Definition von Neutralität in Bezug auf NGOs unbrauchbar. Denn die Bestimmung von Neutralität als eine Nichteinmischung in Konfliktsituationen negiert die Arbeit von NGOs in Krisengebieten. Denn genau das machen sie: Sie greifen in Konfliktsituationen ein, um sie humaner zu gestalten (Götze 2004: 210). Zudem kann eine völkerrechtliche Definition nicht für NGOs gelten, da diese nach allgemeiner Auffassung keine Subjekte des Völkerrechts sind.

Ich definiere den Begriff daher mit folgenden Worten:

Neutralität von humanitären NGOs meint die Unabhängigkeit oder Abwesenheit von jeglichen äußeren Einflüssen, welche andere Zielstellungen, als die der Linderung der Not von Opfern gewaltsamer Auseinandersetzungen, verfolgen.

Anhand dieser Definition werde ich die Neutralität von NGOs in dieser Arbeit messen.

2.3 Entwicklung humanitärer Hilfe

Henry Dunant legte 1863 mit der Gründung des *Internationalen Komitees der Hilfsgesellschaften für die Verwundetenpflege*, welches seit 1876 den Namen *Internationales Komitee vom Roten Kreuz* trägt, den Grundstein der Entwicklung humanitärer Hilfsorganisationen (IKRK 2007a). Die Gründung fiel zeitlich als auch örtlich nahezu mit der Verabschiedung der Genfer Konvention 1864 zusammen. Diese kann als staatliche Reaktion auf diese bürgerliche Initiative interpretiert werden (Götze 2003: 2).

Trotz dieser verhältnismäßig weit zurückliegenden Gründung dieser ersten und bis heute einflussreichen nichtstaatlichen humanitären Organisation, spielte die humanitäre Hilfe bis Ende der 1970er Jahre hinein in Konfliktsituationen eine absolut zweitrangige Rolle (Jean 1999: 441). Neben dem *Internationalen Roten Kreuz* gab es zu dieser Zeit keine nennenswerten NGOs im Bereich der humanitären Hilfe, die international in Krisengebieten aktiv waren. Nationalstaaten oder Staatenbünde waren bis dahin ebenfalls keine bedeutsamen Akteure humanitärer Hilfe:

„Angesichts dieser politischen Mobilmachung der Großmächte war die humanitäre Hilfe nicht nur finanziell unbedeutend, sie hielt sich aus den Krisen auch nahezu ganz heraus. [...] Die UN-Organisationen waren hauptsächlich mit »Entwicklungs-«Programmen befasst und lehnten einen Eingriff in Krisengebieten ab. Sie waren auch deswegen nicht präsent, weil das in der UN-Charta verankerte und peinlich genau befolgte Prinzip der Respektierung der staatlichen Souveränität es der UNO unmöglich machte, ohne die Zustimmung der jeweiligen nationalen Regierungen in einen Konflikt einzugreifen.“ (Jean 1999: 442.)

Anfang der 1980er Jahre änderte sich dies mit der Entstehung einer neuen Generation von NGOs, die es wagte, das Prinzip der staatlichen Souveränität zu ‚missachten‘, um in Krisengebieten ihr Betätigungsfeld zu suchen. Die ursprünglich französischen *sans frontières*-Organisationen (Bspw. *Médecins Sans Frontières/Ärzte ohne Grenzen*) spielten dabei eine Vorreiterrolle (Jean 1999: 442f.).

Mit der Entstehung von nichtstaatlichen Akteuren ist humanitäre Hilfe per Definition erst möglich geworden. „Denn humanitäre Hilfe ist auf die [...] Unabhängigkeit von staatlichen Akteuren angewiesen“ (Götze 2003: 1). Dadurch veränderte sich zunehmend auch die Form der humanitären Unterstützung in Krisengebieten. So orientierte sich die Distribution

humanitärer Hilfe zunehmend auch auf die Konfliktzentren, während sie sich zuvor (vor allem durch UN-Organisationen) auf die Schaffung von Flüchtlingslagern in den Peripheriegebieten der Krisen konzentrierte (Jean 1999: 443-448).

Die Zahl der in Krisengebieten aktiven humanitäre NGOs und deren Bedeutung für die internationale humanitäre Hilfe stieg seit der Entwicklung der 1980er Jahre exponentiell an (Debiel/Sticht 2005: 9). Dies lässt sich schon allein daran erkennen, dass bereits Anfang der 1990er Jahre die Summe der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel von NGOs oft das Budget UN-eigener Organisationen überstieg (Jean 1999: 449).

Die Gründe für diese rasante Zunahme der Bedeutung und Macht von NGOs sind vielfältig. So ist nach dem Ende des Kalten Krieges ein nachlassendes Engagement der 'entwickelten' Industriestaaten zu konstatieren (Henzschel 2006: 1). Neben diesem „Versagen“ der Politik (Henzschel 2006: 1) spielen neuere Informationstechnologien und die weitere Verbreitung von Massenmedien (Debiel/Sticht 2005: 9) eine erhebliche Rolle in der öffentlichen Wahrnehmung von Umfang und Häufigkeiten gewalttätiger Auseinandersetzungen. Diese erhöhten den Druck zur Leistung bzw. Unterstützung von humanitären Projekten. Durch das rückläufige direkte Engagement staatlicher Institutionen und das steigende Interesse der Öffentlichkeit, füllten humanitäre NGOs, gefördert durch staatliche Institutionen, diese Lücke der ‚Humanisierung von Kriegen‘ (Götze 2004: 210).

Diese Entwicklung von staatlichen Akteuren hin zu privaten Profit- und überwiegend Non-Profit-Organisationen in der humanitären Hilfe wird auch als „privatization of world politics (Brühl et al. 2001, zitiert nach Debiel/Sticht 2005: 9) bezeichnet. Sie entspricht damit dem neoliberalen Dogma der damaligen und heutigen Zeit. In der Privatwirtschaft ist diese Praxis der Ausgliederung von Tätigkeitsbereichen unter dem Begriff „Outsourcing“ bekannt. Und tatsächlich sind die Intentionen und Auswirkungen bezogen auf das jeweilige Schaffungsfeld nahezu identisch. Für Staaten ergibt sich aus der Privatisierung von humanitärer Arbeit mitunter ein erheblicher Kostenvorteil, da NGOs umfassender in der Lage sind, andere Finanzquellen (bspw. Spenden) zu erschließen. Zudem findet, genau wie in der

privatwirtschaftlichen Praxis, ein Gefahrenübergang statt, der Staaten aus einem Großteil ihrer Verantwortung entlässt.

Nun muss dieses Vorgehen nicht unter allen Umständen kritisiert werden. Aber beobachtet man beispielsweise die weitgehend positive Darstellung von NGOs in der Öffentlichkeit, so lässt sich darin leicht der neoliberal herrschende Diskurs vom schwerfälligen Staat und den flexiblen, produktiven und spezialisierten privaten Akteuren erkennen. Ob allerdings insbesondere die großen und medienwirksamen NGOs diesem Bild tatsächlich entsprechen, darf bezweifelt werden.

2.4 Selbstverständnis von humanitären NGOs

Das Selbstverständnis nahezu aller humanitären NGOs stimmt mit dem Grundsatz der Unabhängigkeit und Neutralität überein, wie er schon zuvor bei der Definition der humanitären Hilfe genannt wurde. So wirbt das *Internationale Komitee vom Roten Kreuz* öffentlichkeitswirksam bereits auf der Eingangsseite ihrer Internetpräsenz mit den Grundsätzen der Neutralität und Unabhängigkeit (Vgl. <http://www.icrc.org>, 12.09.2007.) und manifestiert diese in Ihrem „Mission Statement“:

“The International Committee of the Red Cross (ICRC) is an impartial, neutral and independent organization whose exclusively humanitarian mission is to protect the lives and dignity of victims of war and internal violence and to provide them with assistance.” (IKRK 2007b.)

Ganz ähnlich definiert sich auch die NGO *Médecins Sans Frontières/Ärzte ohne Grenzen* in ihrer Selbstdarstellung:

„Zu den Aufgaben von Ärzte ohne Grenzen gehört es, allen Opfern Hilfe zu gewähren, ungeachtet ihrer ethnischen Herkunft oder ihrer politischen und religiösen Überzeugungen. Ärzte ohne Grenzen ist neutral und unparteiisch und arbeitet frei von bürokratischen Zwängen. Um diese Unabhängigkeit zu bewahren, finanziert sich Ärzte ohne Grenzen mindestens zur Hälfte aus privaten Spenden.“ (MSF 2007.)

Und auch der Dachverband der deutschen NGOs *VENRO e.V.* weist auf die Unabhängigkeit und Neutralität seiner Mitgliederorganisationen hin:

„Die NRO in der humanitären Hilfe sind unabhängig, unparteiisch und - in ihrer zivilgesellschaftlichen Verankerung - plural organisiert. [...]. Es entspricht dem Selbstverständnis der Träger der humanitären Hilfe, dass sie ihren eigenen Richtlinien und Umsetzungsstrate-

gien entsprechend und in eigener Verantwortung handeln. Dabei darf die Eigenständigkeit und der Status der einzelnen Hilfsorganisationen nicht durch staatliche Stellen eingeschränkt werden.“ (Venro e.V. 2000: 3.)

Dieses Hervorheben ist in gewisser Weise auch sinnvoll. Denn selbstverständlich sind nichtstaatliche Akteure gegenüber ihren staatlichen Pendanten autonomer und weniger in Interessenkonflikte eingebunden. Allerdings rechtfertigt dieser Vergleich meiner Einschätzung nach lediglich eine Darstellung von NGOs als eventuell ‚unabhängiger‘ bzw. ‚neutraler‘ in Bezug auf staatliche Akteure. Als vollkommen unabhängig und neutral können sie nicht gelten – aus vielerlei Perspektiven. Auf diese Perspektiven werde ich im Kapitel 3 der vorliegenden Arbeit näher eingehen.

3. Der Traum der Neutralität

“When international assistance is given in the context of a violent conflict, it becomes a part of that context and thus also of the conflict.”
(Anderson 1999: 1.)

Wie bereits in der Einleitung erwähnt, vertrete ich die Ansicht, dass humanitäre Hilfe unter keinen Umständen neutral und unabhängig sein kann. Auch nicht, wenn es sich bei den handelnden Akteuren, ihrem Selbstverständnis nach, um eben solche NGOs handelt.

Die verschiedenen Ebenen der Abhängigkeit sowie die Auswirkungen deren Handelns möchte ich im Folgenden näher untersuchen.

3.1 Humanitäre Hilfe im Zeitalter der „Neuen Kriege“

Ungeachtet der anhaltenden Diskussion und unterschiedlichen Interpretation von „Neuen Kriegen“, möchte ich in dieser Arbeit auf diesen Umstand eingehen. Für meine Untersuchung, als auch für die Arbeit der humanitären Hilfsorganisationen ist allein der Umstand ausschlaggebend, dass die Kriegssituation als neu bzw. anders beurteilt und bewertet wird und somit Auswirkungen auf das Handeln der humanitären Organisationen hat.

Dass die Sachlage als eine andere wahrgenommen wird, zeigen diverse Veröffentlichungen der humanitären NGOs zu diesem Thema. Gerade im Zuge dieser Diskussion um die neuen Kriege, stellen Hilfsorganisationen die Schwierigkeiten ihrer Arbeit und Probleme bei der Einhaltung ihrer Grundsätze nach Neutralität und Unabhängigkeit dar (Vgl. Venro e.V. 2000, Sheahan 2005, Meyer 2006, Nickolls 2007). Es wird berichtet, dass aufgrund der Entgrenzung und erhöhten Komplexität der Konflikte, eine klare Unterscheidung von Kombattanten und Nicht-Kombattanten oder Tätern und Opfern oft nicht mehr möglich ist (Götze 2003). Militärische Fronten sind ebenso unklar für die humanitären HelferInnen zu erkennen. Hinzu kommt, dass sich viele Akteure dieser Konflikte nicht mehr an das Kriegsvölkerrecht gebunden fühlen (EPDT 2004). Die Folgen davon lassen sich beispielsweise im Irak erkennen, wo seit 2003 über 76 humanitäre HelferInnen bei Übergriffen und Anschlägen ums Leben kamen (Meyer 2006: 3). Während ein Großteil der humanitären Organisationen aufgrund

dieser Entwicklung ihre ausländischen Helfer aus den Krisengebieten abgezogen haben, sind andere Organisationen dazu übergegangen, ihre Einrichtungen und Transporte durch militärische Einheiten beschützen zu lassen (Nickolls 2007) – Neutralität lässt sich dadurch nur schwer vermitteln.

Viele NGOs sehen in den Übergriffen auf humanitäre HelferInnen eine Folge der US-amerikanischen Politik bei der es nach der „War against Terror“-Doktrin nur ein „mit oder gegen uns“ geben kann (Sheahan 2005, Nickolls 2007). Humanitäre Hilfsorganisationen haben demnach keine Chance, als neutral und unabhängig in entsprechenden Krisengebieten anerkannt zu werden.

Hinzu kommt, dass mittlerweile auch militärische Organisationen und Operationen unter dem Begriff der humanitären Hilfe fungieren und somit die Neutralität und die Grundlage humanitärer Arbeit zusätzlich untergraben (EPDT 2004: 10). Bekannte Beispiele für diese Verandelung von militärischen Operationen mit humanitären Begriffen sind „humanitäre Interventionen“ wie im Kosovo oder zivil-militärische Kooperationen zum Wiederaufbau (CIMIC) wie im Irak.

Viele humanitäre NGOs sind sich aufgrund dieser Umstände ihrer schwierigen Lage und dem problematischen Umgang mit den Grundsätzen der Neutralität und Unabhängigkeit bewusst. Allerdings endet das Nachdenken oft bei diesen (neueren) äußeren Umständen, wie viele Publikationen der NGOs belegen (vgl. Nickolls 2007, EPDT 2002, Sheahan 2005, Harroff-Tavel 2007). Schwierigkeiten in Bezug auf Neutralität und Unabhängigkeit, die der humanitäre Hilfe immanent sind, bleiben oft unreflektiert.

3.2 Der soziokulturelle Einfluss westlicher Hilfsorganisationen

Eine Perspektive, welche die Probleme neutraler humanitärer Hilfe aufzeigt, ist die soziokulturelle. Dies betrifft vor allem die oftmals verschiedenen Wertesysteme und Sozialisationshintergründe zwischen den HelferInnen bzw. den Konzepten der Hilfsorganisationen und den betroffenen Opfern. Oft werden Situationen von den Hilfsorganisationen ganz anders eingeschätzt als von den Betroffenen. Häufig arbeiten so die humanitären Organisationen mit ihren ‚gut gemeinten‘ Hilfsmaßnahmen an den

Bedürfnissen der Bevölkerung vor Ort vorbei (Anderson 1999: 146). Ein Problem, welches in Bezug auf Konzepte der Entwicklungszusammenarbeit gleichermaßen diskutiert wird (vgl. Ziai 2006). Die Organisationen der so genannten ‚westlichen Welt‘ (alle namhaften internationale Hilfsorganisationen gehören dazu) wenden ihre Hilfe oftmals in Ländern der „südlichen bzw. dritten“ Welt an. Dass deren Konzepte dabei von westlichen Vorstellungen der Begriffe Entwicklung, würdigem Leben und vielen weiteren geprägt sind, lässt sich auch bei besten Absichten nicht verhindern (vgl. Ziai 2006: Kap.3). Humanitäre HelferInnen, oft Spezialisten in ihrem Betätigungsfeld, produzieren und reproduzieren mit ihrem Handeln vor Ort zwangsläufig ‚westliches‘ Wissen und beeinflussen somit die Lebensweisen der Menschen vor Ort auf vielfältige, meist unbewusste, Weise (vgl. Ziai 2006: Kap.9). Diese Problematik zeigt deutlich auf, dass kein Handeln wirklich neutral sein kann sondern immer von den eigenen soziokulturellen Erfahrungen abhängig ist. Dies gilt sowohl für Einzelpersonen als auch für Organisationen.

„Die Hilfsorganisationen sind Fahnenträger des reichen Nordens, Vertreter einer westlichen »Ideologie der Hilfe«, sie symbolisiert Dominanz durch den simplen Fakt, dass sie helfen können und dass sie entscheiden, wer Opfer ist, das ihrer Hilfe bedarf und wer nicht.“
(Götze 2004: 215.)

Humanitäre Hilfe ist somit immer ein Spiegel der Machtverhältnisse (Götze 2004: 214, Berdal/Malone 2000: 190).

Doch nicht nur das Handeln ist von diesem soziokulturellen Hintergrund geprägt. Auch die Organisationsformen selbst sind davon betroffen. So sind, wie bereits im Abschnitt 2.3 erwähnt, humanitäre NGOs unter anderem eine Folge von ‚westlichen‘ Entwicklungsformen. Diese Privatinitiativen sind demzufolge immer davon abhängig, dass sie von Staaten und deren Institutionen ermöglicht und mit Hilfe des staatlichen Gewaltmonopols geschützt werden (Götze 2004: 211).

NGOs sind daher allein schon in ihrer Organisation und Mission von soziokulturellen Grundlagen ihrer Herkunftsregionen geprägt und somit in diesem Sinne weder unabhängig noch neutral.

3.3 Ökonomische Abhängigkeiten humanitärer NGOs

Neben der soziokulturellen Abhängigkeit, beeinflusst auch die finanzielle Abhängigkeit die Neutralität von humanitären NGOs. Zwar haben diese als private Akteure die freie Entscheidung darüber, wessen Unterstützung sie annehmen und welche ablehnen, klar ist aber, dass sie auf finanzielle Unterstützung angewiesen sind, um ihre Arbeit leisten zu können. Dieser Abschnitt beleuchtet demnach die Finanzierungsstruktur vieler humanitärer NGOs und geht auf die Folgen dieser Situation ein.

Ein Großteil von humanitären Hilfsorganisationen wird trotz des Umstandes, dass sie nicht-staatliche Akteure sind, von staatlicher Seite finanziert. Dies geschieht zum einen durch die Nationalstaaten selbst, und zum anderen durch super- bzw. supranationale Institutionen. Auf deutscher Ebene geschieht diese Förderung hauptsächlich durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), auf europäischer Ebene maßgeblich durch das Europäische Amt für humanitäre Hilfe (ECHO) und im Internationalen vornehmlich durch die Vereinten Nationen (UN) (Debiel/Sticht 2005: Kap.3&4). So verwandte das ECHO im Jahre 2000 64% seines Gesamthaushaltes für die Förderung von NGOs (Debiel/Sticht 2005: 19). Der Anteil der US-amerikanischen NGO-Förderung ist annähernd ebenso hoch (EPDT 2002: 9).

Diese umfangreiche Förderung durch staatliche Institutionen ist einerseits zu begrüßen, da sie eine Vielzahl von humanitären Projekten überhaupt erst möglich macht. Andererseits fördert sie die finanzielle Abhängigkeit von NGOs durch eben diese staatlichen Institutionen. Das Ausmaß dieser Abhängigkeit zeigt die folgende Aufstellung der Finanzierungsgrundlage einiger großer amerikanischer NGOs:

	Total revenue/ support	US government support*	US gov't sup- port as % of total revenue	Other governments and IOs	Private contributions, revenue and in-kind
CARE	446.273.000	240.905.000	54%	121.486.000	83.499.000
CRS	382.865.000	237.227.000	62%	18.022.000	127.616.000
IRC	157.448.000	57.933.000	37%	61.727.000	37.788.000
SAVE	143.624.709	67.852.976	47%	8.673.635	67.098.098
WV	469.114.000	75.588.000	16%	11.330.000	382.196.000

Tabelle 1: Finanzierungsgrundlage US-amerikanischer NGOs im Jahr 2000¹
 Quelle: Debiel/Sticht 2005: 20.

Die Tabelle zeigt, wie umfangreich die Abhängigkeit von staatlicher Seite oftmals ist. Vielfach entscheiden staatliche Institutionen anhand ihrer Kriterien, ob sie die Arbeit der jeweiligen NGO für politisch relevant und damit förderungswürdig erachten, bzw. ob es politisch in das Konzept der Geberinstitution passt. Somit haben diese Stellen je nach Abhängigkeitsverhältnis teils erheblichen Einfluss auf die Arbeit von NGOs. Nur große und namhafte NGOs haben die Möglichkeit, einen Großteil ihrer Arbeit aus privaten Spenden zu finanzieren. Kleine Organisationen sind oft fast vollständig von öffentlichen Geldern abhängig (Götze 2004: 213). Allerdings gibt es auch Ausnahmen. *Cap Anamur* und *Médecins Sans Frontières/Ärzte ohne Grenzen* bestritten ihre Aufwendungen im Jahr 1997 vollständig ohne Unterstützung des öffentlichen Sektors (Debiel/Sticht 2005: 14.)

Die bereits im Abschnitt 2.3 beschriebene Überantwortung der humanitären Unterstützung an nichtstaatliche Akteure zeigt ein weiteres Problem auf:

„Über die Kooperation zwischen staatlichen Geberstrukturen, der UN und den NGOs ist eine neue Form der internationalen sozialen Sicherung entstanden, die sich fast gänzlich vom nationalstaatlichen Handeln abgelöst hat. Für die Bedürftigen in der arm gehaltenen Welt ist darin kein Vorteil zu sehen: nun hängen sie vom *Goodwill* ausländischer Geber ab und davon, dass man überhaupt auf sie aufmerksam wird. Einen Rechtsanspruch auf soziale Sicherung, den es zuvor wenigstens auf dem Papier gegeben hat, aber besitzen sie nicht mehr. Im Bedeutungszuwachs der NGOs spiegelt sich also nicht per se ein Zugewinn an Demokratie, sondern durchaus auch das Gegenteil: eine Art Re-Feudalisierung von Politik.“ (EPDT 2002: 9).

¹ NGOs: Care, Catholic Relief Service (CRS), International Rescue Committee (IRC), Save the Children (SAVE), World Vision (WV).

Der beschriebene Goodwill ist in vielen Fällen jedoch nicht allein das Wohlwollen der humanitären Organisationen. Sehr oft hängt das Engagement in einem bestimmten Konfliktgebiet auch davon ab, ob sich für die entsprechenden Krisen Finanzmittel ‚akquirieren‘ lassen. Bei privaten Spendern ist dies in der Regel nur der Fall, wenn die entsprechende Krise in der medialen Öffentlichkeit thematisiert wird.

So besteht die Gefahr, dass sich humanitäre NGOs nicht mehr allein am (Un)Wohl von Not leidenden Menschen orientieren bzw. orientieren können und immer mehr von Medien, öffentlicher Meinung und staatlichen als auch nichtstaatlichen Geldgebern abhängig sind (Jean 1999: 452). Dies führt dazu, dass einige NGOs mehr oder minder zu kommerzialisierten und medienorientierten Unternehmen werden, die sich nur darin von anderen privatwirtschaftlichen Unternehmen unterscheiden, dass sie keine Dividende zahlen (Debiel/Sticht 2005: 14).

Eine Entwicklung, die alles andere als der Einhaltung der Grundsätze von Neutralität und Unabhängigkeit dienlich ist.

3.4 Humanitäre Hilfe und Kriegsökonomie

Humanitäre Hilfe und die HelferInnen selbst stellen in jeder Krisensituation eine teils enorme Ressource dar, die zweckentfremdet und missbraucht werden kann. Dies kann in sehr verschiedener Art und Weise passieren. Sie führt allerdings in jedem Fall dazu, dass die humanitäre Hilfe nicht mehr als neutral betrachtet werden kann.

Eine häufige Zweckentfremdung humanitärer Hilfe findet durch die Aneignung von Material und Nahrung durch Kriegsparteien statt. Dies kann sehr unterschiedlich vonstatten gehen. Zum einen können Hilfsgüter durch Raub und Diebstahl ihren Besitzer wechseln (Jean 1999: 462). Andererseits gibt es auch perfidere Methoden, um sich als Kriegspartei Hilfsgüter – oder mit deren Hilfe finanzielle Mittel – anzueignen. In der Regel sind Hilfsorganisationen auf die Infrastruktur vor Ort angewiesen. So lassen sich auf die Nutzung von Flugplätzen, Straßen und weiterer Infrastruktur Zölle, Abgaben und Steuern erheben bzw. die Hilfsgüter teilweise einbehalten (EPDT 2002: 7). Verfügt eine der Kriegsparteien über Regierungsmacht, kann sie zudem den Import von Hilfsgütern mit Zöllen belegen oder durch die Manipulation

des Währungsverhältnisses an weitere liquide Mittel kommen (Jean 1999: 461, Debiel/Sticht 2005: 23). Eine weitere Variante der Mittelaneignung besteht darin, dass Hilfsorganisationen für den Schutz in den Krisengebieten lokale Sicherheitskräfte beschäftigen (müssen) – in gewisser Weise eine Form der Schutzgelderpressung (Jean 1999: 462 – 466, Berdals/Malone 2000: 193).

Neben der Aneignung von Hilfsgütern, können sie auch instrumentalisiert werden und somit eine strategische Bedeutung erhalten. Kriegsparteien haben unter Umständen die Möglichkeit zu kontrollieren, in welche Gebiete Hilfsgüter transportiert werden können und welche davon ausgeschlossen bleiben. Neben der Schwächung gegnerischer Kriegaakteure kann dies auch dazu missbraucht werden, Flüchtlingsströme zu lenken und Gebiete gar zu ‚entvölkern‘ (Jean 1999: 473, Berdals/Malone 2000: 191f.). Flüchtlingscamps können ebenso als Rückzugs- oder Rekrutierungsgebiete oder gar als Angriffsziele für Kriegaakteure dienen (Berdals/Malone 2000: 193). Darüber hinaus können Hilfsgüter in Verhandlungen als Druckmittel oder Pfand missbraucht werden (Jean 1999: 456). Auch die Tarnung von Waffenlieferung als humanitäre Hilfstransporte sind keine Seltenheit und stellen eine weitere Form des Missbrauchs humanitärer Hilfe dar (Götze 2004: 212).

Diese Aufzählung zeigt, dass die Möglichkeiten zum Missbrauch humanitärer Hilfe nahezu unendlich sind. Sie sollen an dieser Stelle nicht umfänglich dargestellt werden. Klar wird jedoch, dass das Bewahren der Neutralität nicht allein in der Hand der Hilfsorganisationen liegt. Dies hat eine der schwerwiegendsten Vorwürfe gegenüber der Arbeit humanitärer Hilfsorganisationen zur Folge: Die Behauptung, dass humanitäre Hilfe einen Kriegssituation verlängern kann, in dem sie Ressourcen in einer Region zur Verfügung stellen, die den Kriegaakteuren eine Weiterführung der Kampfhandlungen erlaubt (Jean 1999: 471). Eine Behauptung, die in einigen Fällen nicht widerlegt werden kann, wie der Konflikt in Angola zeigt (vgl. EPDT 2002: 8).

3.5 Politisierung humanitärer Hilfe

*„Aid is a political strategy“
(Nickolls 2007.)*

Humanitäre Hilfe hat bei aller Bemühung um Neutralität immer auch eine politische Komponente. Zum einen ist sie allein aufgrund der Unterstützung von staatlichen Stellen grundsätzlich ein Politikum, andererseits lässt sich humanitäre Hilfe auch indirekt für politische Zwecke instrumentalisieren.

Catherine Götze unterscheidet drei Fälle von staatlicher Instrumentalisierung humanitärer Hilfe (Götze 2004: 213f.). Demnach kann die Steuerung humanitäre Hilfe folgende politische Zwecke verfolgen:

- Sie kann als „**Platzhalter**“ benutzt werden, wenn nicht militärisch interveniert werden soll oder kann. Humanitäre Hilfe ist in diesem Fall eine Art Beruhigung des öffentlichen Gewissens. Diese Funktion kann genutzt werden, wenn die Krisenregion für die Staaten der ‚westlichen‘ Welt nicht von Interesse sind oder eine Intervention andere Interessen negativ beeinflussen könnte. Ein Beispiel für diese Funktion der humanitären Hilfe findet sich in dem bereits Jahrzehnte anhaltenden Konflikt in der westsudanesischen Provinz Dafur, bei der trotz offensichtlichen Menschenrechtsverletzungen keine Intervention stattfand (Götze 2004: 214). Eine ähnliche Situation führte im Ex-Jugoslawien zum massiven Eingreifen von NATO-Truppen.
- Als weitere politische Funktion humanitärer Hilfe kann die **Nachsorge** nach einer kriegerischen Intervention sein. Dies geschieht oft auch vor dem Hintergrund wirtschaftlicher Interessen. Beispielhaft dafür ist die humanitäre Nachsorge im Irak und ebenfalls in Ex-Jugoslawien (Götze 2004: 214).
- Als dritte Funktion kann humanitäre Hilfe als eine Art **Verhandlungspfand** missbraucht werden. Zum Beispiel sieht Michael Schloms, früheres Direktoriumsmitglied bei *Médecins Sans Frontières*, die Erpressung von humanitärer Hilfe als das Ziel des nordkoreanischen Nuklearwaffenprogramms (Götze 2004: 214). Das es auch andersherum als Druckmittel benutzt werden kann, zeigt folgendes Beispiel:

„Unverblümt spricht die Bundesregierung heute von sogenannter »konditionierter humanitärer Hilfe« und meint damit eine Hilfe, die an das politische Wohlverhalten der Empfänger gebunden ist. Im Krieg gegen Serbien erhielten nur diejenigen serbischen Städte Winterhilfe, die sich öffentlich zur Opposition gegen Milosevic bekannt hatten.“ (EPDT 2002: 9.)

Ein weiteres Beispiel dafür, dass die Bundesregierung nicht an der Dienlichkeit von humanitärer Hilfe für eigene politische Zwecke zweifelt, zeigt der Umstand, dass staatliche Geldgeber vermehrt Wert darauf legen, ihre jeweilige Unterstützung als nationalen Beitrag der Hilfe sichtbar zu machen (EPDT 2002: 9).

Hinzu kommt das enge Verhältnis zwischen humanitären Hilfsorganisationen und Medien (Debiel/Sticht 2005: 23). „Die humanitäre Bewegung hat durch ihre enge Verbindung zu den Medien und zur Öffentlichkeit einen großen Einfluss auf die Rezeption von Konflikten und den damit verbundenen Interessen“ (Jean 1999: 470). Dieser Umstand lässt sich sowohl für die Kriegsparteien selbst, als auch für nicht direkt beteiligte Staaten nutzen, um eine öffentliche Diskussion für die eigenen Zwecke, beispielsweise in der Sicherheitspolitik, zu lenken (Berdal/Malone 2000: 190, Henzschel 2006: 2).

4. Das Dilemma humanitärer Hilfe

“In the end, the actions of aid agencies address only the symptoms, not the causes of conflict.”
(Berdal/Malone 2000: 202.)

4.1 Einordnung der Kritik

Nach der umfassenden Kritik an der Selbstdarstellung humanitärer Hilfe und deren Organisationen als unabhängige und neutrale Institutionen erscheint es mir notwendig, diese Kritik in das komplexe Umfeld des Themenbereiches der Krisen- und Kriegssituationen einzuordnen. So ist es nicht das Ziel humanitärer Hilfe, Kriege zu verhindern oder deren Ursachen grundlegend zu bekämpfen. Vielmehr geht es um eine Humanisierung von gewalttätig ausgetragenen Konflikten (Götze 2004: 210.).

Meine vorgetragene Kritik richtet sich demnach nicht gegen die Arbeit humanitärer Organisationen im Allgemeinen. Vielmehr ist es das Ziel meiner Arbeit, die Problematik dieser Hilfsleistungen darzustellen, zu konkretisieren und damit einen Beitrag zur Sensibilisierung für diese Problematik zu leisten.

“The absence of aid, therefore, is not a limiting factor in violence. Its value compared to other “fuels” that propel the war economics should not be overestimated” (Berdal/Malone 2000: 1996.)

Die Gefahr der Überbewertung der dargestellten Kritik ist groß. Aber humanitäre Hilfe ist ganz sicher mehr, als die Unterstützung von Kriegsparteien oder eine potentielle Verlängerung des Krisenverlaufs. So ist beispielsweise der Beitrag humanitärer Güter zu florierenden Kriegsökonomien oftmals nur sehr gering im Vergleich zu anderen Einnahmequellen aus dem Vertrieb von Rohstoffen oder Drogen (Berdal/Malone 2000: 196).

4.2 Umgang mit der Kritik

„Demonstrating that aid does harm is not the same as demonstrating that no aid would do no harm.“
(Anderson, zitiert nach Berdal/Malone 2000: 200.)

Wie bereits erwähnt, soll die aufgeführte Kritik nicht zu einem geringeren Engagement in Krisengebieten beitragen, sondern eine Diskussion um die Verbesserung der humanitären Hilfe in Krisensituation anregen. Zentrale Fragen dieser Debatte sollten klären, wie eine größere Unabhängigkeit gegenüber staatlichen und privaten Geldgebern gewährleistet werden kann und wie sich Instrumentalisierungen für andere Zwecke als die der Nothilfe effektiv verhindern lassen. Dies ist, wie meine Arbeit zeigt, nicht vollumfänglich und bezüglich aller Bereiche möglich. Dies sollte aber nicht daran hindern, sich dieser Problematiken bewusst zu werden und offensiv damit umzugehen.

Dass diese Probleme vielen Akteuren der humanitären Hilfe bereits bewusst sind, zeigen die vielen Publikationen zu diesem Thema von entsprechenden Organisationen (vgl. Götze 2003, Nickolls 2007, EPDT 2002, Sheahan 2005, Harroff-Tavel 2007). Zudem werden bereits einige Verbesserungsvorschläge diskutiert. Dazu gehören die bessere Koordinierung von humanitären Hilfsorganisationen, um Instrumentalisierungen wirksamer entgegenwirken zu können (Götze 2004: 214) oder die umfassendere Analyse der Verhältnisse in Krisengebieten (EPDT 2002: 4). Das Framework des mittlerweile bekannten und vieldiskutierten „Do no harm“-Modells von Mary B. Anderson bietet zur Analyse vielfältige Ansätze (vgl. Anderson 1999: Kap.6).

5. Fazit

Die Arbeit hat meine in der Einleitung vertretene These bestätigt, dass humanitäre Hilfsorganisationen unter keinen Umständen wirklich neutral und unabhängig arbeiten können. Sie sind stets von einer Vielzahl von Einflussfaktoren abhängig, auf welche diese Organisationen selbst teils nur wenig Einfluss haben.

Ich habe dargestellt, dass sich viele Organisationen dieser Problematik bereits bewusst sind und damit umzugehen versuchen. Dabei fällt jedoch auf, dass es bei diesen Diskussionen hauptsächlich um äußere Faktoren, wie die veränderten Umstände in Zeiten der „Neuen Kriege“ geht. Oft bleiben die Reflexionen über immanente Probleme bei dem Umgang mit Neutralität und Unabhängigkeit weitgehend unbeleuchtet. Dabei sind es gerade diese Probleme, welche die Organisationen selbst positiv beeinflussen können, indem sie diese Problematiken erkennen, offensiv ansprechen, reflektieren und bewusst in ihre Handlungsentscheidungen einfließen lassen.

Für mich persönlich hat die Arbeit nicht dazu geführt, dass NGOs in der Zukunft ein weniger attraktiver potenzieller Arbeitgeber sind. Sie hat aber mein Bewusstsein geschärft, um alltägliche Handlungsweisen und Grundannahmen kritisch zu hinterfragen und Problemstellungen aus weiteren Perspektiven zu betrachten.

6. Quellenangaben

Anderson, Mary B. 1999: Do No Harm: How Aid Can Support Peace – Or War, Lynne Rienner Publishers, Colorado USA.

Berdals, Mats / Malone, David M. 2000: Greed and Grievance – Economic Agendas in Civil Wars, Int. Peace Academy, Lynne Rienner Publishers, Colorado USA.

Debiel, Tobias / Sticht, Monika 2005: Towards a New Profile? – Development, Humanitarian Aid and Conflict-Resolution NGOs In The Age Of Globalization, INEF Report 79/2005, Institute for Development and Peace, Duisburg.

Derungs, Adrian / Ojeda, Bea Dugarte 2006: Das IKRK und die neuen Kriege, Forschungsseminararbeit am Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich.

EPDT 2002: Ökonomie der Bürgerkriege – Wem hilft Nothilfe?, Dokumentation der Entwicklungspolitischen Diskussionstage 2002, Berlin, http://www.berlinerseminar.de/bs/files/_SLE_Downloads/EPDT/2002/Oekonomie_der_Buergerkriege.pdf, Abruf: 12.09.2007.

Frantz, Christiane / Zimmer, Annette 2002: Zivilgesellschaft International – Alte und neue NGOs, Leske + Budrich, Opladen.

Götze, Catherine 2003: Humanitäre Hilfe unter Beschuss, in: Standpunkte, Ausgabe 07/2003, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Frankfurt / Main.

Götze, Catherine 2004: Humanitäre Hilfe – das Dilemma der Hilfsorganisationen, in: Der Bürger im Staat, Ausgabe 04/2004, Landeszentrale für pol. Bildung BaWü, Stuttgart.

Harroff-Tavel, Marion 2007: Does it still make sense to be neutral?, <http://www.odihpn.org/report.asp?id=2576>, Abruf: 12.09.2007.

Henzschel, Thomas 2006: Internationale humanitäre Hilfe, Books on Demand, Norderstedt.

IKRK 2007a: Founding and early years of the ICRC (1863 - 1914), Internationale Komitee vom Roten Kreuz, http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/section_founding, Abruf: 12.09.2007.

IKRK 2007b: The ICRC's Mission Statement, Internationale Komitee vom Roten Kreuz, <http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/68EE39>, Abruf: 12.09.2007.

Jean, François 1999: Humanitäre Hilfe und Kriegsökonomie, in: François Jean, Jean-Christophe Rufin: Ökonomie der Bürgerkriege, S.440-476, Hamburger Edition, Hamburg.

Meyer, Petra 2006: So schlimm war es noch nie – zur medizinischen Lage im Irak, in: Deutsches Ärzteblatt, Jg.: 103 / Heft 47, Deutscher Ärzteverlag, Köln.

MSF 2007: Organisation, Médecins Sans Frontières/Ärzte ohne Grenzen, <http://www.aerzte-ohne-grenzen.de/Organisation.php>, Abruf: 12.09.2007.

Nickolls, Jo 2007: Limits To Neutrality In Iraq, HPN – Humanitarian Practice Network, <http://www.odihpn.org/report.asp?id=2579>, Abruf: 12.09.2007.

Schubert, Klaus / Klein, Martina 2006: Das Politiklexikon, 4. Auflage, Dietz, Bonn.

Sheahan, Kate 2005: Facing The Challenges of Working In Iraq, BOND - Networking for International Development, <http://www.bond.org.uk/networker/2005/july05/iraq.htm>, Abruf: 12.09.2007.

Venro e.V. 2000: Humanitäre Hilfe von Staats wegen?, AG Trägerkreis der Humanitären Hilfe, Venro e.V. Bonn.

Ziai, Aram 2006: Zwischen Global Governance und Post-Development, Verlag Westfälisches Dampfboot, Münster.