



Herausforderungen für prinzipientreue Entscheidungen in der humanitären Praxis¹

Julia Steets, Katherine Haver

Die Umsetzung unparteiischer Hilfe stellt Hilfsorganisationen vor große Herausforderungen, doch es gibt spezifische Wege, diese anzugehen. Humanitäre Akteure können zum Beispiel Kompromisse offen diskutieren und ein ethisches Risikomanagement einführen. Diese und andere Ansätze haben sich bei Organisationen bewährt, die auch in sehr unsicheren Kontexten kontinuierlich präsent bleiben. Für deutsche Organisationen stellt sich in solchen Kontexten die Frage: Können sie überhaupt einen nennenswerten Mehrwert haben? Oder wäre es effizienter und effektiver, andere Organisationen zu unterstützen?

In seinem Aufsatz in dieser Publikation beschreibt Antonio Donini eindringlich die Probleme des gegenwärtigen humanitären Systems. Dieses sei überbürokratisch, vom Westen gesteuert und zu sehr von der Politik beeinflusst. Donini überlegt, wie „reflektierte Humanitäre“ (S. 26) ihr Denken anpassen können. Er fordert dabei letztlich einen allgemeinen Systemwandel.

Wir gehen das Problem anders an und betrachten die Situation von unten, aus der Position der hemdsärmeligen Helferinnen und Helfer vor Ort, die ihr Bestes

geben, um Menschen in äußerst schwierigen Situationen beizustehen. Auch wir sehen grundsätzliche Probleme im gegenwärtigen humanitären System. Doch fundamentale Änderungen sind derzeit nicht absehbar. Deshalb lohnt es sich, die spezifischen Herausforderungen genauer zu betrachten, vor denen die Helfenden vor Ort stehen, wenn sie die humanitären Prinzipien respektieren wollen. Das versuchen wir in diesem Aufsatz und geben dabei Denkanstöße dazu, wie die Hilfsorganisationen besser mit den Herausforderungen umgehen können.

Ethische Dilemmata lassen sich nicht vermeiden

Die humanitären Helferinnen und Helfer vor Ort versuchen zu helfen, so gut es geht. Dass sie dabei die Prinzipien der Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutra-

lität und Unabhängigkeit einhalten, ist für sie eine Frage der Moral und der Ethik – sie möchten das Richtige richtig tun. Es ist aber auch eine Frage der Identität.

Dazu kommen praktische Überlegungen, denn die Einhaltung der Prinzipien bietet sowohl ihnen als auch den hilfsbedürftigen Menschen Schutz.

Für humanitäre Helfer sind die humanitären Prinzipien oft so etwas wie ein Mantra – ein Absolutum, das unter allen Umständen „eingehalten“ werden muss. In der Praxis geht es vielmehr darum, die Prinzipien in bestimmten Situationen anzuwenden. Ethische Dilemmata sind dabei unvermeidlich, vor allem in Konfliktregionen, in denen die Helferinnen und

Helfer selbst zur Zielscheibe werden und die humanitäre Hilfe vielen Einschränkungen unterliegt.

Prinzipientreues Handeln bedeutet daher nicht, grundsätzlich Kompromisse oder Zugeständnisse zu vermeiden. Vielmehr geht es darum, sich über die verfügbaren Optionen im Klaren zu sein und bewusst zu entscheiden, ob und welche Kompromisse notwendig sind – in dem Wissen, dass diese Entscheidungen auch schwerwiegende langfristige Folgen haben können.

Die Unparteilichkeit steht vor vielen praktischen Herausforderungen

Betrachten wir beispielsweise die Unparteilichkeit als zentrales Prinzip der humanitären Hilfe. Unparteilichkeit bedeutet, dass sich Art und Umfang der Hilfe allein am Bedarf der betroffenen Menschen orientieren soll. Das ist jedoch aus vielen Gründen häufig schwierig.

Die Finanzierung von Krisen ist beispielsweise oft von politischen Überlegungen geleitet (siehe dazu die Beiträge zu vergangenen Krisen ab S. 41). Auch können die Hilfsorganisationen und ihre Mitarbeitenden voreingenommen sein und bestimmte Clans, Geschlechtsgruppen, ethnische Gruppen oder Familienmitglieder bevorzugen. Außerdem können Regierungen, bewaffnete Akteure oder lokale Gemeinden Druck auf die Hilfsorganisationen ausüben oder sie bedrohen, damit sie in ihrer Region aktiv werden oder andere Regionen meiden.

In der Praxis geht es nicht darum, die Prinzipien generell „einzuhalten“ – vielmehr müssen sie in spezifischen Situationen angewandt werden.

Häufig fehlen den Hilfsorganisationen genaue Informationen dazu, wie viele Menschen Hilfe brauchen und wie groß ihre Not ist. Und manchmal gerät der Anspruch, denjenigen Menschen zu helfen, die die Hilfe am dringendsten brauchen, in Konflikt mit lokalen Normen und bereits bestehenden Hilfsmechanismen der betroffenen Gemeinschaft. In solchen Fällen ist es besonders schwierig, den Herausforderungen der Unparteilichkeit zu begegnen.



Es gibt verschiedene Möglichkeiten, mit den Herausforderungen umzugehen

Wer die Bedürftigsten erreichen will – und tatsächlich gibt es nur wenige humanitäre Organisationen, die konsequent dazu bereit sind, in den gefährlichsten Gebieten zu arbeiten² – muss mit diesen Herausforderungen ganz konkret umgehen.

Eine Möglichkeit ist es, kleine, wohlüberlegte Kompromisse einzugehen, um Zugang zu den Menschen zu erhalten. Die Hilfsorganisationen können zum Beispiel mit bestimmten, eingeschränkten Aktivitäten den weniger notleidenden Bevölkerungsgruppen helfen, um so auch die Bedürftigsten erreichen zu können. Eine weitere Möglichkeit ist es, auf beiden Seiten eines Konfliktes gleichzeitig Hilfe anzubieten.

Dabei sollten die Akteure sich immer bewusst machen, dass sie Kompromisse eingehen. Sie sollten ihre Mitarbeitenden (vor allem lokale Mitarbeitende oder Partner) auch dazu anhalten, solche Zugeständnisse und deren Folgen offen zu besprechen. Derzeit stellen viele die humanitären Prinzipien als unantastbar dar. Dadurch können Mitarbeitende und Partner Angst davor haben, ihren Vorgesetzten Kompromisse vorzuschlagen, und dann treffen sie vielleicht wichtige Entscheidungen ohne Absprache.

Mitarbeitende und Partner können zudem auf unterschiedliche Weise befangen sein – auch damit ist ein bewussterer Umgang möglich. Wenn Hilfsorganisationen diese Befangenheit untersuchen, können sie Probleme besser voraussehen und bearbeiten, die sich aus der Identität

oder der politischen oder religiösen Orientierung ihrer Mitarbeitenden und Partner ergeben. Es kann auch sinnvoll sein, sich nicht allzu sehr auf „hyperlokale“ Mitarbeitende oder Partner zu verlassen. Wenn diese direkt aus den Gemeinden stammen, die Hilfe benötigen, kann dies mehr Befangenheit und Begünstigungen mit sich bringen.

Eine Möglichkeit ist es, kleine, wohlüberlegte Kompromisse einzugehen, um Zugang zu den Menschen zu erhalten.

Nicht zuletzt sollten humanitäre Organisationen darauf achten, dass sie transparent und wahrheitsgemäß darüber berichten, wie viele Bedürftige sie tatsächlich erreichen. Hilfsorganisationen übertreiben gelegentlich in ihrer Berichterstattung, um mehr öffentliche oder private Gelder zu erhalten – Antonio Donini beschreibt diese Tendenz in seinem Beitrag.³ Sie kann dazu führen, dass hilfsbedürftige Gemeinden ohne Hilfe zurückbleiben. Das humanitäre System braucht deshalb strengere Regeln für die Berichterstattung, damit besser nachvollzogen werden kann, wer wo tatsächlich welche Hilfe leistet. Die Hilfsorganisationen sollten regelmäßig und transparent zu dieser Übersicht beitragen.

Ethisches Risikomanagement zur Anwendung der humanitären Prinzipien

Humanitäre Organisationen benötigen ein Risikomanagement auch zu ethischen Risiken, wenn sie die Herausforderungen bei der Umsetzung prinzipientreuer Hilfe bewältigen wollen. Bei größeren Organisationen geht der Trend bereits dahin, systematisches Risikomanagement einzuführen. Diese Organisationen analysieren und priorisieren Risiken auf Grundlage globaler Risikoregister. Die wichtigsten Risiken versuchen sie dann anzugehen und zu mindern. Helfende vor Ort schätzen diesen Ansatz, weil er systematische und vollständige Analysen ermöglicht und die Wahrscheinlichkeit sowie die Folgen von Risiken abwägt.⁴

Aktuelle Ansätze zum Risikomanagement haben allerdings zwei entscheidende Mängel:

Sie schließen häufig ethische Risiken nicht mit ein oder ordnen sie anderen Risiken unter, die die Umsetzung des Projekts oder die Reputation der Organisation betreffen. Und: Die Risiken werden in den meisten Fällen nicht gegen den erwarteten Nutzen einer Aktivität oder eines Einsatzes abgewogen.

Systeme zur Risikominderung sollten deshalb nicht nur formal ethische Risiken berücksichtigen. Vielmehr sollten sie bei der Entscheidung helfen, welche Risiken eine Organisation bereit ist einzugehen, abhängig von der Dringlichkeit einer Intervention. So können die Organisationen auch besser entscheiden, wie viel Restrisiko sie in einer Situation zu tragen bereit sind.

Organisationen in schwierigen Kontexten wenden bewährte Verfahren an

Nur eine kleine Gruppe von Organisationen hat einen relativ guten Zugang zu den Menschen in Not in den unsicheren Gebieten.⁵ Diesen Hilfsorganisationen sind bestimmte Ansätze und Vorgehensweisen gemeinsam:⁶

- Sie haben eine starke Organisationskultur mit der Priorität, die dringendsten humanitären Bedürfnisse anzugehen – wie schwierig dies auch sein mag;
- sie sind bemüht, die Betroffenen in Entscheidungsprozesse einzubeziehen

und sie investieren in das Verständnis des lokalen Kontextes;

- sie akzeptieren Kompromisse als notwendig und sie schaffen Raum für die dazu wiederum notwendigen schwierigen Gespräche, vor allem zwischen lokalen und internationalen Mitarbeitenden oder ihren Partnerorganisationen;
- sie erlauben ihren Mitarbeitenden vor Ort, schwierige Entscheidungen zu treffen – mit Unterstützung der



Regionalbüros oder Geschäftsstellen, die regelmäßig mit ihnen in Kontakt stehen;

- sie verfügen über ein gutes System, die Verantwortung für Entscheidungen den unterschiedlichen Ebenen der Organisation zuzuordnen. Dabei stellen sie sicher, dass Entscheidungen, die schwerwiegende Konsequenzen für die betroffene Bevölkerung oder die Organisation selbst haben können, die Führungsebene mit einbeziehen;
- sie haben Zugang zu einer gewissen Menge unabhängiger (nicht zweckgebundener oder lose zweckgebundener) Finanzmittel. Das bedeutet, dass sie Einsätze flexibel anpassen können, wenn sich der Kontext ändert oder die Betroffenen dies wünschen;
- sie verfolgen die politischen Interessen der Geber und wie diese in bestimmten Kontexten die Hilfe

beeinflussen können. So stärken sie ihre operationelle Unabhängigkeit;

- sie stellen Regeln und Verfahren in Frage, wenn diese ihre Einsätze behindern – etwa wenn die Auflagen eines Gebers prinzipientreue Entscheidungen erschweren;
- sie schließen ethische Erwägungen in ihren Arbeitsprozess mit ein, etwa bei Fortbildungen oder Diskussionen zwischen Mitarbeitenden, bei Leistungsbeurteilungen und Evaluationen;
- sie dokumentieren schwierige Entscheidungen (auch den Beschluss, nicht tätig zu werden). So schaffen sie ein institutionelles Gedächtnis und fördern das Lernen innerhalb ihrer Organisation.

Die Liste macht deutlich: Jede Organisation, die in unsicheren Kontexten arbeiten will, muss erhebliche Investitionen leisten.

Was bedeutet all dies für die humanitäre Praxis und Debatte in Deutschland?

Die deutsche humanitäre Landschaft hat gewisse Eigenschaften, auf die wir in Bezug auf dieses Thema eingehen möchten.

1. Die Bundesregierung hat den Ruf, sich als Geldgeber weitgehend herauszuhalten. Das gibt den von ihr finanzierten humanitären Organisationen die notwendige Unabhängigkeit und Flexibilität, um prinzipientreue Hilfe zu leisten. Damit dies auch langfristig so bleibt, sollten deutsche Nichtregierungsorganisationen (NRO) zeigen,

dass sie unparteiisch helfen. Sie könnten zum Beispiel präzise nachvollziehbar machen, wie ihre Aktivitäten mit dem Bedarf und den Lücken in der bereits vorhandenen Hilfe zusammenhängen. Das wäre ein erster, wichtiger Schritt in die richtige Richtung.

2. In Deutschland herrscht ein starker politischer Druck, mit humanitärer Hilfe Fluchtursachen zu bekämpfen. Der größte Teil der deutschen humanitären Hilfe geht bereits nach Syrien und

in die angrenzenden Staaten: Nach Angaben des *Financial Tracking Service* von OCHA flossen im Jahr 2017 fast 50 Prozent der Mittel nach Syrien, Libanon, Jordanien und Irak. Die Regierungsstellen, die in Deutschland über die Verwendung der Mittel entscheiden, sollten sich weiterhin für eine globale Vergabe nach Bedarf einsetzen. Deutsche NRO sollten sie dabei unterstützen – zum Beispiel, indem sie Gelder für Krisen ablehnen, die im Vergleich zu anderen eher vergessenen Krisen überfinanziert sind.

3. Deutsche Hilfsorganisationen sind derzeit in den schwierigsten und gefährlichsten Regionen wenig aktiv. Daraus folgt aber nicht unbedingt, dass sie ihre Kapazitäten in solchen Gebieten ausbauen sollten. Denn

dazu wären erhebliche Investitionen notwendig – etwa in Mitarbeiterkapazitäten, Risikomanagement und finanzielle Flexibilität. Vielmehr sollten die Hilfsorganisationen überlegen, ob sie in diesen Kontexten überhaupt einen nennenswerten Mehrwert haben könnten. Vielleicht wäre es effizienter und effektiver, in andere Organisationen zu investieren, die bereits einen Vorsprung in diesen Bereichen haben? Dazu müssten die Organisationen allerdings das Konkurrenzdenken hinter sich lassen – und das ist vielleicht auch eine Voraussetzung, um überhaupt prinzipientreue humanitäre Hilfe leisten zu können.

Aus dem Englischen übersetzt von Vanadis Buhr.⁷

Endnoten

- 1 Dieser Beitrag basiert auf Studien für das Programm Secure Access in Volatile Environments (SAVE) von Humanitarian Outcomes und Global Public Policy Institute (GPPi), abrufbar unter: www.saveresearch.net [13.03.2018], insbesondere auf Havers, Katherine, 2016: Tug of war. Ethical Decision-Making to Enable Humanitarian Access in High-Risk Environments, in: Network Paper No. 80, Overseas Development Institute, London. Abrufbar unter: www.gppi.net/fileadmin/user_upload/media/pub/2016/SAVE__2016__Ethical_decision-making_to_enable_humanitarian_access_in_high-risk_environments.pdf [13.03.2018].
- 2 Aktuelle Studien zeigen, dass nur wenige Hilfsorganisationen konsequent in den gefährlichsten Regionen arbeiten. Siehe: Stoddard, Abby/Jillani, Shoaib, 2016: The Effects of Insecurity on Humanitarian Coverage, SAVE. Abrufbar unter: www.saveresearch.net/presence-and-coverage [13.03.2018].
- 3 Ebd.
- 4 Stoddard, Abby/Haver, Katherine/Czwarno, Monica, 2016: NGOs and Risk, Humanitarian Outcomes. Abrufbar unter: www.humanitarianoutcomes.org/projects/ngos-and-risk [13.03.2018].
- 5 Haver, Kathrine/Carter, William, 2016: What it Takes: Principled Pragmatism to Enable Access and Quality Humanitarian Aid in Insecure Environments, SAVE. Abrufbar unter: <http://www.humanitarianoutcomes.org/publications/what-it-takes-principled-pragmatism-enable-access-and-quality-humanitarian-aid-insecure> [13.03.2018].
- 6 Haver, Katherine a.a.O.
- 7 Die Originalfassung dieses Beitrags ist zuerst erschienen in der englischen Ausgabe des vorliegenden Bands: Quack, Martin (Hrsg.), 2018: Based on Need Alone? Impartiality in Humanitarian Action.