

# **Humanitäre Hilfsorganisationen Akteure – Partner – Instrumente**

**Eine sozialwissenschaftliche Studie über die Gouvernanzstrukturen  
zwischen Regierungen und Hilfsorganisationen am Beispiel der Wiederaufbaumaßnahmen  
nach der Tsunami-Katastrophe in Sri Lanka**

**Von der Fakultät 10 – Wirtschafts- und Sozialwissenschaften – der Universität Stuttgart zur  
Erlangung der Würde eines Doktors der Philosophie (Dr. phil.) genehmigte Abhandlung**

**vorgelegt von**

**Cornelius Huppertz**

**aus Freiburg im Breisgau**

**Hauptberichter: Prof. Dr. Henrik Uterwedde**

**Mitberichterin: Prof. Dr. Cathleen Kantner**

**Tag der mündlichen Prüfung: 21. Juli 2011**

**Institut für Sozialwissenschaften der Universität Stuttgart**

**2010**



---

Cornelius Huppertz

**Humanitäre Hilfsorganisationen  
Akteure – Partner – Instrumente**

**Eine sozialwissenschaftliche Studie über die Gouvernanzstrukturen  
zwischen Regierungen und Hilfsorganisationen am Beispiel der Wiederaufbaumaßnahmen  
nach der Tsunami-Katastrophe in Sri Lanka**

*Cornelius Huppertz 2010*

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>Kurzdarstellung</b> .....	9
<b>Executive Summary</b> .....	12
<b>Forschungsinteresse, Fragestellung und Ziel</b> .....	13
<b>Teil I: Theoretische Grundlegung zur Beziehung von Staat und Hilfsorganisationen</b>	
<b>1. Hilfe als Weltpolitik</b> .....	23
1.1 Weltpolitischer Kontext.....	23
1.1.1 Weltpolitik im Zeichen der Globalisierung.....	23
1.1.2 Idealismus und Interessen.....	27
1.1.3 Philosophie des Helfens.....	33
1.2 Außenpolitik als sozial konstruiertes Rollenhandeln.....	36
1.2.1 Das Wesen des außenpolitischen Handelns.....	36
1.2.2 Eine konstruktivistisch-rollentheoretische Sichtweise.....	40
1.2.3 Skizzen der nationalen Rollenkonzepte: Frankreich, Deutschland, Italien.....	43
1.2.4 Instrumente der Außenpolitik: Nothilfe und Entwicklungshilfe.....	50
1.3 Nichtregierungsorganisationen in den internationalen Beziehungen.....	55
1.3.1 Historische Ursprünge der Nichtregierungsorganisationen.....	57
1.3.2 Nichtregierungsorganisationen als Akteure in der Weltpolitik.....	62
1.3.3 Typologierungsversuche des heterogenen Phänomens.....	65
1.3.4 „Hilfsorganisation“ als Analysekonzept.....	68
<b>2. Theoretische Voraussetzungen und Forschungsmethodik</b> .....	71
2.1 Zum Stand der Forschung.....	71
2.2 Wissenschaftstheoretische Grundlagen.....	75
2.3 Zum Modell des „erweiterten Staates“.....	78
2.3.1 Der „erweiterte Staat“ bei Gramsci.....	78
2.3.2 Ein Konzept für außenpolitische Gouvernanzmuster.....	80
2.4 Idealtypen zur Analyse von Gouvernanzstrukturen.....	86
2.4.1 Integrationsstruktur: die Hilfsorganisation als unverzichtbares Instrument.....	89
2.4.2 Opportunitätsstruktur: die Hilfsorganisation als nützlicher Partner.....	90
2.4.3 Autonomiestruktur: die Hilfsorganisation als eigenständiger Akteur.....	91
2.5 Qualitative Forschung.....	91
2.6 Forschungsannahmen.....	94
2.7 Operationalisierung der Idealtypen.....	95
2.7.1 Idealtypenzuordnung: Zwei Vektoren.....	96
2.7.2 Vertikale Typendifferenzierung.....	102

2.8	Verfahren der Datenerhebung.....	103
2.8.1	Erhebung durch das Leitfadeninterview – Kerndaten.....	104
2.8.2	Dokumentenanalyse und teilnehmende Beobachtung – Peripherdaten.....	107
2.9	Erkenntnisgewinn durch Interpretation.....	108
<b>3.</b>	<b>Auslandshilfe mit Blick auf Sri Lanka nach dem Tsunami.....</b>	<b>111</b>
3.1	Gestaltung von Hilfpolitik der untersuchten Länder.....	111
3.1.1	Deutsche Hilfpolitik.....	113
3.1.2	Französische Hilfpolitik.....	117
3.1.3	Italienische Hilfpolitik.....	118
3.1.4	Europäische Hilfpolitik?.....	121
3.2	Die Komplexe humanitäre Notlage in Sri Lanka.....	123
3.2.1	Sri Lanka vor dem 26.12.2004.....	124
3.2.2	Der Tsunami: Eine Katastrophe mit globaler Dimension.....	127
3.2.3	Reaktionen aus Deutschland, Frankreich und Italien.....	132
3.2.4	Hilfsorganisationen als Pfeiler des Wiederaufbaus und Politikum.....	138
3.3	Begründung zur Auswahl der untersuchten Fälle.....	141
<b>Teil II:</b>	<b>Prüfung und Einordnung von Hilfsorganisationen bezüglich spezifischer Gouvernanzstrukturen</b>	
<b>4.</b>	<b>Hilfsorganisationen in der Integrationsstruktur.....</b>	<b>145</b>
4.1	<b>Technisches Hilfswerk (THW).....</b>	<b>146</b>
4.1.1	In der Bevölkerung verwurzelt.....	146
4.1.2	Hilfe als politisches Signal.....	147
4.1.3	Mandatsausweitung zur globalen Hilfsorganisation.....	149
4.1.4	Typologische Zuordnung.....	154
4.2	<b>Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).....</b>	<b>155</b>
4.2.1	Global Player aus Eschborn.....	155
4.2.2	Eine staatliche Entwicklungsbehörde.....	156
4.2.3	Dienstleistungsunternehmen mit Autonomiebestrebungen.....	158
4.2.4	Typologische Zuordnung.....	162
4.3	<b>Croix-Rouge française (CRF).....</b>	<b>163</b>
4.3.1	Hilfe aus Tradition.....	163
4.3.2	Etwas Öffentliches.....	165
4.3.3	Größer als Frankreich.....	169
4.3.4	Typologische Zuordnung.....	172
4.4	<b>Croce Rossa Italiana (CRI).....</b>	<b>173</b>
4.4.1	Weltmarke Rotes Kreuz.....	173
4.4.2	Direkt der Regierung verpflichtet.....	174
4.4.3	Die Bewegung verpflichtet zur Unabhängigkeit.....	175
4.4.4	Typologische Zuordnung.....	178
4.5	<b>Deutsche Welthungerhilfe.....</b>	<b>179</b>
4.5.1	Mit dem Segen aus Schloss Bellevue.....	179

4.5.2	Das zweite Standbein der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.....	182
4.5.3	Nichtregierungsorganisation: Für die Bevölkerung.....	185
4.5.4	Typologische Zuordnung.....	188
<b>5.</b>	<b>Hilfsorganisationen in der Opportunitätsstruktur.....</b>	<b>189</b>
5.1	<b>Volontariato Internazionale per lo Sviluppo (VIS).....</b>	<b>190</b>
5.1.1	Graswurzelarbeit im In- und Ausland.....	190
5.1.2	Am Tropf der Regierungsbehörden.....	191
5.1.3	Gelebte Nichtregierungs-Philosophie.....	195
5.1.4	Typologische Zuordnung.....	198
5.2	<b>Cooperazione e Sviluppo (CESVI).....</b>	<b>199</b>
5.2.1	Aus der italienischen Provinz.....	199
5.2.2	Akzeptierte Zweckbindung.....	200
5.2.3	Streben nach Selbstbestimmung.....	203
5.2.4	Typologische Zuordnung.....	208
5.3	<b>Help – Hilfe zur Selbsthilfe.....</b>	<b>209</b>
5.3.1	Klassiker des Mittelstands.....	209
5.3.2	Deutsche Zurückhaltung.....	210
5.3.3	Zivilgesellschaftlich unideologisch.....	213
5.3.4	Typologische Zuordnung.....	216
5.4	<b>Deutsches Rotes Kreuz (DRK).....</b>	<b>217</b>
5.4.1	Soziale Dienstleistungen – weltweit.....	217
5.4.2	Mit Sitz in Deutschland.....	219
5.4.3	Die Bewegung.....	222
5.4.4	Typologische Zuordnung.....	227
5.5	<b>CARE Deutschland.....</b>	<b>228</b>
5.5.1	Solidarität zur Versöhnung.....	228
5.5.2	Zu Hause, integriert.....	230
5.5.3	Autonom im Feld.....	235
5.5.4	Typologische Zuordnung.....	240
5.6	<b>Etimos.....</b>	<b>241</b>
5.6.1	Markt und Eigenverantwortung als Hilfskonzept.....	241
5.6.2	100 Prozent Italien.....	243
5.6.3	Das Sozialunternehmen.....	247
5.6.4	Typologische Zuordnung.....	251
<b>6.</b>	<b>Hilfsorganisationen in der Autonomiestruktur.....</b>	<b>253</b>
6.1	<b>Solidarités.....</b>	<b>254</b>
6.1.1	Solidarität in Konflikten und Katastrophen.....	254
6.1.2	Französische Organisationskultur.....	255
6.1.3	Kritisch und selbstbewusst.....	262
6.1.4	Typologische Zuordnung.....	267
6.2	<b>Caritas Italiana.....</b>	<b>268</b>
6.2.1	Ein universales Hilfenetzwerk.....	268
6.2.2	Durchführungsorganisation der Kirche.....	271

6.2.3	Verankert in der Zivilgesellschaft.....	273
6.2.4	Typologische Zuordnung.....	279
6.3	<b>Agence d'Aide à la Coopération Technique Et au Développement (ACTED)</b> .....	280
6.3.1	Im Feld geboren.....	280
6.3.2	Zurückhaltend skeptisch.....	281
6.3.3	Auf eigenen Wegen in der Welt.....	284
6.3.4	Typologische Zuordnung.....	289
6.4	<b>Action contre la Faim (ACF)</b> .....	290
6.4.1	Tatkräftige Intellektuelle.....	290
6.4.2	Korrektiv für verfehlte Hilfpolitik.....	292
6.4.3	Gezielte Abgrenzung.....	297
6.4.4	Typologische Zuordnung.....	302
6.5	<b>Médecins Sans Frontières (MSF)</b> .....	303
6.5.1	Das Original.....	303
6.5.2	Luxus der Selbstbestimmung.....	306
6.5.3	Kompromisslos, kritisch und unabhängig.....	310
6.5.4	Typologische Zuordnung.....	317
7.	<b>Nationale Governanzmuster?</b> .....	319
7.1	Regierungen und „ihre“ NRO: steigende Bedeutung.....	321
7.2	<b>Deutschlands „integrierte“ Zivilgesellschaft</b> .....	321
7.2.1	Funktion.....	321
7.2.2	Beziehung.....	325
7.2.3	Typus.....	328
7.3	<b>Italiens „opportune“ Zivilgesellschaft</b> .....	329
7.3.1	Funktion.....	329
7.3.2	Beziehung.....	332
7.3.3	Typus.....	336
7.4	<b>Frankreichs „autonome“ Zivilgesellschaft</b> .....	337
7.4.1	Funktion.....	337
7.4.2	Beziehung.....	341
7.4.3	Typus.....	344
<b>Teil III: Konklusion</b>		
8.	<b>Fazit und Perspektiven</b> .....	349
8.1	Zusammenfassung und Schlussfolgerung.....	349
8.2	Forschungsdiesiderata.....	360
8.3	Überlegungen zur Praxis.....	363
<b>Abbildungs- und Tabellenverzeichnis</b> .....		368
<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....		369
<b>Literaturverzeichnis</b> .....		373
<b>Interviewverzeichnis</b> .....		388



## Kurzdarstellung

### *a. Relevanz, Problemstellung und Forschungsstand*

Naturkatastrophen, kriegerische Gewalt und strukturelle Unterentwicklung lösen immer wieder schwere humanitäre Notlagen aus, die aufgrund weltumspannender, medialer und politischer Vernetzung weitreichende Beachtung finden. In solchen Situationen treten humanitäre Hilfsorganisationen in Aktion, um das Leid der betroffenen Bevölkerung zu lindern. Diese zivilgesellschaftlichen Akteure übernehmen eine zentrale politische Aufgabe: Sie leisten Auslandshilfe, gestalten Hilfpolitik und stillen damit das Bedürfnis nach transnationaler Solidarität. Insgesamt zeichnet sich das Zeitalter der Globalisierung u.a. dadurch aus, dass nicht mehr nur Staaten, sondern eine Vielzahl von Akteuren Einfluss auf die Weltpolitik nehmen, so auch die Nichtregierungsorganisationen (NRO). Daher besteht Bedarf an der Entwicklung eines Analyserasters, mit dem gezeigt werden kann, wie Staaten und zivilgesellschaftliche Akteure im Politikfeld „Auslandshilfe“ zueinander stehen. In dieser Studie wird empirisch fundiert ein solches Analyseinstrument geschaffen und somit explorativ zur weiteren Theoriebildung beigetragen. Dazu wird die Frage verfolgt: In welchem Verhältnis stehen die Regierungen und „ihre“ Hilfsorganisationen? Gibt es je nach Land ein bestimmtes Muster der Interaktion?

Bezüglich der bisherigen sozialwissenschaftlichen Erforschung des Verhältnisses von Staaten und NRO konnten drei Defizite identifiziert werden:

(1) Empirie. Zahlreiche Analysen beschränken sich auf die Formulierung von Hypothesen, ohne diese auf eine gründliche empirische Grundlage zu stellen.

(2) Perspektive. Häufig werden Studien über NRO aus dem Blickwinkel der Zivilgesellschaft verfasst und erscheinen daher eher einseitig.

(3) Internationalität. Während das Forschungsgebiet der internationalen humanitären Hilfe insgesamt in Deutschland keine lange Tradition hat, ist besonders festzustellen, dass sich Analysen weitgehend auf Deutschland beschränken und die internationale Einordnung meist ausbleibt.

### *b. Forschungsdesign und Forschungsszenario*

Zur Bearbeitung der Problemstellung wurde ein Forschungsdesign gewählt, das die erkannten Defizite minimieren soll. So wurde eine vergleichende Einzelfallstudie vorgenommen, bei welcher drei Länder auf ihre Interaktionsmuster zwischen ihrer Regierung und ihren Hilfsorganisationen untersucht werden. Für die unabhängige Variable „Nation“ wurden möglichst ähnliche Fälle ausgesucht. Im speziellen Kontext des Forschungsszenarios „Sri Lanka“ fiel die Auswahl daher auf Deutschland, Frankreich und Italien. Bei der Auswahl der abhängigen Variablen „Hilfsorganisation“ dagegen wurden nach dem Kriterium der theoretischen Sättigung Fälle entsprechend einer größt-möglichen Bandbreite ausgesucht. Es wurden insgesamt 16 Organisationen untersucht. Die komplexe humanitäre Notlage in Sri Lanka nach der Tsunami-Katastrophe vom 26. Dezember 2004 eignete sich als Forschungsszenario, weil die ganze Bandbreite an Maßnahmen der Auslandshilfe, von der unmittelbaren Nothilfe bis zur langfristigen Entwicklungshilfe, vorzufinden war. Zudem resultierte sie nicht nur aus der Naturkatastrophe, sondern war auch Folge der andauernden Bürgerkriegssituation.

*c. Theoretische Ausgangspunkte*

Das Phänomen der „Hilfe“ wird in den weltpolitischen Kontext eingeordnet, indem vier Prämissen aufgestellt werden. Diese sollen auf der einen Seite das zugrunde liegende Verständnis von Außenpolitik verdeutlichen und auf der anderen Seite eine Bestimmung dessen ermöglichen, wie das Phänomen „Nichtregierungsorganisation“ konzeptuell erfasst wurde.

(1) Als Außenpolitik wird das kollektive Verhalten einer Nation angesehen, welches gestaltend auf ihre Außenbeziehungen wirkt und national-spezifischen, sozial konstruierten Rollenmustern folgt.

(2) Transnationales helfendes Verhalten wird als Teil der Außenpolitik eines Landes begriffen. Damit wird im Sinne der Kohärenzthese keine Unterscheidung zwischen humanitärem und politischem Handeln vorgenommen. Nothilfe und Entwicklungshilfe werden vielmehr als Instrumente der Außenpolitik betrachtet.

(3) Entsprechend wird, dem Kontinuumansatz folgend, keine trennscharfe analytische Differenzierung zwischen Entwicklungshilfe, entwicklungsorientierter Nothilfe und unmittelbarer Nothilfe vorgenommen.

(4) Die nähere Betrachtung des vielschichtigen Phänomens „Nichtregierungsorganisation“ zeigt, dass es kaum in umfassender Form zu konzeptualisieren ist. Aus diesem Grunde wird stattdessen das auf den Forschungszusammenhang zugeschnittene Analysekonzept der „Hilfsorganisation“ verwendet.

*d. Modell*

Weil festgestellt wurde, dass der Staat im Zeitalter der Globalisierung auf der einen Seite von nichtstaatlichen und transnationalen Akteuren und Strukturen herausgefordert wird, auf der anderen Seite aber als politischer Referenzrahmen nach wie vor eine unangefochtene Rolle spielt, wurde ein Modell konstruiert, das beiden Erkenntnissen Rechnung trägt. Dieses Modell wurde in Anlehnung an Gramscis Hegemonietheorie im Konzept des „erweiterten Staates“ gesehen. Dabei wird davon ausgegangen, dass Staat und Zivilgesellschaft im auswärtigen Handeln eine politische Einheit bilden. Diese Einheit kann aber im Innenverhältnis unterschiedlichen Kooperations- und Koordinierungsmechanismen folgen. Diese Mechanismen werden als Gouvernanzstrukturen bezeichnet.

**I. Analyseraster**

Das Modell des „erweiterten Staates“ wird weiter verfeinert, indem für die Ausgestaltung der verschiedenen Gouvernanzstrukturen drei Idealtypen als Analyseraster konstruiert werden. Diese Idealtypen sind:

(1) Die Integrationsstruktur. Dieses Interaktionsmuster zeichnet sich durch hohe gegenseitige Abhängigkeit der Akteure aus. Die Regierung betrachtet Hilfsorganisationen als umfassenden und vollständigen Bestandteil ihrer außenpolitischen Instrumentarien. Hilfsorganisationen beeinflussen durch ihre starke Stellung ihrerseits die Regierungspolitik.

(2) Die Opportunitätsstruktur. Beide Seiten pflegen ein zweckmäßiges Verhältnis und erkennen, dass Kooperation zum Nutzen beider ist. Regierungen bedienen sich der Hilfsorganisationen, um ihr außenpolitisches Profil zu stärken. Hilfsorganisationen suchen die Nähe zu Regierungen, um ihren humanitären Auftrag und organisationales Eigeninteresse zu verfolgen.

(3) Die Autonomiestruktur. Bei diesem Idealtypus ist das Verhältnis zwischen beiden Seiten von Distanz und zuweilen sogar Konfrontation geprägt. Regierungen sind misstrauisch gegenüber dem eigenmächtigen und unkontrollierten Verhalten von Hilfsorganisationen. Diese wiederum betrachten Regierungshandeln als macht- und interessengesteuerte Politik, die prinzipiell im Gegensatz zu humanitärem Handeln steht.

Das Analyseraster kommt aufgrund eines wechselseitig induktiv-deduktiven Vorgehens zustande. Theoriebildung und qualitative Auswertung von teilstandardisierten Interviews greifen damit ineinander. Die Zuordnung der Organisationen zu den Idealtypen der Gouvernanzstrukturen wird möglich, weil diese in messbare Einheiten zerlegt wurden. Die Auswertung der Daten erfolgte in einem hermeneutischen Prozess der Zuordnung von Interviewaussagen zu den Ausprägungen der Kategorien des Codierleitfadens. Durch eine solche Quantifizierung der qualitativen Auswertung konnte die intersubjektive Nachvollziehbarkeit gesteigert werden. Im Ergebnis ließen sich die Hilfsorganisationen auf einer Ordinalskala den drei Idealtypen zuordnen. Daneben wurde noch eine vertikale Differenzierung entlang der Dimensionen national/international vorgenommen.

## II. Empirische Einordnung

Die Auswertung der Daten von 16 Hilfsorganisationen ergab die Zuordnung von fünf Organisationen zum Idealtypus der „Integrationsstruktur“, nämlich das Technische Hilfswerk, die GTZ, das Französische Rote Kreuz, das Italienische Rote Kreuz und die Deutsche Welthungerhilfe. Dem Idealtypus der „Opportunitätsstruktur“ konnten die beiden italienischen Hilfsorganisationen VIS und CESVI, Help, das Deutsche Rote Kreuz, CARE Deutschland sowie die italienische Mikrokreditorganisation Etimos zugeordnet werden. Eine „Autonomiestruktur“ konnte bei der Organisationen Caritas Italiana sowie bei den französischen Organisationen Solidarités, ACTED, Action contre la Faim und Médecins Sans Frontières festgestellt werden.

Anschließend wurden forschungsfundierte Antworten auf die Frage gegeben, welche Gouvernanzstrukturen für die untersuchten Länder typisch sind. Dazu mussten aus den zu untersuchenden Organisationen diejenigen identifiziert werden, die sich unabhängig von ihrem nationalen Hintergrund am ähnlichsten sind, um in diesem Fall am ehesten Rückschlüsse auf die Variable „Nation“ ziehen zu können. Als Ergebnis konnte festgestellt werden, dass deutsche Organisationen aufgrund ihres Verhältnisses zu ihrer Regierung am ehesten dem Idealtypus der „Integrationsstruktur“ zuzuordnen sind. Italienische Organisationen verbindet mit ihrer Regierung tendenziell eine „Opportunitätsstruktur“. Für Organisationen aus Frankreich gilt, dass ihr Verhältnis zur Regierung am besten durch die „Autonomiestruktur“ beschrieben wird.

## III. Schlussfolgerung

Mit der vorliegenden Studie wurde ein Beitrag zur Fortentwicklung der sozialwissenschaftlichen Theorien für das Verhältnis von Staaten und Zivilgesellschaft geleistet. Es konnte ein Analyseinstrument geschaffen werden, mit dem gezeigt werden kann, wie sich Staat und NRO im Politikfeld „Auslandshilfe“ zueinander verhalten. Dieses Instrument könnte dazu dienen, durch besseres Verständnis der Steuerungsmechanismen, humanitäre Hilfe im Ausland künftig effektiver zu gestalten. Um der europäischen Außenpolitik zu mehr Profil zu verhelfen, sollte auf der Grundlage der erkannten Mechanismen darauf hingewirkt werden, gleichzeitig die zivilgesellschaftliche Komponente und die Steuerungskomponente der Europäischen Union bei der Gestaltung und Implementierung von internationaler Hilfepolitik zu stärken.

## Executive Summary

### Humanitarian Agencies: Actors – Partners – Instruments

Natural disasters, acts of war and structural underdevelopment regularly cause humanitarian crises that attract interest around the world due to global political interdependence and media networks. In occurrence of such cases humanitarian agencies take action in order to alleviate the suffering of the affected population. By doing so, they fulfil an important political task: they offer foreign assistance, shape international help policy and thus satisfy the demand for transnational solidarity. In the context of globalization non-state actors such as NGOs gain in importance and challenge national governments. Therefore it is necessary to compile an analytical framework that illustrates the way governments and civil society organizations interact in the policy area of “foreign aid”. This study aims at creating such an analytical framework on an empirical basis. The questions guiding the research are: What is the relationship between governments and “their” humanitarian agencies? Is there a particular national pattern of these governance structures?

In order to fill scientific gaps in that particular area of research it was important to base the study on a solid empirical foundation, to adopt a neutral perspective and an international comparative view on the topic. Therefore we chose a research design of a comparative case study with, as independent variable, three countries selected according to the most similar system approach: Germany, France and Italy. On the side of the dependent variable, the particular agencies, we selected very different cases. The study was conducted regarding 16 relief organisations from Germany, France and Italy working in the context of the humanitarian crisis after the tsunami disaster in Sri Lanka in December 2004.

As a theoretical model we chose the “extended view of the state” which originates from Gramscis theory of hegemony. According to this adjusted model states don't act only through their respective governments but through all levels of society with cross-border ties. Relief agencies are therefore considered as actors of foreign policy. As an assumption extended states act according to socially constructed national role patterns.

The analytical framework was created in a reciprocal inductive-deductive process of hermeneutical data classification. The core data was surveyed in semi standardized qualitative interviews.

As a result, the framework consists of three ideal types representing the governance structures between states and humanitarian agencies. The first ideal type, named “integrated structure”, is characterized by an important mutual dependence. The government considers humanitarian agencies as integral and essential part of foreign policy instruments. The NGOs have a far reaching influence on governmental policies due to their strong position. The second ideal type is named “opportunity structure”. Its main characteristic is that both sides do not necessarily need the cooperation, but it is favourable for both. The government is able to strengthen its foreign policy portfolio and the NGO gains importance through pragmatic partnership. The third ideal type is named “autonomous structure” and is characterized by an independent, distant and sometimes even antagonistic relationship. Governments do not trust NGOs because they consider them to be arbitrary and unguided. Humanitarian NGOs consider themselves as actors on their own and keep away from governments because NGOs suspect them to follow national interests which are allegedly opposed to humanitarian needs. Out of the 16 surveyed organizations five follow the integrated structure: The German agencies THW, GTZ, the French Red Cross, the Italian Red Cross and German Agro Action. For six organizations the opportunity structure was detected: The Italian NGOs VIS and CESVI, Help from Germany, the German Red Cross, CARE Germany and the Italian microcredit agency Etimos. Five organizations are in an autonomous structure with their respective governments. These are Caritas Italiana and the French organizations Solidarités, ACTED, Action contre la Faim and Médecins Sans Frontières. As far as national patterns are concerned, German agencies typically are tied to their government in an integrated structure, Italian organizations and their government are linked by an opportunity structure, while French NGOs and government interact in an autonomous structure.

The result of the study should help to better understand patterns of interaction of players in humanitarian aid in order to ease coordination in relief activities. As a general tendency it was found that governance structures align more and more with the ideal type “opportunity structure”. At the same time relief agencies tend to become more and more international. In order to sharpen European foreign policy, the political recommendation is to strengthen the European Union in terms of coordination and the civil society organizations in terms of implementing capacities.

## Forschungsgegenstand, Fragestellung und Ziel

### *Forschungsgegenstand*

Humanitäre Katastrophen bestimmen immer wieder große Teile der öffentlichen Berichterstattung über das internationale Geschehen. Etwa die Hälfte solcher Katastrophen entspringen unmittelbar dem menschlichen Handeln; sie sind Folge von Krieg und Vertreibung (vgl. Henn/Klingenbiel 1993:105-106). Andere Katastrophen sind kaum oder gar nicht vermeidbar und selten vorherzusehen: Naturkatastrophen, wie Erdbeben, Überflutungen oder Dürren treffen die Menschen unvorbereitet, zerstören Leben und Existenzen, rufen Hunger, Krankheit sowie Obdachlosigkeit hervor und lassen zerstörte Infrastruktur zurück.<sup>1</sup> Gemeinsam haben alle humanitären Katastrophen, dass Menschen in großer Zahl in Not geraten, aus der sie mit eigener Kraft nicht mehr herauskommen. Sie benötigen Hilfe, um die unmittelbaren Folgen der Katastrophe zu bewältigen. Hilfe soll dabei verhindern, dass die entstandene Not noch größer wird und dafür sorgen, dass sie eingedämmt wird. Humanitäre Katastrophen ereignen sich vielfach in Ländern und Regionen der Welt, die ohnehin bereits zu den schwächeren, ärmeren und politisch unstabileren gehören. Weil katastrophale Folgen von Naturereignissen und von menschlichem Handeln nicht selten miteinander einhergehen, sich manchmal auch bedingen, verliert die „Trennschärfe zwischen 'Naturkatastrophen' und von Menschen verursachten Katastrophen ihre Bedeutung“ (Hanisch 1996:7-8). Die verantwortlichen Regierungen der betroffenen Länder sind häufig nicht im Stande und manchmal auch nicht willens, selbst Herr der Lage zu werden.

Wer Haiti, Afghanistan, Sudan, Iran, Pakistan oder Kongo hört, assoziiert damit Bilder der entsprechenden Katastrophen; denn moderne Medien, vor allem Fernsehen und Internet, können Informationen von nahezu jedem Ort der Erde in kürzester Zeit verbreiten. Reporter berichten umgehend und vermitteln die Katastrophen und das menschliche Leid in einer Art „*reality show*“ (Eberwein 2001a:7) in die gesellschaftliche und politische Wahrnehmung der Weltöffentlichkeit. Verstärkte mediale Präsenz und reale Zunahme von humanitären Katastrophen durch Folgen von Krieg und diktatorischer Herrschaft (vgl. Debiel/Nuscheler 1996:17) sowie Naturkatastrophen – zum Teil und immer mehr auch menschlich beeinflusst, in Verbindung mit Bevölkerungsexplosion und Armut – führen dazu, dass immer mehr Menschen als Opfer, Berichterstatter, Zuschauer, mittelbarer und unmittelbarer Helfer oder politischer Entscheider mit humanitären

---

<sup>1</sup> Zur Typologie humanitärer Katastrophen siehe Eberwein/Chojnacki (1998:11) die die Unterscheidung von kurz- und langfristigen Katastrophen einerseits und von menschlichen und natürlichen Katastrophen andererseits treffen.

Katastrophen immer öfter in Berührung kommen. Durch die so entstehende „Nähe“ der Beobachter und der politisch Verantwortlichen zu einem bestimmten Ereignis, sei es auch geographisch weit entfernt, fühlen sich diese aufgerufen, „etwas zu tun“. Und so scheint es, als gebe es in den vergangenen Jahren einen Trend zu transnationaler Solidarität (vgl. Salm 1997:194; Radtke 2007a).

Wird von humanitären Katastrophen berichtet, erfährt der Fernsehzuschauer meist recht schnell, dass humanitäre Hilfsorganisationen auf dem Weg in die Katastrophenregion sind. Ein Umstand, der ihn möglicherweise psychologisch erleichtert stimmt, und ein Vorgang, an dem er sich sogar unmittelbar beteiligen kann, wenn er die eingeblendete Kontonummer für Spenden notiert und die Organisationen finanziell unterstützt. Dass er davon gerne anlassbezogen Gebrauch macht, zeigt die brüchige Zunahme des Spendenaufkommens an Hilfsorganisationen in Deutschland (vgl. Radtke 2007a:23).

Die politisch Verantwortlichen widmen den humanitären Belangen besonders dann größere Aufmerksamkeit, wenn politisch etwas zu gewinnen ist, was meist in direktem Zusammenhang mit medialer Aufmerksamkeit für die Notlage steht. Humanitäre Hilfe an sich genießt in Deutschland keine herausgehobene politische Gewichtung oder Relevanz (vgl. Topçu 1997:22). Die erhebliche Zunahme der staatlichen Mittel für humanitäre Hilfe, besonders nach 1990 (vgl. Eberwein 2004:29), ist daher eher Ausdruck für das Verständnis von humanitärer Hilfe als Akt selektiver Barmherzigkeit aus politischem Kalkül, denn als tatsächliche transnationale Solidarität, aus der die moralische Verpflichtung der internationalen Gemeinschaft erwachsen würde, humanitäre Hilfe als ordnungspolitisches Problem der internationalen Politik zu begreifen (vgl. Eberwein 2001a:7).

Humanitäre Hilfsorganisationen werden im internationalen Kontext in der Regel pauschal undifferenziert unter dem Oberbegriff Nichtregierungsorganisationen (NRO)<sup>2</sup> erfasst. Diese bilden eine Gruppe von Akteuren, die in der globalisierten Welt des 21. Jahrhunderts einen neuen Stellenwert erreicht haben, ja vielleicht erst durch die Globalisierung, die nahezu grenzenlose Mobilität, die ständige Verfügbarkeit aller erdenklichen Informationen für alle Teile der Gesellschaft, die machtpolitische Multipolarität überhaupt zu Akteuren geworden sind. Nichtregierungsorganisationen, die oft auch kollektiv als Zivilgesellschaft bezeichnet werden, scheinen heute eine Art „außerstaatliche Opposition“ der Weltpolitik zu bilden, welche ebenso wie profit-

---

<sup>2</sup> Im deutschen Sprachgebrauch wurde lange vornehmlich die englische Abkürzung NGO verwendet. Mehr und mehr findet man aber in der deutschen wissenschaftlichen Literatur auch die deutsche Abkürzung. Diesem Trend wird hier gefolgt.

orientierte transnationale Unternehmen die althergebrachten Strukturen der Staatenwelt herausfordert, sich mit ihnen arrangiert und sie bereichert. Aufgrund dieser Realität stellt sich immer wieder die Frage, wie Staaten sich gegenüber diesen diffusen, zahlreichen und höchst ungleichen Akteuren verhalten und welches Verhältnis zwischen ihnen besteht. Es stellt sich auch die Frage nach den nationalen Spezifika der Organisationen und der Art und Weise, wie ihre Herkunftstaaten mit ihnen umgehen, inwiefern sie in eine politische Strategie eingebunden werden und ob sie sich in eine solche Strategie einbinden lassen. Insofern besteht der Bedarf an der Entwicklung eines Analyserasters, das verständlich macht, wie Staaten und zivilgesellschaftliche Akteure im Politikfeld „Auslandshilfe“ zueinander stehen.

In der vorliegenden Arbeit werden Ergebnisse einer Studie präsentiert, die das Verhältnis von Staaten zu dieser Gruppe von Akteuren, den humanitären Hilfsorganisationen, in einem bestimmten Kontext untersucht. Sind sie echte „Nichtregierungs-“Organisationen, handeln sie eigenständig als internationale und grenzenlose Bewegung, deren höchstes und einziges Ziel darin besteht, das offensichtliche menschliche und gesellschaftliche Grundbedürfnis der Solidarität auf der globalen Bühne zu erfüllen und das Leid von in Not geratenen Menschen zu lindern? Welche Faktoren bestimmen das Verhältnis der Organisationen untereinander? Oder handeln sie vielmehr im Auftrag von Staaten und Regierungen, für die Nothilfe und Entwicklungszusammenarbeit zu einem gezielten und unverzichtbaren Element der Außenpolitik geworden ist? Werden sie eingesetzt, um überall in der Welt einen politisch gewollten Auftrag auszuführen?

Ein im Rahmen der Studie befragter Mitarbeiter einer Hilfsorganisationen bringt die Problematik zum Ausdruck:

*« Moi je ne me considère pas comme ONG française. Je me considère vraiment comme une ONG internationale, parce que j'ai travaillé énormément pour le siège de Madrid. Même si j'ai un contrat français, j'ai travaillé avec des Américaines, des Anglais, etc. C'est bizarre, parce que l'ambassadeur des Etats-Unis m'avait posé la question : 'Est-ce que vous êtes une ONG française ?' Et moi j'ai dit : 'Je ne me considère pas comme une ONG française, je suis ONG faisant partie... enfin c'est un réseau international'. Voilà. Donc je suis Américain avec les Américains, Espagnol avec les Espagnols, Français avec les Français, etc. »<sup>3</sup>*

Um der Frage nach dem Verhältnis von Staaten und humanitären Hilfsorganisationen nachzugehen und eine Antwort auf die Frage zu finden, welcher Natur die Verhältnisse sein können, wurde eine Studie im Nachgang der Tsunami-Katastrophe, die sich im Indischen Ozean am 26. Dezember 2004 ereignete, anhand von 16 verschiedenen Hilfsorganisationen, die in Sri Lanka tätig waren, durchgeführt. Um die Gegebenheiten, die unter Wissenschafts- und Forschungs-

3 Interview 16AE, S. 198-199, Z: 35-2.

spekten Störfaktoren sein können, möglichst zu minimieren, wurde ein Forschungsdesign gewählt, das hinsichtlich der Ausgangsvariablen „nationale Ausgangspunkte der Organisationen“ auf möglichst große Ähnlichkeit achtet, entsprechend dem *most similar system design* nach Przeworski/Teune (1970).

„In den Sozialwissenschaften sind vergleichende Studien nach dem *most similar system design* und dem *most different system design* (Przeworski/Teune 1970:32-29) [sic!] am besten geeignet, Experimente zu ersetzen (Scharpf 2000:54)“ (Schneider/Janning 2006:46).

Neben Deutschland, das aufgrund seiner herausgehobenen Stellung als mit Abstand wichtigstes Geberland nach der Tsunami-Katastrophe Teil der Studie ist<sup>4</sup>, fiel die Auswahl deshalb auf Frankreich und Italien, weil sie im Hinblick auf das Zielland der Hilfeleistung (Sri Lanka) die größte Ähnlichkeit aufweisen. Damit soll erreicht werden, dass die Differenz der Organisationen auf dem Hintergrund von Ähnlichkeit sichtbar gemacht wird. Entsprechend wurde das Verhältnis der Organisationen zu jeweils diesen Regierungen untersucht. Es handelt sich somit um das Forschungsdesign einer vergleichenden Fallstudie (vgl. Schneider/Janning 2006:41).

Die Arbeit soll einen Beitrag dazu leisten, das viel beklagte „eklatante Defizit an empirischer Forschung“ (Zimmer 2002:13) im Bereich internationaler Zivilgesellschaft und Nichtregierungsorganisationen zu kompensieren. Mit der hier gewählten empirischen Herangehensweise kann der Forderung von Hanisch (1996:10) entsprochen werden, verstärkt „Kernerarbeit der empirischen Feldforschung“ zu betreiben, die in dem politikwissenschaftlichen Teilbereich der Hilfe und Katastrophenforschung bislang zu kurz gekommen sei.

Als Forschungsszenerie der Untersuchung eignete sich Sri Lanka als Interventionsland für humanitäre Organisationen besonders gut, denn es handelt sich um ein Entwicklungs- bzw. Schwellenland, das von einer Katastrophe ungeheuren Ausmaßes heimgesucht wurde und sich zusätzlich auch durch den jahrzehntelangen Bürgerkrieg im Blickfeld der internationalen Staaten- und Helfergemeinschaft befand. In dieser speziellen Konstellation wurde die internationale Gemeinschaft sowohl in Form unmittelbarer Nothilfe, als auch im Wiederaufbau mit entwicklungsorientierter Nothilfe und schließlich langfristig mit Maßnahmen der Entwicklungshilfe aktiv.

Von der Flutwelle getroffen, die sich nach einem Seebeben im Indischen Ozean ausgebreitet hatte, wurde besonders Sri Lanka. Im Vergleich zu anderen betroffenen Ländern, waren die

---

4 Nach Schätzungen der VN lag Deutschland mit 1170 Millionen US-Dollar vor Australien mit 878 Millionen US-Dollar an der Spitze der Geberländer. Frankreich lag mit 592 Millionen US-Dollar auf dem vierten Rang, Italien kam mit 197 Millionen US-Dollar an zehnter Stelle. Geschätzt wurden staatliche und private Mittel zusammen. Siehe Kapitel 3.2.2.



Hilfs- und Wiederaufbaumaßnahmen dort stark international ausgeprägt. Das Land hat von Beginn an eine große Anzahl an internationalen Organisationen und Hilfsinitiativen empfangen und ist schließlich geradezu zu einem „Tummelplatz der Helfergemeinschaft“ geworden. Nicht zuletzt wegen des vergleichsweise einfachen Zugangs für Hilfsorganisationen stand Sri Lanka in Folge des nie da gewesenen Ausmaßes an Spendenbereitschaft (vgl. Radtke 2007b:26) im Fokus der weltweiten Medienberichterstattung. Außerdem waren bereits zum Zeitpunkte der Tsunami-Katastrophe zahlreiche Organisationen auf der Insel präsent und in Aufbau-, Rehabilitations- und Entwicklungsprojekten tätig, die zur Bekämpfung der Bürgerkriegsfolgen dienten.

#### *Forschungsfrage, Ziel und Aufbau der Arbeit*

Die im vorangegangenen Abschnitt aufgeworfenen Fragen nach dem Verhältnis von Hilfsorganisationen und Staaten werden für den Zweck der Studie durch den Begriff der „Gouvernanzstruktur“ spezifiziert. Die der Studie zugrunde liegende Forschungsfrage lautet: Welche Gouvernanzstrukturen bestimmen das Verhältnis zwischen Regierungen einerseits und „ihren“ humanitären Hilfsorganisationen andererseits? Gibt es nationale Muster für diese Strukturen, sodass der unabhängigen Variablen „Nation“ eine abhängige Variable „Hilfsorganisation im Hinblick auf die Gouvernanzstruktur mit der Regierung“ zugeordnet werden kann? Vor dem Hintergrund dieser Fragen verfolgt die Arbeit in der Hauptsache folgendes Ziel: Es soll ein Analyseraster in Form einer Typologie hinsichtlich der Gouvernanzstrukturen zwischen Organisationen und Regierungen entwickelt werden, mit dem unterschiedliche humanitäre Hilfsorganisationen mit verschiedenen nationalen Hintergründen dargestellt werden können. Diese Typologie, die unter Zuhilfenahme von Idealtypen erstellt wurde, soll auf der einen Seite die große Binnendiversität der Akteursgruppe aufzeigen und auf der anderen Seite ein Instrument bieten, das heterogene Phänomen „humanitäre Hilfsorganisation“ in seiner internationalen Dimension zu erfassen und strukturiert wiederzugeben. Dabei entsteht auch eine Art Psychogramm der jeweiligen Organisationen, das dem Leser ein Fenster zur mannigfaltigen Welt der humanitären Hilfe öffnen soll. Außerdem geht es darum, mit Hilfe der Studie Rückschlüsse zu ziehen, welche nationalen Muster für Gouvernanzstrukturen zwischen Staaten und Hilfsorganisationen bestehen könnten und diese zu skizzieren. Schließlich soll die Arbeit eine Reflexion darüber anzuregen, wie das Verhältnis zwischen Regierung und Hilfsorganisation zukünftig gestaltet werden könnte, um effiziente politische Steuerung im Bereich der Auslandshilfe zu erreichen. Die Studie will damit dem von Hanisch (1996:10) formulierten Anspruch genügen, auch praktische Relevanz zu entfalten.

In erster Linie soll die Arbeit aber mit ihrem primären Ziel einen Beitrag zur Theoriebildung über das Zusammenwirken von staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren und zur weiteren Strukturierung des diffusen Phänomens Nichtregierungsorganisationen im internationalen Kontext leisten.

Die Arbeit ist folgendermaßen strukturiert:

In Teil eins werden die theoretischen Instrumentarien entwickelt und erläutert, die für die Studie notwendig sind. Teil zwei umfasst die empirische Untersuchung der Problematik. Diese beiden Teile untergliedern sich wie folgt:

Im ersten Kapitel werden die weltpolitischen Rahmenbedingungen thematisiert, in welche die zu untersuchenden Akteure und Strukturen eingebettet sind. Anschließend wird das der Studie zugrunde liegende Verständnis staatlichen Handelns im Hinblick auf Auslandshilfe im internationalen Kontext anhand eines konstruktivistisch-rollentheoretischen Ansatzes erläutert. Schließlich wird dem auswärtigen staatlichen Handeln das Handeln von transnational operierenden Nichtregierungsakteuren gegenübergestellt, indem das Phänomen „Nichtregierungsorganisation“ umrissen und für den Forschungskontext handhabbar gemacht wird.

In Kapitel zwei wird zunächst der Forschungsstand im spezifischen Forschungsfeld wiedergegeben. Nachdem die wissenschaftstheoretischen Grundlagen bedacht wurden, wird das theoretische Modell des „erweiterten Staates“ konstruiert, das der Studie zugrunde liegt. Anschließend wird dieses Modell weiter konkretisiert, indem Idealtypen entwickelt werden, die die Ausprägungsmöglichkeiten des Modells widerspiegeln. Daran anknüpfend wird erläutert, warum sich eine qualitative Methode zur Untersuchung der Fragestellung eignet, bevor Forschungsannahmen formuliert werden und die Operationalisierung der Idealtypen vorgenommen wird. Schließlich wird das Verfahren der Datenerhebung dargestellt und erläutert, auf welche Weise der wissenschaftliche Erkenntnisgewinn erfolgen soll.

Das dritte Kapitel ist dem speziellen Politikfeld Auslandshilfe mit konkretem Blick auf die „Forschungsszenerie“ in Sri Lanka gewidmet. Es wird zunächst der hilfepolitische Instrumentenkasten dargestellt, der sich den helfenden Nationen in diesem Kontext bot, bevor die Rahmenbedingungen aufgezeigt werden, die im Interventionsland herrschen und die das auswärtige Handeln der Herkunftsländer der untersuchten Hilfsorganisationen bestimmen.

Die Kapitel vier bis sieben gliedern den Teil zwei und enthalten die Präsentation der Forschungsergebnisse. Dabei finden sich in Kapitel vier jene Organisationen, deren Verhältnis zu

ihren Herkunftsländern am ehesten durch den Idealtypus der „Integrationsstruktur“ beschrieben werden. Die in Kapitel fünf aufgeführten Organisationen weisen tendenziell eine „opportune Gouvernanzstruktur“ in ihrem Verhältnis zu ihren Herkunftsländern auf. Kapitel sechs umfasst die Organisationen, die weitgehend unabhängig von ihren Herkunftsländern bzw. deren Regierungen agieren und am ehesten dem Idealtypus der „Autonomiestruktur“ zuzuordnen sind. Diese drei Kapitel geben die primären Forschungsergebnisse wieder.

Das Kapitel sieben schließlich widmet sich sekundären Forschungsergebnissen, nämlich der Frage, inwiefern das Ergebnis Rückschlüsse auf nationale Muster hinsichtlich der Gouvernanzstrukturen zulässt, und skizziert diese.

Das achte Kapitel fasst die Ergebnisse zusammen, öffnet den wissenschaftlichen Ausblick und bietet Überlegungen zur Praxis der Zusammenarbeit von Staaten und Hilfsorganisationen.



## Teil I:

# Theoretische Grundlegung zur Beziehung von Staat und Hilfsorganisationen



# 1. Hilfe als Weltpolitik

## 1.1 Weltpolitischer Kontext

„Globalisierung“ ist das Stichwort, mit dem die Welt seit über zwei Jahrzehnten als „immer kleiner werdender Planet“, als „zusammenrückend“, als „globales Dorf“ beschrieben wird. Diese Entwicklung wird nachfolgend kurz umrissen, bevor analysiert wird, welche Handlungsmotivationen dem internationalen Geschehen, insbesondere dem Helfen unter Abwesenheit institutionalisierter Solidarität, zugrunde liegen könnten und welche Akteure im Bereich der internationalen Hilfe tätig sind. Das Phänomen des Helfens als interessenorientierter oder altruistischer Akt wird mit dem außenpolitischen Rollenverständnis von Regierungen in Zusammenhang gesehen. Schließlich wird der Begriff der Nichtregierungsorganisation und ihre spezielle Erscheinungsform der humanitären Hilfsorganisation betrachtet und für die Untersuchung konzeptualisiert.

### 1.1.1 Weltpolitik im Zeichen der Globalisierung

Die Veränderungen des weltpolitischen Systems seit dem Ende des Ost-Westkonfliktes waren dramatisch. Es entstand nicht weniger als eine „neue Weltordnung“<sup>5</sup>, die die Hoffnung auf einen neuen Multilateralismus im Rahmen der VN nährte. In diesem Kontext schien selbst die militärische humanitäre Intervention eine mögliche legitime multilaterale Handlungsoption zu werden (vgl. Hippler 1996:77). Die Epoche war allerdings weniger durch Ordnung geprägt, als vielmehr an vielen Orten durch Krieg, Not und Intervention (vgl. Debiel/Nuscheler 1996:16). Ein wichtiges Merkmal der Umbrüche ist die scheinbare Erosion der Nationalstaaten.

Seit Mitte des 17. Jahrhundert war die Weltpolitik von der sogenannten „westfälischen Ordnung“<sup>6</sup> geprägt in der Staaten die erste und einzige politisch-institutionelle Referenz waren. Das Zusammenleben der Menschen und die zunehmende Gestaltung ihres gemeinsamen politi-

5 US-Präsident George Bush sr. sprach in seiner Rede zur Ankündigung der militärischen Operationen zur Befreiung Kuwaits am 16. Januar 1991 von der Hoffnung auf eine neue Weltordnung, die dem Kalten Krieg folgen möge: “This is an historic moment. We have in this past year made great progress in ending the long era of conflict and cold war. We have before us the opportunity to forge for ourselves and for future generations a new world order -- a world where the rule of law, not the law of the jungle, governs the conduct of nations. When we are successful -- and we will be -- we have a real chance at this new world order, an order in which a credible United Nations can use its peacekeeping role to fulfil the promise and vision of the U.N.'s founders” (Bush 1991).

6 Der Westfälische Frieden von 1648, der dem Dreißigjährigen Krieg ein Ende setzte, wird allgemein als der Beginn des Zeitalters des modernen Staatensystems, der zwischenstaatlichen Diplomatie und des Völkerrechts betrachtet. Mit diesem Friedensschluss beendeten die europäischen Souveräne die über ihnen stehende religiös legitimierte Autorität (vgl. Münkler 1985:210-219).

schen Projektes wurde auf der Basis der Nation<sup>7</sup> organisiert. Das Ergebnis war die schrittweise Konstituierung von Nationalstaaten, deren Verhältnis vom Prinzip der Souveränität gekennzeichnet war (vgl. Münkler 1992:72-74). Politik, Wirtschaft, Kultur und Gesellschaft waren lange weitgehend an die Grenzen der Nationalstaaten gebunden, transnationales Denken war die Ausnahme. Nur wenige herausgehobene Persönlichkeiten sahen in den Nationalstaaten und den entsprechenden Nationalismen eine Gefahr und haben deshalb das Weltbürgertum als Geisteshaltung propagiert. Sie reichen von Kant, der 1795 *Zum ewigen Frieden* aufrief, bis Einstein, der 1955 mit dem *Russell-Einstein-Manifest* die Menschheit nationenübergreifend auf die katastrophalen Auswirkungen des Einsatzes der Wasserstoffbombe aufmerksam machte. Transnational, auch in Zeiten des Krieges, agierten außerdem vereinzelt Gruppen, wie bedeutende Wissenschaftlerzirkel und religiöse Gemeinschaften. Einen Austausch mit Weltregionen jenseits der Staatsgrenzen erzielten die europäischen Großmächte seit Beginn der Neuzeit, indem sie weite Teile der Welt kolonisierten, was allerdings eher als Ausfluss der Nationalismen, denn als transnationale Entwicklungen anzusehen ist, insofern Handels- und Kolonialpolitik der Nationalökonomie und der machtpolitischen Stärkung der Regierung dienen sollte. Trotz einzelner Ansätze transnationaler Verflechtung blieb die Nation also der Bezugsrahmen aller gesellschaftlichen und politischen Akteure, sobald ein grenzüberschreitender Sachverhalt vorlag. Auswärtiges Handeln bestand lange Zeit weitestgehend ausschließlich in der Außenpolitik der nationalen Regierung und war vornehmlich am binnengesellschaftlichen Sicherheits- und Wohlfahrtsinteresse orientiert. Weltpolitik existierte als Summe nationalstaatlicher Außenpolitiken, die wiederum auf der Durchsetzung eigener Interessen im Namen der Staatsräson und notfalls unter Zuhilfenahme militärischer Gewalt basierte (vgl. Hummel 2001:27).

In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts stellte das bipolare Blocksystem des Kalten Krieges neben der Nation einen zusätzlichen Bezugsrahmen dar. Der Systemwettbewerb teilte die Welt und die Weltbevölkerung in zwei politische Lager. Allerdings nahmen bereits nach dem Zweiten Weltkrieg auch grenzüberschreitende Aktivitäten, wie z.B. Handel durch den stetigen Abbau von Handelshemmnissen (z.B. im Rahmen des GATT) erheblich zu (vgl. Bürklin 2000). Der entscheidende Schub für den liberalisierten transnationalen Handel setzte erst nach Ende der bipolaren Weltordnung ein (vgl. ebd.). Mit dem Fall der Berliner Mauer und des gesamten Eis-

<sup>7</sup> Der Begriff der „Nation“ wird häufig unscharf mit dem Verständnis von Land oder Staat gleichgesetzt. Um das Konzept eindeutiger zu definieren, schlägt Hillmann (1994:591) vor, mit Nation eine Gemeinschaft von Menschen zu bezeichnen, die das Bewusstsein gleicher politisch-kultureller Vergangenheit hat und von dem Willen beseelt ist, zu einem gemeinsamen Staatswesen zu kommen, also den Nationalstaat zu etablieren oder diesen aufrecht zu erhalten. Es konkurrieren verschiedene Konzepte von „Nation“, die einmal stärker politisch, einmal stärker kulturell und mal stärker ethnisch geprägt sind. Tönnies (1912) bezeichnete den emotionalisierten Begriff der Nation in seinem soziologischen Grundlagenwerk *Gemeinschaft und Gesellschaft* übergeordnet zusammenfassend, als „gewollte Gesellschaft“.



nen Vorhangs schien der Systemwettbewerb zugunsten des kapitalistischen Gesellschaftssystems entschieden (vgl. Fukuyama 1992).

Die daraus folgenden ökonomischen und politischen Realitäten bezeichnet man seither – mehr oder weniger begrifflich scharf – als „Globalisierung“. Die damit zusammenhängenden sozialen, politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen haben dazu geführt, dass in der Politik kaum noch ein Feld nur im nationalen Kontext betrachtet und geregelt werden kann und dass neben dem Staat eine Reihe von Akteuren in Erscheinung getreten sind, die sein politisch-institutionelles Alleinstellungsmerkmal in Frage stellen. Daher bedarf es grundlegend neuer Konzepte von Staat und Gesellschaft (vgl. Beck 1997).

Unter den Bedingungen der Globalisierung gibt es kaum noch Lebensbereiche, in welchen internationale Aspekte keine Rolle spielen. Der Einzug des Transnationalen in das eigene Leben scheint längst so normal geworden zu sein, so dass er sich weitgehend unbemerkt vollzieht und jeden heute gleichsam zum Global Player macht (ebd. 1998:48-53). Transport- und Kommunikationsmittel relativieren geografische Distanzen. Die Wahrnehmung von Bedrohung folgt neuen Regeln. Der Weltfrieden wird weniger durch Konflikte zwischen Nationen bedroht. Die moderne Gesellschaft zweifelt daran, ob die erzeugten Gefahren zu kontrollieren sind (vgl. ebd. 2007:26). Regierungen haben beispielsweise Schwierigkeiten, nichtstaatliche und substaatliche gewaltsame und unrechtmäßige Akteure einzudämmen und zu bekämpfen. Die neue Bedrohung des Terrorismus geht von einem „unsichtbaren“ und weitgehend nichtstaatlichen Akteur aus, der mit den herkömmlichen Kategorien des sicherheitspolitischen Denkens kaum zu erfassen ist. Gleichzeitig wird der Alltag des Einzelnen von dieser Art Konflikt in Mitleidenschaft gezogen, sei es, dass er selbst, ein Bekannter oder Verwandter als Soldat „gegen das Weltrisiko des Terrorismus mobil gemacht wird“ (ebd. 2007:18) oder dass er tatsächliches oder potentiell Opfer des Anschlages eines globalen Terrornetzes wird.

Globalisierung hat vor allem im ökonomischen Bereich neue Akteure zu Tage gefördert. Auch wenn Handel schon lange über die nationalen Grenzen hinaus stattgefunden hat und sich auch die Verteilung der Reichtümer dadurch nicht wesentlich verändert hat (vgl. Rapoport 2002:25), so hat doch die Verflechtung der Weltwirtschaft des ausgehenden 20. und beginnenden 21. Jahrhunderts eine neue Qualität erreicht, was besonders der gewachsenen Bedeutung der Kapitalmärkte zuzuschreiben ist. Inwiefern ihre Mechanismen und die Entscheidungen von transnational agierenden Großinvestoren, Großspekulantinnen und Großbanken staatliche Souveränität herausfordern, haben die durch die Weltfinanzkrise 2008 ausgelösten Turbulenzen hinläng-

lich gezeigt. Die entgrenzte und entregelte Wirtschaft ruft auch wachsende negative Umwelteinflüsse hervor (vgl. Hahn 2009:118-121). Hier sei nur die Umweltkatastrophe im Golf von Mexiko 2010 genannt, wo der private Akteur BP unermesslichen Schaden für Mensch und Natur anrichtet und staatliche Macht zwar letztlich in der Verantwortung steht, aber operativ weitgehend machtlos ist. Die Katastrophe mobilisierte private Umweltverbände und viele freiwillige Helfer.

Global operierende, multinationale Unternehmen haben über die Bewegung von Kapital, Ressourcen und Menschen derart an Einfluss gewonnen, dass mancher davon spricht, sie würden eine eigene Außenpolitik betreiben und eine Parallelautorität darstellen (vgl. James 2004; Strange 1996:65). Die wirtschaftliche Globalisierung hat gleichzeitig die internationale Bewegung der sogenannten Globalisierungskritiker hervorgebracht, die in einer Vielzahl von NRO organisiert ist. Sie verschaffen sich über verschiedene Foren Gehör, wie die Gegenveranstaltungen zu den G-8- und G-20-Gipfeln oder das Weltsozialforum. Zwar ist diese Bewegung äußerst heterogen und spricht nicht mit einer Stimme. Große Organisationen wie ATTAC schaffen es aber, bei einem immer breiteren Publikum Aufmerksamkeit zu erzielen und die problematischen Aspekte der Globalisierung auf die politische Agenda zu bringen. Das hat vor allem damit zu tun, dass auch ehemals radikale NRO in gewisser Hinsicht salonfähig geworden und auf dem „diplomatischen Parkett“ (Take 2002) angekommen sind. So hat die „NRO-Diplomatie“ seit den 1980er-Jahren stetig zugenommen (vgl. Debiel/Nuscheler 1996:37), wodurch sich NRO allem Anschein nach als Akteure der Weltpolitik etabliert haben.

Die Umbrüche durch die Globalisierung stellen auch eine analytische Herausforderung dar, so dass einige der herkömmlichen Aussagen der Politikwissenschaft, besonders in Bezug auf das Bild des Staates, in Zweifel zu ziehen sind: „So ist es gerade die Eindeutigkeit, die zu den eindeutigsten Verlierern der Globalisierung gehört“ (Emcke 2006:80). Die entscheidende Problematik, welche die Globalisierung für die Politik mit sich bringt, ist, dass Wirtschaftsraum und Einflussraum der Politik tendenziell nicht mehr kongruent sind. Der Einflussraum der Politik und damit der Rechtsraum, aber auch weitgehend der Kulturraum und damit das gesamte Normensystem, liegen immer noch innerhalb des Nationalstaates (vgl. Huppertz 2004:25).

Zwar gibt es immer mehr Regelungen, die auf internationaler Ebene getroffen werden und die durch den sogenannten *spill-over-effect* Regelungsbedarf in anderen Bereichen aufdecken, aber es existiert kein internationales Durchsetzungsinstrumentarium, weshalb der Nationalstaat immer noch der ordnungspolitische Referenzrahmen bleiben muss.

Die im Zuge der Globalisierung stattfindende Transnationalisierung hat also dazu geführt, dass die Akteure nahezu unüberschaubar geworden sind. Das Spektrum von regierungsunabhängigen Akteuren, die sichtbarer, einflussreicher und mächtiger geworden sind, reicht von Wirtschaftsverbänden, über einzelne Unternehmen, Medienkonzerne, globalisierungskritische und humanitäre NRO bis hin zu privaten Armeen<sup>8</sup>, religiösen und ideologisch-extremistischen, gewaltausübenden Gruppen<sup>9</sup>. Es scheint, als könne jeder mitspielen im „globalen Dorf“, als erlebe man seither eine regelrechte „Privatisierung der Weltpolitik“ (Brühl u.a. 2001). Den historischen Wendepunkt in diese Richtung sieht Hummel durch die Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro gegeben:

„Hier bezog eine von Mitgliedstaaten getragene UN-Institution ganz offen private Akteure in den politischen Prozess mit ein. [...] Spätestens seit dem Erdgipfel von Rio ist offenkundig, dass Weltpolitik längst nicht mehr nur eine Sache der durch Regierungen und internationale Organisationen vertretenen Staaten ist. Private Akteure spielen eine immer größere Rolle sowohl bei weltpolitischen Entscheidungsprozessen als auch bei der praktischen Umsetzung dieser Politik, [...]“ (Hummel 2001:22).

Dieser kurze Blick auf das Phänomen „Globalisierung“ hat deutlich gemacht, dass ein wichtiges Charakteristikum darin besteht, dass – relativ gesehen – nichtstaatliche Akteure, die auf der weltpolitischen Bühne agieren, im Vergleich zu Regierungen an Bedeutung gewonnen haben.

Unter den Bedingungen der Globalisierung bestehen die beiden grundlegenden theoretischen Handlungsmodi des weltpolitischen Handelns fort; denn sie liegen wohl weniger in einer bestimmten institutionalisierten, als eher in einer allgemeinen anthropologischen Herrschaftslogik begründet.

### **1.1.2 Idealismus und Interessen**

Bevor wir uns der grundlegenden Motivation des Helfens im internationalen Kontext zuwenden, wird in diesem Abschnitt zunächst auf die beiden grundsätzlichen Handlungsmodi

---

8 Private Militärfirmen operieren inzwischen auf allen Kontinenten und in allen Krisengebieten der Welt (vgl. Uessler 2006). Stellt man diesen noch die transnational operierenden nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen und Terrororganisationen gegenüber, kann man sich kaum dem Eindruck entziehen, dass selbst Kriege zu einem weitgehend entstaatlichten und privatisierten Phänomen geworden sind.

9 Die „Internationalisierung des Terrorismus“ hat laut Hoffman, der sie ursprünglich durch die PLO befördert sieht, ähnliche Hintergründe wie die anderen Globalisierungsphänomene: „Zum erstem Mal begannen Terroristen, regelmäßig von einem Land zum andern zu reisen, um Angriffe durchzuführen. [...] Sie wollten einfach schockieren und dadurch weltweit Furcht und Unruhe erzeugen. Diese dramatischen taktischen Veränderungen im Terrorismus wurden durch die technischen Fortschritte jener Zeit noch gefördert, die sowohl die Geschwindigkeit und die Bequemlichkeit des internationalen Flugverkehrs stark erhöht hatten als auch die Qualität der aktuellen Berichterstattung im Fernsehen und die Schnelligkeit, mit der Nachrichtenmaterial rund um den Globus verbreitet werden konnte, verbesserten“ (Hoffman 2002:86-87).

geopolitischen Handelns eingegangen, um von diesem Punkt aus den Zusammenhang mit staatlicher Auslandshilfe zu betrachten.

Wie verhalten sich Menschen, die, in Staaten organisiert, auf der Welt leben, gegenüber denjenigen, die in anderen Staaten leben? Diese Grundfrage, hier als Ausgangsfrage, brachte eine Vielzahl von sich ergänzenden und konkurrierenden Theorien darüber hervor, welche Mechanismen dem Miteinander von Staaten auf der Welt zugrunde liegen. Über den Theoriebegriff in den internationalen Beziehungen herrscht kein Konsens, vielmehr fällt es bei der immer größer werdenden Fülle an theoretischen Konzepten, Ansätzen und Zugangsweisen zunehmend schwerer, diese untereinander in einem logischen Zusammenhang zu begreifen (vgl. Meyers 2000:417). Ein Grund dafür, weshalb sich gerade in den letzten Jahren so viele verschiedene Ansätze herausgebildet haben, ist sicherlich u.a. darin zu sehen, dass sich der Gegenstand „Internationale Beziehungen“ im Laufe der Jahrzehnte grundlegend gewandelt hat. Das Ende des Kalten Krieges, die Veränderung der Rolle des Nationalstaates, die Entstofflichung und Entgrenzung der Wirtschaft und das Auftreten zusätzlicher Akteure, eventuell gar die „Entstaatlichung der Weltpolitik“ (Hummel 2001:48), lassen fast jedes Gesellschaftsthema zum Thema der internationalen Beziehungen werden.

Die, lange Zeit am weitesten verbreitete, realistische bzw. neorealistische Theorie beruht auf Annahmen wie der, dass Staaten die einzigen relevanten Akteure im internationalen System seien. Sie existierten nebeneinander in einem anarchischen System, kämpften ums Überleben und ihre Regierungen konkurrierten um Macht und Vorherrschaft. Als Theorie der internationalen Beziehungen geht die realistische Schule in erster Linie auf das Werk *Politics among Nations* von Morgenthau (1948) zurück. Diese Theorie basiert auf dem Prinzip der staatlichen Souveränität und geht von grundsätzlichem Misstrauen zwischen Regierungen aus. Außenpolitik habe danach zum Ziel, die Macht des Staates zu erhalten und zu erweitern, was zwangsläufig zu Lasten eines anderen Staates gehen muss. Das angenommene Nullsummenspiel zwingt Staaten dazu, eine interessengeleitete Außenpolitik zu verfolgen, wobei Interesse mit Machtverteidigung und -ausbau gleichgesetzt wird. Macht erstreckt sich in erster Linie auf die Sicherheit und die militärischen Einflussmöglichkeiten der Staaten, aber auch auf die wirtschaftliche Situation und den Zugriff auf Ressourcen. Dieser Theorie liegt das Hobbessche Menschenbild zu Grunde, wonach das Individuum stets bestrebt ist, sich selbst einen Vorteil zu verschaffen und sich über andere Individuen zu stellen, womit Machtstreben, nach Hobbes ein Wesensmerkmal des Menschen, zum eigentlichen Sinn von Politik erklärt wird (vgl. Jacobs 2003:38). Da die Welt, so Argumen-

tation der Realisten, anarchisch sei, es also über den Staaten keine Autorität gebe, regiere Feindschaft und Misstrauen zwischen den Völkern. Als Großvater dieser Theorie gilt Machiavelli, nach dessen Theorie der Faktor „Macht“ die wichtigste Triebfeder der Politik sei. „Moral und ethische Gesinnung spielen in seinen Überlegungen zwar eine wichtige Rolle, dies können sie aber nur tun, wenn sie sich auf wirkungsvolle Autorität stützen (Il Principe XVII)“ (ebd. 2003:37). Die dunklen Kapitel der Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts haben die Relevanz dieses Erklärungsschemas der internationalen Beziehungen genährt und dazu geführt, dass es in der Form des Neorealismus weiterentwickelt wurde.

Die Einfachheit der realistischen und neorealistischen Theorien, welche Sicherheitsinteressen, Macht und die Verweigerung von Kooperation als zentrale Faktoren der internationalen Politik begreifen, werden der Komplexität der globalen Ordnung des 21. Jahrhunderts kaum noch gerecht, da sich die Welt im Zuge der Globalisierung erheblich verändert hat. Neue Akteure nehmen Einfluss auf die Weltpolitik, und die Zunahme der transnationalen Verbindungen ist nicht zu übersehen. Trotzdem hat die neo-realistische Theorie, die ihren Ursprung in dem Werk *Theory of International Politics* von Waltz (1979) findet, nach wie vor viele Anhänger, und ihre Erklärungskraft scheint nicht gänzlich verschwunden zu sein; denn, obwohl die Verflechtung, die Verrechtlichung und Zivilisierung der Weltpolitik unübersehbar voranschreitet, ist die Macht eines Staates, ausgedrückt in militärischer Kapazität, wirtschaftlicher Kraft und diplomatischer Tradition, anscheinend immer noch der wichtigste und vielleicht letztlich ausschlaggebende Faktor für dessen Stellung im internationalen System. Die USA waren nur aufgrund ihrer faktischen Stärke und ihrer Stellung als einzig verbliebene Supermacht in der Lage, einen Krieg, wie im Irak 2003, ohne multilaterale Legitimation zu führen. Das Streben von Staaten, wie Iran oder Nordkorea nach der Atombombe ist ein Beleg für deren Charakter als „Statussymbol“, als Ausdruck der Macht durch militärische Kraft.

Das realistische Erklärungsschema erstreckt sich in seinen modernen Versionen des moderateren Neo-Realismus auch auf andere Bereiche der Politik, vor allem auf das Feld der wirtschaftlichen Beziehungen. Staaten versuchten danach, ihre Stellung im Weltwirtschaftssystem zu verbessern und gegebenenfalls andere daran zu hindern, dieses zu tun. Auch wenn die reinen Lesarten der Freihandelstheorien Win-Win Situationen für die verhandelnden Staaten versprechen, zeigt die Erfahrung, dass der relativ mächtigere Akteur die Regeln des Freihandels bestimmt, seinen Einfluss nutzt und seine Position stärkt (Le Monde diplomatique 2006:90). Die EU und die USA als globale Wirtschaftsgiganten sind bei multilateralen Handelsvereinbarungen

tonangebend und setzen ihre Zölle und Subventionen zur Stärkung ihrer Position ein. Offensichtlich gestalten also Staaten auch unter den Bedingungen der Globalisierung ihre Außenpolitik immer noch auf der Grundlage ihrer Macht und ihren Interessen.

Ein moderner Realist kann kaum von dem Bild des nicht-hinterfragten Souveränitätskonzeptes und der unkontrollierten „Macht und Gewalt als Mittel der internationalen Beziehungen“ (Debiel/Nuscheler 1996:22) ausgehen. Ein realistischer Ansatz, der den heutigen Gegebenheiten der Weltpolitik Rechnung tragen will, sollte nicht die Frage außer Acht lassen, inwiefern Interdependenz von Regierungen und die transnationalen Verbindungen unterhalb der Ebene der Regierungen in die Machtpolitik der Staaten eingebunden sind, in deren Sinne agieren oder ihnen auch manchmal zuwiderlaufen; denn es ist kaum zu bestreiten, dass auch von Akteuren außerhalb der Regierungsinstitutionen des Staates Einfluss ausgeübt wird. Daher haben Ansätze, die als „liberale Theorien“<sup>10</sup> bezeichnet werden, versucht, der innerstaatlichen Verfasstheit und den innergesellschaftlichen Strukturen bei der Betrachtung internationaler Politik mehr Aufmerksamkeit zu schenken (vgl. Schieder 2003:170), ohne dabei zwangsläufig die Aspekte Macht und Interesse der realistischen Theorien beiseite zu schieben, sondern, wie beispielsweise Moravcsik (1997:513ff), diese in der Form eines Zwei-Ebenen-Modells aus rationalen, innergesellschaftlichen Willensbildungsprozessen und einer entsprechend rationalen interessenorientierten Außenpolitik zu integrieren, wobei allerdings die transnationale Dimension gesellschaftlicher Akteure eher vernachlässigt wird.

Das, der vorliegenden Studie zugrunde liegende Konzept des „erweiterten Staates“, das in Kapitel 2 theoretisch entwickelt wird, versucht dieses Defizit zu vermeiden und auch die transnationalen Verbindungen zu berücksichtigen. Dazu wird die Gesellschaftswelt nicht nur als außenpolitisch relevant, sondern als aktiver Teil der Außenpolitik betrachtet. Bei dieser Grundannahme bleibt die Nation zwar der Hauptakteur der internationalen Beziehungen, aber sie agiert auf breiterer Front, und nicht nur in Form ihrer Regierung.

In welcher Form und Intensität die institutionell subgouvernementale und gesellschaftliche Ebene außenpolitisch aktiv ist und inwieweit diese Art außenpolitischen Handelns mit dem der Regierung kongruent ist, kann sicherlich nicht für alle Staaten gleichlautend beantwortet werden. Unter Berücksichtigung der Thesen, die für die zunehmende Privatisierung der Weltpolitik vertreten werden, liegt die Vermutung nahe, dass die Gesellschaft einer offenen und liberalen Demo-

---

10 Schieder (2003:170) weist darauf hin, dass es eine Vielzahl von Bezeichnungen für diese Art von Theorien gibt, so u.a. *second image approach*, *domestic theories of international politics*, *theories of state-society relations* oder *pluralism*.

kratie mehr auswärtige Aktivitäten und demnach auch mehr Einfluss ausüben kann als die Gesellschaft eines geschlossenen autokratischen Staates (vgl. van der Pijl 2001:83).

Der von Morgenthau geprägte Realismus entstand auch als konkurrierendes Verständnis der internationalen Politik gegenüber idealistischen Ideen, wonach wertorientiertes Handeln von Individuen auch auf das Verhalten von Kollektiven übertragbar sei (vgl. Jacobs 2003:43). Das zugrunde liegende Menschenbild zeigt ein harmoniebedürftiges geselliges Wesen, das erst durch Gesellschaft zu unmoralischem Verhalten angestiftet werde. Diese Annahmen werden auf das Verhalten von Staaten übertragen. Staaten ordneten sich stabilen Institutionen unter, welche das gegenseitige Verhalten berechenbar machten. Normsetzende Systeme aus Recht und Gesetz könnten, ähnlich wie innerhalb eines Staates, für Frieden und Ordnung sorgen. Völkerrecht und internationale Organisationen zur Sicherung des Friedens sind dem Idealismus gemäß Ausfluss des Strebens der Menschen nach Sicherheit und friedlichen, stabilen Beziehungen. Ein solcher ordnender Eingriff erfolgt nach Münkler (1985:304) im objektiven Interesse derer, gegen die er sich richtet. Nichts und niemand könne sich mit Recht der Macht des ordnenden Eingriffs widersetzen.

Erste gedankliche Grundlagen für diese Theorieströmung sind bereits bei Platon zu finden (vgl. Kuhn 1969:24). Auch Dante erwähnt die idealistische Idee eines kaiserlichen Universalreiches in seinem Werk *De monarchia* um 1316. Es ist aber vor allem Erasmus von Rotterdam, der im 16. Jahrhundert wegweisende Elemente für die idealistische Sichtweise der internationalen Politik bot (vgl. Zweig 1981:184). Rousseau in der Zeit der Aufklärung und später der US-Präsident Wilson mit seinen Vorschlägen zur Weltordnung nach dem Ersten Weltkrieg gelten als Veredeler der idealistischen Sichtweise der internationalen Beziehungen. Konsistente wissenschaftliche Theorien auf der Basis idealistischer Ideen wurden, darauf aufbauend, erst in Form institutionalistischer und globalistischer Ansätze formuliert.

Das Inferno des Zweiten Weltkriegs und die Blockkonfrontation des Kalten Krieges boten idealistischen Theorien und deren liberalen Varianten zwar lange Zeit wenig Rückhalt, dennoch waren die Fortschritte in der Verrechtlichung und Zivilisierung der internationalen Beziehungen im vergangenen Jahrhundert merklich. Die Entwicklung der VN-Charta selbst ist Ausdruck einer Mischung realistischer und idealistischer Sichtweisen (vgl. Debiel/Nuscheler 1996:23). Die Parallelität von Globalisierung und Fragmentierung, die besonders nach 1990 einsetzte, musste zwangsläufig zu einer stärkeren Verschränkung der theoretischen Ansätze führen.

Mittlerweile haben zwischenstaatliche Konflikte an Bedeutung verloren, und Bedrohungslagen gehen heute immer weniger von Staaten aus, die in einem System von gegenseitigem Vertrauen und anerkannten Normen eingehegt sind. Dass die symmetrische Bedrohung zwischen Staaten heute kaum noch existiert, ist gewiss den stabilen zwischenstaatlichen Institutionen, aber vor allem auch den intensiven zivilgesellschaftlichen Kontakten geschuldet, die an den Staatsgrenzen nicht Halt machen und sich als globalisiert bezeichnen. In Europa ist die stabile Verrechtlichung zwischen Staaten längst alltägliche Realität geworden. Dank starker Institutionen und gesellschaftlicher Querverbindungen ist ein gewaltsamer zwischenstaatlicher Konflikt mittlerweile undenkbar und „materiell unmöglich“ geworden, ganz so, wie es sich der französische Außenminister Robert Schuman 1950 vorstellte. Entsprechend haben auch idealistisch-liberale Ansätze wieder mehr Verfechter gefunden.

Diese beiden grundsätzlichen konkurrierenden Paradigmen des Realismus und des Idealismus, die einen langfristigen Betrachtungsrahmen für die Weltpolitik geben, können zusammenfassend mit Zweig wiedergegeben werden, der sie durch zwei große Denker des 16. Jahrhunderts verkörpert sieht:

„Während Erasmus von den Fürsten und Völkern fordert, sie sollten ihre persönlichen, ihre egoistisch-imperialistischen Ansprüche freiwillig und friedlich der brüderlichen Gemeinschaft der ganzen Menschheit unterordnen, erhebt Machiavelli den Machtwillen, den Kraftwillen jedes Fürsten, jeder Nation zum obersten und einzigen Ziel ihres Denkens und Handelns. [...] Damit sind für alle Zeiten die zwei großen und ewigen Grundformen aller Weltpolitik in geistige Form gegossen, die praktische und die ideale, die diplomatische und die ethische, Staatspolitik und Menschheitspolitik“ (Zweig 1981:184).

Staatspolitik und Menschheitspolitik stehen somit synonym für Realismus und Idealismus. Andere Worte für dieselben Ansätze findet Kagan mit der „Politik von Mars und Venus“, die jeweils den hobbesianischen Realismus bzw. den kantianischen Idealismus verkörperten (vgl. u.a. Kagan 2004; Sandschneider 2005:11).

Die beiden theoretischen Großansätze fungieren als Eckpunkte für ein breites Spektrum an modernen Theorien der internationalen Beziehungen. Verschränkungen der Ansätze aus der Idealismus-Realismus-Debatte haben beispielsweise die jüngere Position des „Globalismus“ hervorgebracht, der das transnationale Moment der modernen Internationalen Beziehungen in den Vordergrund stellt und den ethisch-moralischen Aspekt des Idealismus durch eine individual-ratio-nale Argumentation ersetzt (vgl. Meyers 2000:425). Das heißt: Das menschliche Streben nach Frieden und Harmonie wird nicht mehr durch die *Conditio humana*, der Mensch sei per se gut,



begründet, sondern dadurch, dass er durch friedliche und institutionalisierte Beziehungen Vorteile gegenüber der Situation des Misstrauens hat.

Die Argumentationen institutionalistischer und strukturalistischer Ansätze zur Erklärung der internationalen Beziehungen bereichern die Betrachtung der Beziehungen zwischen Akteuren der Weltgesellschaft, wie sie in dieser Studie unternommen wird. Sie dienen dazu, den systeminhärenten Zwängen, denen die Akteure der internationalen Politik jenseits des rationalen Kalküls und der ethischen Haltung unterliegen, Rechnung zu tragen. Ihnen kommt im Kontext der vorliegenden Studie aber eine geringere Bedeutung zu, da die Akteursperspektive den Blick auf den Gegenstand der Untersuchung prägt und weniger die Systemperspektive.

### 1.1.3 Philosophie des Helfens

Seit Beginn abendländischen Philosophierens richtet sich der Blick auf das Phänomen der Gerechtigkeit. Vieles spricht jedoch dafür, dass die Welt realiter ungerecht ist und die Menschen weder fähig noch willens sind, in Frieden und Eintracht zu leben. Allerdings lässt sich gleichzeitig beobachten, dass der Gedanke der Gerechtigkeit in fast allen Kulturen, Religionen und philosophischen Lebensweisheiten seit Beginn menschlicher Zivilisation zu finden ist. Daraus darf geschlossen werden, dass der Mensch ein natürliches Gerechtigkeitsgefühl besitzt und dass der Wert der „Fairness“ und „Gerechtigkeit“ grundsätzlich eben doch von allen Menschen geteilt wird. Einen empirischen Beleg dafür liefert der Weltentwicklungsbericht 2006 der Weltbank mit dem Titel *Chancengerechtigkeit und Entwicklung*, insofern die darin vorgestellte Studie zu dem Ergebnis kommt, dass viele Menschen bereit wären, für den Wert der „Fairness“ zu bezahlen. Hohe Einkommensungleichheit gehe mit einem niedrigeren Grad an subjektivem Wohlbefinden einher, so stellt der Bericht fest. Empirisch könne auch eine Beziehung zwischen Einkommensungleichheit und Armutsbekämpfung festgestellt werden. Die globale Studie legt also nahe, dass alle Gesellschaften bemüht zu sein scheinen, absolute Deprivation zu vermeiden. Ein im Bericht zitiertes Experiment zeigt sogar, dass Kapuzineraffen eine Abneigung gegen Ungerechtigkeit verspüren (vgl. Weltbank 2005:90ff).

Die philosophisch-ethischen Grundlagen für Hilfe in Notlagen<sup>11</sup> können aus verschiedenen mythischen und religiösen Quellen, wie der Bibel oder dem Talmud, abgeleitet werden (vgl. Henzschel 2003:41). Das ethische Gebot des Helfens ist tief in der abendländischen Kultur ver-

---

<sup>11</sup> Eine umfassende Darstellung der historischen Entwicklung des Feldes „internationale humanitäre Hilfe“ von den Ursprüngen bis zum Ende des Kalten Krieges bietet z.B. Henzschel (2006:41-60), ergänzend Karenfort (1999:10ff).

wurzelt. Die abendländische Tradition liefert dazu zahlreiche Anknüpfungspunkte, die mit der Tugendlehre von Aristoteles (vgl. Gigon 1967:68-80) beginnen und zu der es gehört, Bedürftige am Eigenen teilhaben zu lassen, großzügig zu sein und praktische Nächstenliebe zu üben. Auch in der römischen Kultur wurden, nicht zuletzt aufgrund des griechischen Einflusses, Tugenden wie Gerechtigkeit, Nachsicht und eben Wohltätigkeit (*beneficentia*) hoch geschätzt. Die Tugend der *beneficentia* besteht darin, Dienstleistungen zu erbringen oder Geschenke zu machen, ohne dazu verpflichtet zu sein. *Beneficentia* können

„nicht nur in Geld oder in sonstigen materiellen Aufwendungen bestehen, sondern auch in persönlicher Hilfe, wie z.B. in Beratung in Rechtsangelegenheiten oder in der Übernahme der Verteidigung vor Gericht. Wesentlich für die *beneficentia* und das *beneficium* ist in jedem Fall, dass es sich um Leistungen handelt, zu denen keine eigentliche Verpflichtung besteht, sondern nur solche, die irgendwie aus Wohlwollen, aus Großzügigkeit, selbst ferner stehenden gewährt werden“ (Reiner 2003:56).

Cicero betrachtet die Hilfe an Notleidenden als eine Frage der Gerechtigkeit und weniger als moralische Frage (vgl. Henzschel 2006:41). Während germanische Quellen lediglich auf den Wert der Freigiebigkeit schließen lassen, ist das Gebot zur Hilfe in der christlichen Ethik sehr weitgehend und geht aus der sprichwörtlichen „Nächstenliebe“ hervor, die auch „Feindesliebe“ mit einschließt (vgl. Reiner 2003:107). Im neuen Testament wird das möglicherweise egoistische Gebot, anderen zu helfen, um selbst im Bedarfsfall Hilfe zu erhalten, durch das Gebot ergänzt: „Liebet eure Feinde, tut wohl und leiht, ohne etwas davon zu erhoffen“ (Lukas 6, Vers 34). Diese Grundlage zieht sich durch die gesamte christliche Moraltradition, in welcher die praktische Nächstenliebe und die Barmherzigkeit zu einem wichtigen Ausdruck für ein frommes Leben wurden. Auf der praktischen Ebene brachte die Betreuung und Versorgung verwundeter Soldaten und Ritter bereits im späten Mittelalter Ansätze logistischer Techniken der humanitären Hilfe hervor (vgl. Karenfort 1999:10).

Mit der Wende zur Moderne und der Suche nach ethischer Orientierung jenseits der Religion finden Ansätze der moralischen Pflicht, wie bei Kant, und der individuellen Nutzenmaximierung, wie beispielsweise bei Hume und Smith, Eingang in die Philosophie des Helfens (vgl. Suda 2005:156). Gemeinsam haben die meisten Moraltheorien, dass sich moralisch gutes Handeln daran misst, ob anderen Menschen geholfen wird, gegenüber denen keinerlei Abhängigkeit oder Verpflichtung besteht (vgl. Großmaß 2003:1). Organisierte Hilfsaktionen bei Hungersnöten und Epidemien sowie der Aufbau karitativer Einrichtungen finden im 17. Jahrhundert durch Vincent de Paul in Frankreich statt. Diese frühe Form der zivilgesellschaftlich organisierten Hilfe fiel schnell unter die Kontrolle von Ludwig dem XIV., worin ein erster Ansatz politischer Instrumentalisierung von Hilfe gesehen werden kann (vgl. Henzschel 2006:43).

Im Laufe des 19. Jahrhunderts wurde im Zuge der Sozialen Frage und der Entstehung einer Sozialpolitik das Helfen nach und nach als Aufgabe des Gemeinwesens anerkannt und dadurch einerseits zu einer staatlichen Aufgabe, andererseits zu einem Recht für den Bedürftigen. Damit einher ging der Aufbau der Hilfswerke bzw. des staatlichen Versorgungswesen und die Professionalisierung der sozialen Berufe. Welche Art der Hilfe nun das Gemeinwesen dem Einzelnen zukommen lassen muss, ist immer wieder Gegenstand von Diskussionen und Aushandlungsprozessen, die der entsprechenden Werteordnung folgen. Aber auch in der modernen Gesellschaft ist die soziale Verpflichtung, in Notlagen auch jenseits staatlicher Aufgaben unmittelbar zu helfen, unbestritten. Das gilt vor allem, wenn Menschen z.B. durch Naturkatastrophen, nachvollziehbar unverschuldet, in eine Notlage geraten, wie z.B. nach der Oderflut 2002 oder nach dem Erdbeben in L'Aquila 2009.

Insofern also gegenseitige Hilfe wohl ein menschliches und gesellschaftliches Grundbedürfnis impliziert, muss Solidarität auch auf internationaler Ebene eine prioritäre Rolle spielen und deshalb einen bedeutenden Teil der Außen- und Weltpolitik ausmachen. Hier allerdings findet sich die Situation, dass Hilfe kaum institutionell und nicht überstaatlich organisiert ist, sondern von Fall zu Fall von den Staaten auf bilateralem oder multilateralem Wege zur Verfügung gestellt wird, oder eben von einer zivilgesellschaftlichen Solidargemeinschaft, die unterhalb der Regierungsebene Hilfe leistet. Auf der internationalen Bühne und in der Außenpolitik gibt es Hilfe verschiedener Natur, meist aber handelt es sich um unentgeltliche oder gering vergütete Transferleistungen von materiellen Werten oder Dienstleistungen, die in der Volkswirtschaft eines Staates erwirtschaftet worden sind, freiwillig einem anderen Staat zur Verfügung gestellt werden oder in dessen Volkswirtschaft fließen. Freiwillig bedeutet u.a., dass es keine Verpflichtung zur Hilfe gibt und entsprechend auch kein Recht darauf, wenngleich mancher dieses, z.B. als Recht auf Entwicklung aus christlich-sozialethischer Perspektive, für gegeben hält und die Errichtung entsprechender globaler Institutionen fordert:

„Sosehr dieses Recht auf Entwicklung auch ein Bewusstsein für Notwendigkeit sozialpolitischer Ordnungsmaßnahmen auf globaler Ebene fördert, so wirkungslos bleibt es jedoch ohne strukturelle Konkretionen. Es geht also um ein politisch wirksames Regelwerk, das nicht nur einer Verteilungsgerechtigkeit dient, sondern angesichts der zunehmenden Globalisierung der Wirtschaft diese auch kontrollierbar macht und auf das Gemeinwohl der einen Menschheitsfamilie hinlenken kann“ (Köß 1998:129).

Das freiwillige Helfen basiert nicht immer auf der altruistischen Haltung des Helfenden, sondern kann ebenso gut Ergebnis eines rationalen, auf den eigenen Vorteil ausgerichteten Kalküls sein, das z.B. darin besteht, selbst bei Bedarf Empfänger einer Hilfsleistung zu sein (*do ut*

*des*-Haltung). Andere Möglichkeiten wären, beim Hilfsempfänger eine Bringschuld zu erzeugen, die zum gegebenen Zeitpunkt in loyale Gefolgschaft oder den privilegierten Zugang zu seinen Märkten oder Rohstoffen eingelöst werden muss.

Im Allgemeinen und unter den Bedingungen der realistischen Sichtweise wird Regierungen unterstellt, internationale Hilfe nur zu leisten, wenn sich ein Vorteil für die Interessen des Staates aufgrund des rationalen Kosten-Nutzen-Kalküls ergibt. Eine altruistische Motivation wird Regierungen dagegen häufig abgesprochen, der idealistische Ansatz wird für weniger relevant gehalten, obwohl die Vertreter des „neuen Interventionismus“ das Recht, wenn nicht gar die Pflicht der Weltgemeinschaft darin sehen, in Notsituationen aufgrund eines moralischen Imperativs einzugreifen (vgl. Debiel/Nuscheler 1996:24). Vor dem Hintergrund der beiden Großtheorien und der Akteursdiversität im Kontext der Globalisierung liegt die Annahme also nahe, dass Staaten in der realistischen Logik aufgrund politischen Kalküls und humanitäre Hilfsorganisationen in der idealistischen Logik aufgrund eines moralischen Imperativs Hilfe leisten, die einen also „politisch“ und die anderen „humanitär“ helfen (vgl. Eberwein 2001b:1).

Um der Frage nach der Motivation für Hilfe einen Schritt näher zu kommen, wird der Blick nun von der abstrakten Ebene auf die Akteursebene gerichtet, also auf den einzelnen Staat, auf dessen außenpolitisches Rollenverständnis und seine daraus resultierenden Handlungsspielräume im Hinblick auf internationale Hilfe. Das Rollenverständnis steht in engem Zusammenhang mit der Frage, welche der beschriebenen Grundlinien der internationalen Politik, nämlich Weltpolitik oder Menschheitspolitik, die Nation und ihr Staat für sich als gültig betrachtet und wie die zugehörigen Hilfepraktiken einzuordnen sind.

## **1.2 Außenpolitik als sozial konstruiertes Rollenhandeln**

### **1.2.1 Das Wesen des außenpolitischen Handelns**

Der Begriff der „Außenpolitik“ bezieht sich traditionell auf Staaten und Regierungen und grenzt sich von der Innenpolitik ab. Das „Innen“ und „Außen“ impliziert Territorialität und Grenzen. So gesehen kann nur von einem „geografischen Akteur“ überhaupt Politik nach außen ausgehen, was bedeutet, dass nur ein staatlich konstituiertes Gemeinwesen in der Lage ist,

außenpolitisch aktiv zu sein.<sup>12</sup> Die Nation als staatlich konstituiertes Gemeinwesen muss sich nicht unbedingt nur auf den Staat als Institutionengefüge beschränken, wie noch zu sehen sein wird. Außenpolitik und internationale Politik oder Weltpolitik im traditionellen Verständnis sind analytische Begriffe, die einem Modell entstammen in dem Staaten die Analyseeinheiten bilden. Internationale Politik umfasst die Gestaltung von Beziehungen zwischen Nationen, wobei die Analyseebene das System ist. Außenpolitik hingegen ist der Gestaltungsvorgang von einem Akteur aus gesehen gegenüber allem, was außerhalb seines Staatsgebietes liegt, was gemäß dem Staatenmodell in erster Linie andere Nationalstaaten bzw. deren Regierungen sind. Die außenpolitische Zielstellung ist inhaltlich variabel, wobei es darum geht, die Interessen der im Staat organisierten Gesellschaft gegenüber einzelnen äußeren Akteuren und gegenüber dem internationalen System zu vertreten.

Politik, deren Objekt außerhalb der Staatsgrenzen liegt, ist kaum mit demselben Politikbegriff zu beschreiben, der innerstaatlich Gültigkeit hat. Der Grundsatz der prinzipiellen Gleichheit und Souveränität der Völker, verbunden mit der Annahme eines anarchischen internationalen Systems, verhindert die übergeordnete Durchsetzung und die Sicherstellung einer Verbindlichkeit von gesellschaftlichen Zielen mit institutionellen Mitteln. Der Blick auf die globale Ebene bestätigt trotz einer offensichtlich fortschreitenden weltweiten Transnationalisierung, Institutionalisierung und „Denationalisierung“ (Zürn 1998) bisher nur in wenigen Bereichen die These einer singulären Weltgesellschaft, wie sie sehr deutlich von Luhmann (1997), Stichweh (1994) und Albert (2002) vertreten wird. Es lässt sich kaum eine Zielgruppe in Form einer Weltgesellschaft ausmachen, für die eine einheitliche Weltpolitik zu betreiben wäre und die das Analysekonzept der Staatenwelt für die internationalen Beziehungen obsolet machen würde. Nur in Ausnahmebereichen, wie der Klimapolitik oder der atomaren Abrüstungspolitik, scheint deren Notwendigkeit immer weniger umstritten zu sein. Zwar hat der Prozess der Globalisierung die Gesellschaften stark integriert, die idealistisch-globalistischen Vorstellungen der Weltgesellschaft (vgl. Take 2003:257), die seit der Aufklärung vor allem durch Kants Philosophie verbreitet sind, haben sich in mancherlei Hinsicht in realen Fakten niedergeschlagen. Folglich wollen global denkende Politiker und Wissenschaftler in der idealistischen Sichtweise der Politik lieber von Weltinnenpolitik<sup>13</sup> als von Außenpolitik sprechen. Senghaas (1992:650) formuliert für die Welt-

12 Mit Bezug auf die fortschreitende Transnationalisierung der Weltpolitik wird manchmal auch von „Außenpolitik durch Unternehmen und NGOs“ gesprochen (vgl. u.a. 21. Sinclair-Haus-Gespräch 2003).

13 Der Begriff „Weltinnenpolitik“ wurde 1963 von Carl Friedrich von Weizsäcker in die öffentliche Diskussion eingebracht und umfasst die Forderung nach einer globalen Friedens-, Rechts- und Umweltschutzordnung (vgl. z.B. Bartotsch/Ganzczyk 2009).

gemeinschaft eine solche Innenpolitik als vierfache Schutzaufgabe bei gleichzeitiger Relativierung des Souveränitätskonzeptes: Schutz der Freiheit, Schutz vor Gewalt, Not und Chauvinismus.

Einer solchen Sichtweise ist aber das realistische Argument entgegenzuhalten, dass Regelungs- und Durchsetzungsinstrumentarien weiterhin so sehr an staatliche Institutionen und staatliche Territorialität gebunden sind, dass auch weiterhin zutreffender von Außenpolitik gesprochen werden sollte, die transnationalen Entwicklungen Rechnung trägt. Die These, dass zwar eine materielle Realität globaler Vergesellschaftungsprozesse zu beobachten sei, aber nicht von der Existenz einer Weltgesellschaft ausgegangen werden kann, wird besonders von Görg (2002:275) vertreten. Weil Nationalstaaten immer noch die wesentlichen Akteure internationaler Politik sind, in ihrer Funktion und Gestaltungsfähigkeit aber immer mehr durch internationale und transnationale Prozesse und Akteure herausgefordert werden, sieht Sandschneider (2005:12) die Notwendigkeit für ein neues außenpolitisches Denken, in dem alles Außenpolitik ist, weil sich die Grenzen zwischen Innen- und Außenpolitik auflösen.

Das Besondere an der nach außen gerichteten Politik ist, dass der Akteur aufgrund der an sich anarchischen und nur bedingt institutionalisierten Umwelt keinen festen und durchsetzbaren Regeln unterworfen ist, wie das bei innerstaatlicher Politik der Fall ist. Innerstaatliche Politik besteht darin, Regeln zu setzen und durchzusetzen, wohingegen Außenpolitik in dem Bemühen besteht, im Verhältnis zu anderen Akteuren einen Modus vivendi zu schaffen oder zu erhalten, der demjenigen, der außenpolitisch handelt, als erstrebenswert erscheint, also seinen Interessen entspricht. Es ist ein ständiger Prozess des Austarierens, des Handelns und Verhandlens nach außen, um politische Ziele zu erreichen, die im Innern von Bedeutung sind. Sicherheit ist ein solches Ziel, ebenso Wohlstandsmehrung und Ressourcensicherung, Gerechtigkeit und eine intakte Umwelt. Die Förderung des Tourismus und der Reisefreiheit der eigenen Bürger, ja sogar die Sicherheit in touristischen oder wirtschaftlich bedeutsamen Regionen, sind Ziele, die nach außen verfolgt werden, um nach innen das nicht-materielle Gut der sicheren Reisemöglichkeit zur Verfügung zu stellen. Alle innergesellschaftlichen Bedürfnisse, die nicht innergesellschaftlich befriedigt werden können, sind demnach Gegenstand der Außenpolitik – seien die Bedürfnisse materiell oder nicht-materiell.

Relative Macht im internationalen System oder die Einbindung in internationale Organisationen sind Instrumente, um die Ziele zu erreichen. Machterhalt und -ausweitung eines Staates kann an sich und um seiner selbst willen kaum als gesamtgesellschaftliches Ziel erachtet werden.

Die Machtposition als Selbstzweck muss eher unter der Kategorie des nationalen Images und damit als Teil der nationalen Identität gesehen werden. Macht als außenpolitischer Selbstzweck kann ein Faktor für die außenpolitisch handelnden Personen werden, wenn außenpolitische Belange dem inneren Machterhalt der Regierenden dienen, wodurch die internationale Machtposition dann selbst zum politischen Inhalt wird.

Im Rahmen der Außenpolitik wird vom handelnden Politiker verlangt, denjenigen, die ihm sein Mandat geben, ein Gut zur Verfügung zu stellen, das nicht von ihm, sondern von einem internationalen System generiert wird, auf das er nur geringen Einfluss hat, nämlich in dem Maße, in welchem er aufgrund von u.a. Macht-, Verhandlungs-, Markt- und Institutionen-Ressourcen Ziele erreichen kann. Während ein Gut wie die innere Sicherheit weitgehend von der staatlichen Autorität gewährleistet werden kann, ebenso wie eine gewisse soziale Absicherung, weil es dafür einen Rahmen aus Regeln und Institutionen gibt, können Güter wie Frieden mit Nachbarstaaten, eine gerechte globale Wirtschaftsordnung und saubere Weltmeere von Einzelregierungen nicht zur Verfügung gestellt werden. Internationale Rechtsordnung ist – von allem, was europäische Regelsetzung und Durchsetzung anbetrifft, einmal abgesehen – von der Akzeptanz und der Selbstverpflichtung der involvierten staatlichen Entitäten abhängig. Die Verletzung internationalen Rechts bleibt nur dann nicht unbestraft, wenn ein besonders mächtiger Akteur oder eine Gruppe von Akteuren die Verletzung sanktioniert. Eine solche Sanktion wirksam zu gestalten, ist aber mit Kosten verbunden und erfolgt demnach nur, wenn der resultierende Nutzen größer ist als die Kosten. Im wenig stabilen internationalen System der Weltgemeinschaft muss prinzipiell die Legitimität eines jeden politischen Aktes bei ihren Mitgliedern immer neu erstritten, gewonnen und bestätigt werden. Zwar ist auch innerstaatliche Ordnung kein statisches Gebilde, sondern permanentem Wandel ausgesetzt, was institutionelle Reformen erfordert, um die Systemstabilität zu erhalten. Die Nation aber ist im Gegensatz zur internationalen Ordnung ein auf Dauer angelegtes, gemeinsames, umfassendes, legitimes politisches Gebilde.

In der Politikwissenschaft sind eine Reihe von Ansätzen hervorgebracht worden, mit deren Hilfe Außenpolitik erklärt werden soll. Dabei gilt, ähnlich wie bei den Theorien zum internationalen System, dass die Theorien der Außenpolitik noch vergleichsweise wenig entwickelt sind und als komplementär angesehen werden müssen. Seidelmann (2000:3) sieht vier bis fünf bedeutende Ansätze zur Analyse von Außenpolitik: Der machtpolitische Ansatz lehnt sich an die Theorie des Realismus an und analysiert außenpolitisches Verhalten vor dem Hintergrund der Frage, inwiefern es unter dem Einsatz der jeweiligen faktischen wirtschaftlichen und militärischen Res-

sources dem Machterhalt und der Durchsetzung nationalstaatlicher Interessen dient. Der behavioristische Aktions-Reaktions-Ansatz erklärt Außenpolitik als Reaktion auf externe Stimuli. Der institutionelle Rahmen und die Interessen einzelner Akteure und Gruppen liefern das Erklärungsmuster für Außenpolitik im sogenannten Entscheidungsprozessansatz. Er berücksichtigt die strukturellen transnationalen Verflechtungen und die sozialen Zwänge der Akteure. Der Ziel-Mittel-Ansatz betrachtet Außenpolitik als zweckrationale Investition, um ein bestimmtes Ergebnis zu erreichen. Der Bedingungsstrukturansatz untersucht die natürlichen Gegebenheiten, die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Realitäten sowie die historisch gewachsenen sozialen Bindungen, um außenpolitisches Verhalten zu erklären. Die vorliegende Studie basiert auf einem Ansatz, der sich von den genannten abhebt.

### 1.2.2 Eine konstruktivistisch-rollentheoretische Sichtweise

Der vorliegenden Studie liegt eine am konstruktivistisch-rollentheoretischen Ansatz orientierte Sichtweise der Außenpolitik zu Grunde, die sich in ein globalistisch-neorealistisches Weltbild einordnen soll. **Das heißt, der kollektive Akteur „Staat“ agiert in den Grenzen der sich selbst und von außen zugeschriebenen, sozial konstruierten Rolle, die wiederum den realen Machtstrukturen eines immer stärker transnationalisierten und globalisierten internationalen Systems Rechnung trägt.** Eine solche theoretische Basis bietet sich an, denn:

„Im Zusammenhang mit der Auseinandersetzung über das Zustandekommen und die Aufrechterhaltung institutionalisierter Kooperation unter den formalen Bedingungen internationaler Anarchie kann mit dem rollentheoretischen Zivilmacht-Ansatz das Phänomen Kooperation über reine Nutzenkalküle der Akteure hinaus mit den Variablen Werte, Ziele, Prinzipien und Ideale erklärt werden. Die Rollentheorie ergänzt somit die Erklärungskategorien des Neorealismus (Macht, Sicherheit) und des Neoinstitutionalismus (Wohlfahrt, Nutzen) um die Analysevariablen Normen, Werte und Moral“ (Kirste/Maull 1996:308).

Rollentheoretische Ansätze haben ihren Ursprung in der Soziologie und Sozialpsychologie. Sie dienen der Erklärung des Verhaltens von Akteuren in einem Gefüge sozialer Beziehungen. Dabei wird die Rolle als ein Bündel normativer Verhaltenserwartungen betrachtet, die von seinen Bezugsgruppen an den Inhaber einer sozialen Position herangetragen werden (vgl. Peuckert 1992:252). Das Bündel an Erwartungen an einen Rolleninhaber setzt sich aus einem Ego-Part und einem Alter-Part zusammen. Der Rolleninhaber hat Erwartungen an sich selbst, denen er nachkommen will. Er ist zudem Erwartungen seiner Umwelt ausgesetzt, denen er nachkommt, um soziale Sanktionen zu vermeiden. Vor allem Holsti (1970), Gaupp (1983) und später Maull (u.a. 1990, 1991, 1993; Kirste/Maull 1996) haben die Rollentheorie auf die Erklärung von



Außenpolitik übertragen. Maull sieht die Übertragbarkeit des Rollenkonzeptes auf kollektive Akteure gegeben, weil „kollektive ebenso wie individuelle Identitäten und Beziehungen einer Gruppe zu anderen Gruppen wesentlich über gemeinsame bzw. weitgehend geteilte Rollenkonzepte entstehen“ (Kirste/Maull 1996:287). Außenpolitik des kollektiven Akteurs Staat wird demnach durch die Übereinstimmung der legitimen Rollenkonzepte der außenpolitischen Elite und der relevanten Gesellschaftskreise bestimmt. Die Summe an stabilen Erwartungen und Werten, denen sich der kollektive Akteur ausgesetzt und verpflichtet fühlt, normieren seine Rolle. Sein Verhalten wird berechenbar. Dabei besteht eine gegenseitige Einflussnahme von Alter-Part und Ego-Part:

„Stabile Rollenerwartungen der Außenwelt können auch zum Teil der ego-Rolle werden. Für die Bundesrepublik wurde beispielsweise die von den Partnern in der Nachkriegszeit geforderte Zurückhaltung ein Teil des außenpolitischen Selbstverständnisses“ (Kirste/Maull 1996:289).

Unsere Studie basiert auf dem Konzept des „erweiterten Staates“, wie es in Kapitel 2 dargestellt werden wird. Insofern umfasst der hier verwendete Begriff der Außenpolitik all das, was relevanten Einfluss auf die internationale Umwelt hat, zur Bereitstellung öffentlicher Güter bzw. zur Durchsetzung gesellschaftlicher Interessen dient und einer bestimmten Nation zugeordnet werden kann. Das schließt u.a. Wirtschafts-, Verteidigungs-, Kultur- sowie Entwicklungspolitik und humanitäre Hilfe ein. Der Kern des außenpolitischen Handelns einer Nation bleibt das direkte „gouvernementale Außenverhalten“ (Seidelmann 2002:20). In der außenpolitischen Peripherie tritt aber eine Vielzahl von anderen, zum Teil nichtstaatlichen Akteuren auf:

„[...] Außenpolitik [erstreckt] sich auf nicht-staatliches Verhalten wie Tourismus, Tätigkeiten von transnationalen Konzernen, Aktivitäten von nicht-staatlichen politischen Organisationen wie Parteien-zusammenschlüsse, sofern sie staatliche Interessen berühren“ (Seidelmann 2002:20).

Das außenpolitische Rollenkonzept des erweiterten Staates basiert auf der geteilten, sozial konstruierten Identität der handelnden Individuen. Sie definieren sich durch gemeinsame Vorstellungen über die „gute“ politische und soziale Ordnung (vgl. Risse 2007:45). Diplomaten, Politiker und andere Repräsentanten, die im Namen von Staaten außenpolitische Entscheidungen treffen, sind durch die Kultur und politische Tradition ihrer Nation geprägt. Im Laufe der Sozialisation eignen sich die handelnden Individuen Normen und Werte an und entwickeln eine entsprechende nationale Identität, die eine bedeutende Außenkomponente hat. Die Außenkomponente rührt daher, dass sich soziale Identitäten nicht nur durch die Mitgliedschaft in sozialen Gruppen auszeichnen, sondern vor allem auch dadurch, was eine Gruppe von anderen unterscheidet (vgl. Risse 2007:46). Die Sozialisation der Repräsentanten ist neben der Prägung durch das allgemeine kulturelle Erbe aus Elternhaus, Schule, Universität etc. noch durch ein gesteigertes kollek-

tives Bewusstsein beeinflusst. In der Ausübung ihrer Funktion überwiegt das institutionell geprägte Verhaltensmuster gegenüber den individuellen Charakterzügen der Person. Es wird „die Rolle des Staates“ gespielt, denn dieser manifestiert sich als Institutionengefüge erst durch seine Repräsentanten:

„Nur in ihrer Repräsentation durch Rollen manifestiert sich die Institution als wirklich erfahrbar. Mit ihrem Ensemble 'programmierter' Handlungen ist sie so etwas wie ein ungeschriebenes Textbuch eines Dramas, dessen Aufführung von der immer wiederkehrenden Darstellung vorgeschriebener Rollen durch lebendige Akteure abhängt“ (Berger/Luckmann 2004:79).

Über das charakteristische, national geprägte Auftreten, über die „außenpolitische Kultur“ (Kirste/Maull 1996:284) ihrer außenpolitischen Entscheidungsträger und Vertreter einschließlich des kollektiven nationalen und internationalen historischen Gedächtnisses, erlangen Staaten eine soziale Rolle im Beziehungsgeflecht der internationalen Gemeinschaft:

“At a minimum, NRCs [National Role Concepts] are shared among national political and administrative elites, across a variety of public organisational units of the state, and by the relevant foreign policy community, which encompasses advisors, researchers, and academic and journalistic observers. NRCs are collectively held. Their impact on the interests and policies is likely to become stronger the more they become part of the political culture of a nation, further shared among societal groups and within civil society” (Krotz 2001:6).

Der Akteur ordnet sich dem ihm zugeschriebenen Rollenkonzept unter. Und, ähnlich einem Individuum im Kollektiv, strebt auch der kollektive Akteur „Staat“ nach sozialer Gratifikation und Respekt im internationalen Gefüge (vgl. Wolf 2008:8). Er ist bemüht, seinen legitimen Platz im sozialen Gefüge zu finden (vgl. Suzuki 2008). Dabei stehen Alter- und Ego-Part des Rollenverständnisses, die eigenen Vorstellungen über seinen Platz und die Fremdvorstellungen darüber nicht selten in einem Spannungsverhältnis. Fremd- und Eigenerwartungen sind also die Schlüsselgrößen der sozialen Rolle. Die Erwartungen sind beim kollektiven Akteur „Staat“ besonders facettenreich: Sie gehen von anderen Staaten, deren Regierungen und den relevanten Gesellschaftsteilen aus. Sie richten sich von der Gesellschaft eines Staates an ihre Regierung, und sie richten sich von der Regierung an die relevanten Teile der Bevölkerung. Darüber hinaus gibt es einen Rückkopplungsprozess zwischen außenpolitischem Handeln und nationaler Identität (vgl. Risse 2003). Dieser Prozess kommt auch in der Verwendung eines bestimmten außenpolitischen Vokabulars zum Ausdruck, das Träger des Rollenkonzepts ist. Über die Methode der Vokabularanalyse wird z.B. der Wandel außenpolitischer Rollenkonzepte bestimmbar. Danach ist Sprache mehr als harte Fakten verantwortlich für die Konstruktion kollektiver Identitäten (vgl. Hellmann u.a. 2008:9).

Für das Bündel an Erwartungen, das zur Konstruktion der sozialen Rolle des Staates führt, sind aber nicht nur sprachliche Aspekte maßgeblich, sondern allem voran auch die historisch-kulturelle Dimension. Welche Rolle hat ein Staat früher in der Weltpolitik gespielt und welche Art von Rolle ist daraus historisch gewachsen? War der Staat beispielsweise Kolonialmacht? Unter welchen Umständen hat sich kolonialer Einfluss aufgelöst? Welche Religion oder Glaubensrichtung hat die nationale Kultur geprägt? Welches Verhältnis zwischen weltlicher und geistlicher Ebene ergibt sich daraus für die Gesellschaft? Welche faktische wirtschaftliche und militärische Macht hat ein Staat im momentanen weltpolitischen Gefüge? In welchen Bündnissen und „Clubs“, wie z.B. die G-8, ist er eingebunden? Wie konkurrenzfähig ist er bei der Entwicklung von Schlüssel- und Zukunftstechnologien? Aber auch, welche Stereotype und kulturellen Eigenheiten werden der Bevölkerung eines Staates zugeschrieben? Welche herausragenden Persönlichkeiten oder historischen Schlüsselereignisse haben das nationale Bewusstsein einer Nation geprägt? Und nicht zuletzt die Frage: In den Dienst welcher moralischen und ethischen Ansprüche, welchen Verantwortungsbewusstseins stellt ein Staat sein Handeln? Die Liste ließe sich fortführen. Für die soziale Rolle ist die augenblickliche Wahrnehmung der Summe dieser Aspekte von Bedeutung.

Wie steht es um die außenpolitischen Rollenkonzepte der drei europäischen Länder, die im Fokus der vorliegenden Studie stehen? Ohne Anspruch einer vollständigen außenpolitischen Analyse sollen einige zentrale Punkte kurz angerissen werden.<sup>14</sup>

### **1.2.3 Skizzen der nationalen Rollenkonzepte: Frankreich, Deutschland, Italien**

Frankreichs nationales Rollenkonzept wird häufig mit dem Begriff der „Grande Nation“ umschrieben (vgl. Kolboom/Stark 1999:443). Kernkomponenten dieses Rollenkonzeptes sind: die Unabhängigkeit von anderen Nationen, allen voran den USA; die Möglichkeit, selbst aktiv die Weltpolitik zu gestalten und dazu nötigenfalls auch militärische Mittel einsetzen zu können; daraus folgend eine weltweite Präsenz an Streitkräften. Untermauert wird das Rollenkonzept mit einem Vokabular wie „Größe“, „Ruhm“ und „weltpolitischer Rang“ (vgl. Krotz 2001:15). Frankreichs nationale Identität basiert bis zu einem gewissen Grad auf seinem internationalen Status, auf den man traditionell stolz ist (vgl. Moisi 2007:31). Herausragende Bedeutung für die Entste-

---

<sup>14</sup> Eine ausführliche Untersuchung zum Einfluss von nationaler Identität auf Außenpolitik bietet die Studie von Joerißen/Stahl (2003).

hung des französischen Rollenkonzeptes hatte sicherlich die Persönlichkeit und das Wirken von General Charles de Gaulle. Nach dem Zweiten Weltkrieg war Frankreich moralisch stark angeschlagen, weil man, zunächst militärisch unterlegen, unter Besatzung oder Vichy gelitten hatte, teilweise auch mit Nazi-Deutschland sympathisiert oder kollaboriert hatte und weil die eigentliche Befreiung letztlich durch alliierte Kräfte, allen voran die USA, ermöglicht worden war. Trotz dieser Voraussetzungen war es Charles de Gaulle in kurzer Zeit gelungen, Frankreich wieder als Großmacht zu etablieren – zunächst in der Wahrnehmung mit einem weltpolitischen Diskurs, dessen Anspruch über die faktische Stärke hinaus ging, woraus sich aber schließlich tatsächliche Macht entwickelte (vgl. Defarge 1994:45). Seine Botschaften beflügelten das Gemüt der Franzosen noch während der Besatzungszeit. Nach Kriegsende gelang es ihm, Frankreich im Kreis der Siegermächte zu etablieren, eine Besatzungszone zu erhalten und ständiges Mitglied des VN-Sicherheitsrates zu werden. In seiner Vorstellung konnte Frankreich immer nur ein Frankreich der Größe sein:

« Toute ma vie, je me suis fait une certaine idée de la France. Le sentiment me l'inspire aussi bien que la raison. Ce qu'il y a en moi d'affectif imagine naturellement la France, telle la princesse des contes ou la madone aux fresques des murs, comme vouée à une destinée éminente et exceptionnelle.[...] Mais aussi, le côté positif de mon esprit me convainc que la France n'est réellement elle-même qu'au premier rang : que seules de vastes entreprises sont susceptibles de compenser les ferments de dispersion que son peuple porte en lui-même ; que notre pays tel qu'il est, parmi les autres, tels qu'ils sont, doit, sous peine de danger mortel, viser haut et se tenir droit. Bref, à mon sens, la France ne peut être la France sans grandeur » (De Gaulle 1954).

Nach seiner Rückkehr an die Macht 1958 machte de Gaulle Frankreich zur Atommacht, unterstrich Frankreichs Sonderrolle und machte vor allem die Unabhängigkeit von den USA deutlich. Aus dieser Position der Stärke heraus erreichte Frankreich auch die Aussöhnung mit Deutschland und die Integration Europas, bei der Frankreich für sich eine Führungsrolle beansprucht:

„Sein höchster Ehrgeiz galt der Wiederherstellung Frankreichs als vollgültiger europäischer Großmacht. Das war gleichbedeutend mit dem Versuch, die anglo-amerikanische Dominanz in Europa zu beseitigen oder doch erheblich einzuschränken, sich aus der nuklearen Abhängigkeit der Vereinigten Staaten zu lösen und den alten Kontinent wieder an die Weltspitze zu führen“ (Schöllgen 1996:178).

Nachfolgende Präsidenten, allen voran der Sozialist François Mitterrand, pflegten diesen Weg des französischen Selbstverständnisses weiter. Der stark mit Pathos besetzte außenpolitische Diskurs aus der Ära de Gaulles ist zwar im Laufe der Jahrzehnte nüchterner geworden, die relativ homogene politische Klasse sowie die Eliten der hohen Verwaltung pflegen aber nach wie vor den gewachsenen weltpolitischen Stil eines Landes, das insgesamt, wie kaum ein anderes, präzise Vorstellungen über seinen Platz in der Welt hat (vgl. Kolboom/Stark 1999:443). Der Gaullist Jacques Chirac griff im wohl bedeutendsten außenpolitischen Augenblick seiner Amts-

zeit auf das gaullistische französische Rollenverständnis zurück und verhinderte durch das angeordnete Veto Frankreichs im Sicherheitsrat 2003 eine Resolution zur Legitimierung des Irak-Krieges:

„Wie diesem [de Gaulle] ging es auch Chirac nicht um ein Kräfteressen mit den USA, das von Frankreich nicht gewonnen werden konnte, vielmehr um den Anspruch, als gleichberechtigter Partner wahrgenommen zu werden“ (Schöllgen 2003:136).

Frankreichs außenpolitisches Rollenkonzept wird zudem von einer ganzen Reihe politisch-kultureller Aspekte angereichert, die den Inhalt zur weltpolitischen Mission liefern und Frankreich, wie Defarge (1994) feststellt, als Geburtshelfer einer emanzipierten Welt erscheinen lassen. Zu diesen Aspekten zählen beispielsweise die Philosophie der Aufklärung, der republikanische Geist, entsprungen aus dem Mythos der Revolution und der dritten Republik, die koloniale Einflusspolitik in Afrika und Asien, der Zentralismus des Ancien Régime und die napoleonische Rechts- und Verwaltungsordnung, um nur wenig zu nennen. Kulturpolitik und Auslandshilfe werden gemäß dieser außenpolitischen Rollenkonzeption prinzipiell als ein strategisches Instrument eingesetzt.

Die europäische Einigung und Integration haben Frankreichs Identität und außenpolitisches Rollenkonzept seit dem Zweiten Weltkrieg stark beeinflusst, wobei die Linie nicht eindeutig ist. Einerseits tritt Frankreich als Förderer der Integration auf, um den Einfluss auf die Weltpolitik über den Umweg Europa zu stärken, andererseits treten die Bedenken über Souveränitäts-einbußen der Grande Nation zu Gunsten der Gemeinschaft in den Vordergrund, die zu einer Integrationsbremse führen. Die französische Vision von Europa ist demnach tendenziell strategisch geprägt und interessenorientiert und die Integration nur unter französischer Führung erwünscht (vgl. Axt 1999:465). Die gebremste europäische Integrationsdynamik und ein agiler Präsident Nicolas Sarkozy scheinen der Kontinuität der alten außenpolitischen Leitlinien Vorschub zu leisten, auch wenn sich beispielsweise das Verhältnis zu den USA verändert hat und man bei militärischen Einsätzen klar zum Multilateralismus tendiert. Frankreich steht weiterhin für eine sehr aktive und symbolträchtige Außenpolitik mit Initiativen im Rahmen internationaler Institutionen (vgl. Stahl 2003:113). Der rote Faden der insgesamt stabilen außenpolitischen Identität Frankreichs bleibt die strahlende Figur des General Charles de Gaulle.

Das außenpolitische Rollenverständnis der Bundesrepublik Deutschland wird u.a. von Maull dem Idealtypus der „Zivilmacht“ zugeordnet (vgl. u.a. Maull 1990, 1991, 1993; Kirste/Maull 1996; Krotz 2001; Hacke 2005:11; Risse 2007:53). Das Rollenverhalten der Zivilmacht ist mit den Attributen „Ziele“, „Werte“, „Prinzipien“ versehen und bedeutet für die deutsche Außen-

politik Komponenten wie Multilateralismus bzw. die Vermeidung von Alleingängen, die Förderung der internationalen Rechtsordnung und die grundsätzliche Skepsis gegenüber dem Einsatz militärischer Gewalt. Das dazugehörige Vokabular umfasst Begriffe wie Verantwortung, Berechenbarkeit und Verlässlichkeit (vgl. Krotz 2001:12). Prägend für dieses Rollenverständnis sind vor allem die historischen Erfahrungen der Weltkriege und die Verantwortung für die Verbrechen des Dritten Reiches. Die Aggression, der Holocaust, die Niederlage im Krieg, die daraus resultierende Besatzung und die deutsche Teilung prägten die west-deutsche Außenpolitik in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Westbindung, Aussöhnung mit Frankreich, europäische Integration und Deutschlandpolitik waren die wesentlichen außenpolitischen Inhalte der frühen Bundesrepublik. Die bis 1990 beschnittene Souveränität ließ für mehr Weltpolitik kaum Spielräume. Die Politik in internationalen Institutionen wie den VN wurde in den 1970er und 1980er Jahren „eher geschäftsmäßig und lustlos“ betrieben und blieb auch in den 1990er Jahren noch „eher profillos“ (Nadoll 2003:152). Allerdings war die Bundesrepublik durch den raschen wirtschaftlichen Aufstieg als Handelspartner und Geberland für Entwicklungshilfe schnell gefragt und gefordert. Nach der Wiedervereinigung 1990 erlangte Deutschland seine volle äußere Souveränität zurück. Das führte auch zu einer schrittweise erfolgenden Anpassung des Rollenverständnisses. Während Deutschland selbst sich weiterhin in Zurückhaltung übte, wurden von den Partnerländern neue Erwartungen an die ökonomische Großmacht in der Mitte Europas gestellt. Deutschland dürfe sich nicht länger heraushalten und müsse mehr Verantwortung in der Welt übernehmen:

„Die von einigen Verbündeten erwartete Beteiligung deutscher Streitkräfte an der multilateralen Koalition gegen den Irak in der Golfkrise [1990] sah die Bundesrepublik (damals) als einen mit ihrem außenpolitischen Selbstverständnis unvereinbaren Schritt für die eigene Außenpolitik. Die nach anfänglichem Zögern hohen finanziellen und logistischen Beitragsleistungen der Bundesrepublik für die internationale Koalition sind einerseits das Resultat amerikanischen Rollendrucks auf die Bundesregierung, die andererseits ihrem Rollenideal, ein solidarischer und verlässlicher Partner zu sein, entsprechen wollte. Dieser Rollenkonflikt (Partnerrolle vs. inakzeptable Erwartungen) wurde durch allmählichen Rollenwandel beantwortet: [...]“ (Kirste/Maull 1996:306).

Nach den ersten Gehversuchen zu Beginn der 1990er Jahre mit den ersten Auslandseinsätzen der Bundeswehr am Persischen Golf, in Kambodscha oder in Somalia (vgl. Clement 2004:40) wurde die „Rückkehr auf die Weltbühne“ (Schöllgen 2003) mit der Regierung Schröder/Fischer schließlich vollendet, was sich im Umgang mit dem Irak-Konflikt zeigte, bei dem, wie Schöllgen (2003) befindet, Deutschland zu sich selbst fand; denn „über die existenziellen Fragen der deutschen Nation“ werde in Berlin entschieden, „und nirgendwo anders“ (ebd.:133), erklärte der deutsche Bundeskanzler im September 2002 selbstbewusst und löste damit die deutsche Außenpolitik endgültig aus amerikanischer Einflussnahme (vgl. ebd. 2005:5). Deutschlands

zeitweiliges Bemühungen um einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat sowie die Beteiligung an wichtigen diplomatischen Initiativen, wie den Atomverhandlungen mit dem Iran und der substantielle Beitrag zu VN-Friedensmissionen und NATO-Einsätzen, sind Ausdruck der veränderten Rolle.

Dieser außenpolitische Wandel hat Diskussionen über das Rollenverständnis entfacht und die Frage neu aufgeworfen, ob das Konzept der Zivilmacht noch gelte, ob die deutsche Außenpolitik an Einfluss gewonnen oder verloren habe (vgl. Maull 2004:17). Politiker, Diplomaten, öffentliche Wahrnehmung und die deutsche Bevölkerung lernen die Spielregeln der „normalen“ Außenpolitik, schaffen erst so etwas wie eine „außenpolitische Anatomie“, die mit dem Faktor Macht umzugehen weiß, was auch mit einer Neuausrichtung der internationalen Allianzen einhergeht, z.B. indem das Exklusivverhältnis zu den USA relativiert wird und strategische Partnerschaften mit Russland und China gesucht werden. Es sind Veränderungen, die sich, wie die Vokabularanalyse von Hellmann et al. (2008) zeigt, auch in der Semantik der außenpolitischen Begrifflichkeiten niederschlägt. Kontinuität besteht beispielsweise im Gebrauch des Begriffes „Verantwortung“. Wandel besteht in seiner Semantik. Während Verantwortung in der „Bonner Republik“ vor allem Zurückhaltung mit Blick auf die Geschichte bedeutete, heißt Verantwortung in der „Berliner Republik“ dem faktischen Gewicht Deutschlands Rechnung zu tragen und einen angemessenen Beitrag bei der Bewältigung internationaler Aufgaben zu leisten, was auch mit verstärkten militärischen Einsätzen einhergeht (vgl. Hellmann et al. 2008:164-168). Während manche diese Entwicklung kritisch als „revolutionären Wandel“ bezeichnen und deren handwerkliche Fehler beklagen (Hacke 2005), erkennen andere, dass trotz einer gewissen Anpassung der deutschen Rolle an die weltpolitischen Rahmenbedingungen und mancher militärischer Einsätze in fast allen Bereichen und über die verschiedenen Regierungskonstellationen hinweg die Kontinuität überwiegt (vgl. u.a. Risse 2004:31; Risse 2007:58-59; Maull 2007:78-82). Der Zivilmachts-Charakter Deutschlands impliziert eine aktive Außenpolitik, eingebettet in multilaterale Strukturen, allen voran die Europäische Union. Die historische Verantwortung, die in der besonderen Beziehung zu Israel ihren Niederschlag findet, die deutsch-französische Partnerschaft sowie die Präferenz für nicht-militärische Instrumente bleiben darüber hinaus als wichtigste Merkmale der außenpolitischen Identität erkennbar (vgl. Nadoll 2003:139). Auslandshilfe ohne realpolitisch-strategische Interessen gehört zum festen Bestandteil des deutschen Zivilmachten-Konzeptes. Als wertorientiertes Geberland hat Deutschland auf diesem Gebiet in der Vergangenheit am ehesten eine eigenständige Politik verfolgt.

Italiens außenpolitisches Rollenverständnis hat weniger markante Züge als das Deutschlands und Frankreichs. Charakteristisch ist eine gewisse inhaltliche Schwäche in außenpolitischen Belangen, die wohl in erster Linie auf innenpolitische Instabilitäten zurückzuführen ist. In der Zeit von 1948 bis 2006 wurde das Amt des Außenministers 70 mal umbesetzt, was insgesamt zu nicht weniger als 30 verschiedenen Personen in diesem Amt führte. Auch die parteipolitische Heterogenität der Regierungskoalitionen machte eine konsistente Außenpolitik kaum möglich. Aufgrund der mangelnden politischen Linie konnte Italien häufig nicht sein an sich vorhandenes politisches und ökonomisches Gewicht in die Waagschale werfen, sondern blieb oft in der zweiten Reihe.

Diese Tatsache wird mit einer starken internationalen Präsenz kompensiert. Es besteht ein Streben, möglichst überall dabei zu sein, was als *presenzialismo* bezeichnet wird (vgl. Köppel 2007:251-252). Das Fundament der außenpolitischen Identität Italiens, Westbindung und europäische Integration, ging aus dem Zweiten Weltkrieg hervor. Die Großmachtsbestrebungen des faschistischen Mussolini-Regimes waren gescheitert. Noch während des Krieges brach das Regime zusammen, die Monarchie ging unter. Der selbst erlangte Neuanfang erlaubte es Italien auf die Seite der Siegermächte zu wechseln, allerdings ohne Einfluss zu erhalten. 1948 wurde die republikanische Verfassung angenommen. Italien hatte zunächst vor allem damit zu tun, die innere Ordnung wieder herzustellen, wirtschaftlich half dabei der Marshallplan. Außenpolitisch führte Alcide de Gaspari Italien schnell in ein enges Bündnis mit den Westalliierten. Italien war Gründungsmitglied der NATO und der WEU. Als Europäer der ersten Stunde legten sie die Grundlage für die Integration, Rom war 1957 Ort der Unterzeichnung der Verträge zur Wirtschafts- und Atomgemeinschaft. Darüber hinaus waren außenpolitische Belange für Italien in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts nicht von übergeordneter Bedeutung. Der Erhalt der inneren Stabilität stand im Vordergrund.

Die Konstanten der außenpolitischen Identität werden von der Einflusswahrung im Mittelmeerraum, auf dem Balkan und im arabischen Raum ergänzt, was in erster Linie auf die geografische Nähe, wirtschaftliche Interessen und die Vermeidung von Flüchtlingströmen zurückzuführen ist. Die Gesamtstrategie orientierte sich in der Nachkriegszeit und während der Zeit des Kalten Krieges immer eng an der westlichen Sicherheitspolitik, was vornehmlich auf Italiens Identitätselemente als „Teil des Westens“ und als „christliches Land“ zurückzuführen ist. Italien pflegte daher gute Beziehungen zu den USA und stand, ähnlich wie Deutschland, zum Teil in deren Abhängigkeit. Die NATO als Sicherheitsbündnis und die europäischen Gemeinschaften als



Fokus der Außenwirtschaft waren die Stabilitätsgaranten. Obwohl die Bündnispolitik letztendlich konstant blieb, ließen weitere wichtigen Identitätselemente, wie „verantwortungsbewusster und friedliebender Staat“, „unabhängiger Staat“ und „Italien als eine der Großmächte“ immer wieder auch Kritik an der US- und NATO-Orientierung laut werden. Besonders von Seiten der traditionell starken italienischen Kommunisten und Sozialisten wurde zeitweise größere Neutralität bis hin zu Nähe zur Sowjetunion befürwortet. Proteste gegen den NATO-Beitritt in den 1950er Jahren ebenso wie gegen die Beteiligung an den Golfkriegen 1991 und 2003 sind Ausfluss eines *elite-mass split*, der diesen Identitätselementen innewohnt (vgl. Stahl 2003:294).

In den 1990er Jahren betonte Silvio Berlusconi zum ersten Mal „nationale Interessen“ Italiens, ohne allerdings die „neue“ italienische Außenpolitik mit einem inhaltlichen Programm zu füllen (vgl. Stahl 2003:86). Vor allem mit der zweiten Regierung Berlusconi ab 2001 begann Italien sich mehr dem weltpolitischen Geschehen zu widmen, angefangen mit einem großen Engagement auf dem Balkan. Der Aufstieg „einer zurückhaltenden Mittelmacht“ (Belloni/Della 2008:169) ist auch auf die größere innenpolitische Stabilität zurückzuführen und die Tatsache, dass der Regierungschef die eigenen Standpunkte zwar oft ungeschickt, aber doch selbstbewusster vertreten hat als mancher Vorgänger. In der Europapolitik forderte Italien zunehmend auf Augenhöhe mit den drei Großen, Frankreich, Großbritannien und Deutschland, zu stehen. Darüber hinaus versuchte Italien als Vermittler zwischen Ost und West auch an noch größeren geopolitischen Themen mitzuwirken, wodurch mancher Partner vor den Kopf gestoßen wurde (vgl. Köppl 2007:255). Triebfeder dahinter ist das Prinzip der *non-exclusion*, ein Identitätselement, das Italien als eine der großen Mächte unter anderen beschreibt (vgl. Stahl 2003:285). Ähnlich wie bei Deutschland und Frankreich ist es die Irak-Krise des Jahres 2003, die einen Indikator für das außenpolitische Selbstverständnis eines Landes bietet. Die geradezu provokative Distanzierung von den interventionskritischen Europäern Deutschland und Frankreich und der demonstrative Schulterschluss mit einigen anderen Europäern an der Seite der USA zeigte das Bedürfnis Berlusconis, sich außenpolitisch eigenständig positionieren zu wollen – obwohl die Regierung damit weit entfernt von den Vorstellungen ihrer Bevölkerung handelte. Das atlantische Bündnis schien in den Fragen der Sicherheitspolitik wichtiger als eine geschlossene europäische Position. Die darauffolgende Regierung unter Romano Prodi hat sich wieder klar pro-europäisch positioniert. Damit schlug das Pendel zwischen kontinentaler und atlantischer Orientierung (vgl. Brighi 2007:99) wieder zugunsten der kontinuierlich Europa-freundlichen Grundhaltung aus (vgl. Caciagli 2004:26). Allerdings spricht manches dafür, dass das selbstbewusste Auf-

treten von Prodis Vorgängerregierung in das allgemeine außenpolitische Rollenverständnis übergegangen ist, was sich z.B. in der aktiven Rolle Italiens bei der Bewältigung der Folgen des Libanon-Konfliktes im Sommer 2006 gezeigt hat. Silvio Berlusconi, der Mitte 2008 zum dritten Mal die Regierung übernahm, knüpfte an seinen nicht unumstrittenen außenpolitischen Kurs an, so dass sich insgesamt ein Wandel der außenpolitischen Kultur in Form und Inhalt ausmachen lässt (vgl. Walston 2007:97). Der Trend geht zu einer aktiveren Außenpolitik, eingebettet in multilaterale Handlungszusammenhänge, wobei die EU die bevorzugte Institution darstellt (vgl. Stahl 2003:94).

Frankreich, Deutschland und Italien haben jeweils eine bestimmte Vorstellung darüber, was sie für die Welt bedeuten und welche Rolle sie in diesem Gefüge spielen können, wollen und müssen. Vor dem Hintergrund dieser konstruktivistisch-rollentheoretischen Sichtweise der Außenpolitik soll nun das Politikfeld eingegrenzt werden, auf welches sich die Studie bezieht. Die angerissenen Rollenverständnisse der Staaten im weltpolitischen Gefüge haben Auswirkungen darauf, wie das politische Instrument der Hilfe genutzt und eingesetzt wird.

#### **1.2.4 Instrumente der Außenpolitik: Nothilfe und Entwicklungshilfe**

Bei der Betrachtung von internationalen Hilfsmaßnahmen kann analytisch zwischen Maßnahmen der humanitären Nothilfe und der Entwicklungszusammenarbeit unterschieden werden. Die meisten wichtigen Geberländer gehen von einem Verständnis aus, dass erstens eine solche Unterscheidung kaum sinnvoll ist, und zweitens Auslandshilfe integraler Bestandteil nationaler Außenpolitik ist (vgl. Bock 2002:4) und damit instrumentellen Charakter hat.

Humanitäre Nothilfe, die auf Henry Dunant und die Rot-Kreuz-Bewegung zurückgeht, umfasst Hilfsmaßnahmen, die mit einer konkreten und akuten Notsituation zusammenhängen. Entwicklungshilfe hingegen ist eine längerfristige Maßnahme, die auf die allgemeine Verbesserung der Lebenslage der Menschen abzielt und einem längerfristigen Planungs- und Implementierungsprozess unterliegt. Humanitäre Nothilfe wird meist nach schweren Naturkatastrophen oder in Kriegssituationen geleistet, die viele Menschen in Mitleidenschaft gezogen hat. Ziel der Nothilfe ist es, die betroffenen Menschen in ihren Grundbedürfnissen Gesundheit, Nahrung und Unterkunft zu versorgen: „Humanitäre Hilfe ist in erster Linie Überlebenshilfe.“<sup>15</sup> Sie ist kaum

---

15 Vgl. Ziffer 9 von „Die Zwölf Grundregeln der Humanitären Hilfe – Auswärtiges Amt/Koordinierungsausschuss Humanitäre Hilfe“ (Klein/Roth 2007:375).

auf bestimmte Länder oder geopolitische Strategien bezogen, als vielmehr auf die Umstände der Notlage. Sie soll sich ausschließlich nach den Erfordernissen der Bedarfslage richten und dort zum Einsatz kommen, wo sich eine Katastrophe ereignet, vorausgesetzt, dass der betroffene Staat das möchte bzw. wenigstens zulässt. Eberwein (1999:5) definiert sie basierend auf Brauman (1995a:9) als eine Tätigkeit,

„die darauf abzielt, ohne Diskriminierung mit pazifistischen Mitteln und im Respekt der Würde des Menschen Leben zu erhalten, damit der Einzelne wieder die Fähigkeit zur freien Entscheidung gewinnt. So besteht die Absicht nicht etwa darin, die Gesellschaft zu verändern, sondern ihren Mitgliedern zu helfen, eine schwierige Krise zu überwinden.“

Eberwein (2001:3) folgert, dass entsprechend dieser Definition der Staat mit der humanitären Hilfe nichts zu tun haben dürfte. Humanitäre Hilfe wird allerdings ähnlich der Entwicklungshilfe gemäß den Ressourcen überwiegend von „entwickelten“ Ländern in „weniger entwickelte Länder“ geleistet (vgl. Eberwein 1999:12), weil dort in der Regel weniger Ressourcen, wie Expertise, Ausrüstung und Mittel für den Katastrophenschutz, verfügbar sind.<sup>16</sup> So wird internationale humanitäre Hilfe fast ausschließlich von den DAC-Ländern<sup>17</sup> geleistet, rund 90% der bilateralen Hilfe von nur zehn Ländern (vgl. Block 2002:1). Während die Geberseite also ein kleiner Kreis ist, haben von humanitären Katastrophen heimgesuchte Menschen laut Hanisch (1996:7) ein weltweit allgemein anerkanntes (moralisches) Recht darauf, Hilfeleistungen in Form eines Katastrophenmanagements zu erhalten.

Ausgehend vom Selbstverständnis der Helfer<sup>18</sup> wird humanitäre Hilfe unter der Annahme geleistet, unpolitisch zu sein, also kein Instrument der Politik zu sein. Die Prinzipien, Menschen ohne Ansehen von Geschlecht, ethnischer Zugehörigkeit, Religion, Staatsangehörigkeit, politischen Überzeugungen oder sonstigen Unterscheidungsmerkmalen zu helfen<sup>19</sup>, werden als unpolitisch bezeichnet. Traditionell sei humanitäre Hilfe die Aufgabe privater, politisch unabhängiger Organisationen, so das Selbstverständnis z.B. des Organisationsbündnisses VENRO. Daraus lässt

16 Staaten akzeptieren nicht immer Hilfe von außen, weil das als Schwäche der eigenen Leistungsfähigkeit betrachtet werden könnte oder um eigene Hilfsmaßnahmen nicht von vielen Akteuren beeinflussen oder beeinträchtigen zu lassen. So lehnten die USA nach dem verheerenden Wirbelsturm Katrina im Jahre 2005 Hilfe von außen zunächst ab, ließen dann aber Maßnahmen u.a. des Technischen Hilfswerks zu. Unter Europäischen Ländern ist es üblich, sich gegenseitig Hilfe im Katastrophenfall zur Verfügung zu stellen. So hat Deutschland in den 1980er Jahren Abkommen mit seinen Nachbarstaaten im Norden, Süden und Westen geschlossen. Später kamen noch Vereinbarungen mit osteuropäischen Staaten hinzu. In diesem Zusammenhang war beispielsweise das Technische Hilfswerk an Sofortmaßnahmen nach dem Sturm „Lothar“ im Jahre 1999 in Frankreich beteiligt.

17 Das DAC (Development Assistance Committee) ist der Ausschuss für Entwicklung und humanitäre Hilfe der OECD. Dem Ausschuss gehören derzeit 24 Mitglieder an, die mit internationalen Institutionen zu Beratungen zusammen kommen. Die Mitglieder sind: Australien, Österreich, Belgien, Kanada, Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Irland, Italien, Japan, Korea, Luxemburg, Niederlande, Neuseeland, Norwegen, Portugal, Spanien, Schweden, Schweiz, Vereinigtes Königreich, Vereinigte Staaten, EU Kommission.

18 Die internationalen Prinzipien der Humanitären Hilfe sind u.a. niedergelegt im „Code of Conduct for the international Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief“ (<http://www.ifrc.org/publicat/conduct/> [26.06.2009])

19 Vgl. Ziffer 2 des Code of Conduct <http://www.ifrc.org/publicat/conduct/> [26.06.2009]

sich schließen, dass humanitäre Hilfe als „unparteiisch“, gleich „unstaatlich“, gleich „unpolitisch“, eingestuft wird. Hier darf die Frage gestellt werden, ob eine von außen kommende Maßnahme, auch wenn sie auf der Basis bester Intentionen geschieht, nicht doch ein politischer Akt ist. Es ist ja auch kaum zu bestreiten, dass die Unterlassung von Hilfe im Katastrophenfall ein höchst politischer Akt wäre. Eine Nation, zu deren außenpolitischer Identität Werte wie Solidarität, Menschlichkeit, universelle Menschenrechte zählen, sollte es sich politisch kaum leisten können, eine humanitäre Katastrophe zuzulassen, was umso mehr gilt, wenn es sich z.B. um eine Katastrophe im ehemaligen Einflussgebiet und Regionen mit besonderen kulturelle Verbindungen handelt, da das für das Rollenverständnis bedeutsame Image im Innern wie nach außen darunter leiden würde. Unterlassene Nothilfe im Ausland durch eine Regierung könnte der Wähler im Innern bestrafen, denn auch er trägt außenpolitische Identität mit. Blum (2004:47) spricht gar von einer Geopolitik der NRO, die als Element von *soft power*<sup>20</sup> gewollt oder ungewollt Einfluss nehmen und ein Wertesystem, eine Sprache, eine Weltanschauung vermitteln. Was den Bereich der humanitären Hilfe anbetrifft, bezweifeln zahlreiche Autoren die Neutralität. Debiel/Nuscheler (1996:36) stellen fest, dass eine interventionistische Reaktion auf humanitäre Notlagen auch ohne den Einsatz militärischer Gewalt problematisch ist:

„Denn auch die Hilfe mit Nahrungsmitteln, Medikamenten, Kleidung etc. unterliegt den Versuchen der Einflussnahme und Instrumentalisierung. Humanitäre Hilfe ist – selbst bei besten Absichten – realiter nie neutral“ (Debiel/Nuscheler 1996:36).

Eine noch weitergehende Argumentation zieht nicht nur die Neutralität in Zweifel, sondern betrachtet humanitäre Hilfe gar als Maßnahme gezielter Einflussnahme der westlichen Regierungen, um der liberalen Werteordnung den Weg zu ebnet (vgl. Duffield/Macrae/Curtis 2001:269). Dieser Argumentation folgend werden dann auch die Auswirkungen von Nothilfemaßnahmen keinesfalls grundsätzlich als positiv bewertet, sondern könnten „im Gegenteil sogar das Leiden der Menschen vergrößern, anstatt zu verringern“ (Götze 1999:1).

Die politische Dimension der Hilfe wird besonders in Konfliktregionen deutlich. Für den Helfenden besteht die Gefahr, unintendiert Partei zu ergreifen, für Propagandazwecke einer Seite missbraucht zu werden oder gar physisch durch den Konflikt in Mitleidenschaft gezogen zu werden, z.B. indem er entführt, und damit Teil des Konfliktes wird. In einigen innerstaatlichen Konflikten der 1990er Jahre, zum Beispiel in Somalia, wurde deutlich, dass Hilfsorganisationen keine neutrale Partei sind (vgl. Müller 2000:20).

---

20 Das wissenschaftliche Konzept „*Soft Power*“ wurde vor allem von Nye (2004) geprägt. Es beschreibt die Möglichkeit von Staaten, die Weltpolitik entsprechend ihren Vorstellungen zu gestalten, ohne dabei auf Zwang und Drohung zurückzugreifen. Staaten, die ihre Ziel mit Hilfe von *Soft Power* erreichen, werden von anderen für ihre Werte, ihren Wohlstand und ihre Überzeugungskraft geschätzt und erhalten dadurch Gefolgschaft bei der Erreichung geopolitischer Ziele.

Die Tatsache, dass humanitäre Hilfe also keineswegs unpolitisch geleistet werden kann, sich mindestens die Politik der humanitären Hilfe immer im „Spannungsfeld von Macht und Moral“ (Eberwein 1999) bewegt, auch wenn neutrale Hilfe die Intention der Helfer ist, und dass humanitäre Hilfe ebenso wie Entwicklungshilfe Teil einer außen- und sicherheitspolitischen Gesamtstrategie der Geberstaaten ist, wird unter dem Stichwort „Neuer Humanitarismus“ (Fox 2001) zusammengefasst. Es wird dabei von kohärentem politischen und humanitären Handeln ausgegangen (vgl. Henzschel 2006:150). **Es kann also festgehalten werden, dass unparteiisch und humanitär nicht mit unpolitisch gleichgesetzt werden kann. Für die vorliegende Studie wird daher von der Kohärenzthese ausgegangen.**

Im Gegensatz zur humanitären Nothilfe zielt wie gesagt Entwicklungshilfe<sup>21</sup> auf die langfristige Unterstützung eines Landes und auf dessen allgemeine Weiterentwicklung. Unter dem weiter gefassten Begriff der Entwicklungspolitik

„ist die Summe aller Mittel und Maßnahmen zu verstehen, die von Entwicklungsländern und Industrieländern eingesetzt und ergriffen werden, um die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Entwicklungsländer zu fördern, d.h. die Lebensbedingungen der Bevölkerung in den Entwicklungsländern zu verbessern“ (Nohlen 2000:224).

Damit schließt die Entwicklungspolitik auch die Handels- und Finanzpolitik ein, die zum Teil viel größere Auswirkungen auf die Nord-Süd-Beziehungen haben als die eigentliche Entwicklungshilfe (vgl. Nuscheler 2005:76). Der Entwicklungshilfe liegt im Idealfall eine zwischen den Partnerländern abgestimmte Entwicklungsstrategie zugrunde, mit der eine nachhaltige und strukturelle Verbesserung der Lebensbedingungen und der Wirtschaft erreicht werden soll. Das schließt, je nach schon vorhandenem Entwicklungsstand des Ziellandes, Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrs- und Versorgungsinfrastruktur, des Bildungsniveaus, des Verwaltungsapparates, des Umweltschutzes etc. ein. Über das sogenannte *capacity building* soll das Zielland in die Lage versetzt werden, eine höhere Absorptionsfähigkeit für weitere Entwicklungsmaßnahmen zu erreichen.

Während sich für die humanitäre Nothilfe die Frage nach der politischen Dimension weniger eindeutig beantworten lässt, weil eine Diskrepanz in der Wahrnehmung zwischen der Intention der Praktiker und der Wissenschaft zu bestehen scheint, bestreitet im Bereich der Entwicklungshilfe kaum jemand die politischen Motive. Sie reichen von der Förderung der eigenen

21 Entwicklungshilfe wird im amtlichen Sprachgebrauch meist als Entwicklungszusammenarbeit (EZ) oder wirtschaftliche Zusammenarbeit (WZ) bezeichnet. Es scheint im Rahmen dieser Studie sinnvoll, den Begriff Entwicklungshilfe zu verwenden und insgesamt eher von Hilfepolitik zu sprechen, da wie auch an anderer Stelle im empirischen Umfeld der Studie die Entwicklungs- und Nothilfeleistungen kaum von einander zu trennen sind und auch größtenteils von denselben Organisationen durchgeführt werden. Zur Begriffsklärung siehe auch Andersen (2000:79).

Exportindustrie und den damit verbundenen wirtschaftlichen Vorteilen für die eigene Volkswirtschaft, über die Sicherung von Einfluss in rohstoffreichen Regionen bis zu innenpolitischen Erwägungen, wie die Eindämmung von Flüchtlingsströmen, und geostrategischen und sicherheitspolitischen Interessen, wie die Eindämmung des Terrorismus, oder zu früherer Zeit die Einflussicherung der Blöcke. Auch moralische Motivationen werden allgemein als gültig anerkannt, wie z.B. Wiedergutmachung für kolonial bedingte Fehlentwicklungen oder schlicht grundsätzliche internationale Solidarität (vgl. Andersen 2000:84). Nuscheler (2005:432) hält Entwicklungspolitik für das Ergebnis eines komplexen Geflechtes aus Interessen und Politikebenen, das von der multilateralen Einbindung bis zur „lautstarken Entwicklungslobby“ reicht. In Bezug auf Deutschland waren seiner Meinung nach „Interessen [...] immer handlungsbestimmender als die in Sonntagsreden beschworene internationale Solidarität“. Die zwischenstaatliche Brisanz und das Spannungsverhältnis aus dem Angebot zu helfen und dem Verfolgen nationaler Interessen ergibt sich insofern, als die Hilfe funktional immer auch ein Eingriff in innerstaatliche Machtverhältnisse bedeutet und somit manchmal mit dem jeweiligen Souveränitätsverständnis kollidieren kann.

Die umstrittene Wirkung im Bereich der Nothilfe gilt umso mehr für den Bereich der Entwicklungshilfe. So muss mit einer gewissen Ernüchterung festgestellt werden, dass rund sechzig Jahre Entwicklungspolitik weder die Verarmung weiter Teile der Bevölkerung verhindern konnten, noch der Welt zu größerer Stabilität verhelfen konnten (vgl. Götze 1999:21). Daher ist sie immer wieder Gegenstand heftiger Diskussionen, die sich um Finanzvolumen, Strategie, Bedingungen und Zielregionen drehen, wobei bisweilen die Hilfe sogar gänzlich in Frage gestellt wird, wie etwa in der immer noch vielzitierten Streitschrift *Tödliche Hilfe* von Erler (1987).

Die analytische Unterscheidung zwischen Nothilfe und Entwicklungshilfe ist augenscheinlich und manifestiert sich in Deutschland nicht zuletzt durch die institutionelle Trennung zwischen Nothilfemaßnahmen, die unter der Federführung des Auswärtigen Amtes erfolgen und Entwicklungshilfemaßnahmen, die im Zuständigkeitsbereich des BMZ liegen. Allerdings gehen in der Praxis immer öfter Nothilfe und Entwicklungshilfemaßnahmen fließend ineinander über, so dass die trennscharfe Unterscheidung kaum möglich ist. Das Ausmaß vieler Katastrophen, wie auch im Zusammenhang mit der Tsunami-Katastrophe festgestellt werden konnte, hängt auch mit dem Entwicklungsstand des Landes zusammen, in dem sich die Katastrophe ereignet. In der wissenschaftlichen Literatur wird eine Debatte um das „Kontinuum“ von humanitärer Nothilfe und Entwicklungshilfe geführt (vgl. Götze 1999:25). Staatliche Geber versuchen das Konzept des

Kontinuums auch institutionell umzusetzen. Im operativen Bereich in Deutschland wird versucht, dem Kontinuum mit Hilfe des Begriffs der „entwicklungsorientierten Nothilfe“ (BMZ 2005a:153) Rechnung zu tragen. In anderen DAC-Geberländern werden im Gegensatz zu Deutschland humanitäre Hilfe und Entwicklungshilfe in der Regel nicht voneinander getrennt (vgl. Block 2002:4). In den meisten Geberländern werden auch Mittel aus Entwicklungshilfe und humanitärer Hilfe zusammen in der ODA-Quote ausgedrückt (vgl. Block 2002:13). Die EU-Kommission hat beide Bereiche zusammengelegt. Immer wieder gab es auch in Deutschland Überlegungen, den Bereich der Nothilfe aus dem Auswärtigen Amt ins BMZ zu verlagern (vgl. Götze 1999:26).

**Dem Kontinuumansatz folgend, wird in der vorliegenden Studie zusammenfassend von „Hilfepolitik“ oder „Auslandshilfe“ gesprochen.** Sri Lanka war, von Armut und Bürgerkrieg geschunden, bereits vor der Flutkatastrophe Empfänger von Entwicklungshilfe. Nothilfe und Wiederaufbauprojekte mussten also in die bestehenden Entwicklungsvorhaben eingegliedert werden. Hinzu kommt, dass die Summe der aus aller Welt kommenden Spendengelder und öffentlichen Mittel zur Tsunami-Hilfe so groß war, dass diese von der Nothilfe alleine nicht verbraucht werden konnte und daher auch in längerfristige Entwicklungsprojekte flossen.

### **1.3 Nichtregierungsorganisationen in den internationalen Beziehungen**

Globalisierung ist, wie gezeigt, das strukturverändernde Merkmal der Weltpolitik seit dem Ende des Kalten Krieges und zeichnet sich durch eine Zunahme der grenzüberschreitenden Politikfelder und durch ein breiter werdendes Spektrum weltpolitischer Akteure aus, die vermehrt transnational organisiert sind und agieren. Während multinationale Unternehmen in der allgemeinen Wahrnehmung eher die negativen Aspekte der Globalisierung verkörpern – mit ihnen wird vielfach „Raubtierkapitalismus“ und Arbeitslosigkeit, die Zerstörung der Umwelt und die Ausbeutung der Entwicklungsländer in Verbindung gebracht – sind es die NRO, die lange Zeit als Heilsbringer und Hoffnungsträger in der Globalisierung galten und zum Teil immer noch gelten. Demokratisierung und Mäßigung der wirtschaftlichen Globalisierung versprach man sich von den Akteuren der internationalen Zivilgesellschaft, wie die NRO in ihrer Gesamtheit oft bezeichnet werden (vgl. Klein u.a 2005:39).

Ausgehend von der Vision, der mit dem positiv besetzten Begriff „Nichtregierungsorganisation“ einhergeht, ist man geneigt, die 1990er Jahre als „Jahrzehnt der NGOs“ zu bezeichnen, beginnend mit der VN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro (vgl. Hummel 2001:22). In der Vorbereitung auf diese Konferenz hatten sich NRO als besonders wichtige Akteure erwiesen, die Konferenz selbst löste eine Aufbruchsstimmung bei den NRO aus (Walk et al. 1997:10). Die großen Hoffnungen konnten aber nicht zufriedenstellend erfüllt werden. Vielmehr hat sich eine Ernüchterung bezüglich der Leistungsfähigkeit von NRO eingestellt. Nuscheler (2005:555) spricht von einer Entzauberung, die auf die Romantisierung der NRO folgt. Mittlerweile werden sie eher als „überschätzte Akteure“ (Klein 2002:3) betrachtet, auch wenn der Aufstieg der NRO und ihr absoluter Bedeutungszuwachs für die internationalen Beziehungen nicht bezweifelt werden kann (vgl. Schrader 2001).

Während der Einfluss der Gesellschaftswelt gegenüber der Staatenwelt zweifellos zunimmt, wie Czempiel (2002) befindet, stellt sich doch zunächst die Frage, in welchem Maße die scheinbare internationale Zivilgesellschaft über das „Medium“ NRO in der Lage ist, einflussreich zu agieren? Welchen Spielraum haben sie dabei? Sind sie der verlängerte Arm der Nationalstaaten, die eventuell so etwas wie die unterschätzten Akteure der Globalisierung sind? Die offensichtliche Koexistenz von staatlichen Akteuren und nichtstaatlichen Akteuren in der globalisierten Welt lässt die Frage des Zusammenspiels und der Beziehungen<sup>22</sup> zueinander aufwerfen. Dieses Zusammenspiel mit den gegenseitigen Abhängigkeiten und Einflüssen, dessen Ergebnis politisches Handeln ist, wird in dieser Studie, wie gesagt, als Gouvernanz bezeichnet.

In den folgenden vier Abschnitten wird das Phänomen NRO näher betrachtet. Der Bogen wird, ausgehend vom Entstehungsprozess über die allgemeine Akteurhaftigkeit bis hin zu Typologierungsversuchen und schließlich einer engen Eingrenzung gespannt, die das Phänomen für die Belange der Studie konzeptualisiert.

---

22 Der Begriff der sozialen Beziehung wird hier im Sinne von Max Weber verwendet: „Soziale 'Beziehung' soll ein seinem Sinngehalt nach aufeinander gegenseitig eingestelltes und dadurch orientiertes Sichverhalten mehrerer heißen. Die soziale Beziehung besteht also durchaus und ganz ausschließlich: in der Chance, daß in einer (sinnhaft) angebbaren Art sozial gehandelt wird, einerlei zunächst: worauf diese Chance beruht. [...] Der Inhalt kann der allerverschiedenste sein: Kampf, Feindschaft, Geschlechtsliebe, Freundschaft, Pietät, Marktaustausch, 'Erfüllung' oder 'Umgehung' oder 'Bruch' einer Vereinbarung, ökonomische oder erotische oder andre 'Konkurrenz', ständische oder nationale oder Klassengemeinschaft (falls diese letzteren Tatbestände über bloße Gemeinsamkeiten hinaus 'soziales Handeln' erzeugen, – wovon später). Der Begriff besagt also nichts darüber: ob 'Solidarität' der Handelnden besteht oder das gerade Gegenteil“ (Weber 1922).



### 1.3.1 Historische Ursprünge der Nichtregierungsorganisationen

Zusammenschlüsse von Gruppen, die gemeinsame Interessen und Ideen über Grenzen hinweg und unterhalb der Regierung teilen und ein Netzwerk oder eine Organisation bilden, sind eng mit der liberalen Gesellschaftsordnung verbunden. Tocqueville (1835) betont in seinem Werk *Über die Demokratie in Amerika* die Bedeutung des Vereinslebens für die demokratische Ordnung des 19. Jahrhunderts. Im Großbritannien des 17. Jahrhunderts bereits setzte sich das Freimaurertum für die Begrenzung der staatlichen Macht und die Unantastbarkeit des Privaten ein und ging damit einen ersten Schritt zur Einmischung von „Privaten“ in die Politik (vgl. van der Pijl 2001:83).

Ihren Ursprung finden NRO im Hilfssektor wohl bei christlichen Orden im Mittelalter, die sich für soziale Belange einsetzten, allerdings wird auch hier darüber gestritten, wie nah solche Organisationen dem waren, was heute unter NRO verstanden wird (vgl. Charnovitz 1997). Das Sozialwesen wurde in Europa erst im 19. Jahrhundert Aufgabe des Herrschaftsapparates, in anderen Teilen der Welt hat sich das Soziale als Staatsaufgabe erst viel später durchgesetzt, wenn es überhaupt existiert. Religiöse Solidaritätsgemeinschaften blieben bis ins 19. Jahrhundert die einzigen Organisationsstrukturen im Hilfswesen. Von internationaler Tätigkeit konnte in dieser Phase nicht die Rede sein.

Die Wurzeln der internationalen NRO im heutigen Sinne liegen in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Manche der bekannten und heute weltweit arbeitenden Organisationen stammen aus dieser Zeit (Rotes Kreuz 1862, Arbeiter Samariter Bund 1889, Caritas 1897). Das 19. Jahrhundert ist bemerkenswerterweise auch das Zeitalter, in dem sich in Europa Staaten als Nationalstaaten fest etablieren. Die Französische Revolution im ausgehenden 18. Jahrhundert und die liberalen Bewegungen in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, die in den europäischen Revolutionen 1848 ihren Höhepunkt fanden, bilden das historische Umfeld für das Entstehen von nichtstaatlichen Akteuren. Bürgerschaftliches, zivilgesellschaftliches Engagement, das sich selbst organisiert und unabhängig von Staatsverwaltung und Apparat agiert, benötigt ein gewisses liberales und demokratisches Umfeld, um überhaupt existieren zu können. Totalitäre Regime zeichnen sich ja gerade dadurch aus, dass alles vom Regime, vom Staat, organisiert und geregelt ist. Insofern wird das Begriffsdilemma auch genährt von NRO, die während des Kalten Krieges in Ost-Europa gegründet worden sind, unter vollständiger Finanzierung der kommunistischen

Regime mit dem erklärten Ziel, der staatlichen Position mehr Gewicht zu verleihen (vgl. von Weiss 1980).

Die klassischen, traditionsreichen Hilfsorganisationen haben, ebenso wie die modernen internationalen NRO anderer Tätigkeitsfelder, ihren Gründungsmythos. Eine konkrete Problemlage, Krise oder Katastrophe, die das Gemeinwesen betrifft, wird zum Anlass für einzelne Menschen, sich gemeinsam des erkannten Problems anzunehmen. So wird aus konkreten und zum Teil spektakulären Einzelaktionen oder einer Art Bürgerinitiative eine Bewegung, die zum Teil weltweite Gefolgschaft findet. Einige Beispiele:

Zu den ältesten und bekanntesten internationalen Hilfsorganisation der Welt gehört das Rote Kreuz. Der Gründungsmythos liegt in der spontanen Reaktion eines einzelnen Mannes auf die Schrecken des Krieges. Als der Genfer Geschäftsmann Henry Dunant im Juni 1859 in der kleinen italienischen Stadt Solferino zufällig eintraf – er befand sich auf der Durchreise –, wurde er Zeuge der grausamen Schlacht, die im Sardinischen Krieg zwischen der französischen Armee Napoleons III. und der österreichischen Armee tobte. Nach der blutigen Auseinandersetzung, die schon 6.000 Todesopfer gefordert hatte, lagen 40.000 Soldaten hilflos auf dem Schlachtfeld. Tief erschüttert von dem grausamen Bild aus Not und Elend, organisierte Dunant unter den Bewohnern der umliegenden Dörfer umgehend zivile Hilfe. Es sind vor allem die Frauen der Stadt Castiglione della Stiviere, die Henry Dunant tatkräftig unterstützen und seinem bedingungslosen Einsatz folgen. In seiner *Erinnerung an Solferino* schreibt er:

„Die Frauen von Castiglione erkennen bald, daß es für mich keinen Unterschied der Nationalität gibt, und so folgen sie meinem Beispiel und lassen alle Soldaten, die ihnen völlig fremd sind, das gleiche Wohlwollen zuteil werden. 'Tutti fratelli'<sup>23</sup>, wiederholen sie gerührt immer wieder. Ehre sei diesen mitleidigen jungen Frauen, diesen Mädchen von Castiglione. Es gab nichts, was sie zurückgeschreckt, erschöpft oder entmutigt hätte. Ihre bescheidene Hingebung kannte keine Müdigkeit und keinen Ekel; kein Opfer war ihnen zuviel“ (Dunant 1967:63-64).

Damit ist eine Bewegung geboren, die nur das menschliche Wohlergehen und die Linderung von Leid im Auge hat und unabhängig von politischen Interessen und Opportunitäten handelt. Henry Dunant veröffentlichte seine Erinnerungen und verteilte die Schrift an Politiker und Militärs. Er erhob damit die Stimme für die Schwachen und Leidenden gegenüber den Entscheidungsträgern – nicht ohne Erfolg. Nachdem 1863 in Genf das Internationale Komitee der Hilfsgesellschaften für die Verwundetenpflege entstand, das 1876 in Internationales Komitee vom Roten Kreuz umbenannt wurde, unterzeichneten 1864 zwölf europäische Staaten die erste Genfer Konvention und legten damit den Grundstein für das humanitäre Völkerrecht.

---

23 [it.] Alle sind Brüder.

Die Idee der modernen humanitären Hilfe, besonders in Konfliktsituationen, ist auf das Engste mit der Entstehung der Rot-Kreuz-Bewegung verbunden.<sup>24</sup> Die kurze Betrachtung der historischen Umstände der Entstehung des Roten Kreuzes ließ erkennen, dass Dunants Initiative bereits wichtige Charakteristika moderner internationaler Hilfsorganisationen erfüllte. Er leistete den betroffenen Menschen unabhängig von ihrer Herkunft im internationalen Kontext konkrete Hilfe und sensibilisierte gleichzeitig die politischen Entscheidungsträger für die Notlage, was sich in konkretem politischen Output, nämlich der Genfer Konvention, niederschlug.<sup>25</sup> Die Vertiefung der Aktivität und der Aufbau administrativer Strukturen gibt der Initiative schließlich den Organisationscharakter.

Viele andere Organisationen haben ähnliche Schlüsselerlebnisse oder –momente, um ihren Gründungsmythos zu pflegen. Der 1897 gegründete deutsche Caritasverband, der als Arm der katholischen Kirche das Ziel der Hilfe von Bedürftigen auf der Grundlage der christlichen Nächstenliebe verfolgt, leistete erstmals in den 1920er Jahren Auslandshilfe. Unter dem Stichwort „Brüder in Not“ wurden die Mittel des päpstlichen Hilfswerks nach Russland geliefert und sollten dort direkt in die Hände der Empfänger gelangen, die vorwiegend Deutsche waren. Nach dem Zweiten Weltkrieg widmet sich die Organisation gezielt der Not- und Katastrophenhilfe in Europa und der Dritten Welt. Die Caritas gehört zu den NRO, die aus der kirchlichen Hilfsstradition kommen. Deshalb sieht sich die Organisation selbst ungern als „normale“ NRO bezeichnet und betont ihre Bindung zur Kirche.

Es war Bundespräsident Heinrich Lübke, der 1962 die Hungerkatastrophe in Indien zum Anlass nahm, ein Komitee zu gründen, das die Vision einer Welt ohne Hunger verfolgen sollte. Aus diesem Komitee entstand die Deutsche Welthungerhilfe, eine der anerkanntesten deutschen Hilfsorganisationen. Seit ihrer Gründung ist immer der amtierende Bundespräsident Schirmherr der Organisation.

24 Die Entstehungsgeschichte des IKRK und der nationalen Rot-Kreuz-Gesellschaften wird ausführlich beispielsweise von Hutchinson (1996) dargestellt.

25 Dieser konkrete politische Output ist, wie bei heutigen Entscheidungen auch, im Zusammenhang mit den politischen Interessen der Entscheidungsträger zu sehen. Es wird darüber gestritten, warum Dunants Initiative so schnell zu zählbarem Erfolg geführt hat. Politische Realisten würden einen Grund darin sehen, dass Europas Regierungen damals das Recht zum Kriegführen (ius ad bellum) für sich beanspruchten. Sie sahen im Kontext der aufstrebenden Nationalstaaten die Notwendigkeit, Krieg als Mittel der Politik einzusetzen. Mit einer gewissen „Humanisierung“ des Krieges war dieses Mittel leichter zu rechtfertigen. Politische Idealisten sehen Dunants Erfolg eher darin begründet, dass seine Schilderungen den Entscheidungsträgern den Horror des Krieges vor Augen führen konnten und bei ihnen auf diese Weise ein vernunftbedingtes Umdenken erzeugen konnte, welches sie zum Handeln bewegte. Dieses Spannungsfeld ist auch bei Konflikten des 21. Jahrhunderts zu beobachten, nicht zuletzt in Sri Lanka. Eine Regierung, die den Hilfsorganisationen Zugang gewährt und die leidende Bevölkerung versorgen lässt, kann den Krieg mit besserem Gewissen und deshalb auch leichter führen, weil der internationale Druck unter Umständen geringer ist.

Das Schicksal von zwei portugiesischen Studenten, die 1961 wegen eines Lobspruches auf die Freiheit zu sieben Jahren Haft verurteilt wurden, schockierte den britischen Rechtsanwalt Peter Benenson. In der Medienkampagne „Appeal for Amnesty“ rief er Menschen auf, gegen politische Gefangenschaft zu protestieren. Wegen der großen Resonanz war nach sechs Monaten eine permanente internationale Bewegung geschaffen. Amnesty International wurde 1977 mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet und hat heute weltweit 1,8 Millionen Mitglieder.<sup>26</sup>

Der Kalte Krieg, die atomare Aufrüstung und die daraus erwachsenen Folgen für die Umwelt, bringt 1969 die Organisation Greenpeace hervor. Es ist eine Gruppe junger Kanadier, die nicht mehr länger untätig zusehen will, wie die USA durch atomare Test-Detonationen unter Wasser Menschen in Gefahr bringen, Tiere töten und die Umwelt zerstören. In einer spektakulären Aktion wird mit einem alten Fischerboot versucht, einen Atomtest zu stoppen. Obwohl der erwünschte unmittelbare Erfolg ausbleibt, schaffen es die Aktivisten, die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf sich zu ziehen und der Vision einer friedlichen und „grünen“ Welt eine Stimme zu geben.<sup>27</sup>

1997 brechen in Asien die Finanzmärkte ein und die aufstrebenden „Tiger-Staaten“ sehen sich, wirtschaftlich ruiniert, mit der dunklen Seite der Globalisierung konfrontiert. Ignacio Ramonet, Chefredakteur der französischen Zeitung für internationale Politik *Le monde diplomatique*, verfasst einen Leitartikel, in welchem er das globale Kapital anprangert. Er rief die Bürger auf, ein Bündnis gegen die Finanzmächte zu schmieden. Drei Jahre später hatte ATTAC (Association pour la Taxation des Transactions financières pour l'aide aux citoyennes et citoyens) weltweit 50.000 Mitglieder und ist zur bedeutendsten globalisierungskritischen NRO geworden.

28

Wie beim Roten Kreuz waren es auch bei anderen Organisationen der Nothilfe vielfach Kriege, die zur Gründung von NRO führten. 1919, kurz nach dem Ende des Ersten Weltkrieges, entstand Safe the Children, 1942 Oxfam, 1945 CARE. Die ursprüngliche Patenschaftsorganisation World Vision entstand im Zusammenhang mit dem Korea-Krieg. Besonders im Bereich der Entwicklungshilfe gab es nach dem Zweiten Weltkrieg eine deutliche Zunahme an Organisationen. Der Zerfall der Kolonialreiche und die Unabhängigkeit vieler Staaten der Dritten Welt und der Einfluss der 1945 entstandenen VN brachten das neue Politikfeld „Entwicklungshilfe“ erst hervor und damit NRO, deren Organisationsziel die Entwicklungszusammenarbeit war.

---

26 Zur Geschichte und Entwicklung von Amnesty International siehe vor allem Power (2001).

27 Ausführlich zu den Anfängen von Greenpeace siehe Weyler (2004).

28 Ausführlich zu ATTAC siehe beispielsweise Grefe et al. (2002) oder John/Kothe (2007).

Nahrungsmittel- und Entwicklungshilfe durch die Staaten des Nordens standen sehr schnell unter dem Einfluss des Kalten Krieges. Das Politikfeld „Entwicklungszusammenarbeit“ gewann an Bedeutung, weil die Blöcke auf diese Art die Gunst der unabhängig gewordenen Staaten „erkaufen“ konnten. Die Entwicklungshilfe erhielt mancherorts ein eigenes Ressorts in den Regierungen oder eigene Abteilungen in den Außenministerien. Die Etats wurden aufgestockt, und auch die NRO wurden mit Mitteln versorgt. Die deutsche Bundesregierung stellt den NRO seit 1962 Haushaltsmittel für Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung. CARE führte für die US-Regierung schon in den 1950er Jahren Nahrungsmittelprogramme durch.

Durch die zunehmenden finanziellen Mittel gewannen die Organisationen an Größe und an Bedeutung für die Politik. Ihre Rolle als politische Lobbygruppe verfestigte sich. Von Beginn an mussten die Entwicklungs-NRO also in dem Dilemma leben, dass sie auf der einen Seite in die staatliche und interessenorientierte Außenpolitik eingebunden wurden und auf der anderen Seite durch öffentliche Unterstützung genug Mittel zur Verfügung hatten, um einen gewissen Einfluss auf die Politik nehmen zu können (vgl. Ludermann 2001:182).

Mit dem Ende des Kalten Krieges schwand das Bedürfnis der Geberstaaten, die Einflussphären ihres Blockes mit Hilfe von Entwicklungshilfe zu sichern. Das Ziel der Konfliktbekämpfung und -rehabilitation sowie der Demokratisierung wurde von der Entwicklungslobby vorgegeben, um auch weiterhin den Aufwand der Haushaltsmittel in den Staaten des Nordens zu rechtfertigen. Weil in diesem Zusammenhang auch die Förderung der Zivilgesellschaft groß geschrieben wurde, fanden die NRO ihren Platz in der Entwicklungspolitik. Das gelang auch deshalb, weil man sich in der Projektarbeit verstärkt um die Kooperation mit lokalen NRO in den Entwicklungsländern bemühte.

Der „allgemeine Abgesang“ auf den Staat in den 1990er Jahren und das „Loblied“ auf die Globalisierung und alle nichtstaatlichen Spieler ließ diese Zeit scheinbar zur Epoche der NRO werden, bevor wenige Jahre später eine gewisse Ernüchterung eintrat. Die Tsunami-Katastrophe im Dezember 2004 kommt zu einem Zeitpunkt, als die NRO sich in einem realpolitischen Rahmen etabliert haben. Die Illusionen sind, sogar vielfach bei ihnen selbst, einem pragmatische Realismus gewichen, gemäß dem NRO sich als ernstzunehmende Akteure im internationalen Geschäft etabliert haben.

### 1.3.2 Nichtregierungsorganisationen als Akteure in der Weltpolitik

Betrachtet man den Begriff „Nicht-Regierungsorganisation“ als Gegenstand der internationalen Politik, so fällt unmittelbar der sehr unbestimmte und diffuse Charakter des Phänomens auf. Um sich dem Phänomen selber zu nähern, ist daher die Anwendung gewisser Aspekte der phänomenologischen Methode sinnvoll. Sie erlaubt es, sich in dem „terminologischen Durcheinander“ (Klein u.a. 2005:13)<sup>29</sup> besser zurecht zu finden und das Phänomen dieses noch immer unbekanntes Wesens (vgl. Walk et al. 1997:13) begrifflich greifbar zu machen.

Zunächst ist auffällig, dass es sich um eine Negativdefinition handelt. Jede Organisation, die nicht zur Regierung eines Staates gehört, könnte demnach als NRO bezeichnet werden, wobei Regierung den gesamten, oft mehrere Ebenen umfassenden öffentlichen Verwaltungsapparat mit einschließt. Im allgemeinen Verständnis werden aber weder Unternehmen als NRO bezeichnet, noch Vereine, solange sich ihre Aktivitäten auf die nationale Gesellschaft beschränken. Das abstrakte wörtliche Verständnis von NRO beschreibt also das internationale gesellschaftliche Verständnis des Phänomens NRO nicht zutreffend.

Abgesehen von privaten Wirtschaftsunternehmen, die Organisationen sind, nicht zum Staat gehören und trotzdem nicht als NRO bezeichnet werden, müssen auch organisierte Interessensgemeinschaften, wie Arbeitgeberverbände oder Gewerkschaften, aus dem Begriff herausgehalten werden, um ihn nicht ad absurdum zu führen. Und doch beginnt der Streit schon hier; denn laut Definition des BMZ-Online-Glossars<sup>30</sup> gehören Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände zum Sektor der NRO. Kohl (2002:329ff) zieht sogar Parallelen zwischen NRO und der italienischen Mafia. NRO sind auch von Internationalen (Regierungs-)Organisationen, wie z.B. den VN mit ihren Unterorganisationen abzugrenzen. Sie werden von den Regierungen der Staaten finanziert, und das Personal wird zum Teil von den Regierungen gestellt. Internationale Organisationen sind Gremien, die die Interessen der Mitgliedsstaaten behandeln. Sie suchen nach Regelungen und

---

29 In diesem Beitrag wird auch auf die unterschiedliche Definition je nach wissenschaftlicher Disziplin und Forschungsinteresse hingewiesen. Für den wissenschaftlichen Bereich der Internationalen Beziehungen liegt das Forschungsinteresse auf der Frage des Einflusses der NRO auf die internationale Politik.

30 Nichtregierungsorganisationen (NROs, auf Englisch non-governmental organisations, NGOs) sind prinzipiell alle Verbände oder Gruppen, die gemeinsame Interessen vertreten, nicht gewinnorientiert und nicht von Regierungen oder staatlichen Stellen abhängig sind. Dazu zählen z.B. Gewerkschaften, Kirchen und Bürgerinitiativen, aber auch Arbeitgeberverbände oder Sportvereine. Im allgemeinen Sprachgebrauch hat sich der Begriff NRO besonders für Organisationen, Vereine und Gruppen durchgesetzt, die sich gesellschaftspolitisch engagieren. Einige wichtige und typische Betätigungsfelder von NROs sind Entwicklungspolitik, Umweltpolitik und Menschenrechtspolitik.  
[http://www.bmz.de/de/service/glossar/index.html#anchor\\_1130656](http://www.bmz.de/de/service/glossar/index.html#anchor_1130656) [29.06.2009]

Lösungen für bestimmte Politikfelder. Sie machen damit zwischenstaatliche, „inter“-„nationale“ Politik.

Die Begrifflichkeit „N“-RO lässt darauf schließen, dass sich Organisationen, die sich zunächst einmal selbst dieses Markenzeichen verleihen, ganz bewusst von Staatlichkeit abgrenzen und zum Teil gezielt als „Kontrahenten“ (Brunnengräber/Walk 1997:72) auftreten. Der Staat bzw. die Staaten als dominierender Herrschaftsapparat, konkurrierend um Macht im internationalen System, scheinen negativ konnotiert zu sein, rufen Assoziationen wie Machtstreben, Apparat, Establishment, Bürgerferne, undemokratische, vielleicht sogar korrupte Verquickungen hervor. Möglicherweise lässt sich aus dieser ablehnenden Rhetorik heraus die Negativdefinition erklären. Denn, wenn „das Staatliche“, „das Regierungshafte“ schlecht ist, ist das, was „nicht-staatlich“, also „nicht-regierungs-“ ist, gut. Diese Abgrenzung schmiedet eine gewisse Gemeinschaft und wirkt für Mitarbeiter oder freiwillige Helfer identitätsstiftend.<sup>31</sup>

In der Literatur findet sich eine Vielzahl von Definitionen und Einordnungsversuchen für NRO. Jeder Überblick scheint jedoch unvollständig bleiben zu müssen. Willets (1996:1-14), Rucht (1996) und Martens (2002) leisten beispielsweise umfangreiche Begriffsbestimmungen der „neuen Players“ NRO.

Es ist vor allem der VN-Charta (Artikel 71) und der darauf aufbauenden Terminologie des Wirtschafts- und Sozialrates ECOSOC geschuldet, dass der Begriff *non-governmental organizations* als Auffangbegriff für alles undefinierbare in den Jargon der internationalen Politik eingegangen ist. Eine klare juristische Definition gibt es weder im nationalen, noch im internationalen Recht. Die Vielseitigkeit des Begriffs macht ihn so ungreifbar, dass eine Definition des gesamten Phänomens der empirischen Untersuchung abträglich ist, denn die globale NGO-Community ist sich zwar in der oben beschriebenen Abgrenzung verwandt, unterscheidet sich aber zu sehr in Größe, Reichweite, Auftrag, Zielstellung, Verfasstheit, Überdauerung, Kultur und Ideologie. Deshalb nennt Rytman (2004) NRO schlicht einen „positiv besetzten Sammelbegriff“. Die meisten Definitionsversuche basieren auf Aspekten wie „stabile Organisation“, „nicht-profit-orientierte Interessen“ und „Nicht-Staatlichkeit“. Aber schon hier stellt sich schnell heraus, dass ein solches definitorisches Gerüst für empirische Forschung unbrauchbar sein kann, da es einerseits schon Akteure ausschließt, die zum Beispiel aufgrund der Selbst- und Fremdwahrnehmung dazu gehören, und andererseits immer noch zu weit gefasst ist. Wahl (1997:286ff) nennt sechs Krite-

31 Zur Motivation und Psychologie der Mitarbeiter humanitärer Hilfsorganisationen und zum Betreuungsbedarf in der Personalfürsorge siehe Bronner (1999, 2003).

rien die erfüllt sein müssen, um von einer NRO zu sprechen: es muss sich um einen freiwilligen, parteipolitisch unabhängigen, nicht an wirtschaftlichem Gewinn oder am Eigeninteresse der Mitglieder oder einer Zielgruppe orientierten Zusammenschluss handeln, der nicht (z.B. ethnisch oder religiös) exklusiv ist und sich inhaltlich mit Problemen befasst, die von sozialen Bewegungen als politisches Thema gesetzt wurden.

Am ehesten könnte die NRO-Gemeinschaft noch, zusammengefasst, als eine Art internationaler „Dritter Sektor“ verstanden werden. Damit sind die Organisationen gemeint, die weder Partikularinteressen oder wirtschaftliche Ziele verfolgen, noch dem Regierungsapparat unterstellt sind (vgl. Nuscheler 1996:111).

Möglicherweise ist das „definitische Chaos“ ein Grund dafür, dass es wenig empirische Studien in der NRO-Forschung gibt und, wenn es sie gibt, diese hauptsächlich von NRO-Aktivist\*innen selbst erstellt wurden, die eine konsequente „Auseinandersetzung mit der Begrifflichkeit vermeiden“ (Martens 2002:30/44).

Weiter erschwerend für die Definitionssuche ist, dass NRO eine rasante Entwicklung durchgemacht haben und sich zum Teil weit von dem entfernt haben, was die ursprünglichen Ziele waren. Manche dieser Organisationen haben sich heute zu Großbürokratien entwickelt und werden nicht zu Unrecht hier und da als eine Art „Moralunternehmen“ (Hirsch 2001:16) oder als *Les multinationales du coeur* (Pech 2004) bezeichnet. Anheiner (2000:16) sieht im Nonprofit-Sektor international sogar stärkere Wachstumstendenzen als im privatwirtschaftlichen Bereich. „*It's a business*“, hört man die Mitarbeiter immer wieder sagen, wenn um Aufträge und Projekte konkurriert wird. Der NRO-Sektor, vor allem in der Entwicklungszusammenarbeit, aber auch weit darüber hinaus, hat sich zu einem eigenen Markt – auch zu einem eigenen Arbeitsmarkt – entwickelt, in dem individuelle und organisationale Eigeninteressen eine nicht zu unterschätzende Rolle spielen. Etwas sarkastisch wird dieser Markt als „*western peace industry*“ bezeichnet, wie in Sri Lanka immer wieder zu hören war. Andere Beobachter nennen das Phänomen „*aid industry*“ (Mulligan/Shaw2007:66), „*international (Western) machinery of sympathy*“ (Topçu 1999:3), „*tourisme humanitaire*“ (Blum 2004:24) oder auch „humanitäre Internationale“ (Debiel/Nuscheler 1996:39).

Ob einer einzelnen NRO Akteurscharakter in der Weltpolitik zugeschrieben werden kann, hängt sicherlich von der Größe und dem Tätigkeitsfeld der Organisation ab. Eher könnte man „den“ NRO – so heterogen sie auch sind – aufgrund der Mobilisierungsfähigkeit und gewisser



Netzwerkstrukturen untereinander Akteurscharakter zuschreiben. Ähnlich wie bei Wirtschaftsunternehmen ist es eher die Summe der transnationalen Akteure, die den Unterschied im Vergleich zu staatszentrierten Epochen macht. So unterschiedlich also, wie „die“ transnationalen Unternehmen, die vom hochspezialisierten exportorientierten Familienunternehmen bis zum Weltkonzern mit mehreren 100.000 Mitarbeitern reichen, so unterschiedlich sind auch „die“ internationalen NRO, die von einer örtlichen ehrenamtlichen Eine-Welt-Gruppe mit Partnerschaft in einem Entwicklungsland über eine Organisation wie Enfants d'Asie mit wenigen Angestellten mit einem Jahresetat von rund 1,7 Millionen Euro bis zur internationalen Nothilfeorganisation wie Médecins Sans Frontières, die über 5.000 Mitarbeiter und einen Jahresetat von mehreren 100 Millionen Euro hat, reichen. „Allein in Deutschland gibt es Hunderte von Organisationen und Tausende von lokalen Initiativen, die sich als NGOs oder Teile von ihnen verstehen“ (Nuscheler 2005:555). Deshalb kann den NRO genauso wenig wie den Unternehmen oder den Staaten ein homogener Akteurscharakter zugesprochen werden. Diffusen kollektiven Akteurscharakter für die Weltpolitik haben sie dagegen, weil sie durch ihr Geld, soziales Kapital und Aktivitäten die Möglichkeit haben, Einfluss auf die Weltpolitik zu nehmen.

Weil sich nahezu jede Gruppe von Aktivisten, die sich z.B. für die Belange der Entwicklungsländer einsetzt oder die Globalisierungsstrategie von Großunternehmen anprangert, NRO nennt und es keine allgemeingültigen, erst recht keine globalen objektiven Standards gibt, ist die Zahl nicht zu überblicken. Die Akkreditierung bei den VN stellt wohl erst die höchste Adellung für eine NRO dar, weshalb dieses Kriterium kaum angelegt werden kann. Das *Yearbook of International Organizations* der Union of International Associations weist für das Jahr 1950 nicht ganz 1.000 international tätige NRO aus. Im Jahr 2000 sollen es gemäß dieser Quelle nahezu 6.000 gewesen sein. Aussagekraft haben diese Zahlen vor allem wegen der starken Zunahme an Organisationen, die sich Anfang der 1980er Jahre mit einem Sprung von knapp 2.500 auf 5.000 ereignet hat.

### **1.3.3 Typologierungsversuche des heterogenen Phänomens**

Das angesprochene Definitionsproblem, bei dem sogar der Begriff selbst umstritten ist (vgl. Walk et al. 1997:14), schlägt sich auch in den Versuchen nieder, NRO zu typologisieren. Solche Versuche wurden vielfach unternommen, so z.B. von Willets u.a. (1996), der ein Kontinuum der internationalen Organisationen erstellt, bei dem sich auf der einen Seite zwischenstaatliche Organisationen, wie die NATO, in der Mitte Staaten und am anderen Ende Nichtregie-

rungsorganisationen befinden. Damit können NRO unter anderen Akteuren der internationalen Beziehungen verortet werden. Für die empirische NRO-Forschung ist allerdings vor allem eine Typologie notwendig, die zur Binnendifferenzierung des diffusen Phänomens beiträgt.

Ein mögliches Kriterium wäre die Unterscheidung nach Organisationsziel, also z.B. die Frage, ob es sich um eine „Lobby-NRO“ handelt, deren Ziel in *agenda-setting* und *advocacy* besteht, oder eher um eine „Projekt-NRO“, die sich eher mit der Umsetzung konkreter Maßnahmen befasst. Die Lobby-NRO versucht durch das Schaffen von Netzwerken mit den politischen Entscheidungsträgern, ebenso wie über die Mobilisierung der öffentlichen Meinung, Einfluss auf die Entscheidungsträger in der Politik zu nehmen. Das geschieht nicht im Eigeninteresse, wenn man den NRO-Begriff im engeren Sinne fasst, sondern im Interesse einer „guten Sache“, eines „höheren Zieles“, also im Interesse des Organisationszieles. Solche „höheren Ziele“ sind z.B. die Einhaltung der Menschenrechte, der Schutz der Umwelt, die Bekämpfung der Korruption oder die Gestaltung einer gerechten Globalisierung. Dabei muss aber bemerkt werden, dass es mit zunehmender Professionalisierung, die von einigen Autoren auch als Unterscheidungsmerkmal angeführt wird (vgl. z.B. Clarke 1998:36), immer mehr auch um den Erhalt bzw. den Ausbau des Tätigkeitsfeldes geht, um das Sichern von „Marktanteilen“ und Arbeitsplätzen (vgl. z.B. Nuscheler 2005:467), und dass entsprechend das „höhere Ziel“ dann schon einmal in den Hintergrund treten kann und einem organisationsinhärenten Eigeninteresse weicht.

Die Berichte von Organisationen, wie Amnesty International, Greenpeace, Attac, Transparency International genießen eine hohe gesellschaftliche Akzeptanz und werden daher gerne von politischen Entscheidungsträgern als Entscheidungsgrundlage genommen oder als Legitimation von Argumenten gegenüber dem politischen Gegner zitiert. Lobby-NRO mittlerer Größe haben innerhalb der angesprochenen Großgebiete einen speziellen Bereich, für den sie sich einsetzen, z.B. gegen Kinderarbeit im Bereich der Menschenrechte, für Artenschutz im Bereich Naturschutz etc.

Ein anderes Organisationsziel kann die direkte Durchführung von Projekten sein, wie z.B. die Aufforstung des Regenwaldes oder der Bau eines Gemeindebrunnens, die eine große Zahl von NRO-Mitarbeitern beschäftigen. Besonders im Bereich der Nothilfe und Entwicklungshilfe finden sich Organisationen, deren Ziel die praktische Projektarbeit und Hilfeleistung ist.

Eine Unterscheidung in Tätigkeitsprofile, wie Lobby-Arbeit und Projekt-Arbeit, mag unter analytischen Gesichtspunkten ein sinnvolles Kriterium zur Typologisierung von NRO sein.

Allerdings ist festzustellen, dass viele Organisationen beide Ziele verfolgen, da sie ja durchaus komplementär sein können. So wollen Organisationen wie die Deutsche Welt Hunger Hilfe das Organisationsziel „Bekämpfung des Hungers“ erreichen, indem sie einerseits in den betroffenen Ländern Projektarbeit leisten und andererseits in den Ländern des Nordens z.B. eine Sensibilisierungskampagne durchführen. Die meisten großen NRO haben ein sehr breites Tätigkeitsspektrum, das sich zum Teil im Laufe ihrer Geschichte stark verändert hat. Die Entwicklung der Tätigkeits- und Kompetenzfelder von NRO ist erstaunlich. So haben sich ehemals nur in Deutschland tätige soziale Verbände, wie der Arbeiter Samariter Bund, der 1888 mit dem Ziel der Sozialfürsorge für Industriearbeiter gegründet wurde, zur internationalen NRO gewandelt, die heute humanitäre Hilfe, Nothilfe, Wiederaufbau und Entwicklungsarbeit leisten.

Neben dem Organisationsziel könnten auch Größe und Aktionsradius von NRO ein sinnvolles Typologisierungskriterium sein. Eine solche Typologie findet sich beispielsweise bei Cohen (2004:3), der, vornehmlich bezogen auf französische NRO, die Unterscheidung zwischen den Riesen, den Aktiven und den Mini-NRO trifft. Diese Unterteilung in drei Typen könnte so interpretiert werden: Einmal gibt es die kleinen Initiativen, die in einem Verein von relativ wenigen Leuten organisiert sind und über einen überschaubaren Finanzrahmen verfügen. Diese Organisationen unterstützen ein einzelnes Projekt in einem Land oder setzen sich für ein sehr konkretes und eingegrenztes Problemfeld ein. Diese Art von Organisation könnte auch „bilaterale NRO“ genannt werden. Ihr Auftauchen und ihre Handlungslogik wird in der wissenschaftlichen Literatur am ehesten von der „Bewegungsforschung“ erfasst (vgl. Olejniczak 2008:319). Ein zweiter Typus von Organisation könnte sich dadurch auszeichnen, auf der einen Seite noch klar einem Herkunfts- bzw. Heimatland zugeordnet werden zu können und von dort aus auf der anderen Seite in einer Vielzahl von Ländern mit Projekten und Aktionen tätig zu sein. Diese Art von Organisation könnte man als „internationale NRO“ bezeichnen. Als dritter Typus blieben noch die Großorganisationen zu nennen, die von ihrem Selbstverständnis her keinem Heimatland mehr wirklich zuzuordnen sind, sondern viele Basisbüros haben und in der ganzen Welt agieren. Diesen Typus könnte man „multinationale NRO“ nennen. Topçu (1999:19ff) benutzt das Kriterium der Einbindung in Netzwerke zur Typologisierung und macht den Unterschied zwischen „Organisationsfamilien“, die aus einem Netzwerk von Basisbüros bestehen, nationalen (zivilgesellschaftlichen) Organisationen und „Regierungs-NRO“.

Das heterogene Phänomen NRO lässt es für ein sinnvolles Forschungsprojekt nicht zu, alle unter den Catch-all-Begriff NRO fallende Typen erfassen zu wollen. Nahezu jedes Forschungs-

projekt definiert den Begriff anders, um entsprechend Typen zu bilden und eine Ordnung in den Wirrwarr von Begriffen zu bringen. Die Frage der vorliegenden Untersuchung, nämlich die nach dem Verhältnis zwischen NRO und Staat, die Frage nach den Gouvernanzstrukturen zwischen beiden Akteuren, ist aber für alle beschriebenen Typen von NRO bedeutsam.

Die als Ergebnis der vorliegenden Studie erfolgende Einordnung von NRO nach dem Grad ihrer Autonomie auf der einen Seite und Integration in staatliches Handeln auf der anderen Seite, ist kein gänzlich neuer Versuch. Martens (2002:40) z.B. fasst die bisherigen Versuche in den Typen „genuine NGOs“ und „NGO-Abweichler“ zusammen. Dabei werden internationale Interessenorganisationen und transnationale soziale Bewegungsorganisationen als genuine NRO angesehen, Abweichler werden als GONGOS und QUANGOS bezeichnet. Diese Kunstwörter stehen für *governmental organised NGOs* und quasi-NGOs (vgl. Nuscheler 2005:560/567). Darin wird das allgemeine Dilemma beschrieben, in dem sich NRO befinden, wenn sie sich auf Kooperation mit staatlichen Institutionen einlassen. Allerdings wird bei dieser Typologie keine qualitative Aussage über die Logiken der Kooperation gemacht.

Diese Logiken bei größeren internationalen und multinationalen Organisationen, die alle im Bereich humanitärer Hilfe, Wiederaufbau und Entwicklungszusammenarbeit tätig sind und deshalb tendenziell dem Typ „Projekt-NRO“ zuzuordnen sind, ausfindig zu machen, ist das Ziel der vorliegenden Untersuchung. Damit soll ein Beitrag zur Typologiedebatte geleistet werden.

### **1.3.4 „Hilfsorganisation“ als Analysekonzept**

Es dürfte deutlich geworden sein, dass der schlichte Begriff NRO kaum tauglich ist, als Rahmen für eine empirische Untersuchung zu dienen. Dafür ist er zu allgemein und lässt mit seinem Kontext zuviel Interpretationsspielraum. Daher muss ein Analysekonzept formuliert werden, welches die Begrifflichkeit NRO für die vorliegende Untersuchung eindeutig abgrenzt. Dabei wird von folgenden Prämissen ausgegangen:

Zunächst einmal muss eine Einordnung hinsichtlich des groben Tätigkeitsfeldes erfolgen, um sicher zu gehen, dass man sich in einem abgegrenzten Politikfeld bewegt. Hier wird durch den Forschungskontext das breite Feld „Hilfe“ festgelegt. Das erste und wichtigste Auswahlkriterium in der Frage, ob eine Organisation in den Forschungsrahmen passt, ist also das Politik- und Tätigkeitsfeld. Dabei erscheint es sinnvoll zu sein, entsprechend der Kontinuumsthese (vgl. Götze 1999), keine strikte Trennlinie zwischen Not- und Entwicklungshilfe zu sehen, da beide

eng miteinander verbunden sind, ineinander greifen und sich in der Praxis der Unterschied sowieso häufig nicht finden lässt. Auch die Trennung in Entwicklungshilfe als politische Hilfe und humanitäre Hilfe als unpolitische Hilfe wird hier nicht aufrechterhalten. Entsprechend dem Kohärenzansatz (vgl. Henzschel 2006:150) wird Hilfe als politischer Akt verstanden, weshalb im Weiteren der Begriff „Hilfepolitik“ gewählt wird, wenn es um das gestaltende Element geht und „Auslandshilfe“, wenn es um das operative Element geht.

Für die Einordnung der Organisationen nach ihrem Verhältnis zum Staat ist es notwendig, sich zunächst von den häufig verwendeten Begriffskategorien der „Nichtregierungsorganisation“ und „Regierungsorganisation“ zu lösen. Eine Unterteilung, die auf der einen Seite „staatliche Strukturen“ (Henzschel 2006:240ff) sieht und auf der anderen Seite „nichtstaatliche Strukturen“ (Henzschel 2006:257ff), würde beim hier vorliegenden Forschungsinteresse den Blick voreingenommen verstellen. Tendenzen der staatlichen Vereinnahmung von Organisationen könnten ebenso wenig herausgearbeitet werden, wie Distanzbestrebungen. **Aus diesem Grund wird für die vorliegende Studie nur die Kategorie „humanitäre Hilfsorganisationen“ (sprachlich treffender wäre wohl „Hilfeorganisationen“) verwendet.**

Auf der Basis dieser Prämissen wird im folgenden Kapitel die theoretische Grundlage für die empirische Studie gelegt. Dabei wird zu Anfang auf die bisherige NRO-Forschung Bezug genommen und der Forschungsstand dargestellt, welcher der Ausgangspunkt dieser Untersuchung ist.



## 2. Theoretische Voraussetzungen und Forschungsmethodik

In diesem Kapitel werden die für den Forschungsprozess notwendigen theoretischen Voraussetzungen bedacht. Das bedeutet eine Bestandsaufnahme zum Stand der Forschung sowie Ausführungen zum Wissenschaftsverständnis. Außerdem erfolgt eine Auseinandersetzung mit dem Forschungsgegenstand „Gouvernanzstrukturen“, was zu einem dem Forschungsinteresse angepassten Modell führt. Dieses wird spezifiziert, indem drei mögliche Ausprägungen in Form von Idealtypen konstruiert werden, die erlauben, den Forschungsgegenstand komplexitätsreduziert darzustellen. Nachdem begründet ist, weshalb ein qualitatives Forschungsdesign gewählt wurde, sind die Forschungsannahmen zu formulieren. Es folgt die Operationalisierung des Modells und eine Erläuterung zur Datenerhebung. Schließlich wird dargelegt, auf welchem Wege mit dem beschriebenen Forschungsdesign Erkenntnisgewinne erzielt werden.

### 2.1 Zum Stand der Forschung

Mit dem scheinbaren Aufstieg der NRO zum Global Player haben sich auch die Sozialwissenschaften mit diesem Thema eingehender beschäftigt. Seit Beginn der 1980er Jahre hat es eine fast unübersehbare Zahl an Studien zu Themen der NRO allgemein gegeben. Eine ganze Reihe von Texten hat sich der Frage gewidmet, welchen Platz NRO im Machtgefüge der internationalen Beziehungen einnehmen, so z.B. Schrader (2000), der fragt, ob NRO in der internationalen Politik eine neue Weltmacht darstellen. Immer wieder wird auch mehr oder weniger die Frage aufgeworfen, welcher Zusammenhang zwischen staatlichen und privaten Akteuren auf der internationalen Bühne besteht. Die Bandbreite solcher Schriften reichen von der Zusammenstellung von Vorträgen wissenschaftlicher Symposien, wie die Sinclair-Haus-Gespräche 2003, deren Thema lautete *Jenseits des Staates? „Außenpolitik“ durch Unternehmen und NGOs*, bis hin zu Habilitationsschriften, die den entwicklungspolitischen Beitrag von Nichtregierungsorganisationen untersuchen, wie die Arbeit von Kuhn (2005), *Entwicklungspolitik zwischen Markt und Staat – Möglichkeiten und Grenzen zivilgesellschaftlicher Organisationen*, um nur wenige Beiträge zu nennen.

Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass zwei Thesen zur Rolle der NRO in der Gestaltung der Weltpolitik konkurrieren. Die eine sieht in diesen Organisationen den Ausdruck der demokra-

tischen Globalisierung von unten. Zivilgesellschaft wird als Ausdruck einer Weltbürgerschaft begriffen, die über das Mittel NRO weltpolitisch handlungsfähig werden kann. Im Zusammenhang mit dem breiteren Akteursspektrum, das die internationale Bühne bestimmt, und der damit verbundenen scheinbar abnehmenden Steuerungsfähigkeit staatlicher Macht findet man den Begriff „Global Governance“. Die 1991 ins Leben gerufene Kommission für Global Governance nennt das „Entstehen einer globalen Zivilgesellschaft“ den „Ausdruck der gewachsenen Fähigkeit und Bereitschaft der Menschen, ihr Leben selbst zu gestalten“ (Stiftung Entwicklung und Frieden 1995:369, zit. n. Klein et al. 2005:19). Die These der wachsenden Bedeutung der internationalen Zivilgesellschaft und, damit einhergehend, einer Art „NGOisierung“ der Weltpolitik wird beispielsweise bei Messner (1996:34), bei Messner/Nuscheler (1996) oder bei Habermas (1998b) und Sakamoto (1997) formuliert. Sie ist auch in zahlreichen Studien aus dem angelsächsischen Raum oder in Analysen entwicklungspolitischer Geber- und Durchführungsorganisationen zu finden (vgl. Kuhn 2005:14-23). Den Vertretern dieser These und den entsprechenden Studien wird häufig vorgeworfen, NRO, ihre Funktion und ihr Wirken unkritisch und romantisierend zu betrachten, eher einer normativ geprägten Diskussion zu erliegen (exemplarisch Kuhn 2005:23, zusammenfassend Nuscheler 2001:6). Das habe, so Martens (2002:44-45), vor allem auch damit zu tun, dass die sozialwissenschaftliche NRO-Forschung noch am Anfang stehe. Außerdem läsen sich

„viele Arbeiten zu NGOs als ausschließliche 'Erfolgsgeschichten' über NGO-Einfluss auf Regierungsvertreter und Gelingen von selbstinitiierten Projekten. Dies hängt sicherlich damit zusammen, dass ein Großteil der bisherigen Arbeiten zu NGOs von den NGOs selbst stammen, d.h. NGO-Aktivisten beschreiben 'ihre' NGO.“

Solche tendenziell einseitigen empirischen Beiträge haben den NRO zu einer großen Aufmerksamkeit verholfen und der These der eigenständigen internationalen Zivilgesellschaft Vorschub geleistet.

In zahlreichen Beiträgen zur Forschung über die internationale NRO-Szene wird die These der eigenständigen internationalen Zivilgesellschaft jedoch eher bezweifelt. Hirsch (2001:15) stellt die Frage,

„ob NGO tatsächlich im Gegensatz zum Staat stehende 'zivilgesellschaftliche' Organisationen oder eher Bestandteile eines politischen Herrschafts- und Regulationskomplexes sind, der in Gramscischer Tradition als 'erweiterter Staat' zu bezeichnen wäre.“

Manche Analysen gehen sogar soweit zu sagen, NRO seien lediglich „staatliche Erfüllungsgehilfen“ (Debiel/Sticht 2005:136) oder „Privater Arm der Geberstaaten“ (Ludermann 2001a:174). Der Zweifel dieser These an der Neuartigkeit und Eigenständigkeit der internationa-



len Zivilgesellschaft beruht auf dem Vorwurf eines staatstheoretischen Defizits, das mit dieser These einhergehen soll. So werde vielfach vergessen, welche Akteurskomplexität immer schon die Politik auch über die nationalen Grenzen hinaus bestimmt hat:

„Üblicherweise kranken Analysen zur Veränderung von Staat und Staatensystem und die daran anschließenden Einschätzungen der Rolle von NGO daran, dass diese an einem problematischen Idealbild staatlichen Handelns und staatlicher Souveränität gemessen werden, das so niemals der Realität entsprochen hat“ (Brand et al. 2001:8).

Mag die Akteurskomplexität in der internationalen Politik also nichts gänzlich Neues sein, so ist doch festzustellen, dass die Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure „als Dienstleister und Partner von staatlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren in den verschiedenen Bereichen der Entwicklungspolitik wissenschaftlich noch nicht genügend aufgearbeitet worden [ist]“ (Kuhn 2005:15). Auch den Vertretern der These, die im Rahmen von Governance-Theorien, z.B. von Beisheim (1997) und Brunnengräber (1998), formuliert wurden und die behaupten, NRO befänden sich in einer „Irrelevanzfalle“ (Messner 1996:11ff), wird vorgeworfen, verkürzt zu argumentieren. Staatlicher Steuerungsfähigkeit und institutionalisierten Entscheidungsprozessen sowie Sanktionsmöglichkeiten würde eine zu große Bedeutung eingeräumt. In der Folge würden die Potenziale zivilgesellschaftlicher Akteure unterschätzt (vgl. Kuhn 2005:23).

Die Tatsache, dass in der sozialwissenschaftlichen Diskussion so sehr unterschiedliche Einschätzungen über die Leistungspotenziale von NRO und das Zusammenspiel von Staat und Zivilgesellschaft in der internationalen Politik vorherrschen, führt Zimmer (2002:13) auch auf das „eklatante Defizit an empirischer Forschung“ in diesem Bereich zurück. Auch Eberwein et al. (2001:812) stellen fest, dass „bislang kaum empirisch gesicherte Strukturdaten zur Verfügung [stehen].“ So bleibt die Literatur, insgesamt betrachtet, ein eher „unübersichtliches Gelände“, wie Ludermann (2001b:19) befindet. Auch Erdmann (2007:311) stellt fest, dass systematische wissenschaftliche Analysen fehlen, die eine genauere Bewertung der Wirkung von NRO für die Außenpolitik erlauben würden. Weiterreichende Theoriebildung und strenge empirische Untersuchung bleibt also bislang eher die Ausnahme.

Wichtige Schritte zur Theoriebildung im Verhältnis von Staat und NRO gehen z.B. die Arbeit von Köß (1998), in welcher die Zusammenarbeit zwischen BMZ und deutschen NRO auf ihre Wirksamkeit überprüft wird, oder der Beitrag von Lahusen (2002), der die Abhängigkeitsstrukturen von NRO problematisiert. Im Aufsatz von Cohen (2004) wird ein Modell für das Verhältnis von Staat und NRO in Frankreich konstruiert. Er sieht einen Zusammenhang zwischen Größe der Organisation und politischer Eigenständigkeit gegeben. Reinhardt (2002) spitzt die

Frage der Rolle von humanitären NRO zu und beschreibt sie im Spannungsfeld zwischen Zivilgesellschaft und Regierungsinstrument. Auch Böll (1991) hat bereits die Problematik international tätiger Hilfsorganisationen in der Frage „Komplementarität oder Konkurrenz“ zu staatlichen Stellen gesehen.

Der Blick in die Literatur zum Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft im Bereich der humanitären Hilfe zeigt zunächst einmal, dass die Erforschung des Politikfeldes „humanitäre Hilfe“ an sich in Deutschland tendenziell noch am Anfang steht (vgl. Hentschel 2006:31). Einige Studien (u.a. Gebauer 2007) untersuchen die Frage von Hilfeleistung und politischer Instrumentalisierung humanitärer Hilfsorganisationen. Das sicherlich umfassendste Gesamtforschungsprojekt des Politikfeldes humanitäre Hilfe im deutschen Sprachraum und in diesem Rahmen auch die Thematik des Verhältnisses von staatlichen und privaten Akteuren aufgreifend, wurde im Rahmen einer Forschungsgruppe um Eberwein seit den späten 1990er Jahren durchgeführt (vgl. Hentschel 2006:35). In diesem Rahmen wurden wichtige konzeptionelle Überlegungen zum zivilgesellschaftlichen Charakter von humanitären Hilfsorganisationen angestellt, allen voran von Eberwein (1997) und Götze (1998), die der Frage nachgehen, ob das größere Engagement staatlicher Akteure bei gleichzeitiger Zunahme privater Akteure im humanitären Bereich nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes Ausdruck einer „Verstaatlichung“ oder einer „Vergesellschaftung“ der humanitären Hilfe sind. Dabei wurden vor dem Hintergrund der Legitimationsfrage die Kommunikations- und Interaktionsprozesse zwischen Staat und Hilfsorganisationen thematisiert. Auch hier wird bemängelt, dass es

„bisher erst wenige empirische Untersuchungen zu der Natur des Verhältnisses zwischen Staat und Zivilgesellschaft [gibt]. Dementsprechend gibt es auch keine Vorarbeiten, zu der Entwicklung von Indikatoren, die dieses Verhältnis meßbar machen“ (Götze 1998:20).

Zur Frage nationaler Modelle im Verhältnis von Staat und humanitären NRO hat Chartrand (2002) eine empirische Untersuchung im Fall Schwedens vorgenommen und festgestellt, dass die gezielten institutionellen Synergien der Kooperation von Staat und NGO den Unabhängigkeitsanspruch der NRO unterminieren (vgl. Chartrand 2002:22). Welche Ziele Geberstaaten mit der „Politik der humanitären Hilfe“ möglicherweise verfolgen, und wie der jeweilige Konzeptionsrahmen einer solchen Instrumentalisierung aussieht, hat Block (2002) untersucht.

#### *Forschungsdefizite und Anknüpfungspunkte*

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass bei der Betrachtung des Forschungsstandes drei hauptsächliche Defizite zu Tage treten. Erstens: Empiriedefizit. Die meisten Analysen

haben hypothesenhaften Charakter und sind kaum auf einer tiefgründigen empirischen Grundlage erstellt worden. Zweitens: einseitige Perspektive. Häufig wird die Analyse zu sehr aus der Perspektive einer der beiden Akteursseiten, Staat oder Zivilgesellschaft, vorgenommen. Während zwar häufig aus dem Blickwinkel der NRO das zivilgesellschaftliche Akteursspektrum in seiner großen Breite behandelt wird, bleiben doch zufriedenstellende konzeptualisierte Aussagen über die Heterogenität dessen, was allgemein unter NRO verstanden wird, die Ausnahme. Drittens: mangelnde international vergleichende Perspektive. Die Auseinandersetzung mit dem Forschungsgegenstand ist von mangelndem internationalen Vergleich zwischen Staaten in ihrem Verhältnis zu „ihren“ globalisierten zivilgesellschaftlichen Akteuren gekennzeichnet.

Die vorliegende Untersuchung möchte hier anknüpfen und einen Beitrag dazu leisten, die Forschungslücke in diesen Bereichen zu schließen, und die Schwachpunkte anderer Studien möglichst zu vermeiden. Daher war es für die Studie von besonderer Bedeutung, eigene Daten im Feld zu erheben und damit eine fundierte empirische Ausgangssituation zu schaffen. Gleichzeitig war es wichtig, die Erhebung von einer teilnehmenden neutralen Position aus zu unternehmen, um nicht Gefahr zu laufen, zu sehr die bei vielen Studien bemängelte „Eigenansicht“ der Hilfsorganisationen einzunehmen. Und schließlich wurde darauf geachtet, mehrere Staaten in den Blick zu nehmen, um Erkenntnisse darüber zu gewinnen, wie verschiedene Staaten mit der Internationalisierung der Zivilgesellschaft umgehen und diese in Vergleich zu setzen.

Bei der Erarbeitung des theoretischen Konzeptes wurden einzelne Elemente der genannten Studien zur Grundlage genommen. So liegt der theoretische Ausgangspunkt des Modells der vorliegenden Untersuchung bei den Governance-Theorien unter Zuhilfenahme der These des „erweiterten Staates“, anknüpfend an Hirsch (2001:15). Allerdings soll der Kritik mangelnder Weitsicht bei der Bandbreite des Aktionsradius von NRO Rechnung getragen werden. Dazu wurden, anknüpfend an die „Verstaatlichungs-“, „Komplementaritäts-“, und „Vergesellschaftung-“ Thesen bei Eberwein (1997:12-13), eigene Idealtypen entworfen. Zudem sollen ein solides empirisches Fundament und der internationale Vergleich dazu beitragen, die Forschung auf dem Feld der staatlich-zivilgesellschaftlichen Kooperation weiter voranzutreiben.

## **2.2 Wissenschaftstheoretische Grundlagen**

Sozialwissenschaftliche Studien befassen sich mit dem Zusammenleben von Menschen und den daraus resultierenden Konsequenzen. Für den Prozess der Untersuchung ist eine innere

Abgrenzung, z.B. zwischen politikwissenschaftlicher Forschung und soziologischer Forschung, nicht erforderlich. Obwohl sich das Forschungsfeld „humanitäre Hilfe“ „zu einem Teilbereich internationaler Politik entwickelt zu haben“ scheint (Topçu 1997:3), könnte im Fall der vorliegenden Untersuchung die disziplinäre Abgrenzung den Forschungsprozess eher behindern. Unter Umständen würden extradisziplinäre Aspekte ausgeblendet, da das Forschungsinteresse in einem internationalen Kontext liegt, in welchem das Politische, also das soziale Handeln, das die gesamtgesellschaftlich verbindliche Entscheidungsfindung betrifft, und das Soziale, das gesellschaftliche Interaktionen im Allgemeinen betrifft, eng ineinander greifen. Mit diesem Problem muss die politikwissenschaftliche Disziplin „Internationale Beziehungen“ im Zeitalter der Globalisierung insgesamt umgehen, da ihr offensichtlich „zunehmend nicht nur ein disziplinärer Kern, sondern auch disziplinäre Grenzen abhanden kommen“ (Albert 2002:9). Innerhalb der vorliegenden Studie wird explizit die soziale Interaktion von Ländern, von Regierungen, von Gesellschaften oder von einzelnen Menschen eine Rolle spielen, um der Komplexität der Rahmenbedingungen des Gegenstandes gerecht zu werden. Insofern bewegt sich die Studie auf der Basis des methodologischen Individualismus, der das einzelne Individuum als unterste Untersuchungseinheit verwendet. Dabei sollte im Blick bleiben, dass es sich um eine Analyse von Außenpolitik handelt.

Die vorliegende Studie soll einen Beitrag zur Erforschung des Staates in der globalisierten Welt leisten. Bedeutsamer als die präzise Zuordnung zu einer Teildisziplin ist vielmehr, dass der sozialwissenschaftliche Forschungsprozess als solcher den Gütekriterien entspricht, die den Ergebnissen der Forschung Legitimität verleihen und sie für die praktische Anwendung nutzbar machen.

Die moderne Sozialwissenschaft stützt sich heute weitestgehend auf ein Wissenschaftsverständnis, das die theoriegeleitete empirische Forschung betont. Wissenschaftlichkeit charakterisiert sich zunächst einmal dadurch, dass Werturteile und subjektive Meinungen aus dem Begründungszusammenhang im Forschungsprozess ferngehalten werden.<sup>32</sup> Des Weiteren muss die Untersuchung durch einen theoretischen Unterbau gestützt werden, der das zu untersuchende Phänomen konzeptuell greifbar macht. Es wird also versucht, den zu untersuchenden Realitätsausschnitt in einem logischen Modell abzubilden. Auf der Basis dieses Unterbaus findet eine

---

32 Bekanntester Vertreter der strikten Werturteilsfreiheit ist Weber, der im sogenannten Werturteilsstreit die Auffassung vertrat, die persönliche Haltung des Forschers dürfe im Forschungsprozess im „Entdeckungszusammenhang“ und im „Verwendungszusammenhang“ eine Rolle spielen, nicht aber im „Begründungszusammenhang“. Letzterer sei der eigentliche Forschungsprozess, der nach Weber objektiven Kriterien unterliegen muss und nicht den Werturteilen des Forschers ausgesetzt sein darf. Der Wissenschaftler muss empirische Tatsachen und seine „als erfreulich oder unerfreulich beurteilende, in diesem Sinne: 'bewertende' Stellungnahme unbedingt auseinanderhalten“ (Weber 1988:500).

empirische Untersuchung statt, die intersubjektiv nachprüfbar und plausibel sein soll. Im Ergebnis wird eine komplexitätsreduzierende Modellbildung erreicht, die es erlaubt, über das Alltagswissen hinaus, die soziale Wirklichkeit besser zu verstehen.

Die hier vorliegende Untersuchung betont, von ihrem Erkenntnisinteresse her geleitet, verstehend-deskriptive Methoden. So soll herausgefunden werden, wie soziale Realität sich darstellt und zu begreifen ist. Dazu wird in diesem theoretischen Teil ein Konzept erstellt, mit welchem das zu untersuchende Objekt greifbar wird. Bei der Betrachtung und der Bewertung der Ergebnisse wird eine Interpretation vorgenommen. Der Erkenntnisgewinn der vorliegenden Untersuchung wird über den phänomenologisch-hermeneutischen Ansatz erstrebt. Im theoretischen Teil wird versucht, sich in beschreibender Weise dem Wesen des zu untersuchenden Gegenstandes zu nähern. Im empirischen Teil werden qualitative Methoden verwendet, um die Existenz der vermuteten Phänomene anhand der Interpretation der erhobenen Daten zu bestimmen. Bei der Auswertung der qualitativen Daten kommt die hermeneutische Methode zur Anwendung. Hermeneutik<sup>33</sup> ist, methodisch gesehen, die Lehre des wissenschaftlichen Interpretierens von Beobachtungen, wobei das Verstehen der Daten das eigentliche Erkenntnismittel ist (vgl. Kurt 2004:42). Damit das Verstehen als wissenschaftliche Methode nutzbar wird, muss im Forschungsprozess immer auch eine Reflexion über das Verstehen stattfinden: „Indem der Hermeneut sein eigenes Vorgehen mitreflektiert, macht er die Verfahren des Verstehens für sich und für andere nachvollziehbar und kritisierbar“ (Kurt 2004:45). Der zum Teil implizite Prozess des Verstehens muss also beschrieben und erklärt werden, damit von wissenschaftlichem Verstehen die Rede sein kann (vgl. Soeffner 1999:44). Diese Reflexion wird, außer im theoretischen Teil der Arbeit, auch untersuchungsbegleitend im empirischen Teil stattfinden.

Wenn man den hier gewählten Forschungsansatz einordnen möchte, so handelt es sich um eine Studie der Disziplin „Internationale Beziehungen“ unter der Anwendung der Methoden der Verstehenden Soziologie. Diese finden sich vor allem in der an Weber orientierten Bildung von Idealtypen (vgl. Kurt 2004:189) wieder, die für die Erforschung von Gouvernanzstrukturen konstruiert werden.

---

33 Hermeneutik (altgr. *hermēneuein* = „(Gedanken) ausdrücken“, „interpretieren“, „übersetzen“) wird als Wissenschaft und Kunst der Auslegung seit der Antike praktiziert. Die wissenschaftlich-philosophische Hermeneutik wird im 20. Jahrhundert vor allem u.a. durch Gadamer (1960) geprägt. Ricœur (1969) widmet sich der Frage, inwiefern die Textinterpretation generell auf humanwissenschaftlichen Erkenntnisgewinn übertragbar ist.

## 2.3 Zum Modell des „erweiterten Staates“

Nun wird es darum gehen, ein Modell zu entwickeln, mit welchem der Untersuchungsgegenstand „Gouvernanzstrukturen zwischen humanitären Hilfsorganisationen und Staat“ dargestellt werden und damit theoretisch begreifbar gemacht wird. In einem ersten Schritt wird der Ursprung des Konzeptes „erweiterter Staat“ erläutert. Anschließend wird dargestellt, wie dieses Konzept für den Forschungskontext der vorliegenden Studie nutzbar gemacht wird. Schließlich werden Typen der Ausgestaltung des Konzeptes entworfen, die als Idealtypen für die Untersuchung dienen.

### 2.3.1 Der „erweiterte Staat“ bei Gramsci

Das Konzept des „erweiterten Staates“ wurde ursprünglich von Gramsci (1986) in seinem Hauptwerk, den *Gefängnisheften*, entwickelt. Hierin erarbeitet er u.a. eine Hegemonietheorie, nach der Herrschaft im Staat nicht allein über Dominanz des Apparates, die potenziell gewaltsam ist, erreicht werden kann. Nach Gramscis Hegemonietheorie erreicht die herrschende Gruppe nur Hegemonie, wenn ihre Interessen von einem gesellschaftlichen Konsens getragen werden. Zwang und Konsens sind danach nicht zu trennen. Die politische Gesellschaft, der Institutionenapparat, beschreibt den Bereich des Zwanges, während die private, wirtschaftliche und bürgerliche Gesellschaft den Bereich des Konsenses beschreibt.

Nach Gramsci ist eine Trennung von politischer Gesellschaft (*societa politica*) und Zivilgesellschaft (*societa civile*) nur als methodische Unterscheidung möglich. Realiter durchdringen sich beide so sehr, dass sie auch konzeptionell als Einheit und der Begriff „Staat“ erfasst werden müssen (vgl. Anderson 1979:18-19). Er beschreibt daher neben dem Staat im engeren Sinne, der den Macht- und Verwaltungsapparat umfasst, alle Felder außerhalb dieses Apparates, in denen ebenfalls um gesellschaftliche Führung und Macht gerungen wird, als „erweiterten Staat“ oder „integralen Staat“ (*stato integrale*) (vgl. Candeias 2007:23). Diese Gesamtheit an staatlichen, verbandlichen und religiösen Einrichtungen konstituieren die Gesellschaftswelt innerhalb eines Staates, die zum Erhalt seiner Stabilität notwendig ist, weil in privaten Institutionen, wie Vereinen, der Konsens der Beherrschten organisiert wird. Hier entstehen Alltagspraktiken, die als „normal“ bezeichnet werden und die Basis für Hegemonie bilden. Zivilgesellschaft bildet also das Fundament des Regierungsapparates und verschmilzt mit diesem zum erweiterten Staat.

Gramsci, der seine praktische Philosophie auf die Verhältnisse innerhalb des Nationalstaates bezog, argumentierte, dass die besitzende Klasse in der kapitalistischen Gesellschaft ihre Hegemonie dadurch erhalten kann, dass sie Forderungen von Gewerkschaften und arbeitnehmerfreundlichen Parteien Rechnung trägt. Während Gramsci mit Hilfe dieses staatstheoretischen Konzeptes versuchte, den Niedergang der sozialistischen Revolution in Westeuropa und ihren Erfolg in Russland zu erklären, forderte er die revolutionären Parteien auf, die „kulturelle Hegemonie“ zu gewinnen, indem die marxistische Philosophie in das Alltagsbewusstsein der Bürger übersetzt würde. Gemäß seiner Theorie entscheidet die „Klassenhegemonie“ innerhalb des erweiterten Staates in der konkreten historischen Situation über die Herrschaftsform (vgl. Borg 2001).

Trotz der engen Verbindung zwischen Gramscis Theorie und der marxistischen Philosophie haben seine Gedanken Eingang in vielerlei Bereiche der Staatsforschung gefunden. Seine Hegemonietheorie kann frei von sozialistischer Ideologie als erkenntnisleitendes Motiv auf die Fragen der politisch-kulturellen Organisationsweisen der Gesellschaft angewendet werden (vgl. Kramer 1975:25). Das gilt auch für die Verwendung des Konzeptes in der vorliegenden Studie. Als „Steinbruch“ hat Gramsci in vielerlei Hinsicht schon Eingang in die Theorien der internationalen Beziehungen gefunden. Beispielweise versuchen die Ansätze der internationalen politischen Ökonomie, soziale Kräfte als Triebfedern internationaler Hegemoniebildungsprozesse zu betrachten:

„Das Handeln sozialer Kräfte vermittelt sich zwar über das von Staaten, geht aber weder in diesem auf noch wird es lediglich durch diese gebündelt (wie z.B. im Neorealismus). Zum einen wird der Staat nicht als souverän handelnde Einheit, sondern in Anlehnung an Gramscis Begriff des 'erweiterten Staates' als 'state/society complex' gefasst, dessen strategische Orientierung und Handlungsfähigkeit nach außen wesentlich von den in seinem Innern herrschenden Kräfteverhältnissen und gesellschaftlichen Widersprüchen abhängt“ (Borg 2001).

Da sozialen Kräften transnationale Handlungskompetenz zugesprochen wird, wird danach auch die internationale Ebene als „Kampfplatz“ um Hegemonie angesehen. Die Diskussion um die globale Hegemonie von Kapitaleliten soll an dieser Stelle nicht fortgesetzt werden. Vielmehr soll es hier darum gehen, sich von einigen Aspekten des Konzeptes zu lösen und seinen Kern zu nutzen, um ihn im Hinblick auf das Forschungsvorhaben neu zu formulieren.

### 2.3.2 Ein Konzept für außenpolitische Gouvernanzmuster

Nun soll das Konzept „erweiterter Staat“, das bei der ursprünglichen Bedeutung des von Gramsci eingeführten Begriffs ansetzt, für den Zweck der vorliegenden Untersuchung formuliert und so als Modell für außenpolitische Gouvernanzmuster im Verhältnis zwischen Regierungen und Hilfsorganisationen nutzbar gemacht werden.

„Staat“ ist ein soziales Konstrukt, das je nach Blickwinkel und Betrachtungsinteresse sehr unterschiedliche Gestalt annehmen kann. Im nationalen Kontext wird mit „Staat“ allgemein der Herrschaftsapparat bezeichnet. Zu ihm gehören die politisch-administrativen Strukturen, die das geordnete Zusammenleben einer Gesellschaft ermöglichen. Das sind vor allen Dingen die politischen Institutionen und die Verwaltung. Es ist „das Öffentliche“, welches sich von „dem Privaten“ unterscheidet. Der Staat erhebt Steuern, schafft allgemeingültige Regeln und setzt sie durch. Die Polizei, das Militär, die Steuerbehörden und das Justizwesen werden generell damit assoziiert. Staat charakterisiert sich nach Weber als Herrschaftsverband, der innerhalb eines Gebietes die legitime physische Gewalt als Mittel der Herrschaft auszuüben versucht, wobei die Herrschaftsmittel in seiner institutionellen Hand liegen und getrennt sind vom persönlichen Besitz der ausführenden Funktionäre (vgl. Weber 1992:13).

Im internationalen Kontext werden die Begriffe „Staat“ und „Nation“ häufig synonym verwendet. Ein Staat kann im klassischen völkerrechtlichen Verwendungskontext des Begriffes nach Jellineks *Allgemeiner Staatslehre* (1900) dann als existierend bezeichnet werden, wenn sich Menschen (Staatsvolk), die auf einem bestimmten Territorium (Staatsgebiet) zusammenleben mit einer Autorität (Staatsgewalt) versehen und sich selbst als Staat bezeichnen. Außerdem lässt die Tatsache, dass ein Staat von anderen Staaten, von der Staatengemeinschaft, als ein solcher anerkannt wird, darauf schließen, dass er Staat im Sinne des Völkerrechts ist, wobei die Anerkennung nach herrschender Meinung kein zwingend konstitutives Element ist (vgl. Hailbronner 2004:201)

<sup>34</sup>. „Staat“-Sein geht auch meist, wenn auch nicht zwingend, mit der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu den anerkennenden Staaten sowie mit der Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen einher. Gegenüber seiner Umwelt, die aus Staaten besteht, manifestiert sich ein Staat klassischerweise über seine Regierung, die Außenbeziehungen pflegt und Außenpolitik macht. Es ist jene exekutive Regierungsgewalt, die, bestehend aus Institutionen, wie Ministerien und Minis-

---

<sup>34</sup> Während man früher davon ausging, dass zur Staatlichkeit zwingend eine Anerkennung durch die Staatengemeinschaft erfolgt sein muss – was als konstitutive Theorie bezeichnet wird – wird heute eher die deklaratorische Theorie vertreten, wonach allein die Proklamation als ausreichend betrachtet wird, um Staatlichkeit zu verkörpern (vgl. Hailbronner 2004:201).



tern, nach innen die Staatsgewalt ausübt und auch nach außen in Erscheinung tritt. Die Außen- darstellung und Außenkontakte werden vor allem durch das Außenministerium und die zugehö- rige Struktur von Botschaften und Konsulaten gewährleistet (vgl. Hailbronner 2004:169). Die Außenpolitik liegt üblicherweise in der alleinigen Kompetenz der Zentralregierung eines Staates. So sieht es für die Bundesrepublik Deutschland das Grundgesetz in Artikel 32 (1) vor. Für den zentralistisch verfassten französischen Staat ist es selbstverständlich, dass die staatlichen Außen- beziehungen von der Regierung unter Führung des Staatspräsidenten (*domaine réservé*) wahrge- nommen werden. Auch die italienische Verfassung (Art. 5, 80, 87) sieht vor, dass nach dem Prin- zip der einen und unteilbaren Republik Außenbeziehungen Angelegenheit des Zentralstaates sind. Ein solches Bild der klaren Trennung von Staat und Gesellschaft, mit dem Staat als Spitze und Kontrollzentrum der Gesellschaft, wie es von der klassischen Staatstheorie gezeichnet wurde, lässt sich nicht aufrecht erhalten (vgl. Mayntz 1987:40).

Spätestens im Zuge der Globalisierung hat sich eine Internationalisierung des Staates voll- zogen, die sich dadurch äußert, dass internationale Kontakte auf allen Ebenen bestehen und die die Wissenschaft gezwungen hat, Abschied von der Vorstellung eines hierarchisch agierenden, vollständig souveränen Staates zu nehmen (Ellwein 1987). Auch wenn es immer schon viele Kontakte und Verbindungen über die Staatsgrenzen hinaus gegeben haben mag, so ist die Zunahme und Institutionalisierung der transnationalen Stränge doch bemerkenswert:

„Die aktuellen Globalisierungsprozesse implizieren eine Vermehrung und Verdichtung grenzüber- schreitender Interaktionen, die fast alle Gesellschaften, Staaten, Organisationen, Akteursgruppen und Individuen – freilich mit unterschiedlichem Tiefgang – in ein komplexes System wechselseitiger Abhängigkeiten verwickeln“ (Messner 2000:91).

Heute haben fast alle Ebenen der Verwaltung irgendwelche festen Kontakte ins Ausland. Kaum eine Schule, die nicht Austauschprogramme mit Ländern, zum Teil auch außerhalb Euro- pas, hat. Firmen, Sportvereine etc. haben nicht nur die unmittelbar mit der Profession einherge- henden Kontakte zu ausländischen Counterparts, sondern es werden darüber hinaus auch Part- nerschaften und Netzwerke gepflegt. Deutsche Bundesländer und italienische Regionen haben längst eine Art eigener Außenpolitik (vgl. Palermo 2003:113). Eine Tendenz, die durch die euro- päische Union (Europa der Regionen) gefördert wird, die aber auch darüber hinaus reicht. Wenn- gleich sich französische Regionen dabei noch schwerer tun, ist auch hier der Trend eindeutig. Internationale Städtepartnerschaften und -kooperationen komplettieren das Bild des Staates, der auf allen Ebenen transnationale Verbindungen pflegt und diese zum integralen Teil seiner Außen- politik werden:

„Die Zahl der international tätigen Akteure wächst. Dabei handelt es sich nicht nur um substaatliche Einheiten wie etwa Bundesländer, auch Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften internationalisieren sich und ihre Arbeit. Das qualitative und quantitative Wachstum zivilgesellschaftlicher Akteure, die zum Teil im Rahmen grenzüberschreitender Netzwerke agieren, nimmt vermehrt und öffentlichen Einfluss auf die Politik der Staaten“ (Deile 2002:106).

So treten nach außen zunehmend unterschiedliche Akteure eines Landes neben den eigentlichen staatlichen Vertretern, und zum Teil auch gegen diese auf. Die „aktive Gesellschaft“ (Etzioni 1968) eines Landes bestimmt damit also immer mehr auch das weltpolitische Auftreten eines Landes, das Politikfeld „Außenpolitik“, mit.

Globalisierungsprozesse haben den nationalstaatlichen Raum durchlässiger gemacht (vgl. Walk et al. 1997:19). Czempiel (1993:105) beschreibt das unter Rückgriff auf Herz (1974) als einen Prozess der Emanzipation der Gesellschaft von ihrem politischen System, was gleichsam dem „Niedergang des Territorialstaates“ gleichkommt. Messner (1997:31) spricht von der „Entzauberung des Staates“ durch eine polyzentrische Gesellschaft. Diese Lesarten heißen nicht zwangsläufig, dass der Staat insgesamt an Bedeutung verliert. Unter den Bedingungen der Globalisierung kann der Staat im engeren Sinne eines liberal-demokratisch verfassten Landes mit hochkomplexer moderner Gesellschaft die Vielfalt an Außenbeziehungen nicht mehr alleine wahrnehmen. Er ist auf die institutionalisierten transnationalen Verbindungen der Gesellschaft angewiesen und wird, so Czempiel (1993:119), als „Ordnungseinheit“ weiter existieren. Staaten werden immer stärker als „herrschaftlich geordnete Gesellschaften“ (ebd.) auftreten. Habermas (1998a) nennt das Gefüge aus herkömmlichen Institutionen und handlungsfähigen gesellschaftlichen Akteuren die „postnationale Konstellation“.

Die veränderte Natur des Staates zeigt sich daran, dass, obwohl institutionelle transnationale Kontakte unterhalb der Regierung ebenso wie grenzüberschreitende zivilgesellschaftliche Verbindungen zum strukturellen Merkmal der internationalen Beziehungen geworden sind, das nationale Label allgegenwärtig bleibt. Walk et al. (1997:19) verwenden in diesem Zusammenhang den Begriff der „Arena“, womit der Handlungshorizont umschrieben wird, in welchem sich soziale Akteure bewegen. Kontaktaufnahmen im Ausland sind in aller Regel von der Nachfrage nach dem Herkunftsland, also nach der nationalen Arena begleitet. Das gilt für Verwaltungen, Vereine und Unternehmen in gleicher Weise, wie für die Privatperson, die als Tourist im Ausland unterwegs ist. Das mag bei einem Einzelnen noch wenig Bedeutung haben, aber die Touristen in der Summe bilden eine Gruppe, die immer auch unter dem nationalen Label betrachtet wird, mit durchaus politischen Folgen. Was die Deutschen, Franzosen oder Italiener im Ausland tun, wird dort, wo sie sind, weil sie Ausländer sind, als von „Deutschen“, „Franzosen“ oder „Italienern“

getan wahrgenommen. Dabei rücken andere Identitätsmerkmale, die Frage, ob es sich um Unternehmer oder Touristen handelt, in den Hintergrund. Man denke an die kuriose Begebenheit als das „Grölen und Saufen“ deutscher Urlauber einem italienischen Staatssekretär eine allzu generalisierende Bemerkung über die Untugenden der Besucher aus Deutschland entlockte, woraufhin sich Bundeskanzler Gerhard Schröder genötigt sah, öffentlichkeitswirksam demonstrativ nicht nach Italien in Urlaub zu fahren (vgl. Berliner Zeitung 10.07.2003).

Das Beispiel soll verdeutlichen, wie untrennbar jede Person als Teil eines Staates wahrgenommen wird. Zu einer solchen nationalen Arena gehören in stärkerem Maße noch Sportler und Künstler, die bei Wettbewerben und Auftritten in mehr oder weniger starker Ausprägung die Nation ihrer Herkunft vertreten. Ein Großteil, wenn nicht sogar der größte Teil, der äußeren Wahrnehmung eines Staates findet nicht über die jeweilige Regierung statt, sondern über die mit der Nation assoziierten Staatsbürger, Persönlichkeiten, Organisationen und Unternehmen, die mehr oder weniger feste und institutionalisierte Kontakte mit dem Ausland haben. Obwohl sich Produktionsprozesse mancher transnationalen Unternehmen nahezu total globalisiert haben und Produkte sich sehr weit von ihrem ursprünglichen „Herkunftsland“ entfernt haben, werden immer noch viele Produkte mit einem Land in Verbindung gebracht, wodurch dieses quasi Teil der Marke wird. Ein Mercedes wird immer „Made in Germany“ bleiben und auch deshalb gekauft werden. Das gleiche gilt für französische Weine und italienische Modelabels.

Das Gleiche gilt auch für zivilgesellschaftliche Akteure, insbesondere für humanitäre Hilfsorganisationen, die, nolens volens mit einem nationalen Label ausgestattet, in der ganzen Welt tätig sind. Ausgangspunkt des Modells der vorliegenden Arbeit bildet also das Phänomen des erweiterten Staates, so wie er nach außen wirkt und handelt. Im hier zugrunde liegenden Verständnis des erweiterten Staates werden neben der Staatsregierung vor allem auch diejenigen Akteure der Gesellschaft unter den erweiterten Staatsbegriff subsumiert, die das Handeln der Regierung bzw. des Staates oder der Nation in der Wahrnehmung von außen prägen können. Damit emanzipiert sich die Gesellschaft in gewisser Hinsicht von der exekutiven Dominanz in ihren Außenbeziehungen (vgl. Weller 1999:438), und der „Staat“ besteht neben seinem Regierungsapparat und seiner Verwaltung auch aus allen seinen Mitgliedern, sprich allen Staatsbürgern, und das in der Außenwirkung nicht nur als passive Bevölkerung, sondern auch als aktive Teile eines „Apparates“. Dieser betreibt also eine immer stärker „vergesellschaftete“ Außenpolitik.

Im Zuge der Globalisierung haben die Staaten im engeren Sinne nicht mehr das Monopol über die Weltpolitik. Die gewachsene Akteursdiversität entzieht der einzelnen Staatsregierung entsprechend das Monopol über die Außenpolitik des Nationalstaates. Die Außenpolitik eines Landes wird also nicht nur durch seine Regierung, sondern auch durch seine Unternehmen, durch seine Kulturschaffenden, durch seine Touristen und natürlich durch seine NRO mitgestaltet.

Auf welche Weise die Vielzahl von verschiedenen Ebenen die Außenpolitik eines Landes verfertigt, wurde z.B. geradezu exemplarisch im Zusammenhang mit der Tsunami-Katastrophe deutlich. Neben der Regierung traten auch gesellschaftliche Akteure einer großen Bandbreite auf den Plan. Einzelne Schulen, kommunale Verwaltungen von Städten und Gemeinden, Sport- und Musikvereine und private Unternehmen entdeckten für sich das Feld der „Außenpolitik“. Mancher Bürgermeister einer kleinen Gemeinde besuchte die Katastrophenregion, um mit guten Intentionen und bescheidenen Mitteln einen kleinen Beitrag zur Linderung der Notlage zu leisten. Gleichzeitig hoffte er dabei, ein Stückchen außenpolitischen Ruhm mit in die Lokalpresse nach Hause zu nehmen.

Hilfsorganisationen, deren originäres Einsatzfeld ohnehin schon im Ausland liegt, fällt bei diesen Überlegungen logischerweise eine besondere Bedeutung zu:

„Diese Vereinigungen treten dabei nicht nur auf der nationalen Ebene in Erscheinung, um die internationale Politik der Bundesregierung zu beeinflussen, sondern auch als eigenständige Akteure zusammen mit anderen NRO in den internationalen Beziehungen. Sie verkörpern damit die Differenzierung deutscher Interessen in der internationalen Politik. Mit den teils neuen, teils nur verstärkten Aktivitäten der Kirchen und NRO haben die sogenannten 'weichen', wertorientierten Interessen: Frieden, Freiheit, Demokratie und Umwelt, in der deutschen Außenpolitik eine stärkere Lobby gewonnen, die sich neben den etablierten „harten“ Interessen für Sicherheit, Wohlstand und Macht, wie sie von einer Vielzahl von Lobbyisten und lange auch vom AA als selbstverständlich vertreten wurden, etablieren können“ (Erdmann 2007:305).

Insofern festgestellt werden konnte, dass NRO einen gewichtigen Teil der Gesellschaftswelt darstellen, ist auch ihr Handeln nach außen als gewichtiger Teil der Außenpolitik zu betrachten. So wird diesen Akteuren auch von Seiten der originär für auswärtige Angelegenheiten zuständigen Regierungsstellen besondere Aufmerksamkeit zuteil:

„Im Bereich etwa der Humanitären Hilfe hat sich deshalb eine Form der funktionalen Kooperation bereits fest etabliert, die die unterschiedlichen Akteure zusammenbringt. Im Koordinierungsausschuss Humanitäre Hilfe treffen sich ca. zweimonatlich Vertreter des Auswärtigen Amtes mit denen anderer betroffener Ressorts und mit Repräsentanten der großen nichtstaatlichen Hilfswerke“ (Deile 2002:109).

Damit hat die Bundesregierung im Bereich der Hilfpolitik als Teil deutscher Interessenspolitik die NRO als kooperative Akteure der Außenpolitik akzeptiert. Sie erfüllen die technische

Funktion der sachkundigen technischen Umsetzung einer Außenpolitik, die gleichzeitig stärker gesellschaftlich verwurzelt ist (vgl. Erdmann 2007:309). Und damit wird auch die Relevanz der Fragestellung der vorliegenden Untersuchung deutlich; denn wie in Kapitel 1 beschrieben, widerspricht ja die Assoziation der NRO mit dem Staat in gewisser Weise ihrem originären Selbstverständnis. Spätestens seit 1992 versuchen NRO sich als unabhängige und eigenständige Akteure der internationalen Politik und damit der Außenpolitik zu etablieren (vgl. ebd. 2007:310). So sehr sich NRO auf der einen Seite um ihre Unabhängigkeit bemühen und bemühen sollen, wie Deile (2002) fordert, so sehr sind sie zur Erreichung ihrer Ziele auch darauf angewiesen, sich mit den etablierten politischen Strukturen komplementär zu ergänzen, so dass Regierungs- und Nichtregierungsstrukturen „zusammen eine Kraft ergeben, über die keine Seite alleine verfügt“ (Deile 2002:115).

Das Modell „erweiterter Staat“ zur Ausübung vergesellschafteter Außenpolitik kann man sich graphisch folgendermaßen vorstellen:

*Der innere Kreis zeigt den Kern der Außenpolitik: der klassische Bereich der Diplomatie, ausgeführt durch den Staats- oder Regierungschef und die ministeriale Verwaltung, die allein in den Außenbeziehungen ihre Zuständigkeit hat. Das sind das Amt des Regierungschefs oder des Präsidenten, das Außenministerium und im Falle Deutschlands auch das Entwicklungministerium. Der zweite Kreis stellt andere Ministerien und hohe staatliche Stellen dar, die über immer mehr Außenbeziehungen verfügen. Besonders die Wirtschaftsministerien, aber auch Ressorts der Bereiche Umwelt und Ernährung, pflegen direkte Außenkontakte. Als dritter Kreis sind die nachgeordneten Behörden oder staatseigene Durchführungsorganisationen zu sehen. Die weiteren Kreise der Grafik zeigen die Außenbeziehungen von kleineren Gebietskörperschaften. Als weitere Akteure sind z.B. staatsnahe Stiftungen zu nennen. NRO, die mit Mitteln aus dem Staatshaushalt agieren, bilden einen nächsten Kreis. NRO, die vornehmlich Spendengelder einsetzen, sind noch ein weiteres Stück vom Kern des außenpolitischen Apparates entfernt.*

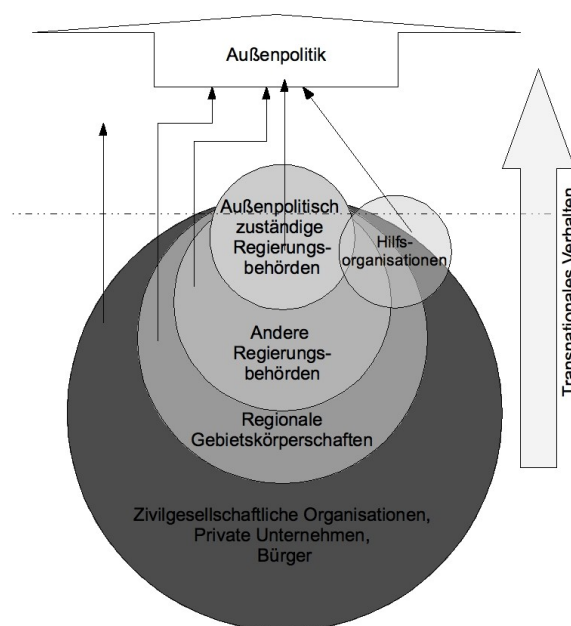


Abb. 1: Der „erweiterte Staat“ als außenpolitisches Modell.  
Eigene Darstellung.

Das Modell des „erweiterten Staates“ soll der beschriebenen Art veränderter Staatlichkeit Rechnung tragen, die weder als „Zurückdrängung des Staates durch die Gesellschaft“, noch als einfache Ergänzung herkömmlicher staatlicher Aktivität durch zivilgesellschaftliche Akteure verstanden werden sollte, sondern vielmehr als „Gestaltungs- und Funktionswandel des Territorial- und Nationalstaates selbst“ (Schrader 2000:36). Das Modell widerspricht damit Konzepten, die aufgrund der steigenden Zahl von Akteuren, die am Politikprozess beteiligt sind, die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft für vollständig hinfällig halten (u.a. Hecllo 1978). Es soll eher auf den Bedarf eines veränderten Verständnisses des politischen Systems und möglicherweise dessen institutionelle Anpassung hindeuten. Scharpf (1992:93) betrachtet diese Veränderung als einen Weg von Strukturen hierarchischer Herrschaft hin zu formellen und informellen Verhandlungssystemen und Netzwerken, die einen konsensualen Willensbildungsprozess möglich machen sollen. Als „Netzwerkgesellschaft“ bezeichnet Messner (1995) die Integration von gesellschaftlichen, marktwirtschaftlichen und politisch-institutionellen Akteuren, die notwendig ist, um ein nach innen und außen leistungsfähiges Gemeinwesen zu organisieren. In dieser Logik bleibend, schlägt Eberwein (1999:11) für den Anwendungsbereich der Auslandshilfe vor, das internationale humanitäre Hilfssystem als Policy-Netzwerk zu konzeptualisieren.

Vor dem Hintergrund der Darstellung des Modells „erweiterter Staat“ werden im Folgenden dessen untersuchungsrelevante Kernelemente herausgearbeitet, indem Idealtypen entwickelt werden, die dann als abstrakte Ausprägungsmöglichkeiten das Modell vervollständigen sollen.

## **2.4 Idealtypen zur Analyse von Gouvernanzstrukturen**

Es ist erläutert worden, wie man sich das Konzept des „erweiterten Staates“ für die Außenpolitik im globalen Zeitalter vorstellen kann. Dabei ist klar geworden, dass der erweiterte Staat ein Multiakteur ist, der gleichsam viele Köpfe und Arme hat. Erst die Makrobetrachtung lässt diese Akteure zusammengefasst als „Deutschland“, „Frankreich“ oder „Italien“ erkennen. In den vorangegangenen Ausführungen sollte auch klar geworden sein, dass sich das Verhältnis der einzelnen Akteure zueinander nicht durch eine feste hierarchische Struktur auszeichnet, sondern eher durch unformalisierte Interaktionsmuster einer Netzwerkstruktur. Dennoch stehen sie zueinander in einer Beziehung, die nach bestimmten Regeln, die mehr oder weniger formal sein können, funktioniert. Dabei wird der Begriff der „Gouvernanz“ ins Spiel gebracht: Gouvernanz ist ein Kunstwort, das in verschiedenen wissenschaftlichen Kontexten Anwendung findet. Bezogen

auf den politisch-gesellschaftlichen Bereich wird auch von politischer Gouvernanz gesprochen. Das Wort ist dem Englischen *governance* bzw. dem Französischen *gouvernance* entliehen. Auch im deutsch-sprachigen wissenschaftlichen Kontext wird häufig das englische Wort verwendet (vgl. Benz 2004, Benz et al. 2007). Die etymologische Wurzel liegt in dem lateinischen Verb *gubernare* (steuern). Die Erklärung des Begriffes aus dem Englischen erschließt sich aus der Abgrenzung zum Begriff *government*. *Governance* bedeutet Steuerung. *Government* bedeutet ebenfalls Steuerung, aber im Sinne von übergeordnetem Regierungshandeln. Bei *government* ist gemeint, dass es einen aktiven, meist hierarchisch höher gestellten Akteur gibt, der etwas steuert. Eine Regierung, die „Politik macht“, steuert ein bestimmtes Politikfeld, z.B. die Gesundheitspolitik, durch Gesetze und Ressourcenverteilung „von oben“. Dabei steht der Akteur im Vordergrund der Betrachtung. *Governance* dagegen impliziert eher, dass nicht eindeutig ein steuernder Akteur auszumachen ist. Insofern rückt zunächst ein thematischer Gegenstand, ein Objekt, ein Politikfeld, in den Vordergrund der Betrachtung, bei der sich dann die Frage stellt, durch welche Struktur, durch welchen Steuerungsmechanismus, durch welche Akteurskonstellation dieses gesteuert wird. Gouvernanz steht also für

„alle diese Formen und Mechanismen der Koordinierung zwischen mehr oder weniger autonomen Akteuren, deren Handlungen interdependent sind, sich also wechselseitig beeinträchtigen oder unterstützen können.“ (Benz et al. 2007:9).

Es fiel bereits der Begriff „Global Governance“ (Kapitel 2.1). Im Zusammenhang mit der Globalisierung und der abnehmenden Fähigkeit der Staaten, Politik zu steuern, ist Global Governance zum scheinbaren Lösungsansatz geworden. Es geht dabei nicht um *global government*, also Weltregierung, sondern es geht um die mehr oder weniger institutionalisierten Mechanismen, bei welchen globale Politikfelder von Staaten in Regelungsregimen und internationalen Organisationen gesteuert werden. Auch nichtstaatliche Akteure, nicht zuletzt NRO, nehmen an diesem Geflecht aus Beziehungen, rechtlichen Regeln, Kommunikation, Entscheidungen, Verhandlung, Strategie und Macht teil. Es geht darum,

„[...] daß bei abnehmender nationaler Handlungsfähigkeit die globalen Probleme nur durch ein internationales System lösbar sind; es soll im einzelnen die Zusammenarbeit der Staaten regeln und verbindlich festlegen, wie sie ihre Entscheidungen finden. Global Governance umschreibt Welt-Ordnungs-Politik. Global Governance erkennt, daß die politische Steuerungsfähigkeit in unserer interdependenten Welt zurückgewonnen werden muß“ (Bahr 1998:60).

Gouvernanz beschreibt also das relativ stabile und institutionalisierte Muster von kooperativen und kompetitiven Akteursverhältnissen, die nicht unbedingt formalisiert und hierarchisch sein müssen und dessen Ergebnis ein bestimmter politischer *outcome* ist. Gouvernanz ist damit zunächst ein Analysebegriff ohne spezifischen Gehalt im Hinblick darauf, wie die Verhältnisse

zwischen den Akteuren aussehen (vgl. Benz et al. 2007:14). Die Handlungslogiken der Gouvernanzmuster müssen daher noch beschrieben werden.

Der innergesellschaftliche Strukturwandel und die zunehmenden transnationalen, globalisierten Verbindungen tragen, wie bereits erläutert (Kapitel 1), zu einer Veränderung der politischen Steuerungsfähigkeit des Staates bei, die von manchem Beobachter als Krise der Steuerungsfähigkeit angesehen wird. Messner (1997:34) geht davon aus, dass dem Staat die Definitivsmacht für bestimmte Problemlösungen mindestens teilweise abhanden gekommen ist und somit die staatliche Steuerungsfähigkeit durch Interdependenzphänomene unterminiert wird. Durch das Modell des „erweiterten Staates“ soll zum Ausdruck gebracht werden, dass hier nicht zwangsläufig ein Steuerungsverlust vorliegen muss. Vielmehr soll durch das Modell deutlich werden, dass im Zeitalter der Globalisierung die Gesellschaftswelt eines Landes Teil des aktiven außenpolitischen Instrumentenkastens ist und Außenpolitik mitgestaltet, wobei die Gestaltung auf der Basis weicher Steuerungsmedien, wie Kommunikation, Organisationskultur, Informationsfluss, Werte, Identifikation etc. erfolgt.

Um dem Analysebegriff „Gouvernanzstruktur“ Handlungslogiken zuzuschreiben, wird nun dargestellt, welche Formen der strukturellen Interaktionsmuster zwischen Hilfsorganisationen auf der einen Seite und den Staaten im engeren Sinne auf der anderen Seite bestehen können. Es geht um die Suche nach den spezifischen Gouvernanzmustern zwischen Staat im engeren Sinne und „dessen“ humanitären Hilfsorganisationen, deren Ergebnis Außenpolitik des erweiterten Staates ist.

Dazu werden drei Idealtypen entwickelt, die jeweils abstrakte Ausprägungen des erweiterten Staates sein können. Wobei die Idealtypen im Weber'schen Sinne als Kontrastmittel eingesetzt werden: „In seiner begrifflichen Reinheit ist dieses Gedankenbild nirgends in der Wirklichkeit empirisch vorfindbar, es ist eine Utopie“ (Weber 1988:191). Idealtypen dienen dazu, festzustellen, wie nah oder fern der reale Einzelfall dem Idealbild ist. Sie sind ein Vergleichsmaß und sollen die empirische Untersuchung strukturieren und leiten. So wird in der vorliegenden Studie das im empirischen Teil Erfahrene den konstruierten Idealtypen zugeordnet. Das Ergebnis zeigt die Natur der Gouvernanzstrukturen zwischen Staat und Hilfsorganisationen und gibt Aufschluss darüber nach welchen Mustern Außenpolitik gestaltet wird und wie bzw. ob sie steuerbar ist.

Die idealtypischen Gouvernanzstrukturen wurden in Anlehnung an Netzwerktypen konstruiert, die sich durch den Grad der Handlungsautonomie unterscheiden (vgl. Messner 1997:39).



Sie sollen das Kontinuum abnehmender Bindung eines Beziehungsgeflechts darstellen, mit dem Ziel, die interorganisationalen Beziehungen (Regierung-Hilfsorganisation) zu messen. Analog zu einigen Netzwerktheorien (vgl. u.a. Esser et al. 1993, Marin 1990) wird Beziehung dabei im Sinne Webers (1922) verstanden und kann sich entsprechend als harmonisch symbiotische Kooperation ebenso wie als kompetitive oder gar antagonistische „Kooperation“ erweisen.

#### **2.4.1 Integrationsstruktur: die Hilfsorganisation als unverzichtbares Instrument**

Der erste Idealtyp der Gouvernanzmuster zwischen Staat und Hilfsorganisation soll hier „Integrationsstruktur“ heißen. Die Hilfsorganisation dient darin als direkter, eingebetteter (integrierter) Implementierungsarm einer von der Regierung formulierten und gestalteten Hilfe- und Außenpolitik. Die staatliche Administration bedient sich unmittelbar des Handelns der Hilfsorganisation ohne ihr zwangsläufig formal-hierarchisch übergeordnet zu sein. Der Staat spielt eine explizite oder implizite omnipräsente Rolle bei der Führung der Organisation. Dieses idealtypische Verständnis muss nicht zwangsläufig Ausfluss der formalen und rechtlichen Verfasstheit einer Hilfsorganisation als „staatliche“ Organisation sein. Die Frage, ob es sich formal um eine staatliche Organisation oder eine Nichtregierungsorganisation handelt, dient bei der Überprüfung nur als ein Indiz für den möglicherweise instrumentellen Charakter der Gouvernanzstruktur. Der angedeutete hierarchische Charakter der Beziehung sollte nicht darüber hinweg täuschen, dass auch die Hilfsorganisation in einer überaus starken Position ist und dadurch selbst die politischen Vorgaben der Regierung beeinflussen kann. Aufgrund der Tatsache, dass der Staat auf die Dienstleistungen angewiesen ist, besteht großer Einfluss und Gestaltungsspielraum.

Im Rahmen der Kohärenzansätze kommt dieser Idealtypus der ersten der beiden Grundversionen von Macrae/Leander (2000:9) nahe. Sie formulieren die These der Integration humanitärer Hilfsmaßnahmen in das Gesamtspektrum der politischen Maßnahmen. In der Konzeptualisierung von Eberwein (1999:13) weist die „Verstaatlichungsthese“ von Salamé (1996:127) Parallelen mit der hier vorgeschlagenen „Integrationsstruktur“ auf. Die These geht von einer Umkehrung des Emanzipationsprozesses nichtstaatlicher Akteure und einer Vertiefung staatlicher Herrschaft auch im grenzüberschreitenden Bereich aus.

### **2.4.2 Opportunitätsstruktur: die Hilfsorganisation als nützlicher Partner**

Dem zweiten Idealtyp wird hier die Bezeichnung „Opportunitätsstruktur“ gegeben. Das soll zum Ausdruck bringen, dass die Struktur eine günstige Gelegenheit (Opportunität) für die Organisation und die Regierung bietet. Bei dieser idealtypischen Gouvernanzstruktur besteht zwar eine enge Beziehung zwischen staatlicher Administration und Hilfsorganisation. Es gibt aber keine zwingende Notwendigkeit für den Staat, sich der Hilfsorganisation für politische Ziele zu bedienen. Vielmehr erkennen sowohl Staat als auch Hilfsorganisation den nutzenbringenden Charakter der Beziehung, der sie auch über manche gegenseitige Vorbehalte hinwegsehen lässt. Beide Akteure wissen um den unabhängigen Charakter der Organisation und verhalten sich als komplementäre Kooperationspartner mehr oder weniger auf Augenhöhe. Die staatliche Administration macht sich die Expertise der Organisation zu Nutze und betrachtet sie als wichtigen Akteur bei der Erfüllung von außen- und hilfepolitischen Aufgaben, die er anderenfalls selbst vollziehen müsste oder sie unterlassen würde. Es herrscht ein gleichberechtigter Dialog über politische Ziele und Gemeinsamkeiten. Sind diese identifiziert, vergibt die öffentliche Hand die Gelder, überlässt die Implementierung aber der Expertise und der Verantwortung der Organisation. Auf der anderen Seite ist es für die Hilfsorganisation wichtig, enge Beziehungen zum staatlichen Apparat zu unterhalten, um inhaltlichen Einfluss auf die Formulierung staatlicher Politik zu nehmen und ihr damit zivilgesellschaftliche Legitimation zu verleihen, um Zugang zu Geldern zu bekommen und damit die Interessen der Organisation, humanitäre, politische und nicht zuletzt organisationale Eigeninteressen umzusetzen. Staat im engeren Sinne und Hilfsorganisation verfolgen jeweils Eigeninteressen und stärken sich dabei gegenseitig. Das Ergebnis ist eine konsensual-interaktiv gesteuerte Außen- und Hilfepolitik. Bei diesem Idealtyp bestehen Gemeinsamkeiten mit der zweiten Grundversion des Kohärenzmodells von Macrae/Leader (2000:9), nämlich der komplementären Zusammenarbeit. Parallelen zur Konzeptualisierung von Eberwein (1999:13) können in seiner „Komplementaritätsthese“ gesehen werden, bei der „Staaten auf private Träger angewiesen sind [...], [die] ihrerseits von den staatlichen Akteuren abhängig für die Durchführung der Hilfe [sind].“ Allerdings geht die hier formulierte „Opportunitätsstruktur“ weniger von Abhängigkeit, als eher von gegenseitiger Nutzenmaximierung aus.

### **2.4.3 Autonomiestruktur: die Hilfsorganisation als eigenständiger Akteur**

Der dritte Idealtyp von Gouvernanzstruktur, der hier eingeführt werden soll, beschreibt Staatsapparat und Hilfsorganisation als unabhängige und selbstbestimmte (autonome) Akteure, die parallel zueinander agieren. In dieser Parallelstruktur gibt es keine Verbindungen zwischen den Akteuren. Es besteht kein staatlich-gesellschaftlicher Steuerungsmechanismus, der die Formulierung und Ausgestaltung von Politik bewerkstelligt. Regierung und Zivilgesellschaft können in die gleiche Richtung agieren oder ebenso gut konfrontativ entgegengesetzt zueinander handeln. Gemäß diesem Verständnis von Gouvernanzstruktur betrachten sich NRO als die besser geeigneten Akteure zur Erfüllung von hilfepolitischen Aufgaben. In ihrer Lobbyarbeit gehen sie ideologisch antistaatlich und „globalisierungskritisch“ vor. Sie pflegen eine polemische Darstellung des Gegensatzes „Zivilgesellschaft versus Staat“, denn es besteht ein grundsätzliches Misstrauen gegenüber dem Staatsapparat und seinen Vertretern. Hilfsorganisationen haben in diesem Muster ihre eigene Politik, Philosophie und Agenda. Diese stehen im Gegensatz zu staatlicher Hilfepolitik, die als im negativen Sinne „politisch“ bezeichnet wird, das heißt an Macht- und Interessen orientiert ist, und nicht an den Bedürfnissen der Menschen. Hilfsorganisation lehnen eine solche Haltung ab und sehen ihre Aufgabe darin, bedürfnisorientierte, politisch interessensfreie Hilfe zu leisten. Sie unterwerfen sich daher möglichst keinen staatlichen Vorgaben und vermeiden finanzielle Interdependenzen. Dieser Idealtypus lehnt sich an das Verständnis des klassischen Humanitarismus an, wonach Hilfe ein nobler Akt jenseits der machtpolitischen Interessen des Staates ist (vgl. Warner 1999:111). Der Idealtypus steht damit weniger im Zeichen des Kohärenzdenkens. Im Konzept von Eberwein (1999:12) weist die „Vergesellschaftungsthese“ von Czempiel (1994), die die zunehmende Teilhabe nichtstaatlicher Akteure an grenzüberschreitenden Aktivitäten postuliert, Ähnlichkeiten zur hier formulierten „Autonomiestruktur“ auf.

## **2.5 Qualitative Forschung**

In diesem Abschnitt werden einige Überlegungen zur qualitativen Forschung angestellt und begründet, weshalb eine solche Methode gewählt wurde.

Während mit Hilfe theoretischer Modelle versucht wird, die Komplexität der Realität zu reduzieren, dient der empirische (von altgr. *empeiria* = *Erfahrung*) Forschungsprozess dazu, zu sehen, wie sich soziale Wirklichkeit verhält. Theoretische Überlegungen und empirische Beob-

achtungen stehen in wechselseitiger Beziehung. Die theoretischen Vorüberlegungen dienen dazu, eine sinnvolle wissenschaftliche Beobachtung von Wirklichkeit vorzunehmen. Insofern wird die theoriegeleitete Forschung hier als ein deduktiver Prozess verstanden.

Der empirische Teil eines Forschungsprozesses folgt entsprechend dem theoretischen nach und richtet sich insofern in seinen Methoden nach den theoretischen Überlegungen. Eine quantitative Untersuchung schien für die vorliegende Studie nicht geeignet, da zu ihrer Anwendung über den Forschungsgegenstand schon ein hohes Maß an Wissen bestehen muss. Außerdem muss eine entsprechend große Zahl von Fällen vorliegen, damit eine standardisierte Untersuchung in Form einer Messung stattfinden kann. Quantitative Methoden eignen sich, wenn das Erkenntnisinteresse in der Erklärung einer Ursache-Wirkungs-Beziehung von Variablen besteht. Dann werden unabhängige und abhängige Variable definiert und in einer oder mehreren Hypothesen in Beziehung gesetzt. Die anzuwendende Methodik richtet sich nach Gegenstand, Forschungsinteresse und Fragestellung:

„Standardisierte Methoden benötigen für die Konzipierung ihrer Erhebungsinstrumente (z.B. ein Fragebogen) eine feste Vorstellung über den untersuchten Gegenstand, wogegen qualitative Forschung für das Neue im Untersuchten, das Unbekannte im scheinbar Bekannten offen sein kann“ (Flick et al. 2004:17).

Qualitative empirische Sozialforschung bedient sich eher phänomenologisch-hermeneutischer Verfahren, als mathematischer. Es wird weniger gemessen, sondern mehr interpretiert. Qualitatives Vorgehen eignet sich besonders zur Bearbeitung von Forschungsprojekten, in welchen es nicht um reine Hypothesenprüfung geht. Das sind häufig Forschungsprojekte aus Themenfeldern, in denen bisher wenig geforscht wurde und wo eine theoretische Weiterentwicklung durch einen dynamischen Forschungsprozess erreicht werden kann. In wenig erforschten Bereichen liegen oftmals noch gar keine oder grundsätzlich keine großen Fallzahlen vor. In solchen Forschungsfeldern also, in welchen der Zugang zu „harten“ Daten schwieriger ist und in welchen soziale Strukturen erst ergründet werden sollen, bietet sich die Anwendung von qualitativen Methoden an. Qualitative Methoden beruhen grundsätzlich auf der Annahme, dass soziale Wirklichkeit ein Prozess ist, der durch gemeinsame Herstellung und Zuschreibung von Bedeutung geschaffen wird. Es geht also bei der Anwendung qualitativer Methoden um die Interpretation von subjektiven Beobachtungen. Mit Hilfe der Interpretation soll dann die objektive Beschreibung der sozialen Wirklichkeit möglich sein. Zielführend kann dabei sein, dass sich eine solche Beschreibung der sozialen Wirklichkeit bewusst von institutionellen Strukturen oder formalen Entscheidungssträngen distanziert, weil anderenfalls der Blick zu sehr im Voraus von formalen

Strukturen geprägt sein könnte. Daher werden formale Strukturen nur als ein Teil der sozialen Wirklichkeit betrachtet. Die „Daten“, die ausgewertet werden, sind subjektive Beobachtungen der Beteiligten, die über Interpretation und Verdichtung objektiviert werden.

Bezüglich der staatlich-gesellschaftlichen Kooperationsperspektive in der internationalen Politik befindet sich die Forschung, wie im Teil über den Forschungsstand gesehen, noch eher in einer exploratorischen Phase. Die Suche nach dem Kern der Beziehung zwischen historisch gewachsener Identität der staatlichen außenpolitischen Institutionen und dem Verhalten der NRO, speziell der humanitären Hilfsorganisationen, ist „längst nicht mit einem Verweis auf den prozentualen Anteil staatlicher und/oder privatwirtschaftlicher Finanzmittel am Gesamthaushalt von NGOs beantwortet“, so Schrader (2000:50). Er argumentiert, dass sich die Unabhängigkeit einer NRO vom Staat „auch und vor allem an qualitativen Kriterien“ bemesse. Darunter fielen beispielsweise der Mut zu Kritik an staatlichen Entscheidungen sowie die kulturelle Nähe der Organisation zu ihren Unterstützern.

In der hier vorliegenden Studie geht es um das Verstehen der Gouvernanzstrukturen zwischen Hilfsorganisationen und Regierungsinstitutionen. Dabei spielen vor allen Dingen Untersuchungskategorien wie Informationsfluss, Diskurs und Überzeugung eine Rolle, die Brunnengräber/Walk (1997:79) als „weiche Steuerungsinstrumente“ bezeichnen.

Forschungsfrage, Forschungsinteresse und der Überblick über den Forschungsstand im vorliegenden Fall machen deutlich, dass es sich um ein Untersuchungsfeld handelt, in welchem eine qualitative Vorgehensweise besser geeignet ist. Das Erkenntnisinteresse besteht im Verstehen von komplexen sozialen Zusammenhängen. Es geht nicht um reine Hypothesenprüfung, sondern um theoretische Weiterentwicklung. Qualitative Methoden erlauben es, wie hier erwünscht, einen eher offenen Ausgang der Untersuchung zu erreichen. Es kann also nicht nur ein einziges Ergebnis geben – ja, die These stimmt, oder nein, die These stimmt nicht – sondern das Ergebnis der Untersuchung ist eine Beschreibung der sozialen Wirklichkeit, wie sie sich dem Forscher aufgrund der Interpretation der Daten darstellt. Zwar hat ein solches Vorgehen, das auf der Basis der subjektiven Interpretation von Einzelaussagen beruht, seine Grenzen bezüglich der Verallgemeinerungen der Forschungsergebnisse. Für das hier vorliegende exploratorische und theorieentwickelnde Forschungsinteresse und unter den gegebenen forschungspraktischen Umständen, war es allerdings das am besten geeignete Verfahren.

## 2.6 Forschungsannahmen

Der vorliegenden Untersuchung liegt ein hermeneutisch-phänomenologisches Wissenschaftsverständnis zu Grunde, das auf eine theoriegeleitete qualitativ-empirische Untersuchungsmethode zurückgreift. Vielfach wird in der qualitativen Forschung gänzlich auf Hypothesenbildung verzichtet: „Am Beginn qualitativer Forschung steht also keine Annahme (Theorie oder Hypothese), sondern eine Fragestellung“ (Reinders 2005:20). Allerdings hat in jüngerer Zeit „die Rolle und Verwendung von Hypothesen in der qualitativen Forschung wieder mehr Aufmerksamkeit gewonnen“ (Flick et al. 2004:251). Es ist im Sinne der deduktiven Logik zur Modellbildung tatsächlich sinnvoll, zunächst eine Vermutung aufzustellen, auch wenn dabei dem „Ideal des Prinzips der Offenheit“ (Hoffmann-Riem 1980; Reinders 2005:21) in der qualitativen Forschung nicht ganz entsprochen wird. Die Formulierung einer Hypothese hat den Vorteil, dass bereits vorhandenes Vorwissen kanalisiert werden und kontrolliert in den Forschungsablauf einfließen kann. Um den Begriff der Hypothese nicht zu sehr zu strapazieren, wird hier vom Forschungsannahmen gesprochen. Damit wird die Behauptung bezeichnet, die dem Untersuchungsverlauf den roten Faden verleiht. Das hat den Vorteil, dass bereits vorhandenes Wissen in die Untersuchung einfließen kann, die Untersuchung aber dennoch möglichst offen gehalten wird, um nicht auf eine bestimmte Richtung festgelegt zu sein. Die Forschungsannahmen dieser Untersuchung lautet folgendermaßen:

Die Gesellschaftswelt, die durch zivilgesellschaftliche Organisationen, darunter humanitäre Hilfsorganisationen, verkörpert wird, hat einen größeren Einfluss auf die internationale Politik gewonnen. Es gibt Hilfsorganisationen, die mittlerweile Großunternehmen gleichen, einen hohen Grad an institutionellem Eigenleben entwickelt haben und deshalb auch eine weitgehend selbstständige Politik betreiben können. Dennoch wird die Weltpolitik auch im 21. Jahrhundert noch vornehmlich von Nationalstaaten dominiert. Im Zuge der Internationalisierung des Staates wird das Akteursspektrum, das aus einem Nationalstaat heraus agiert, aber größer. Das Modell des „erweiterten Staates“ impliziert die Idee, dass nicht nur der Regierungsapparat die Gestaltung und Durchführung von Politik unternimmt, sondern auch zivilgesellschaftliche Akteure. Da diese national geprägt sind, ist zu vermuten, dass Hilfsorganisationen, NRO anderer Sparten gemeinsam mit weiteren gesellschaftlichen, privatwirtschaftlichen, nationalen und subnationalen politischen Institutionen, insgesamt eher gemeinsam als erweiterter Staat in einer Staatenwelt politisch agieren, denn als eigenständige Spieler in einer vergesellschafteten Weltpolitik.

Entsprechend wird erstens vermutet, dass außenpolitische Steuerung im Bereich der Hilfe- politik vorhanden ist und verschiedene Ausprägungen annehmen kann. Die Vorannahmen zu den Ausprägungsvarianten spiegeln sich in den zuvor vorgestellten Idealtypen wider.

Zweitens wird vermutet, dass bei den Ausprägungen der Gouvernanzmuster nationale Unterschiede erkennbar werden können, dass also einem bestimmten Land ein bestimmtes Muster zugeordnet werden kann.

Es wird also die unabhängige Variable „Nation“ mit der abhängigen Variablen „Gouvernanzstruktur“ in Beziehung gesetzt, ohne eine Hypothese zum Zusammenhang vorzuformulieren; denn das Ziel ist ja die exploratorische Darstellung der Beziehungen. Um herauszufinden, welcher Organisation welches Gouvernanzmuster eigen ist, müssen sich bei der Organisation bestimmte Beobachtungen machen lassen, die Aufschluss über den Grad der passiven Steuerung geben. Indikatoren für die Steuerung und damit für die Zuordnung zu einem Typ von Gouvernanzstruktur werden im folgenden Abschnitt unter der Rubrik Operationalisierung der Idealtypen vorgestellt. Als Kontrollgröße bei der Zuordnung von Gouvernanzmustern wird die Regierungsseite betrachtet. Auf Seiten der Regierungsapparate werden die aktiven Steuerungsmöglichkeiten betrachtet, die sich weniger auf jede einzelne Organisation beziehen, als vielmehr auf den generellen Umgang mit „ihren“ Hilfsorganisationen.

## **2.7 Operationalisierung der Idealtypen**

Operationalisierung ist im Rahmen der quantitativen Forschung ein unverzichtbarer Schritt; denn im Wege der Operationalisierung wird erreicht, dass ein theoretisches Konstrukt in messbare Größen umgewandelt wird. In der vorliegenden Untersuchung werden zwar qualitative Daten herangezogen. Jedoch auch hier scheint es unter dem Gesichtspunkt methodischer Strenge zielführend zu sein, eine Operationalisierung der Idealtypen vorzunehmen. Zwar wird in dieser Studie nicht streng gemessen, sondern vielmehr beobachtet, interpretiert und eingeschätzt. Um aber die erhobenen Daten einer intersubjektiv nachvollziehbaren Interpretation zu unterziehen, bietet es sich an, ein auf der Operationalisierung des modellierten Untersuchungsgegenstandes basierendes Analyseraster zu haben, mit welchem die Daten codiert werden können. Das Analyseraster soll einerseits einen Interpretationsrahmen setzen, ohne ihn andererseits zu eng zu schnüren.

Das Modell zum Verständnis des Verhältnisses zwischen dem außenpolitisch handelnden Staat und „seinen“ Hilfsorganisationen wurde ausführlich beschrieben (Kapitel 2.3-2.4). Die Außenpolitik des erweiterten Staates kann sich danach idealtypisch in drei verschiedenen Gouvernanzstrukturen äußern: (1) in einer Integrationsstruktur, (2) in einer Opportunitätsstruktur oder (3) in einer Autonomiestruktur.

Um herauszufinden, wie die Gouvernanzstrukturen in Wirklichkeit aussehen, werden zwei Dimensionen herausgearbeitet, nach welchen zu suchen ist, um zum einen eine konkrete Beziehung „Hilfsorganisation – Staat“ einem bestimmten Idealtyp zuzuordnen und zum anderen eine vertikale Typendifferenzierung vorzunehmen.

### **2.7.1 Idealtypenzuordnung: Zwei Vektoren**

Die beschriebenen Idealtypen lassen sich auf einer Kontinuumsskala abbilden, an deren Ende die Typen „Integrationsstruktur“ (links) und „Autonomiestruktur“ (rechts) verortet werden können. Der dritte Idealtypus, die „Opportunitätsstruktur“, ordnet sich linear zwischen den beiden anderen ein. Die Skala ist aufgrund der angewandten Untersuchungsmethode ordinaler Natur, da keine Quantitäten erhoben werden. Für den Idealtypus „Opportunitätsstruktur“, der auf der Skala zwischen den beiden anderen liegt, kann es keine objektiv begründete scharfe Abtrennung geben. Die Zuordnung der empirisch erforschten Gouvernanzstrukturen zu den drei Idealtypen erfolgt, indem das linke Drittel des numerisch festgelegten Kontinuums dem Idealtyp 1, das mittlere Drittel dem Idealtyp 2 und das rechte Drittel dem Idealtyp 3 zugeordnet werden. Diese Zuordnung kann aufgrund der ordinalen Skala nur eine Hilfskonstruktion sein. Bedeutsam ist der Blick auf die Gouvernanzstrukturen der Organisation im Verhältnis zueinander, das heißt die so gewonnene ordinale Skala dient der Einordnung der Organisationen gemäß der Gouvernanzstrukturen zwischen ihnen einerseits und der Regierung ihres Herkunftslandes andererseits. Eine Organisation, deren Beziehung zum Staat sich im Vergleich zu einer anderen weiter links auf der Skala befindet, entspricht eher dem Idealtypus „Integrationsstruktur“, als eine, die weiter rechts liegt und dementsprechend eher der „Opportunitätsstruktur“ zuzuordnen ist oder, weil sie noch weiter rechts liegt, der „Autonomiestruktur“.

Zur Verortung der Gouvernanzstrukturen auf der ordinalen Skala werden Basiswerte entwickelt, die eine Aussage darüber treffen, wo sich Gouvernanzstruktur A im Vergleich zu Gouvernanzstruktur B auf der Skala befindet. Die Zahlenwerte, die einer Struktur zugeordnet sind, erge-



ben sich aus der Anhäufung von Ausprägungen. Die Werte geben keine Auskunft über den numerischen Abstand, da sie nicht intervallskaliert sind.

Mit der Frage, wie die Basiswerte entstehen können, wird der Kern des Problems berührt, wie qualitative Daten ausgewertet werden. Die wichtigste Datenquelle der Studie, die dieser Arbeit zugrunde liegt, bilden qualitative Interviews, die mit Vertretern der zu untersuchenden Organisationen geführt wurden. Da die Leitfadeninterviews teilstandardisiert und daher weitestgehend offener Natur sind, weisen sie häufig eine unterschiedliche Informationsdichte auf und enthalten Richtungen und Aspekte, die im Vorbereitungsprozess nicht erfasst wurden. Die Codierung der Daten wurde auf der Basis eines Codierleitfadens vorgenommen, dessen Auswertungskategorien nach der Durchführung, Transkription und mehrfacher Lektüre der Interviews erstellt worden sind.

Das Finden der Auswertungskategorien ist ein Prozess, in welchem deduktive Annahmen aus dem Forschungszusammenhang mit dem Inhalt der Interviews kombiniert werden, so dass sich Auswertungskategorien ergeben, die als Indikatoren herangezogen werden können, um die Frage nach dem Verhältnis von Staat und Organisation anhand des Kontinuums der Idealtypen-skala zu beantworten.

In einem ersten Schritt dieses wechselseitig deduktiv-induktiven Vorgehens, konnte die logische Folgerung empirisch bestätigt werden, dass es in den Verhältnissen zwischen Staat und Organisation einerseits Elemente gibt, die verbindend wirken, und andererseits solche Elemente, die distanzierend wirken, Vektoren also, die beide Seiten aufeinander zubewegen, und Vektoren, die die Seiten voneinander wegbewegen. Die Summe der beiden Vektoren gibt die Position der Organisation auf der horizontalen Achse an. Über die Verdichtung der Information aus den Interviews wurden zehn Auswertungskategorien gebildet, von denen jeweils fünf einem der beiden Vektoren zugeordnet wurden, je nachdem ob es sich um trennende oder verbindende Inhalte handelte.

Der nächste Schritt der Informationsverdichtung bestand darin, für jede Auswertungskategorie die Ausprägungen zusammenzufassen und komplexitätsreduzierend in drei Ausprägungskategorien zu unterteilen. Diese wurden mit „stark“, „mittel“ und „schwach“ festgelegt. Um die Vektoren sinnvoll addieren zu können, wurden bei Vektor 1 die ordinalen Werte (1) für „stark“, (2) für „mittel“ und (3) für „schwach“ vergeben und bei Vektor 2 umgekehrt die ordinalen Werte (1) für „schwach“, (2) für „mittel“ und (3) für „stark“. Somit ist gegeben, dass stark Verbinden-

des und schwach Trennendes einen niedrigen Wert, hingegen schwach Verbindendes und stark Trennendes einen vergleichsweise hohen Wert ergeben.

Die Auswertungskategorien im Codierleitfaden werden nun näher erläutert. Sie liegen inhaltlich dicht beieinander. Um sie trennscharf voneinander unterscheiden zu können, bedarf es einer ergänzenden Erklärung:

Vektor 1 beschreibt die Bindung der Organisation an das Herkunftsland. Um diesen Vektor bestimmen zu können, wurden die Auswertungskategorien „Nationale Identifikation“, „Verhältnis zu nationalen Institutionen“, „staatlicher Einfluss“, „finanzielle Abhängigkeit“ und „Rolle für die Außenpolitik“ gebildet. Was ist nun im Einzelnen darunter zu verstehen?

a. Nationale Identifikation mit dem Herkunftsland:

Es wird von der Annahme ausgegangen, dass im Allgemeinen eine Organisation mit hoher nationaler Identifikation in stärkerem Maße dem erweiterten Staat des Heimatlandes zuzurechnen ist, eine stärkere Bindung an die heimatstaatliche Regierung empfindet und deshalb ein höheres Maß an Steuerungsfähigkeit aufweist, (also weiter links auf der Skala zu verorten ist).

Eine hohe nationale Identifikation wird z.B. dadurch zum Ausdruck gebracht, dass eine Organisation die nationale Loyalität hervorhebt, die nationalen Eigenschaften der Organisation unterstreicht, nationales Pathos und Stolz mitschwingen lässt oder das besondere Zugehörigkeitsgefühl verdeutlicht.

b. Wahrnehmung eines positiven Verhältnisses zu den heimatstaatlichen Institutionen:

Es wird von der Annahme ausgegangen, dass eine Organisation, die regen und konstruktiven Kontakt mit staatlichen Institutionen pflegt und das Verhältnis als positiv und bereichernd betrachtet, im Allgemeinen eine stärkere Bindung an die Regierung aufweist, als wenn das Verhältnis nicht als positiv wahrgenommen wird. Eine Organisation mit stärkerem positiven Verhältnis zu staatlichen Institutionen wird daher als steuerbarer und regierungsnäher betrachtet, (was sich in einer Position weiter links auf der Skala mit einem niedrigeren Wert äußert).

Ein stark positives Verhältnis kann z.B. anhand von regelmäßiger und intensiver Kommunikation sowie Besprechungstreffen, gegenseitigem Informationsaustausch, guter Stimmung, gegenseitiger Akzeptanz, Vertrauen oder sonstiger nicht-finanzieller Unterstützung festgestellt werden.

c. Empfundener Einfluss staatlicher Institutionen auf die eigene Organisation:

Es wird von der Annahme ausgegangen, dass eine Organisation, die den Einfluss staatlicher Institutionen verspürt, auch in höherem Maße dem Regierungshandeln folgt, also der Regierung näher steht und damit als steuerbarer und instrumenteller bezeichnet werden kann, was durch einen niedrigen Wert auf der Skala ausgedrückt wird.

Ein Hinweis auf den verspürten Einfluss staatlicher Institutionen wird beispielsweise gegeben, wenn eine Organisation ministeriellen Vorgaben, Richtlinien und Politiken hinsichtlich Schwerpunktaufgaben oder Schwerpunktländern und -regionen Folge leistet oder wenn sie gar Druck oder Autorität von Seiten der Ministerien wahrnehmen würde.

d. Einschätzung einer finanziellen Abhängigkeit vom Herkunftsland:

Es wird von der Annahme ausgegangen, dass finanzielle Abhängigkeit von der heimatstaatlichen Regierung auf eine intensivere Bindung zu dieser schließen lässt. Das gilt in abgeschwächter Form auch für die Abhängigkeit von privaten Spendenmitteln aus dem Herkunftsland. Hat das Budget also einen überwiegend „heimatstaatlichen“ bzw. „nationalen“ Charakter, ist von einer höheren Steuerungsfähigkeit auszugehen, weshalb ein niedriger Wert vergeben wird.

Der Eindruck finanzieller Abhängigkeit äußert sich in Hinweisen auf die Geldgeber und deren Anteil am Gesamtbudget der Organisation, außerdem am Anteil staatlicher Gelder im Budget im Vergleich zu privaten Spenden.

e. Bewusstsein einer Rolle für die Außenpolitik des Herkunftslandes:

Es wird von der Annahme ausgegangen, dass eine Organisation, die sich selbst eine bedeutsame Rolle für die außenpolitischen Belange des Heimatlandes zuschreibt, eine stärkere Bindung an die Regierung hat, als wenn die Rolle als marginal oder nicht vorhanden beschrieben wird. Das heißt: besteht ein Bewusstsein für die Rolle, besteht auch eine höhere Steuerungsfähigkeit und damit eine stärkere integrierte Gouvernanzstruktur.

Anhaltspunkte für das Bewusstsein einer außenpolitischen Rolle finden sich in expliziten Äußerungen dazu, wie der Beschreibung, auf welche Art die Organisation Aufgaben erfüllen kann, die das Heimatland ohne die Organisation nicht erfüllen könnte. Außerdem finden sie sich in der Frage, ob außenpolitische Entscheidungen oder Traditionen der Regierung und des Staates sich auf die Arbeit und die Strategie der Organisation auswirken, in dem man z.B. vorwiegend in

Ländern arbeitet, wo das Heimatland geostrategische Interessen verfolgt, an einem Militäreinsatz beteiligt ist oder auf enge kulturelle oder wirtschaftliche Beziehungen zurückgreifen kann. Weitere Anhaltspunkte können sein, ob jemand äußert, dass das Herkunftsland „etwas davon hat“, wenn die Organisation im Ausland tätig ist, z.B., indem das Image des Herkunftslandes positiv beeinflusst wird.

Vektor 2 beschreibt die Distanzierung der Organisation von ihrem Herkunftsland. Um diesen Vektor zu bestimmen, wurden die Auswertungskategorien „Abgrenzung von staatlichen Institutionen“, „Unabhängigkeit von staatlicher Entwicklungsarbeit“, „Zugeschriebene Bedeutung der NRO-Gemeinschaft“, „Prägung der Mitarbeiter durch den NRO-Gedanken“, „Betonung des zivilgesellschaftlichen NRO-Gedankens durch die Organisation“ generiert. Darunter ist im Einzelnen zu verstehen:

a. Abgrenzung von staatlichen Institutionen:

Es wird von der Annahme ausgegangen, dass eine Organisation, die sich explizit von staatlichen Institutionen abgrenzt, eine Distanz zur Regierung erreichen möchte, damit weniger steuerbar ist und einen höheren Grad der Unabhängigkeit erreicht. Die Abgrenzung wird sichtbar durch Äußerungen, die eher defensiver Art sind. Man möchte sich nicht vereinnahmen lassen, das Staatliche-Nationale nicht „an sich heran lassen“, „sich nicht vor den Karren der Politik spannen lassen“. Die „Abgrenzung“ unterscheidet sich von der Frage nach dem positiven Verhältnis insofern, als dass es dabei um eine Darstellung von Unterschiedlichkeit geht, während es bei dem positiven Verhältnis um die Form des Umgangs zwischen Organisationen und Behörden geht. Defensives Abgrenzungsverhalten wird also mit einem hohen Wert belegt, der die Gouvernanzstruktur nach rechts auf der Skala rücken lässt.

b. Unabhängigkeit von staatlicher Entwicklungsarbeit, Auftrag rein moralisch-humanitär:

Es wird von der Annahme ausgegangen, dass eine Organisation, die ihre eigene Agenda offensiv verfolgt, diese beispielsweise einzig an der Erfüllung eines bedarfsorientierten universellen Hilfeauftrages, also dem klassischen Humanitarismus, ausrichtet, und nicht an politischen Prioritäten, finanziellen Zuwendungen o.ä., die eher dem neuen Humanitarismus entsprächen, in einer distanzierteren Beziehung zur Regierung ihres Heimatlandes steht. Festgestellt werden kann eine solche Eigenständigkeit beispielsweise an Äußerungen, die auf eine rein humanitäre Agenda hinweisen. Die Aneignung entwicklungspolitischer Ziele, wie die für viele Länder bedeutsamen Millenniumsentwicklungsziele, deuten eher auf eine geringe Distanz hin. Die Kate-

gorie unterscheidet sich von der Frage nach der Rolle für die Außenpolitik unter Vektor 1 in der Hinsicht, als dass hier nach der Kernaufgabe der Organisation, nämlich dem Hilfeleisten, gefragt wird und überprüft wird, ob sie Teil einer staatlichen Politik ist.

c. Zugeschriebene Bedeutung der NRO-Gemeinschaft:

Es wird von der Annahme ausgegangen, dass eine Organisation, die der Gemeinschaft der NRO eine große Bedeutung bei der Erfüllung universeller Hilfe beimisst, den Staaten diese Aufgabe weniger zutraut. Der Vorwurf könnte sein, dass Staaten tendenziell interessensgeleitet Hilfe leisten und es deshalb der NRO bedarf, um als Korrektiv zu wirken. Eine Organisation also, die die NRO-Gemeinschaft als eigenständigen Player möglicherweise in einem Antagonismus zu Staaten betrachtet, ist daher als regierungsferner einzustufen. Hinweise für die Bedeutung der NRO-Gemeinschaft können sich beispielsweise in Aussagen über besondere Gemeinsamkeiten, den Grad der Kooperation oder die politische Funktion finden lassen.

d. Prägung der Mitarbeiter durch den NRO-Gedanken:

Es wird von der Annahme ausgegangen, dass eine Organisation, deren Mitarbeiter den Werten und Einstellungen der traditionellen „Eine-Welt-Szene“ besonders verhaftet sind, also unnational, solidarisch, kritisch und engagiert sind, eher Distanz zu Staatlichkeit und Regierung aufweist. Hinweise auf die Einstellung der Mitarbeiter geben beispielsweise deren Biografien und deren Motivation, im humanitären Sektor zu arbeiten, bei NRO zu arbeiten oder eben nicht, das heißt, diesen „Job“ wie jeden anderen zu machen, unabhängig davon, ob er sich im staatlichen oder multilateralen Sektor oder der Privatwirtschaft befindet.

e. Betonung des zivilgesellschaftlichen NRO-Gedankens durch die Organisation:

Es wird von der Annahme ausgegangen, dass eine Organisation, die ihr zivilgesellschaftliches Engagement und die Unabhängigkeit von staatlicher Autorität besonders hervorhebt, tendenziell eher eine Distanz zu Regierungsstellen aufbaut. Bei diesem Aspekt liegt der Unterschied zur Abgrenzung zu staatlichen Institutionen darin, dass hier aktiv das Alleinstellungsmerkmal zur Geltung kommt, also z.B. der „grass root-Gedanke“, das Engagement des Bürgers, während bei der Abgrenzung die Vermeidung von Vereinnahmung im Vordergrund steht.

Aus der Summe beider Vektoren, deren Richtungen jeweils entgegengesetzt horizontal verlaufen, ergibt sich eine Einordnung der Organisation hinsichtlich der idealtypischen Interaktions-

muster mit ihrer jeweiligen Regierung, die relativ zu den anderen Organisationen zu interpretieren ist.

### **2.7.2 Vertikale Typendifferenzierung**

Um die Typologie der Gouvernanzstrukturen vollständig zu machen, ist es sinnvoll, auch eine vertikale Differenzierung vorzunehmen und damit ein zweidimensionales Diagramm zur Einordnung der Organisationen zu haben. Die vertikale Differenzierung soll sich zwischen den beiden Polen national und international bewegen. Diese unterscheiden sich von den horizontalen Idealtypen. Es wird nicht die Nähe zu einer bzw. die Bindung an eine Regierung beschrieben, sondern die Verwurzelung der Organisation im gesamten nationalen Gebilde, auf der einen Seite. Auf der anderen Seite wird nicht die Distanz einer Organisation zu einem Regierungsapparat beschrieben, sondern deren transnationaler Charakter bzw. deren Loslösung vom nationalen Gebilde. Beide Dimensionen, die horizontale und die vertikale, haben durchaus Gemeinsamkeiten. Die empirischen Ergebnisse des dynamischen qualitativen Forschungsprozesses haben allerdings gezeigt, dass es sich um deutlich verschiedene Dimensionen handelt.

Bei der Erstellung des Codierleitfadens wurde analog zur horizontalen Dimension vorgegangen. Anhand eines induktiv-deduktiven Prozesses der Informationsverdichtung sind drei Auswertungskategorien gebildet worden. Die Ausprägungen sind auf drei Möglichkeiten reduziert worden. Die drei Kategorien sind: Einbindung in ein internationales Netzwerk, Beschäftigung von internationalem Personal und die Finanzierung durch internationale Geldgeber.

#### a. Einbindung in ein internationales Netzwerk:

Man kann davon ausgehen, dass eine Organisation, die Teil eines internationalen Netzwerkes ist, einen höheren Grad der Internationalität aufweist, als eine Organisation, die als solche nur in einem Land existiert. Sehr viele Organisationen suchen den Kontakt zu Partnern des gleichen Tätigkeitsfeldes aus anderen Ländern. Deshalb muss darauf geachtet werden, ob es sich bei der Einbindung in ein internationales Netzwerk um eine eher starke und straffe Einbindung, z.B. in einer einflussreichen Dachorganisation handelt, oder um den eher losen Verbund von gleichgesinnten Organisationen mit sporadischer Kooperation.<sup>35</sup>

---

35 Zur Typologie von Netzwerken humanitärer NRO siehe Topçu (1999).

### b. Beschäftigung internationaler Mitarbeiter

Es darf angenommen werden, dass eine Organisation mit internationalem Personalkonzept „internationaler“ ist, als eine mit einem nationalen. Abgesehen von lokalen Mitarbeitern, die in den Einsatzländern als Ortskräfte angestellt werden, haben die Hilfsorganisationen ganz unterschiedliche Personalkonzepte. Manche rekrutieren das Expertenpersonal nur auf dem nationalen Markt, wenn sie nicht-nationale Experten einstellen, häufig nur unter der Bedingung, dass sie im Herkunftsland der Organisation gelebt und gearbeitet haben und entsprechend auch die Sprache fließend beherrschen. Andere Organisationen greifen auf den Weltarbeitsmarkt zurück, um Experten aus sehr verschiedenen Ländern einzustellen. Das geht häufig damit einher, dass eine Verkehrssprache zur internen Kommunikation genutzt wird.

### c. Finanzierung durch internationale Geldgeber

Organisationen, die auf eine größere Zahl von Gebern aus unterschiedlichen Ländern zurückgreifen und diesen als Auftraggebern verpflichtet sind, werden als internationaler angesehen, als solche, die tendenziell auf inländische Finanzierungsquellen zurückgreifen, seien dies staatliche oder private.

Anhand dieser drei Auswertungskategorien können die Organisationen vertikal differenziert werden. Was die Skala anbetrifft, gelten die Aussagen zur horizontalen Dimension analog. Die Skala ist ordinal und die Anhäufung der mit Werten belegten Ausprägungen ergeben eine Rangfolge, die sich zwischen „national“ und „international“ ansiedelt. Die Abstände in den Differenzen lassen sich nicht numerisch ausdrücken.

## **2.8 Verfahren der Datenerhebung**

Um die Ausprägungen der Dimensionen überprüfen zu können, werden adäquate Erhebungsinstrumente benötigt. Mehrere Instrumente zusammen wurden für die vorliegende empirische Untersuchung angewendet. Dabei wurden die Kerndaten der Untersuchung in teilstandardisierten Leitfadeninterviews erhoben. Das Leitfadeninterview ist das wichtigste Erhebungsinstrument, das durch die Instrumente der Dokumentenanalyse und der teilnehmenden Beobachtung ergänzt wird. Sie zeichnen sich alle als qualitative Erhebungsinstrumente dadurch aus, dass sie in jedem Einzelfall der Interpretation durch den wissenschaftlichen Beobachter bedürfen. Eine gewisse Pluralität der Erhebungsmethoden erscheint erforderlich, um den Gegenstand in seiner

Komplexität erfassen zu können, da bei der Verwendung nur einer einzigen Methode die Defizite der jeweiligen das Ergebnis zu sehr beeinflussen könnten. Bei der Anwendung mehrerer Methoden wird dem Prinzip der Offenheit der qualitativen Forschung besser Rechnung getragen.

„Schließlich ist der Erkenntnisgewinn in der Empirie häufig nicht nur in der konsequenten regelgeleiteten Anwendung von Methoden begründet. Die Kunst der Interpretation liegt gelegentlich auch in der Nutzung von Zufällen und Offenheit für das Unvorhergesehene“ (Flick et al. 2004:511).

Auf der anderen Seite dürfen die mit verschiedenen Instrumenten erhobenen Daten nicht willkürlich gemischt werden. Es bestünde sonst die Gefahr, dass der Beobachter, seiner Ahnung entsprechend, „passende“ Daten als Beleg anführt. Um diese Gefahr zu minimieren, werden zur Einordnung der Gouvernanzstrukturen bewusst ausschließlich die Kerndaten herangezogen. Die Peripherdaten aus Dokumentenanalyse und teilnehmender Beobachtung werden bei der einführenden und ergänzenden Einschätzung jeweils zu Beginn jedes Auswertungsabschnitts herangezogen.<sup>36</sup>

### **2.8.1 Erhebung durch das Leitfadeninterview – Kerndaten**

Die wichtigsten Daten, die im Rahmen dieser Studie erhoben wurden, entstammen aus Leitfadeninterviews. Das Leitfadeninterview ist ein bestimmter Typ qualitativer Interviews, der im Gegensatz zum anderen Typus des qualitativen Interviews, dem offenen oder narrativen Interview, eine teilstandardisierte Methode ist. Qualitative Interviews sind besonders eng mit den Ansätzen der verstehenden Soziologie verbunden:

„Durch die Möglichkeit, Situationsdeutungen oder Handlungsmotive in offener Form zu erfragen, Alltagstheorien und Selbstinterpretationen differenziert und offen zu erheben, und durch die Möglichkeit der diskursiven Verständigung über Interpretationen sind mit offenen und teilstandardisierten Interviews wichtige Chancen einer empirischen Umsetzung handlungstheoretischer Konzeptionen in Soziologie und Psychologie gegeben“ (Flick et al. 2004:350).

Das Leitfadeninterview soll gemäß der hier angewendeten Forschungslinie einige Fragen vorgeben, ohne den Interviewpartner in seiner Gedankenführung in eine bestimmte Richtung zu beeinflussen. Dazu wurde ein Interviewleitfaden entwickelt, der die zu untersuchenden Dimensionen abfragt, aber immer noch genügend Spielräume für unerwartete Sichtweisen und Einschätzungen offen lässt. Der Interviewpartner muss also auf der „richtigen Linie“ gehalten werden, ohne dass im Interview auf ein bestimmtes Ziel hingearbeitet wird. Der Leitfaden bildet eine Art Drehbuch und setzt Eckpunkte. Bei der Durchführung der Interviews wissen die

---

36 Eine vergleichbare Datengrundlage verwendet auch Topçu (1999:11) zur Beschreibung von NRO-Netzwerken und zur Typologisierung deutscher humanitärer NRO: “The information used to develop a profile of these NGOs, i.e. their origin, conceptions, and operational dimensions is based upon information material provided by the NGOs themselves as well as in personal interviews.”



Gesprächspartner zwar, dass es sich um ein Interview zu einer wissenschaftlichen Untersuchung handelt, jedoch nicht genau, worin das Forschungsinteresse besteht. Das ist wichtig, um zu verhindern, dass die Antworten z.B. von sozialer Erwünschtheit beeinflusst werden. Diese kann sich aus den kulturellen Eigenheiten der Nichtregierungs- oder Entwicklungshelferszene ergeben, für die beispielsweise in einer besonderen Staatsferne unterstellt werden kann.<sup>37</sup> Die Ergebnisse des Leitfadeninterviews dienen der primären Ergründung der beiden zuvor dargestellten Dimensionen.

Im Leitfadeninterview mit ausgewählten Vertretern von Hilfsorganisationen wurden rund 20 offene Fragen gestellt, die von den Interviewten in insgesamt etwa einer Stunde beantwortet wurden. Die Fragen dienen jeweils als Einstieg in einen bestimmten Interviewteil und sollen Raum lassen für narrative Elemente. Sie sind in drei verschiedene Untergruppen aufgeteilt: a. Selbstverständnis der Organisation – b. Verhältnis zu staatlichen Institutionen – c. Abgrenzung zu Mitstreitern bzw. Konkurrenten.

---

<sup>37</sup> Zur methodischen Durchführung von qualitativen Interviews siehe „Interviewen als Tätigkeit“, Flick et al. (2004:360ff).

Folgender Fragenkatalog bildete den Leitfaden zu den durchgeführten Interviews:

a. Selbstverständnis der Organisation

- (1) Für welche Organisation arbeiten Sie? Seit wann? Wo haben Sie vorher gearbeitet?
- (2) Worin besteht das „Organisationsziel“ Ihres Arbeitgebers? Worin besteht die Philosophie Ihrer Organisation?
- (3) Wie würden Sie Ihre Organisation allgemein charakterisieren?
- (4) Was ist bemerkenswert an der Organisationskultur? Inwiefern unterscheidet sich diese von anderen Organisationen (staatlichen und nichtstaatlichen)?
- (5) Warum ist Ihre Organisation in Sri Lanka tätig? Wo ist sie noch tätig?
- (6) Warum arbeiten Sie für diese NRO?
- (7) Warum arbeiten Sie überhaupt für eine NGO? (und nicht für eine staatliche Durchführungsorganisation, eine internationale Organisation, ein internationales Unternehmen o.ä.)
- (8) Ist Entwicklungshilfe und humanitäre Nothilfe eine staatliche Aufgabe? Warum?
- (9) Kennen Sie die MDGs (Millenium Development Goals)? Was bedeuten die MDGs für Sie und Ihre Organisation?

b. Verhältnis zu staatlichen Institutionen

- (10) Von wem oder wodurch fühlen Sie sich beauftragt? Wem gegenüber fühlen Sie sich verpflichtet? (Arbeitgeber? Spender? moralische Werte? Deutschland/Italien/Frankreich?)
- (11) Worin besteht die Legitimität Ihrer Arbeit? Benötigt Ihre Arbeit Legitimität?
- (12) Welche staatlichen (heimatstaatlichen) Institutionen beeinflussen Ihre Arbeit/ Ihre Politik am meisten. Worin besteht der Einfluss?
- (13) Wie würden Sie das Verhältnis Ihrer Organisation zu den staatlichen Institutionen Ihres Heimatstaates einschätzen? Wo liegen Probleme und Vorteile in diesem Verhältnis? Ist Ihre Organisation auf das Verhältnis angewiesen? Wieso (nicht)?
- (14) Welche Unterstützung bekommen Sie von staatlichen Institutionen? Ist das erwünscht?
- (15) Hätten Sie gerne mehr Unterstützung, Koordinierung oder Vorgaben?
- (16) Welche nichtstaatlichen oder internationalen Institutionen beeinflussen Ihre Arbeit/Ihre Politik am meisten? Worin besteht der Einfluss?
- (17) Gibt es politische Entscheidungen der Regierung Ihres Heimatlandes, die Ihre Politik beeinflussen? Wenn ja, wie?
- (18) Sehen Sie (Organisation) sich in einem Konkurrenzverhältnis mit staatlichen Stellen? Oder ist es eher ein komplementäres und produktives oder vielmehr ein neutrales Verhältnis?

c. Abgrenzung zu Mitstreitern und Konkurrenten

- (19) Hat Ihre Organisation Konkurrenten? Wer sind sie? Worin besteht die Konkurrenz?
- (20) Haben Sie den Eindruck, dass es eine NRO-Community gibt und diese eine Einheit bildet? Worin bestehen Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen NRO?
- (21) Sehen sich die NRO als „deutsche“/„französische“/„italienische“ NRO? Woran liegt das?
- (22) Wie würden Sie die staatliche Einbindung Ihrer Organisation beschreiben?
- (23) Welche Rolle spielt Ihre Organisation für die Außenpolitik Ihres Heimatlandes?

Zusätzlich zu den Interviews mit den Vertretern der Hilfsorganisationen sind auch mit jeweils mindestens einem Vertreter der Regierungen der entsprechenden Staaten Interviews geführt worden. Dabei handelt es sich um Mitarbeiter der zuständigen Ministerien an den Botschaften in Sri Lanka. Das war notwendig, um auch „die andere Seite“ als Kontrollgröße zu hören. Diese Interviews sind als eher offene, narrative Interviews geführt worden, in welchen sich die Staatsvertreter zur Arbeit „ihrer“ Hilfsorganisationen und zum Verhältnis zu diesen äußern sollten.<sup>38</sup>

Die in den Leitfadenterviews erhobenen Kerndaten der Studie wurden anhand des beschriebenen Codierleitfadens ausgewertet.

### **2.8.2 Dokumentenanalyse und teilnehmende Beobachtung – Peripherdaten**

Die Dokumentenanalyse ist das Verfahren, bei dem relevante Dokumente, meist Texte oder Akten, auf für die Untersuchung relevante Informationen untersucht werden. Die hier verwendeten Dokumente sind vornehmlich Publikationen, insbesondere der Internetauftritt, der untersuchten Hilfsorganisationen, die zur Selbstdarstellung dienen. Dokumente sollten grundsätzlich als methodisch gestaltete Kommunikationszüge behandelt und analysiert werden (vgl. Flick et al. 2004:511). Da im hier vorliegenden Fall höchst unterschiedliche Organisationen untersucht werden, konnten kaum vergleichbare Dokumente vorgefunden werden. Deshalb sind die sehr heterogenen Dokumente nur in zweiter Linie, also ergänzend zu den verbal erhobenen Daten einsetzbar.

Ein weiteres Instrument, das zur Erhebung qualitativer peripherer Daten in dieser Studie angewendet wurde, ist die teilnehmende Beobachtung. Diese Methode ist noch offener und freier als die zuvor vorgestellten. Die teilnehmende Beobachtung hat ihren Ursprung in der Ethnographie und besteht darin, dass der Forscher für einen längeren Zeitraum am sozialen Gefüge, das untersucht wird, teilnimmt und mit der Alltagspraxis vertraut wird. Er wird damit ein Teil des zu untersuchenden Ausschnitts sozialer Realität. Das hat aus forschungsmethodischer Sicht Vorteile und Nachteile. Die Vorteile bestehen vor allem darin, dass das zu untersuchende soziale Gefüge sich nicht darüber bewusst ist, dass es untersucht wird. Deshalb sind die Beobachtungen unverfälschter und bei der Interpretation der Alltagssituation muss nicht gefragt werden, ob ein bestimmtes Verhalten durch die Forschungssituation selbst hervorgerufen wurde. Ein wichtiger

---

38 Der Interviewnachweis befindet sich am Schluss des Bandes.

Nachteil besteht sicherlich darin, dass dem Forscher unter Umständen die Distanz zum Objekt fehlt, da er ja selbst involviert ist: „Die Rolle des teilnehmenden Beobachters beinhaltet beides: Unvoreingenommenheit und persönliche Beteiligung“ (Bruyn 1966:14, zitiert nach Flick et al. 2004:386). Die Beobachtungsdaten wurden während der zweijährigen Feldforschungsphase, von Juli 2005 bis August 2007 in Sri Lanka erhoben, als der Autor selbst unmittelbare Einblicke in die Besprechungen und das Innenleben der staatlichen Behörden ebenso wie in das der Hilfsorganisationen nehmen konnte. Die Daten der teilnehmenden Beobachtung, die in Form persönlicher Aufzeichnungen vorliegen, dienen in erster Linie dazu, eine fundierte Interpretation der in den Leitfadeninterviews gewonnenen Kerndaten zu vollziehen. Auf diese Weise lassen sich ihre methodischen Nachteile weitestgehend entschärfen, weil die Aussagen der befragten Personen in den längerfristigen Kontext eingeordnet werden konnten.

## 2.9 Erkenntnisgewinn durch Interpretation

Mit Hilfe der dargestellten Instrumente wurden qualitative Daten erhoben, die dann auf der Grundlage des beschriebenen Codierleitfadens codiert wurden und die Einordnung der Gouvernanzstrukturen für jede Organisation in das Analyseraster erlauben. In diesem Zusammenhang darf die Frage nicht unbeantwortet bleiben, inwiefern einzelne Interviews und Beobachtungen aussagekräftige und valide Daten liefern. Diese Frage stellt sich bei jedem qualitativen Forschungsvorhaben neu. Die qualitativen Daten aus Interviews, Dokumenten und Beobachtungen sind wertlos, wenn nicht der Forscher eine hermeneutische Leistung vollbringt, sich den Sachen selbst stellt und damit die schon bekannte paradigmatische Komplexitätsreduktion überwindet. Er muss aus dem Interpretieren eine Kunst machen und entscheidungsfreudig mit Mehrdeutigkeiten umgehen, die „Verantwortung für eine Interpretation [kann ihm] niemand abnehmen“ (Bude 2004:570). Inwiefern nun aber aus der Kontingenz einzelner Interviews und Beobachtungen signifikante Daten entstehen, hat manchen Autor beschäftigt: Bude (2004:573) vergleicht Interviewer und Interviewten mit Reisenden, die sich im Zug zufällig treffen, unterhalten und sich ihr ganzes Leben erzählen, und stellt fest: „Die Begrenztheit des Kontakts scheint die Bedingung für die besondere Wahrheitsfähigkeit dieser Beziehung darzustellen“ (Bude 2004:573). Simmel (1984:195) erkannte, dass einem weiterziehenden Fremden Dinge anvertraut werden, die eine nahestehende Person nie erfahren würde. Er wählte für das Interview das Bild eines Senkbleis, das sich von jedem Punkt an der Oberfläche in die Tiefe der Seele schicken ließe. Das Interview ist eine zufällige, aber keine alltägliche Begegnung, bei der Terminierteit und Distan-

ziertheit zu Strukturmerkmalen der sozialen Beziehung werden (vgl. Scheuch 1973:66). Der Befragte wirft aus seinem Winkel einen Blick auf das Ganze, er trifft eine singuläre Aussage. Diese kann aber aufgrund ihrer Zufälligkeit als repräsentativ für das Kollektivbewusstsein betrachtet werden. Es ist dieser „objektivierte Zufall“, der den qualitativen Daten Signifikanz verleiht. Diese erlauben im begrenzten Rahmen der Studien gewisse plausible Verallgemeinerungen. Allerdings sollten allzu weit darüber hinaus gehende Generalisierungen nicht vorgenommen werden. Es sollte stattdessen im Bewusstsein bleiben, dass die Ergebnisse qualitativer Forschung „keine generellen Theorien mit dem Anspruch auf universelle Gültigkeit, universelle Anwendbarkeit und universelle Relevanz“ (Bude 2004:576) sind. Es handelt sich vielmehr um kontextbezogene Darstellungen und Erklärungen mit spezifischer Anwendbarkeit und Relevanz.

Die Subjektivität der teilstandardisierten Einzelinterviews wird also bewusst in Kauf genommen und auf dem Wege der logisch-plausiblen Interpretation im Rahmen der beschriebenen Auswertungsmethode in intersubjektiv nachvollziehbare Ergebnisse überführt. Damit konnte eine Methode gefunden werden, die der konstruktivistischer Herangehensweise zur Betrachtung der Außenpolitik entspricht, den „weichen“ Faktoren des Forschungsgegenstand unabhängig von formal-institutionellen Organisationsverfassungen Rechnung trägt und forschungspraktische Probleme in Grenzen hält. Alternative Methoden wie Entscheidungsanalysen in Zusammenhang mit der Erhebung von Schlüsseldaten wie Finanzflüssen, wären unter diesen Gesichtspunkten kaum geeignet gewesen, den Forschungsgegenstand zu erfassen.

Die aufwändige Durchführung und Auswertung von Interviews bringt zwangsläufig einen Abwägungsprozess zwischen Anzahl der zu untersuchenden Organisationen und Anzahl der befragten Mitarbeiter pro Organisation mit sich. Hier fiel die Entscheidung zugunsten der Anzahl von Organisationen, da es der außenpolitische Aspekt ist, der im Fokus der Untersuchung steht. Die Heterogenität der befragten Personen hinsichtlich Alter, Erfahrung und Ausbildung ebenso wie die Heterogenität hinsichtlich der Interviewqualität, wurde ebenso bewusst in Kauf genommen, um die Diversität des Forschungsfeldes nicht zu sehr zu verfälschen und den Gegenstand auch in der Theorie „lebendig“ zu halten. Ausgeglichen wird dieses Moment dadurch, dass für die Einordnung in die Idealtypenskala die Summe der zugeordneten Werte der Auswertungskategorien ausschlaggebend ist. Insofern erlaubt es diese Methode, als Ergebnis der Studie mit exemplarischer Breite eine annähernde Darstellung der Realität von Gouvernanzstrukturen zwischen Staaten und Hilfsorganisationen zu erzielen.



### **3. Hilfepolitik und Auslandshilfe mit Blick auf Sri Lanka nach dem Tsunami**

Zur Durchführung der empirischen Untersuchung musste eine Szenerie abgesteckt werden, in welcher die Erhebung der qualitativen Daten zur Erforschung der Gouvernanzstrukturen zwischen Staat und Hilfsorganisationen stattfinden konnte. Dafür eignete sich ein Umfeld, in welchem die Akteure mehr oder weniger vergleichbaren äußeren Umständen ausgesetzt sind. Daher bot sich ein konkreter Zeitpunkt in einer konkreten Hilfsituation an. Mit der Tsunami-Katastrophe ist ein Kontext gewählt worden, der gleichzeitig außergewöhnlich, wegen des Ausmaßes, und beispielhaft, wegen des Auftretens der bisher bekannten ebenso wie neuer Akteure war. In diesem Kapitel werden zunächst kurz die hilfepolitisch maßgeblichen Aspekte derjenigen Länder thematisiert, deren Gouvernanzstrukturen zu Hilfsorganisationen untersucht werden. Anschließend geht es darum, das Umfeld der Hilfsituation näher zu betrachten, was für die Interpretation der erhobenen Daten erforderlich ist.

#### **3.1 Gestaltung von Hilfepolitik der untersuchten Länder**

Die Gouvernanzstrukturen zwischen Staat und Hilfsorganisationen sollen, wie gesagt, an den Fällen Deutschland, Frankreich und Italien untersucht werden. Deutschland ist eines der wichtigsten Geberländer für Auslandshilfe überhaupt und in absoluten Größen gerechnet das wichtigste Geberland aus Europa. Im Nachgang der Tsunami-Katastrophe war Deutschland die Nation, die mit insgesamt 1,170 Milliarden US-Dollar offizieller und privater Hilfsgelder, den größten Beitrag zur Nothilfe und zum Wiederaufbau zur Verfügung stellte. Aufgrund dieser herausgehobenen Stellung wurde Deutschland als eines der untersuchten Länder ausgewählt. Hinzu kommt, dass die Adressatengruppe der Untersuchung in erster Linie in Deutschland und Europa zu suchen ist. Davon ausgehend wurde ein Forschungsdesign einer vergleichenden Einzelfallstudie gewählt, das hinsichtlich der nationalen Hintergründe der Hilfsorganisationen besonders große Ähnlichkeit anstrebt. Bei einem solchen Design der größt-möglichen Ähnlichkeit (*most similar system design*) werden Fälle gesucht, die möglichst wenig unterscheidende Charakteristika aufweisen (vgl. Przeworski/Teune 1970). Damit soll erreicht werden, dass differenzierende Variablen minimiert werden und Unterschiede in der abhängigen Variablen (Hilfsorganisationen im Hinblick auf die spezifischen Gouvernanzstrukturen) so auf der Grundlage von Ähnlichkeit in

der unabhängigen Variablen (Nation) deutlich gemacht werden können. Bei der Auswahl der Organisationen wurde, wie noch zu sehen ist, nach dem Prinzip der „theoretischen Sättigung“ vorgegangen (vgl. Strübing 2008:33), wodurch große Unterschiede bei der Auswahl berücksichtigt wurden und so die ganze Bandbreite dieser Akteursgruppe wiedergegeben werden konnte. Aus diesem Grund wurde es hinsichtlich der Auswahl der Nationen als Vorteil angesehen, möglichst ähnliche auszuwählen.

Neben Deutschland die beiden Länder Frankreich und Italien zu untersuchen, rechtfertigt sich demnach dadurch, dass beide Länder in Bezug auf Größe, Entwicklungsstand bzw. Wohlstandsniveau, Wirtschaftskraft, und außenpolitischem Engagement gewisse Ähnlichkeiten mit Deutschland aufweisen. Alle drei Länder sind DAC-Mitglieder und damit klassische „Geberländer“. Sie sind außerdem Mitglieder der EU, was insofern von Bedeutung ist, als dass die EU als übergeordnete Politikebene Einfluss auf die Außenpolitik gerade im Bereich der Auslandshilfe hat. Nur fünf EU-Staaten hatten zum Zeitpunkt der Tsunami-Katastrophe in Colombo eine vollständige diplomatische Vertretung mit einem Leiter im Botschafterrang, nämlich Deutschland, Frankreich, Italien, Großbritannien und die Niederlande. Vier der genannten Länder waren von Beginn an am europäischen Integrationsprozess beteiligt, weshalb die europäische Komponente in der außenpolitischen Identität hier eine wichtigere Rolle spielten als bei Großbritannien.

Die Tsunami-Katastrophe fand in allen fünf Ländern eine außergewöhnlich große Resonanz in den Medien. Die Bürger und Regierungen reagierten mit größter Geber- und Spendenbereitschaft. Hilfsorganisationen der fünf Länder waren in sichtbar großer Zahl vor Ort, im Gegensatz z.B. zu Spanien oder Griechenland, die nicht nur keine diplomatische Vertretung in Colombo hatten, sondern auch nur mit wenigen Organisationen in Sri Lanka aktiv waren. Auch als Tourismusdestination und Außenhandelspartner ist Sri Lanka für die vertretenen europäischen Länder bedeutend. Frankreich und Italien mussten deshalb schließlich den Vorzug bekommen, weil, wie Deutschland, keines der Länder besondere historische Bindungen mit Sri Lanka hat, was für die Niederlande oder auch Großbritannien und begrenzt für Portugal zutrifft, die auf eine koloniale Vergangenheit in Sri Lanka zurückblicken. Weil historische Nähe ebenso wie geographische Affinität das Geberverhalten beeinflussen (vgl. Block 2002:5), soll dieser Störfaktor ausgeschlossen werden.

Die drei ausgewählten Länder bieten also die nötige Homogenität, was die außenpolitische und hilfepolitische Ausgangslage sowie die Situation der Hilfsorganisationen anbetrifft, um länderübergreifende Schlüsse ziehen zu können. In Kapitel 1 wurde über die außenpolitischen Rol-



lenmuster der ausgewählten Länder gesprochen. In den folgenden drei Abschnitten werden ergänzend dazu die hilfespezifischen Aspekte erläutert.

### **3.1.1 Deutsche Hilfepolitik**

In Deutschland wird Hilfepolitik, mindestens ihr Teil in der Entwicklungszusammenarbeit, als eigenes Politikfeld begriffen, als „eigenständiger Teil unserer gemeinsamen deutschen Außenpolitik“, wie es der Koalitionsvertrag zur Bildung der Bundesregierung von 2005 vorsah. Die Trennung von Entwicklungs- und Außenpolitik basiert auf einer idealistischen Tradition. Das „internationalistische Tandem“ aus Bundeskanzler Willy Brandt und Entwicklungshilfeminister Erhard Eppler etablierte die Entwicklungspolitik als eigenständige dritte Säule der deutschen Außenpolitik. Zwar wurden unter der Kanzlerschaft Helmut Schmidts stärker handelspolitische Ziele in den Vordergrund gestellt, aber die idealistische Entwicklungslobby hatte durchweg unverkennbaren Einfluss auf die deutsche Politik. So korrespondierte die Hilfepolitik weitgehend mit dem deutschen außenpolitischen Selbstverständnis der Zivilmacht und hat auch ihre historischen Wendungen mitvollzogen. Entsprechend lassen sich hauptsächlich drei Gründe ausmachen, weshalb Deutschland seit fünf Jahrzehnten eines der wichtigsten Geberländer in der internationalen Zusammenarbeit, Entwicklung und Hilfe ist: ethische Verantwortung, handelspolitische Ziele und Interessenspolitik. Lediglich durch die Gewichtung der Gründe lassen sich noch Unterschiede in der Motivationslage im Vergleich zu anderen großen Gebern finden.

Die wichtigste grundsätzliche und langfristige Motivation deutscher Hilfepolitik liegt in der ethisch-humanitären Verantwortung, selbst Hilfe zu leisten. Die Bundesrepublik hat als zerstörtes Land nach dem Zweiten Weltkrieg selbst umfangreiche Hilfeleistungen aus dem Ausland erhalten. Der Marshallplan zum Wiederaufbau Europas war eine wesentliche Voraussetzung für das sogenannte „Wirtschaftswunder“ im westlichen Teil Deutschlands. Diese Erfahrung nährte das Selbstverständnis, als Hilfeleister aufzutreten. Als eines der reichsten Länder der Welt sieht es Deutschland außerdem als seine Verantwortung an, auch anderen Staaten und Völkern zu mehr Wohlstand zu verhelfen. Diese übergeordnete staatliche Motivationslage wird noch durch eine innenpolitische Komponente ergänzt, die das Bild aus der Perspektive des erweiterten Staates vervollständigt. Die Entwicklungspolitik hat eine eigene, in der Gesellschaft verwurzelte Lobby aus Eine-Welt-Gruppen, Bürgerinitiativen und Entwicklungsorganisationen, deren Ziele von den politisch Verantwortlichen bedient werden müssen. Die politisch Verantwortlichen müs-

sen außerdem bei internationalen Notlagen ihre Handlungsfähigkeit unter Beweis stellen, indem sie „zupackend“ Hilfe leisten.

Als weitere Motivation für Hilfepolitik werden häufig handelspolitische Interessen genannt. Die Bundesregierung stellt Partnerländern vor allem auf dem Wege der finanziellen Zusammenarbeit über die bundeseigene Entwicklungsbank KfW und über große multilaterale Geldgeber zinsgünstige Kredite zur Verfügung. Als vom Export maßgeblich abhängige Volkswirtschaft und mehrfacher „Exportweltmeister“ ist Deutschland an einem aufnahmefähigen Weltmarkt interessiert. Diese Motivation zeigt sich in der lange Zeit zu beobachtenden Präferenz für große Infrastrukturprojekte. Das Bestreben, die wirtschaftliche Globalisierung gerecht zu gestalten, kann ebenfalls als handelspolitische Maßnahme angesehen werden, da auf diese Weise die Weltmärkte stabilisiert werden.

Eine für Deutschland insgesamt eher untypische Motivation für Hilfepolitik liegt in der Unterstützung seiner geopolitischen Ziele. Die erste Welle der interessenorientierten Entwicklungsmaßnahmen geht auf die Zeit der Hallsteindoktrin in den 1950er Jahren zurück. Kurz nach der Gründung der Bundesrepublik bestand das oberste außenpolitische Ziel darin, die Anerkennung der DDR zu verhindern. Die Bundesrepublik hat vielen Staaten finanzielle Hilfe zukommen lassen, damit diese die DDR nicht anerkannten. Allerdings wurde diese Verknüpfung von Hilfe mit politischer Gefolgschaft schnell wieder aufgegeben. In neuerer Zeit ist die Motivation, durch Hilfe geopolitischen Einfluss auszuüben, wieder stärker in den Vordergrund gerückt. So integriert Deutschland z.B. Konfliktprävention und Armutsbekämpfung, aber auch Umweltschutz in die Aufgaben der Entwicklungszusammenarbeit, um damit dem erweiterten Sicherheitsbegriff Rechnung zu tragen. Dieser erstreckt sich auf alle Problemfelder, von denen Gefahren für Deutschland ausgehen können:

„Wirtschaftliche, soziale, ökologische sowie menschenrechtliche Aspekte sind zum festen Bestandteil eines umfassenden Sicherheitsbegriffs und zum Thema der unterschiedlichsten Institutionen und Politikfelder geworden“ (Plate 2003).

Die wichtigen, ja vitalen sicherheitspolitischen Interessen Deutschlands können sich auf eine unbegrenzte Reihe von Themen beziehen, denn:

„Die Umweltpolitik in China, das Ausmaß von Aids in Afrika, die Sicherheit nuklearer Anlagen in Russland, das Management zunehmend knapper Wasserressourcen, Korruption, die Missachtung von Menschen- und Bürgerrechten und die Armut in vielen Staaten sowie die Aktivitäten länderübergreifender Verbrecherbanden beeinflussen direkt oder indirekt die Lebensbedingungen von Millionen von Menschen auch dann, wenn sie weder in den betroffenen Regionen und Staaten leben, noch an ihren Entscheidungen beteiligt sind“ (Plate 2003).

Neben den erweiterten Sicherheitsinteressen ist zudem naheliegend, dass durch substantielle finanzielle Beiträge zur Bewältigung globaler Aufgaben mehr Einfluss auf die Weltpolitik gewonnen werden soll, nicht zuletzt auch, um das multilaterale Institutionengefüge bei möglichen Reformen zugunsten Deutschlands zu verändern.

In absoluten Zahlen liegt Deutschland an erster Stelle der Geberländer Europas, mit 8,96 Milliarden Euro, vor Frankreich mit 7,26 Milliarden Euro, allerdings nur an 11. Stelle, was den Anteil am Bruttoinlandsprodukt anbetrifft, nämlich 0,36% im Jahr 2006 (vgl. v. Kap-Herr/Moreau 2008:10).

Zusammengefasst stellt der DAC Peer Review Bericht der OECD für Deutschland (2006) fest:

“The justification for Germany’s development co-operation is motivated on the one hand by an ethical-humanitarian responsibility and on the other hand by its interest 'in ensuring human security and a peaceful, more equitable, ecologically stable and economically prospering world future'. It also reflects the country’s acknowledgement of its responsibility as one of the richest nations in the world which itself benefited considerably from foreign aid under the Marshall Plan for reconstruction after World War II.”

Daraus wird ersichtlich, dass sich die drei genannten Motivationen deutscher Hilfepolitik, ethische Verantwortung, interessenorientierte Außenpolitik und Handelspolitik, kaum voneinander trennen lassen. Die in Kapitel 1 der vorliegenden Studie aufgeworfene Frage nach dem politischen Akt des Helfens in akuten Notsituationen findet für die deutsche Regierung folgende Antwort:

„Wenn auch humanitäre Hilfe keine politischen, wirtschaftlichen oder sonstigen staatlichen Ziele verfolgt, also keine Durchsetzung staatlicher Interessen ist, so ist sie doch auch nicht unpolitisch. Indem die Bundesregierung bereit und in der Lage ist, in einer Notlage schnell, unbürokratisch und effizient zu helfen, gibt sie an die Menschen, aber auch an die Regierung des betroffenen Landes ein politisches Signal der Verbundenheit und Solidarität“ (Auswärtiges Amt 2005:10-11).

Die Gesamtstrategie deutscher Hilfepolitik orientiert sich neben der akuten Nothilfe am übergeordneten Ziel, die Millenniumsziele zu erreichen, das heißt in erster Linie die globale Armut zu bekämpfen (vgl. v. Kap-Herr, Moreau 2008:9). Diese auf den ersten Blick eindeutige Priorität erscheint bei näherer Betrachtung weniger deutlich. Denn der Armutsbegriff wird in seiner Definition sehr weit gefasst und schließt auch die sozialen, wirtschaftlichen und politischen Ursachenbereiche mit ein. Armutsbekämpfung umfasst also auch Demokratie- und Rechtsstaatsförderung sowie Konfliktbewältigung und Umweltfragen.

Deutsche Hilfepolitik kennt traditionell keine Länderprioritäten, die etwa in Zusammenhang mit ehemaligen Kolonialgebieten oder Einflusszonen stehen. Das erklärt die immer noch

hohe Zahl an Partnerländern, die erst in der Legislaturperiode nach 2005 von 94 auf 57 gesenkt wurde, nachdem sie 1998 noch bei 119 lag. Die schwache geografische Fokussierung ist der Hauptkritikpunkt der DAC-Peer Review Studie 2006. An diesem Defizit hat auch die 2004 in einem Positionspapier des BMZ entwickelte Strategie der „Ankerländer“ wenig verändert. Ein weiteres Manko ist die weite Verzweigung der Instrumente und Zuständigkeiten im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit und der Hilfpolitik allgemein. Weil mit der staatlichen Entwicklungsbank KfW und der Gesellschaft für technische Zusammenarbeit GTZ zwei Großinstitutionen agieren, die über eigene Niederlassungen und eigene Geschäftsinteressen verfügen und hinzu noch zum Teil nachgeordnete oder parallele Organisationen wie InWEnt existieren, bleibt das Ziel der „Entwicklungszusammenarbeit aus einem Guss“, wie sie Entwicklungsministerin Heidemarie Wiekzorek-Zeul (2009) immer wieder forderte, ein noch nicht erreichtes Ziel, das wohl nur über die Gründung einer neuen, unabhängigen Entwicklungsagentur zu erreichen wäre (vgl. v. Kap-Herr/Moreau 2008:12). Außerdem hat das Subsidiaritätsprinzip seine Gültigkeit und Wirkung. Danach soll staatliche Hilfe erst gewährt werden, wenn die Ressourcen privater humanitärer Helfer nicht ausreichen (vgl. Topçu 1997:8). Bislang haben sowohl die Bundesregierung als auch die NRO das strikte Einhalten des Subsidiaritätsprinzips befürwortet, woraus geschlossen werden kann, dass der Staat in diesem Bereich keine dominante Kontrollfunktion beansprucht (vgl. ebd. 1997:22). Ob das in dieser Form weiterhin der Fall sein wird, kann bezweifelt werden. Die neuerlichen Äußerungen zur Reform der Auslandshilfe und zur Zusammenarbeit von NRO und Bundeswehr lassen eher auf eine Verstaatlichung und Nationalisierung schließen (vgl. taz 30.12.2009; Der Tagesspiegel 13.03.2010).

Durch die thematische und institutionelle Trennung von Entwicklungszusammenarbeit und Außenpolitik, ihre Unterbringung in zwei verschiedenen Ministerien, bleibt die Frage der „Hilfpolitik aus einem Guss“ unbeantwortet. Hilfe, die gemäß dem Kontinuumansatz international eher unter dem Schlagwort *humanitarian aid* oder *development humanitarian assistance* (vgl. Block 2002:10) firmiert, wird in der ersten Phase federführend durch das Auswärtige Amt gefördert und anschließend vom BMZ übernommen (Auswärtiges Amt 2005:7). Der „Koordinierungsausschuss Humanitäre Hilfe“ des Auswärtigen Amtes, zuständig für humanitäre Hilfe seit 1978, institutionalisiert die Geber- und Umsetzungsstrukturen. Die Trennung von Außen- und Entwicklungspolitik wird auch auf parlamentarischer Ebene sichtbar, wo die Themen in unterschiedlichen Ausschüssen behandelt werden.

### 3.1.2 Französische Hilfepolitik

Die französische Hilfepolitik hat im Vergleich zur deutschen eine deutlich stärkere geografische Priorität. Im Fokus steht die ehemalige französische Einflusszone der Frankophonie. Das umfasst vor allem weite Teile Afrikas südlich der Sahara. 62% der französischen ODA-Mittel fließen in diese Region. Frankreichs Hilfepolitik ist, ebenso wie seine auswärtige Kulturpolitik, ein anerkanntes Mittel der Außenpolitik, das dazu dient, nationales Interesse zu verfolgen und Einfluss zu bewahren oder zu gewinnen. “[The Foreign Ministry] with responsibility for co-operation and cultural actions, combines solidarity with influence in support of French diplomacy” (OECD 2004a:10). Entwicklung und Hilfeleistung ist also nicht unbedingt ein Ziel für sich, sondern reiht sich nahtlos in die Palette außenpolitischer Handlungsfelder ein, die auch Medien-, Währungs- und Rüstungsfragen umfassen.

Das 1959 von de Gaulle geschaffene Entwicklungsministerium war in erster Linie für die *pays de champs* zuständig, Länder, die in jüngerer Zeit ihre Unabhängigkeit erlangt hatten. Es wurde 1999 in das Außenministerium eingegliedert, was ein Indikator dafür sein könnte, dass sich die postkoloniale Tradition der französischen Hilfepolitik mehr und mehr verliert. Die zunehmende geografische Diversifizierung fand zunächst Ausdruck in einer *zone de solidarité prioritaire*, die schließlich in einer 61 Länder umfassenden Liste konkretisiert wurde. Beziehungen zu Frankreich treten als Kriterium der Auswahl zunehmend in den Hintergrund, die wirtschaftliche und finanzielle Situation findet dagegen mehr und mehr Beachtung. Frankreich hat seine Entwicklungsstrategie, ebenso wie Deutschland, in die Pflicht der Millenniumsziele gestellt (vgl. v. Kap-Herr/Moreau 2008:8). Auch in Frankreich hat eine zivilgesellschaftliche globalisierungskritische Entwicklungslobby an Einfluss gewonnen, welche die Politik zu einer stärker ethisch orientierten Hilfepolitik zwingt. Die Ankündigung von Außenminister Bernard Kouchner, der selbst als Gründer von Médecins Sans Frontières aus der „humanitären Szene“ kommt, das Außenministerium in ein Ministerium der Globalisierung umzuwandeln, ist ebenfalls Ausdruck dieses neuen Denkens. Hinzu kommt die verstärkte Zusammenarbeit mit langfristig strategisch bedeutsamen Schwellenländern wie China und Brasilien, so dass insgesamt ein System „differenzierter Partnerschaften“ entstehen soll (vgl. ebd. 2008:6).

Dem Außenminister ist, je nach Regierungskonstellation, ein Staatssekretär oder Vizeminister für Entwicklung beigeordnet. Hilfsmaßnahmen werden im Wesentlichen über drei Kanäle geleistet: Bilaterale Hilfe, multilaterale Hilfe und Hilfe über den Nicht-Regierungssektor. Die

Richtlinien für Hilfepolitik, einschließlich sektoraler und geografischer Schwerpunkte, wird vom CICID (Le comité interministériel de la coopération internationale et du développement), einem ressortübergreifenden Komitee unter der Leitung des Premierministers, festgelegt, was notwendig ist, weil mehrere Ministerien mit Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit betraut sind. Entwicklungs- und Nothilfe werden in Frankreich nicht strikt getrennt betrachtet. Eine institutionelle Trennung besteht zwischen technischer Hilfe, die im Zuständigkeitsbereich des Außenministeriums liegt, und finanzieller Hilfe, für die das Finanzministerium zuständig ist (vgl. Block 2002:29). Während Auslandshilfe durch die Haushalte verschiedener Ministerien finanziert werden kann, liegt die federführende Kompetenz für die Umsetzung ausländischer Hilfe im Außenministerium, und dort bei der AFD (Agence Française du Développement). Für die humanitäre Hilfe gibt es eine weitere gesonderte Abteilung im Außenministerium. Die Umsetzung erfolgt zum großen Teil durch Hilfsorganisationen aus dem NRO-Sektor. Der HCCI (Haut Conseil de la Coopération Internationale et du développement) hatte von 1999 bis zu seiner Auflösung 2008 die Aufgabe, eine Abstimmung zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren zu erreichen.

Ähnlich wie für Deutschland gilt auch für Frankreich, dass trotz der an sich klaren Zielsetzung Armutsbekämpfung im Rahmen der Millenniumsziele eine stärkere Prioritätensetzung nötig wäre. Deshalb empfiehlt die OECD, ein Rahmendokument zu entwickeln, mit dem die mittelfristige Strategie festgelegt wird. Diese gibt es bestenfalls bezüglich der Auswahl der geförderten Länder, denn der Fokus liegt auf den am wenigsten entwickelten Ländern Afrikas. Außerdem sollten das Parlament, das über keinen Ausschuss zur Entwicklungszusammenarbeit verfügt, und die Zivilgesellschaft stärker in den strategischen Dialog eingebunden werden (vgl. OECD 2004a:11). Bezüglich der ODA-Quote ist Frankreich mit 0,39% des Bruttoinlandsproduktes der zweitgrößte Geber der G-8, hinter Großbritannien und vor Deutschland. Das ist allerdings zum Teil auf die Entschuldung der am stärksten verschuldeten Länder zurückzuführen (HIPIC-Initiative). Absolut gesehen ist Frankreich mit 7,56 Milliarden Euro der viertgrößte Geber der Welt.

### **3.1.3 Italienische Hilfepolitik**

Italiens Hilfepolitik ist, ähnlich wie die anderen Teile seiner auswärtigen Politik, weniger klar umrissen, als die von Deutschland oder Frankreich. Das bedeutet nicht, dass Italien eine weniger herausragende Rolle als Geberland in der internationalen Entwicklungszusammenarbeit spielt. Als eine der führenden Industrienationen der Welt ist Italien während der letzte Jahre unter den zehn Ländern mit der höchsten ODA-Mittelvergabe gewesen. Nationale Interessen spielen

bei der Hilfepolitik eine wesentlich geringere Rolle, als z.B. bei Frankreich. Sie kommen allenfalls bei den Entwicklungsländern in Grenznähe zum Tragen, also in Nordafrika. Die Motivation für Hilfeleistungen ist dreierlei: Als integraler Bestandteil der italienischen Außenpolitik ist Hilfe zunächst Ausdruck von Solidarität gegenüber allen Bewohnern der Erde. Außerdem soll sie dazu dienen, die Beziehungen zwischen Nationen und Gesellschaften zu stärken und zu verbessern. Hilfe wird explizit als Austausch auf gleicher Augenhöhe verstanden. Drittens ist Entwicklungszusammenarbeit auch Teil einer Außenpolitik, die Italiens Rolle und Bild in der Welt stärken soll (vgl. Ministry of Foreign Affairs 2009).

Das Hauptcharakteristikum der italienischen Hilfepolitik ist gleichzeitig ihre größte Schwäche. Es gibt keine explizite nationale Strategie der Entwicklungszusammenarbeit und der Hilfepolitik. Besonders in den letzten Jahren fehlte die Klarheit und die Vision für eine kohärente Strategie, bemängelt die OECD (2004b) in ihrem DAC-Peer-Review Bericht. Die Politik hat sich in der Vergangenheit eher flexibel an den aufkommenden Krisen orientiert. Das zeigte sich in den letzten Jahren im Zusammenhang mit der Tsunami-Katastrophe, aber auch bei der Krise im Libanon und im Sudan. Diese Flexibilität erlaubt es zwar, analog zu dem außenpolitischen Charakteristikum des *presenzialismo* überall mitzuspielen, der Ansatz birgt aber die Gefahr, langfristige Zusammenarbeit unwirksam zu machen.

Wie andere große Geber und, wie gesehen, wie Frankreich und Deutschland sieht auch Italien die Millenniumsziele als Leitlinie seiner Strategie für Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit. Allerdings gibt es kaum eine operative Strategie dafür, wie man seinen Beitrag leisten kann, damit die Ziele auch wirklich erreicht werden können. Die fehlende Kohärenz und der kaum langfristig ausgeprägte Ansatz zeigt sich z.B. daran, dass von den 20 wichtigsten Partnerländern des Jahres 2000, vier Jahre später nur noch 11 unter den 20 prioritär geförderten Staaten waren. Auch was die Konzentration auf Sektoren anbetrifft, gibt es kaum Schwerpunktsetzung. Zwar steht Armutsbekämpfung oben auf der Liste, aber andere Ziele, wie humanitäre Hilfe, Privatwirtschaftsförderung, HIV/AIDS-Bekämpfung etc., stehen dem kaum nach. Das erlaubt zwar wiederum große Flexibilität. Die aber geht zwangsläufig auf Kosten der Wirksamkeit. Weil Zielsetzung und Strategie weniger aus langfristigen politischen Strategiepapieren gewonnen wird, orientieren sich Entwicklungsinstitutionen eher an programmatischen politischen Reden der Entscheidungsträger und demnach am Verlauf der kurzfristigen politischen Konjunktur.

Die Zuständigkeit der italienischen Hilfepolitik liegt hauptsächlich im Außenministerium. Dieses hat die Führungsaufgabe in die Verantwortung der DGCS (*direzione generale coopera-*

zione sviluppo), auch Cooperazione Italiana genannt, gelegt, und sie wird von vier Unterstaatssekretären wahrgenommen. Eine institutionelle Trennung von Not- und Entwicklungshilfe gibt es nicht. Ziel ist es vielmehr, Nothilfeaktivitäten in Entwicklungsinitiativen überzuleiten (vgl. Block 2002:37). Auch das Finanzministerium ist mit Entwicklungsaufgaben betraut. Ihm unterliegen vor allem die finanzielle Zusammenarbeit und der Schuldenerlass. Italien wickelt den größeren Teil seiner ODA (51%) über multilaterale Organisationen ab. Obwohl der Anteil bilateraler Hilfe zunimmt, ist er immer noch vergleichsweise gering und steht hinter der als vorrangig angesehenen multilateralen Hilfe. Im Parlament gibt es keinen eigenen Entwicklungsausschuss, deshalb bleibt auch der politische Diskurs in der Öffentlichkeit eher schwach. In der öffentlichen Meinung besteht ein starker Rückhalt für Auslandshilfe, was in einzelnen Situationen zu strategischen Allianzen innerhalb des Hilfesystems zwischen verschiedenen Akteuren des privaten, öffentlichen und zivilgesellschaftlichen Sektors führt. Bezüglich der Umsetzung jedoch gibt es eine große Skepsis gegenüber dem System der Entwicklungszusammenarbeit. Das sogenannte *sistema italiana* basiert auf einer Vielzahl von Akteuren, die unter vier Säulen zusammengefasst werden, nämlich der sogenannten horizontalen Kooperation, bestehend aus NRO, derer etwa 150 als Kooperationspartner beim Außenministerium registriert sind, der dezentralen Kooperation, die von den Regionalverwaltungen ausgeht, der Wirtschaftsverbände und der Ausbildungsinstitutionen. So ist neben dem Mangel an klarer Strategie ein weiteres Manko, dass die Hilfpolitik nicht mit einer Identifikations- und Integrationsfigur, einem Minister oder prominenten Staatsminister, verbunden wird. Zudem gibt es kaum Mechanismen zur Evaluation der Entwicklungserfolge.

Obwohl die Hilfe Teil der Außenpolitik ist und auch diesem Ressort untersteht, gibt es eine strikte Trennung zwischen Entwicklungshilfepersonal und Diplomaten. Die rigide Trennung wirkt in der Praxis insofern nachteilig, als der an sich flexible, politiknahe Ansatz im Feld nicht unmittelbar umgesetzt wird. Vorteilhaft dagegen wirkt sich aus, dass Nothilfe- und Entwicklungsprojekte im selben Haus koordiniert, veranlasst und gefördert werden. Da auch die Durchführung über dieselben Organisationen erfolgt, kann man hier von Hilfe aus einer Hand sprechen, mindestens was den organisatorischen Teil anbetrifft.

Zusammenfassend können wir feststellen, dass die Hilfpolitik Italiens, sowohl inhaltlich als auch organisatorisch, stark in die sonstige, an sich eher weniger pointierte Außenpolitik eingebunden ist. Das hat den Vorteil, dass die Hilfe sich flexibel den schnell ändernden politischen Rahmenbedingungen anpassen kann. Es hat auf der anderen Seite jedoch den Nachteil, dass die



Wirksamkeit langfristiger Enzwicklungszusammenarbeit eher vernachlässigt wird. Diese würde eine stabilere Struktur in Rom und eine harmonisierte Implementierung im Feld benötigen.

### **3.1.4 Europäische Hilfepolitik?**

Die Europäische Union ist im Laufe der Jahre zu einem immer bedeutenderen Akteur der Weltpolitik geworden. War der kontinentale Verbund zunächst ein reines zwischenstaatliches Wirtschaftsbündnis, so hat sich besonders seit den 1990er Jahren ein staatsähnlicher „Integrationsverbund“ (Bergmann 2001) entwickelt, der immer mehr Kompetenzen bündelt. Der globale Gesamtkteur EU wirkt institutionell auf zwei Wegen nach außen: auf dem Wege der Gemeinschaft und auf dem Weg der Mitgliedsstaaten.

Die vorliegende Studie befasst sich mit dem auswärtigen Handeln von Mitgliedsstaaten über den Weg „ihrer“ NRO. Europa ist in den vergangenen Jahren in nahezu allen Politikfeldern relevant geworden, besonders aber auch im Hinblick auf das zweigleisige Agieren im Bereich der Hilfepolitik, weshalb diese Studie nicht ohne einen Blick auf Europa auskommt.

In der Außenwirkung tritt die EU-Kommission bisher bei Fragen in Erscheinung, die vergemeinschaftete Politikfelder betreffen, so als wichtigstes Feld beispielsweise die Handelspolitik. Die Mitgliedsstaaten, in ihrer Kapazität als nach außen handelnder Einzelstaat oder als Staatengemeinschaft, häufig vertreten durch die EU-Ratspräsidentschaft, treten in Fragen auf, bei denen die Kompetenz in den Händen der Mitgliedstaaten liegt, wie in den Bereichen Diplomatie und Sicherheitspolitik. Hier, im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), ebenso wie bei der Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), gilt in den meisten Fragen das Einstimmigkeitsprinzip des Rates. Kommission und Parlament sind in geringem Maße in Entscheidungsprozesse eingebunden. Da sich das Institutionengefüge im Fluss befindet und neue Verträge, wie der Vertrag von Lissabon, erst einer Interpretation und politischen Praxis bedürfen, verschwimmen die Trennlinien zwischen europäischer Politik und nationalstaatlich europäisierter Politik. Insofern muss die analytische Trennung der beiden außenpolitischen Ebenen in der Praxis relativiert werden, denn:

„Außenpolitik in Europa umfasst ein Set von Organisationen und Akteuren über diesen Rahmen hinaus und selbst innerhalb des GASP-Gefüges betreiben Mitgliedsstaaten ihre parallelen nationalen Außenpolitiken, die wiederum nicht ausschließlich unter das konstitutionelle Angebot für ein gemeinsames außenpolitisches Handeln der EU-Staaten in der GASP subsumiert werden können“ (Fröhlich 2008:18).

Im Einzelfall hängt das Ziel, die Außenbeziehungen zu europäisieren, dann sehr häufig von den direkt beteiligten Personen ab. In einem Land mit starker Kommissionsdelegation wird Europa sichtbarer sein. Pochen die Vertreter der Mitgliedsstaaten an einem Ort besonders auf ihre formalen Rechte, bleiben für Europa weniger Entfaltungsmöglichkeiten. Von einer außenpolitischen Identität der EU zu sprechen, in der Weise, wie das in Kapitel 1 für die Länder der vorliegenden Untersuchung getan wurde, scheint generell noch verfrüht zu sein. Zwar betont die EU in Selbstdarstellungen und Dokumenten, wie beispielsweise ihrer Sicherheitsdoktrin von 2003, die Aspekte der *soft power*, also eher der Identität einer Zivilmacht, allerdings fehlt ihr nicht zuletzt aufgrund mangelnder anerkannter Staatlichkeit, die Möglichkeit zu einer robusteren und stärker machtorientierten Haltung.

Die EU scheint gerade die Hilfepolitik als außenpolitisches Instrument auch zur Stärkung ihrer außenpolitischen Identität zu nutzen. So vertritt der entwicklungspolitische Ausschuss des Europäischen Parlaments, unabhängig von Parteizugehörigkeit und Nationalität, die Auffassung, dass die Europäische Union sich im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit nicht auf eine Ergänzungsfunktion nationaler Politiken beschränken lassen sollte, sondern vielmehr eine qualitative Europäisierung der Hilfepolitik anstreben sollte (vgl. Brüne 2004:14). In Not- und Entwicklungshilfe verfügen sowohl die Mitgliedsstaaten der Union als auch die Europäische Kommission über eigenständige Kompetenzen. Die Kommission hat im Laufe der Jahre beachtliche eigene Instrumente entwickelt. Vor allem im Bereich der humanitären Hilfe ist die EU mit ihren eigenen Geldern ein gewichtiger Akteur geworden. Das Amt für humanitäre Hilfe der Europäischen Kommission (ECHO) vergibt jährlich Mittel in der Höhe von rund 700 Millionen Euro. Damit liegt die Kommission zusammen mit den USA weltweit an der Spitze. Mitgliedsstaaten und Kommission zusammen leisteten 2008 zusätzlich Entwicklungshilfe in Höhe von 49 Milliarden Euro, was 0,40% des Bruttoinlandsproduktes ausmacht. In absoluten Zahlen, wie auch pro Kopf gerechnet, ist damit die EU weltweit der größte Geber in Sachen Auslandshilfe. Der zunehmende Kompetenzgewinn der EU bei der humanitären Hilfe lässt Mitgliedsstaaten dazu tendieren, mehr und mehr ihre eigenen Budgets entsprechend zu reduzieren und damit die Hilfepolitik schrittweise zu vergemeinschaften. Deutschland trägt 21% des gesamten EU-Haushalts und damit den entsprechenden Anteil an der europäischen humanitären Hilfe.

Die unüberschaubare Vielzahl von Akteuren in der EU, die auf den verschiedenen Ebenen Hilfepolitik gestalten und beeinflussen, und wieder andere, die die Auslandshilfe umsetzen, haben schon in den 1990er Jahren den Ruf nach einem Europäischen Hilfswerk aufkommen las-

sen (vgl. Nuscheler 1996:111ff). Beklagt wurden vor allem die gravierenden Koordinationsprobleme, die aufgekommen seien, obwohl die Hilfsorganisationen größtenteils in staatlichem Auftrag agierten.

Trotz der nach wie vor mangelhaften Koordination der Hilfepolitik innerhalb der EU kommt den nichtstaatlichen Akteuren allgemein und besonders den Hilfsorganisationen eine herausgehobene Bedeutung zu. NRO wurden bereits 1992 vom Ausschuss für Entwicklungszusammenarbeit des Europaparlaments als ein „einzigartiges und unersetzliches Instrument zur Verwirklichung einer seriösen, kohärenten und effizienten Entwicklungspolitik“ bezeichnet. Europaparlamentarier ebenso wie EU-Beamte beurteilten die Rolle von NRO für die EU ganz überwiegend als wichtig (vgl. Furtak 2001:201). So finden NRO immer bessere Einflussmöglichkeiten im Mehrebenensystem der EU (vgl. ebd.:75) und bleiben gleichzeitig ein notwendiger Partner für eine eigenständige EU-Politik, da ihr größter Teil von NRO implementiert wird (vgl. ebd.:203).

So lässt sich schlussfolgern, dass die EU sich einerseits zunehmend der humanitären Hilfsorganisationen bedient, um sich stärkeres außenpolitisches Gewicht zu verschaffen. Gleichzeitig sehen Hilfsorganisationen in der EU einerseits einen finanzkräftigen Geber und andererseits einen Partner, bei dem sie mit ihren Anliegen und Konzepten Gehör finden und über den sie folglich Einfluss geltend machen können, was laut Furtak (2001:223) vor allem für das Europäische Parlament gilt. Der Einfluss der europäischen NRO als Akteure der Auslandshilfe und damit als Akteure europäischer Außenpolitik wird noch dadurch gestärkt, dass Netzwerke wie VOICE anerkannte Partner u.a. von ECHO geworden sind und sich diese Partnerschaft auch institutionell niederschlägt in einem Rahmenübereinkommen zur Zusammenarbeit (vgl. Topçu 1999:28).

## **3.2 Die Komplexe humanitäre Notlage in Sri Lanka**

“We have not only lost our houses, but – even more – our homes,” sagt im März 2005 ein Opfer der Tsunami-Katastrophe aus dem Dorf Peraliya im Südosten Sri Lankas (vgl. Domroes 2006:3) und spricht damit aus, was für alle Opfer galt: Der Tsunami bedeutete eine unvorstellbare Katastrophe für die Menschen in den betroffenen Regionen. Ebenso außergewöhnlich, wie das Ereignis selbst, waren die Reaktionen und die darauf folgenden Hilfsmaßnahmen. Die Hilfsmaßnahmen in Sri Lanka stellen lediglich den Untersuchungsrahmen der vorliegenden Studie dar

und sind nicht selbst der eigentliche Gegenstand, insofern beschränkt sich die Darstellung der Hilfsmaßnahmen auf die für die vorliegende Studie bedeutsamen Ausschnitte.

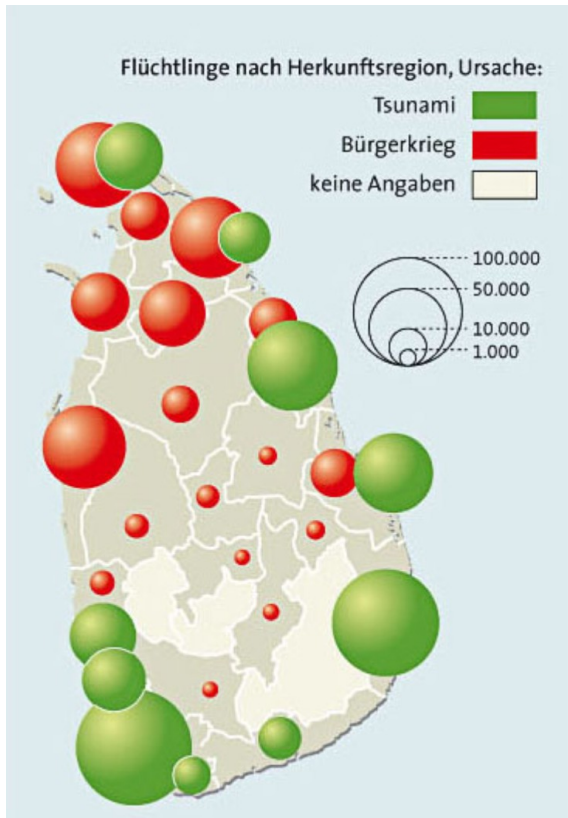


Abb. 2: Flüchtlinge nach Herkunftsregion und Ursache. Quelle: Le Monde Diplomatique 2006.

Der Post-Tsunami-Kontext in Sri Lanka ist fließend in den Kontext des wiederaufflammenden Bürgerkrieges übergegangen. Beide sich vermengende Krisensituationen mit zeitweise über 620.000 Binnenflüchtlingen (UNHCR 2007:363) riefen eine äußerst komplexe humanitäre Notlage<sup>39</sup> hervor, die ein schwieriges Umfeld für Hilfpolitik und Auslandshilfe darstellte. Diese Situation liefert den Forschungskontext der vorliegenden Studie, wengleich Tsunami-Hilfe zum Zeitpunkt der Datenerhebung für die Hilfsorganisationen im Vordergrund stand.

### 3.2.1 Sri Lanka vor dem 26.12.2004

Sri Lanka, die tränenförmige Insel im Indischen Ozean, süd-östlich von Indien gelegen, ist etwas kleiner als Irland und erstreckt sich auf einer Nord-Süd-Ausdehnung von 440 Kilometern.

<sup>39</sup> Der Begriff der „Komplexen Humanitären Notlage“ hat einerseits Eingang in das gängige Vokabular von Hilfsorganisationen gefunden, andererseits besteht keine Einigkeit darüber, was genau darunter zu verstehen ist. Der Begriff wird dann verwendet, wenn die Notsituation unübersichtlich ist und jedenfalls teilweise aufgrund politischer Unruhe und Gewalt entstanden ist oder verschlimmert wird (vgl. Henzschel 2006:99). Das Zusammentreffen von Bürgerkriegszuständen und erodierter politischer Ordnung in einigen Landesteilen mit einer ungeheuren Naturkatastrophe rechtfertigen den Begriff im Zusammenhang mit der Notlage der Jahre 2005 bis 2007 in Sri Lanka.

Fast 19 Millionen Menschen leben hier unter den verschiedensten Lebensbedingungen. Das Klima ist tropisch, immer heiß, im Südwesten eher feucht, im Norden und Osten eher trocken. Der Monsun unterteilt das Jahr in regional variable Regen- und Trockenzeiten. Das zentrale Bergland erhebt sich bis auf fast 2.500 Meter. Sri Lanka ist vor allem wegen des Teeanbaus weltweit ein Begriff. Der Ceylon Tee wird seit Jahrhunderten in alle Kontinente exportiert. Nach Textilien (46%) sind Agrarprodukte die wichtigsten Exportgüter (31%), wovon Tee mehr als ein Drittel ausmacht. Als Urlaubsdestination war Sri Lanka schon seit den 1970er Jahren beliebt und erlebte seit dem 2002 geschlossenen Waffenstillstand einen großen Schub. 2004 kamen allein aus Deutschland etwa 75.000 Touristen, womit die Deutschen eine der größten Besuchergruppe darstellten. Der Anteil des Tourismus an der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung ist allerdings relativ gering. Schließlich ist es der langjährige gewaltsame ethnische Konflikt, der den „schönsten Ort auf Erden“ (Puschel 2005) auf traurige Weise im Bewusstsein der Weltöffentlichkeit hält. Gläubige der vier großen Weltreligionen leben auf der kleinen Insel zusammen. Christen und Muslime machen etwa 6 bzw. 8% der Bevölkerung aus. Die größte ethnische Minderheit im mehrheitlich singhalesisch-buddhistischen Sri Lanka sind mit etwa 18% die Tamilen, die zum Großteil Hindus sind. Sri Lanka verbindet ein gemeinsames kulturelles, religiöses und sprachliches Erbe mit Indien, das immer wieder als der „große Bruder“ bezeichnet wird. Das gilt für beide großen Volksgruppen, Singhalesen und Tamilen, in gleicher Weise:

“Both the dominant groups, the Sinhalese and Tamils, trace their origin to neighbouring India and share many common bonds. However, they have historically differed on key issues thus bringing about two mindsets in one country with cataclysmic results” (Swamy 2005:11).

Griechen und Römer segelten zu der Insel, die sie Tabrobane nannten, für die arabischen Völker hieß die Insel Serendib. Ob, wie einige Historiker sagen, Tamilen die ersten Bewohner der Insel waren, ist in der langjährigen Konfliktlage eine umstrittene These. Das singhalesische Königreich hatte seit dem 3. Jahrhundert seinen Hauptsitz zunächst im nördlich gelegenen Anuradnapura, dann in Polonaruwa und schließlich im zentralen Kandy. Im beginnenden 16. Jahrhundert waren es zuerst die Portugiesen und 150 Jahre später die Niederländer, die die Insel kolonisierten. Dabei waren beide Mächte nicht in der Lage, die königliche Hauptstadt Kandy einzunehmen. Es waren schließlich die Briten, die 1796 die niederländische Kolonie übernahmen und 20 Jahre später die ganze Insel unter ihre koloniale Herrschaft brachten. Englisch wurde zur offiziellen Sprache der Kronkolonie. 1931 wurden demokratische Institutionen errichtet. Ohne einen Kampf um die Unabhängigkeit führen zu müssen, wurde Ceylon 1948 im Zuge der indischen Unabhängigkeit ebenfalls aus der Kolonialherrschaft entlassen. Das britische Erbe war in

allen Gesellschaftsbereichen spürbar und erlaubte den Eliten der Insel, dem indischen Erbe den Rücken zu kehren (vgl. Meyer 2003:29).

Unter britischer Herrschaft hatte die tamilische Bevölkerung eine herausgehobene gesellschaftliche Stellung genossen. Nachdem die Unabhängigkeit erlangt worden war, wurde der Staat von einer singhalesisch-buddhistischen Mehrheit beherrscht, die tamilische Minderheit geriet ins Hintertreffen. Moderate und integrierende Kräfte konnten gegenüber dem Populismus der singhalesisch-buddhistischen Kräfte nicht bestehen. Nach gewonnener Wahl machte Premierminister S.W.R.D. Bandaranaike<sup>40</sup> 1956 Singhalesisch zur einzigen offiziellen Sprache:

“He brought about legislation to make Sinhala the country’s sole official language. It was a monumental decision that served to sow the seeds of Tamil separatism. Arrogant Sinhalese politicians turned a blind eye to Tamil protestations. As the Sri Lankan Parliament enacted the law, by force of majority against the Tamil members, anti-Tamil violence erupted in the country for the first time“ (Swamy 2005:13).

Tamilische Politiker versuchten, sich mit parlamentarischen Mitteln gegen die Diskriminierung zur Wehr zu setzen. Radikale singhalesische Kräfte sahen Gewalt gegen Tamilen von der Politik legitimiert. Singhalesische Politiker der beiden wichtigsten Parteien UNP und SLFP nahmen mal moderate Positionen ein, mal verschärfte sie ihre Haltung gegen die tamilischen Bevölkerungsteile unter dem Einfluss radikaler Kräfte. Bandaranaike wurde 1959 von einem buddhistischen Mönch erschossen, nachdem er tamilischen Politikern ein Friedensangebot gemacht hatte. 1972 wurde Ceylon in Sri Lanka umbenannt und dem Buddhismus eine hervorgehobene Position eingeräumt, tamilische Studenten wurden durch die Politik der „Standardisierung“ diskriminiert. Schließlich griff die nach der Unabhängigkeit geborene Generation unter dem Eindruck von Pogromen zu den Waffen und schuf eine gefürchtete Guerilla – die Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE) (vgl. Gouverneur 2006:175). Ab 1983 wurde der ethnische Konflikt immer mehr zum Bürgerkrieg. Auf Anschläge folgten Ausschreitungen und Verfolgung, was wiederum neue Anschläge und Diskriminierungen nach sich zog. Die LTTE zwang die Regierung in Colombo immer wieder in die Knie. Politische Morde auf beiden Seiten gehörten nahezu zum Alltag. Indien war an einer friedlichen Beilegung des Konfliktes interessiert und hatte sich nach dem Indo-Lanka-Akkord mit einer „Friedenstruppe“ eingeschaltet. Die Operation scheiterte, weil das Abkommen bei der LTTE keine Akzeptanz fand, obwohl der tamilischen Bevölkerung darin wichtige Rechte zugestanden worden waren. Die LTTE hat nach und nach in den von ihr kontrollierten Gebieten eine quasi-staatliche Struktur mit totalitärem Militärregime aufge-

---

40 Eigentlich Solomon West Ridgeway Dias Bandaranaike. Sein Vorname wird meist nur als S.W.R.D. angegeben.

baut, in dem Kinder und Erwachsene gewaltsam als Soldaten rekrutiert wurden und das seine inneren Gegner radikal eliminierte.

Als die verfeindeten Parteien schließlich kriegsmüde wurden – der Bürgerkrieg hatte schon fast 70.000 Todesopfer gefordert – kam unter norwegischer Vermittlung im September 2002 ein Waffenstillstand zustande. Bei der Konferenz in Tokio 2003 unter der Führung von Norwegen, der EU, den USA und Japan, wurden Sri Lanka weitreichende Entwicklungshilfezusagen gemacht, die politisch konditional an die weiteren Fortschritte im Friedensprozess gebunden wurden.

Bereits Ende 2004 sah es nicht mehr so aus, als hätten die Konfliktparteien noch großes Interesse an weiteren Gesprächen und Verhandlungen. Obwohl der Waffenstillstand eine merkliche wirtschaftliche Verbesserung brachte und eine relative Ruhe eingeleitet war, verlor die Regierung von Premierminister Ranil Wickremasinghe die Mehrheit im Parlament, nachdem Präsidentin Chandrika Bandaranaike Kumaratunga, die Tochter von S.W.R.D. Bandaranaike, Neuwahlen angesetzt hatte. Ranil Wickremasinghe galt als zu nachgiebig gegenüber der LTTE.<sup>41</sup>

### **3.2.2 Der Tsunami: Eine Katastrophe mit globaler Dimension**

Am 26. Dezember 2004 ereignete sich eine der größten Naturkatastrophen der jüngeren Geschichte. Durch ein Erdbeben der Stärke 9,3 auf der Richterskala vor der indonesischen Insel Sumatra wurde eine Flutwelle ausgelöst, die sich mit einer Geschwindigkeit von bis zu 700 Kilometern in der Stunde ausbreitete und ihre zerstörerische Kraft an die Küsten von 12 Ländern trug.

---

41 Durch die Tsunami-Katastrophe konnten die zunehmenden Spannungen zwischen Regierung und LTTE zunächst aufgehalten werden. Zeitweise sah es sogar danach aus, als könnte die „nationale“ Katastrophe eine Chance für den Frieden bieten. Ein *joint mechanism* (P-TOMS) sollte die internationale Hilfe zwischen der Regierung in Colombo und der LTTE aufteilen. Eine solche Regelung kam nicht zustande, weil die singalesisch-nationalistischen Parteien aus Protest dagegen im Juni 2005 die Regierung verließen. Zwar kam es noch einmal zu Friedensverhandlungen im Februar 2006, aber weder der neu gewählte Präsident Mahinda Rajapakse, noch die LTTE-Führung ließen Willen zum Frieden erkennen. Im August 2006 begann der Bürgerkrieg auf breiter Front im Osten und Norden der Insel wieder aufzuflammen, Colombo und der Süden wurden von Attentaten erschüttert. Eine weitere Runde Friedensgespräche im Oktober blieb ergebnislos. Im April 2007 kontrollierten die Regierungstruppen den gesamten Osten der Insel. Die entscheidende Offensive im Norden begann im September 2007. Im Januar 2008 kündigte die Regierung einseitig das formal immernoch gültige Waffenstillstandsabkommen von 2002. Am 16. Mai 2009 erklärte General Sarath Fonseka den Sieg über die LTTE. Der Tod von LTTE-Chef Velupillai Prabhakaran wurde kurz darauf gemeldet. Die letzten vier Kriegsmonate sollen bis zu 20.000 zivile Todesopfer gefordert haben (Times 2009). Insgesamt fielen dem Bürgerkrieg rund 100.000 Menschen zum Opfer. Im Mai 2009 registrierte der UNHCR noch rund 300.000 Binnenvertriebene.

Die durch ein Seebeben ausgelöste Welle, ein sogenannter „Tsunami“<sup>42</sup>, hat mehr als 220.000 Todesopfer gefordert.<sup>43</sup> 1,7 Millionen Menschen sind obdachlos geworden, der materielle Gesamtschaden wird von der Weltbank und UN-OCHA mit fast 10 Milliarden US-Dollar beziffert. Alle Anrainerstaaten des Indischen Ozeans waren betroffen. Nach Indonesien hatte Sri Lanka die größte Zahl an Todesopfern zu beklagen.<sup>44</sup> Mindestens 35.000 Menschen kamen hier ums Leben. Der materielle Schaden auf der Insel wird auf 2,2 Milliarden US-Dollar geschätzt. Obwohl nur etwa 4% des Landes betroffen waren, wurden rund 22% der Bevölkerung in Mitleidenschaft gezogen. Der Schaden erstreckte sich über den größten Teil der Küste. Von Colombo bis auf die Jaffna-Halbinsel wurde der Küstenstreifen fast völlig zerstört, rund 100.000 Häuser, 25.000 Boote, was rund 75% der gesamten Fischereiflotte ausmacht, 100 Schulen, zahlreiche Krankenhäuser, Hotels und öffentliche Einrichtungen. So gilt Sri Lanka, gemessen an seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, als das am heftigsten von der Katastrophe betroffene Land (vgl. Domroes 2006:2).



Abb. 3: Zerstörter Küstenstreifen.  
Quelle: Domroes 2006:viii.

42 „Tsunami“ ist das japanische Wort für „Hafenwelle“. Die meisten Tsunamis treten im Pazifischen Ozean auf. Weil die meist durch ein Erdbeben am Meeresgrund ausgelöste Welle auf hoher See kaum zu bemerken ist und erst an Land ihre Gewalt entfaltet, wurde sie von japanischen Fischern als „Hafenwelle“ bezeichnet.

43 Nach offiziellen Angaben der Weltbank sind in fünf Ländern 223.507 Menschen ums Leben gekommen. Die tatsächliche Zahl der Opfer dürfte aber noch weit darüber liegen. Im Dezember 2005 wird von mindestens 231.000 Todesopfern gesprochen. 2009 wird die Opferzahl auf rund 250.000 geschätzt.

44 Die Weltbank gibt für Sri Lanka als offizielle Opferzahl von 37.599 an (Indonesien: 168.000, Indien: 12.405, Thailand: 5.395, Malediven: 108). Es ist aber davon auszugehen, dass es in Sri Lanka deutlich mehr Opfer gab, da in den am stärksten betroffenen Gebieten im Norden und Osten des Landes das amtliche Meldewesen unzulänglich oder nicht vorhanden war. Außerdem ist davon auszugehen, dass Schätzungen über Opferzahlen von den Bürgerkriegsparteien aus politischen Gründen verfälscht wurden. Manche Schätzungen gehen von bis zu 100.000 Opfern aus.



Die weltweite Hilfsbereitschaft und der darauffolgende Einsatz humanitärer Hilfsmaßnahmen hat in Sri Lanka ein nicht gekanntes Ausmaß erreicht. Eine Vielzahl von Akteuren war an der Rettung und am Wiederaufbau beteiligt. Alle Arten der Auslandshilfe kamen zur Anwendung, zum Teil wurden auch ganz neue Wege der Hilfepolitik gegangen.

Sri Lanka nach dem Tsunami ist deshalb in vielerlei Hinsicht ein Modellfall der Hilfepolitik und eignete sich daher für die Durchführung der empirischen Untersuchung zur hier vorliegenden Studie: Es handelt sich um ein Land, das schwer vom Tsunami betroffen war und, bedingt durch den Bürgerkrieg, bereits zuvor Empfänger von humanitärer Hilfe und Entwicklungshilfe war. Zudem war Sri Lanka neben Indonesien das Land, welches sich nach der Katastrophe der umfangreichen internationalen Hilfe öffnete. Indien dagegen verzichtete nahezu vollständig auf internationale Hilfe. In Thailand waren hauptsächlich Touristengebiete betroffen, die mit Unterstützung von bilateralen Gebern und Tourismusunternehmern wieder aufgebaut wurden.

Die Katastrophe löste einen weltweiten Schock aus. Selten waren so viele Menschen in so großer geographischer Ausdehnung direkt oder indirekt von einem katastrophalen Naturereignis betroffen. Das Bild der leidenden Bevölkerung an den Küsten Süd- und Südostasiens wurde dadurch verstärkt, dass sich in der Weihnachtszeit viele Urlauber aus Europa und Nordamerika in den tropischen Breiten befanden und deshalb ebenfalls zu Opfern wurden. Andere wollten in den Tagen nach Weihnachten selbst in der Region Urlaub machen oder hatten Bekannte, die in der Region waren. Alle nicht direkt betroffenen Menschen wurden über umfangreiche Medienberichterstattung mit einbezogen. Weltweit beanspruchte der Tsunami sechs Wochen lang mehr mediale Aufmerksamkeit, als die zehn wichtigsten humanitären Themen während des gesamten vorangegangenen Jahres (vgl. TEC-Report 2006:36). Aufnahmen von Amateurfilmern tauchten nach und nach auf und machten das ungeheure Ereignis noch anschaulicher. Auch der Umstand, dass Prominente, wie beispielsweise Altbundeskanzler Helmut Kohl, der in einem Hotel an der Südküste den Urlaub verbrachte, selbst betroffen waren, vergrößerte die Aufmerksamkeit weiter.

Entsprechend der Aufmerksamkeit, die der Katastrophe geschenkt wurde, und der Nähe, die viele Menschen in aller Welt zu den Geschehnissen verspürten, hat auch die Hilfsbereitschaft auf der ganzen Welt ein noch nie da gewesenes Ausmaß erreicht. Regierungen ebenso wie gesellschaftliche Akteure und Privatleute begannen sofort, „etwas zu unternehmen“. Das galt in beson-

derer Weise für die „zuständigen“ Akteure, nämlich die Hilfsorganisationen. Aber auch Firmen, Vereine, Schulen und Gemeinden in ganz Europa und vielen Teilen der Welt wollten sofort ihren Beitrag zur Nothilfe und zum Wiederaufbau leisten. Dass bei der Vielzahl und Spontaneität der Hilfe nicht in jedem Fall sinnvoll vorgegangen wurde, liegt auf der Hand. Einige verwegene „Soforthelfer“ setzten sich umgehend ins Flugzeug, um direkt vor Ort Hand anzulegen. Das trug nicht immer zu einer Verringerung der Verwirrung und des absoluten Chaos bei, denn „Gut gemeint ist nicht immer gut gemacht“ (Preuß 2006:4).

Nationale Regierungen, regionale und lokale Gebietskörperschaften, internationale Organisationen, Vereine, Medienanstalten und auch prominente Einzelpersonen warteten mit Zusagen über Mittel auf, die „schnell und unbürokratisch“ zur Verfügung gestellt werden sollten.

<b>Land</b>	<b>Öffentliche Hilfe (Millionen USD)</b>	<b>Private Hilfe (Millionen USD)</b>	<b>Gesamt (Millionen USD)</b>
Deutschland	521	652	1 170
Australien	760	118	878
USA	350	350	700
EU	617	–	617
Frankreich	456	136	592
Japan	500	–	500
Kanada	348,5	123	471,5
Niederlande	305	159	464
Großbritannien	141	183	324
Norwegen	175	68	243
Italien	141	56	197
Schweden	94,5	77	171,5
Spanien	78	87	165
Thailand	134	–	134
Saudi Arabien	30	82	112
Kuwait	100	8	108

Tabelle 1: Öffentliche und private Hilfe in USD, UN-OCHA

Mit dem ehemaligen US-Präsidenten Bill Clinton wurde von den VN eine prominente Person als Beauftragter für den Tsunami-Wiederaufbau nominiert. Über einen *Flash-Appeal* sammelten die VN bei ihren Mitgliedstaaten innerhalb kurzer Zeit 1,11 Milliarden Euro für die unmittelbare Soforthilfe. Konferenzen brachten die Geber zusammen, um über die richtigen Strategien des Helfens zu beraten. Bi- und multilaterale Geber sowie private Organisationen machten Hilfszusagen von 12,66 Milliarden US-Dollar, wovon rund 42% aus privaten Quellen stammen. Mindestens 23% der gesamten Hilfsmittel flossen nach Sri Lanka (vgl. TEC-Report 2006:158).

Die Grafik verdeutlicht die komplexe Notlage, die sich, vor allem in den Provinzen der Ostküste ab 2005 aus der Bürgerkriegssituation und der Naturkatastrophe ergeben hat:

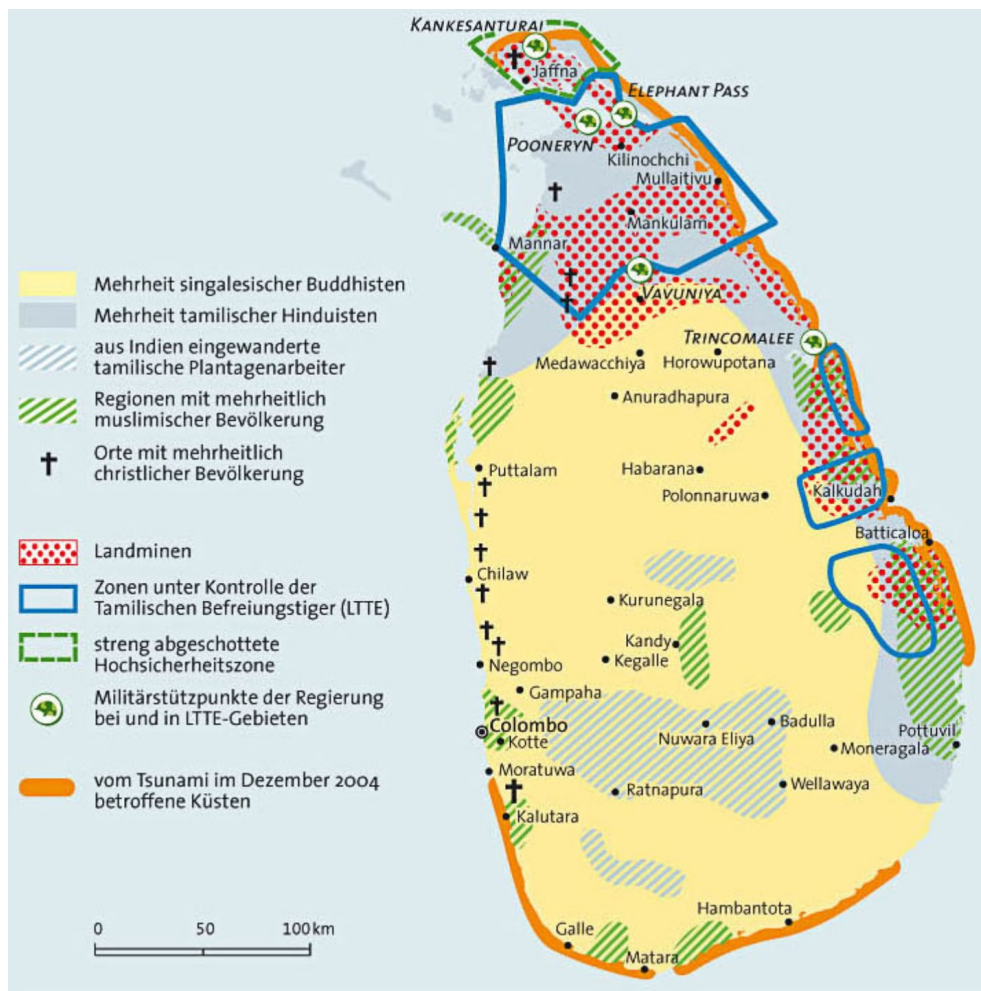


Abb. 4: Völker und Religionen, LTTE-kontrollierte Gebiete im Jahr 2006 und der zerstörte Küstenstreifen. Quelle: Le Monde Diplomatique 2006.

### 3.2.3 Reaktionen in Deutschland, Frankreich und Italien

Allein in Deutschland sammelten die humanitären Hilfsorganisationen über 650 Millionen US-Dollar (BMZ 2005b). Die Bundesregierung sagte zudem gut 520 Millionen US-Dollar für staatliche Hilfsmaßnahmen zu (BMZ 2005c). Auch davon wurde ein Teil an den NRO-Sektor vergeben. Frankreich sagte rund 450 Millionen US-Dollar zu und Italien rund 140 Millionen US-Dollar.<sup>45</sup>

Neben den üblichen Mechanismen der Hilfpolitik, wie sie vorangehend beschrieben wurden, entwickelte jedes der Beispielländer auch neue Instrumente, die jeweils eine Mischung aus politischem Tatendrang und notwendiger institutioneller Anpassung waren. Gemeinsam hatten die Neuerungen, dass Hilfe und auch Hilfpolitik eine Dezentralisierung erfuhr. Es waren weniger die Staaten im engeren Sinne, die Hilfe leisteten, als viel mehr buchstäblich die „erweiterten Staaten“, also alle Ebenen der Gesellschaft, die in Hilfeleistungen und Hilfpolitik involviert waren. Nach dem Tsunami kam eine unüberschaubare Menge von Menschen nach Sri Lanka, die „einfach helfen“ wollten: “Volunteers from around the world rushed to Sri Lanka and other countries impacted by the tsunami to help out” (Mulligan/Shaw 2007:66). Alles sollte direkt, schnell und unbürokratisch gehen. Einige sammelten Geld in ihrem Bekanntenkreis und reisten nach Sri Lanka. Vom Hausbau über die Verteilung von Sachspenden bis hin zum Austeilen von Bargeld gab es wirklich alle Formen der Hilfe. Dass dieses Helfen und der große gute Wille nur sehr bedingt auch ihren Zweck erfüllt haben, soll hier nur angedeutet werden. Professionelle Helfer sahen große Probleme:

„Es gab mehr Hilfsangebote als aktuellen Bedarf, und so wurde unter dem Druck, die Einnahmen kurzfristig auszugeben, allerlei Unsinn gemacht. Es wurde Kleidung verteilt, die keiner brauchte, und für Hilfsmaterialien Preise bezahlt, die doppelt so hoch waren wie vor dem Tsunami. Ich habe gehört, es soll sogar zu Bestechungen gekommen sein: dass man Behörden bezahlt hat, damit man den Zuschlag für den Aufbau einer Schule bekommt“ (Fleischmann 2005).

Individuelle Projekte wurden von Einzelpersonen, kleinen und großen Gemeinden, Unternehmen, Schulen, Medienanstalten geplant und mit sehr unterschiedlichem Erfolg umgesetzt, denn in den meisten Fällen mangelte es bei der Direktumsetzung an professioneller Kenntnis über Not- und Übergangshilfe.

Es war das gleiche Phänomen, das sich in Frankreich, Deutschland und Italien zeigte. Die Regierungen der Länder versuchten, diesem bereits existierenden Trend zu folgen, indem ein nationaler Identifikationsrahmen geschaffen wurde. Bundeskanzler Gerhard Schröder gab dem

---

<sup>45</sup> Die Angaben wurden zur Vergleichbarkeit auf VN-Angaben harmonisiert und sind daher in US-Dollar angegeben.

zivilgesellschaftlichen Engagement eine Art „Markennamen“. Die ohnehin bestehende Hilfe wurde offiziell flankiert und als Regierungsinitiative, nämlich als „Partnerschaftsinitiative Fluthilfe“, deklariert, wodurch er innenpolitisch als zupackender Krisenmanager wahrgenommen werden konnte. Um der Hilfe des erweiterten Staates Deutschland ein Gesicht zu geben, wurde Christina Rau, Ehefrau des ehemaligen Bundespräsidenten, zur Beauftragten der „Partnerschaftsinitiative Fluthilfe“ benannt. Die Regierung hatte erkannt, dass viele Bürger „ihr“ Tsunami-Projekt starten wollten, also selbst ein Stück internationaler Solidarität, und damit ein Stück Außenpolitik, verkörpern wollten. In seiner Neujahrsansprache am 31.12.2004 sagte Gerhard Schröder:

„Ich habe von der Dimension des Leidens gesprochen, der wir gerecht werden müssen und zwar jeder an seinem Platz. Die Staaten, die Regionen, die Wirtschaft und die Weltgesellschaft. Ich möchte nachhaltige Hilfe für die Region. Ich will, dass wir uns lange verantwortlich fühlen. Alle wohlhabenden Länder sollen Partnerschaften für den Wiederaufbau bestimmter Regionen übernehmen.

Ich stelle mir vor, dass sich die großen Industrieländer für jeweils ein Land verantwortlich fühlen. Auch Deutschland. Unsere Bundesländer für entsprechende Bezirke. Unsere Städte für Städte und unsere Dörfer für Dörfer. Unsere Wirtschaft könnte helfen. Hilfe würde so sichtbar und ganz konkret. Deutsche Schulen und ihre Kinder könnten Partnerschaften für Schulen dort übernehmen. Unterstützt von ihren Eltern.

Das würde zeigen, dass wir über das Spenden von Geld – das gewiss wichtig ist – weit hinaus wollen. Dass wir Verantwortung als etwas Dauerhaftes begreifen“ (Schröder 2004).

So entstanden beispielsweise Hausbau- und Fischerbootprojekte des Main-Kinzig-Kreises, der Stadt Schwetzingen, des Krankenhauses Landsberg, des Gymnasiums Isernhagen und des Deutschen Fußballbundes. Unternehmen, wie z.B. die Münchner Rück griffen meist auf professionelle Durchführer, also Hilfsorganisationen, zurück. Das gesamte Spektrum des deutschen Beitrages wird von einem Verantwortlichen der deutschen Botschaft Colombo folgendermaßen charakterisiert:

*„Deutschland hat zunächst natürlich versucht, unmittelbar zu reagieren, möglichst schnell Nothilfe in die betroffenen Länder kommen zu lassen; siehe Beispiel Sri Lanka, über die UN, die schnell reagiert hat, Gelder zur Verfügung gestellt hat, um hier die notwendigsten Dinge zu verteilen, also sprich shelter, aber auch Nahrungsmittel oder eben medizinische Grundversorgung zu leisten. Das ist das Eine. Das ist der unmittelbare Horizont und in der Zeit direkt nach der Katastrophe. Natürlich war dann die Überlegung, wie werden wir im Konzert der anderen Geber die mittelfristige und längerfristige Hilfe gestalten. Und dann kommt es natürlich wesentlich darauf an, dass wir in Abstimmung mit dem Geberforum, also dem Tsunami-Geberforum in Kandy, hier für Sri Lanka z.B., oder in Indonesien, wo es das auch gab, wie man sich dann positioniert. Und hier, meine ich, kam es recht schnell zu einer Arbeitsteilung, wo man sagt, Deutschland wird mittelfristig und langfristig über finanzielle Hilfe Infrastruktur wiederherstellen, wir werden die Wasserversorgung in bestimmten Landesteilen übernehmen, und im Rahmen der finanziellen Zusammenarbeit gewährleisten. Wir werden aber auch im Rahmen der technischen Zusammenarbeit im Bereich Wiederaufbau von Häusern und der unmittelbaren persönlichen Strukturen der Leute helfen. Wir werden aber auch Kapazitätenbildung unterstützen, um die Arbeit in der Verwaltung so zu gestalten, dass man überhaupt die ganzen Hilfsmaßnahmen umsetzen kann und die ganzen Projekte,*

*die auch von den Gebern hier ins Land kommen vernünftig umsetzen können. Also eine Vielzahl von Maßnahmen, angefangen von unmittelbarer Hilfe über Rehabilitation von Wohnraum oder Wirtschaftsstrukturen bis hin zur Kapazitätenbildung in den Verwaltungen, in lokalen Verwaltungen von Regierungshilfen, ein breites Spektrum von kurzfristig bis langfristig über vier Jahre angelegt mit nahezu allen Instrumenten der Entwicklungszusammenarbeit.<sup>46</sup>*

Auch in Frankreich wurden zahlreiche private Projektinitiativen gestartet, die einen eher spontanen und unprofessionellen Ansatz pflegten, wie z.B. Reconstruire et Vivre oder Sri Lanka Solidarity. Französische Unternehmen, wie Yves Rocher, bedienten sich bevorzugt der Hilfsorganisationen zur Umsetzung ihrer Hilfsprojekte. Besonders im Zusammenhang mit der Bewältigung der Tsunami-Katastrophe gewannen auch öffentliche Akteure an Bedeutung, die unterhalb der nationalen Ebene liegen. Was große Regionen und Städte zwar schon seit der Dezentralisierungsgesetzgebung von 1982 und der erweiterten finanziellen Autonomie ab 1992 in Ansätzen praktiziert haben, bekam durch eine Vielzahl an Tsunami-Hilfe-Projektinitiativen von Gebietskörperschaften, wie der Region Provence-Alpes-Côtes d'Azur, erst Gewicht und Aufmerksamkeit und führte gar zu gesetzlichen Veränderungen bezüglich deren Aktivitäten im Ausland. Die Praxis der *coopération décentralisée*, die nur schwer mit dem französischen Verfassungsprinzip der *République Une et Indivisible* zu vereinbaren schien, trug im Zuge der konkreten Hilfesituation dazu bei, die internationale Aktivität französischer Gebietskörperschaften voranzutreiben. Der Bürgermeister von Saint-Etienne hatte nach der Tsunami-Katastrophe ein Gesetz angeregt, das 2007 schließlich als *Loi sur l'action extérieure des collectivités territoriales* verabschiedet wurde (vgl. Ministère des Affaires Etrangères 2007). Und so wurde auch in Frankreich auf der einen Seite das gesamte Spektrum bestehender Instrumente der Auslandshilfe ausgeschöpft, auf der anderen Seite entstanden neue Wege, vor allem im außerstaatlichen Sektor. Ein Vertreter der französischen Botschaft fasst zusammen:

*« Je pense que c'est un cas qui fera école en tout cas, parce qu'on a été obligé de couvrir en effet tout le champ de l'aide humanitaire. D'abord on est passé par l'urgence, et puis on est passé par du post-urgence et puis on est passé ensuite sur du développement. A partir d'une crise humanitaire. Et ça dure encore aujourd'hui, nous avons encore des programmes, on n'est plus dans l'urgence, on est encore deux ans après dans du développement. Donc de ce point de vue-là, on a couvert déjà en termes d'agenda et de calendrier et de crise, si on veut, et de post-crise, on a couvert un spectre qui est très long, qui n'est pas fini, qui va sans doute durer encore quelques années. Donc en ce sens, ça fait déjà... c'est assez particulier. Ensuite, c'est une crise qui a aussi... qui nous a permis de faire appel, donc à différents partenaires, à différents opérateurs. On est passé par l'aide d'Etat à Etat, bien sûr, on est passé par l'aide à travers les ONG, on est passé par de l'aide qui peut venir par les UN, on est passé par de l'aide qui est venue aussi dans le cadre de l'Union Européenne. Donc dans ce sens aussi on a balayé aussi un peu tout le spectre des opérateurs possibles, des relais possibles en tout cas. Et même nous, dans de l'aide non plus cette fois-ci gouvernementale mais*

---

46 Interview 8DA, S. 77-78, Z: 36-15.

*de type privé, c'est exceptionnel, cette crise a été exceptionnelle, parce qu'elle a fait appel à des élans qui sont venus du citoyen. Et qu'il a fallu canaliser, qu'il a fallu essayer d'organiser. Donc ici, au Sri Lanka, moi j'ai reçu en janvier 2005 des Français qui arrivaient avec un sac-à-dos, des liasses de billets dans la poche, et qui me disaient voilà, 'qu'est-ce que je fais ?'. Donc ça c'était le plus petit élément de l'aide, jusqu'à des programmes qui nous amènent à travailler avec le PNUD, donc en multilatéral. Donc on a balayé là aussi tout le spectre des possibilités, à la fois de financement, et des intervenants, et des opérateurs. Du fait du simple citoyen à l'organisme international. [...]*

*Là je t'ai parlé de l'Etat et du citoyen mais entre l'Etat et le citoyen on a eu bien sûr des municipalités, et de toute taille, que ce soit des grosses municipalités comme la ville de Lyon par exemple, ou que ce soit des tous petits villages, comme le village que j'habite moi en Bretagne, où il y a 800 habitants, dans ce village de 800 habitants – pas parce que j'étais ici, hein, mais de son propre chef – le conseil municipal a voté une aide de 1 000 euros, ce qui n'est pas énorme évidemment dans le contexte, mais qui est énorme dans le budget de la commune. Donc on a le citoyen, on a la municipalité, on a les départements, qui ont aussi voté sur leur propre budget de l'aide, au dessus du département, on a les régions, puisqu'ici moi j'ai des régions qui ont travaillé. [...]*

*La région Rhône-Alpes a beaucoup travaillé ici aussi. [...] Ils sont en train de travailler sur la construction de dispensaires, par exemple, la remise en état d'hôpitaux. Donc on a tous les niveaux des représentations territoriales qui sont ici et qui interviennent chacune à leur niveau, sans que je sois d'ailleurs toujours au courant, puisque ça c'est une des grandes questions, c'est comment une ambassade peut coordonner cette multiplicité des acteurs et sources de financements, des modalités d'action, alors qu'on devrait être le partenaire naturel sur le terrain. Mais très souvent, les opérateurs veulent aller directement, sans passer par l'ambassade, parce qu'ils ont peur de rajouter encore un élément intermédiaire entre eux et les victimes et puis... Mais finalement on a réussi, ça a été notre travail en deux ans, on a réussi à faire en sorte que... d'avoir de la formation sur à peu près tous les niveaux d'intervention. Donc on est passé du citoyen à l'Etat, on a tout balayé là-aussi. Alors tu vois en vertical, on a tous les degrés d'intervention. En horizontal aussi on a tous les moyens d'intervention, on a choisi, on a fait en sorte aussi de choisir ici des opérateurs différents. On a eu des associations françaises, toutes petites, des associations plus grandes, des associations sri lankaises, des ONG parce qu'on a demandé à toutes les ONG de travailler avec des ONG sri lankaises, on a eu aussi au niveau local des ministères locaux, on a évité de le faire parce qu'on savait que c'était des machines qui fonctionnaient pas toujours très très bien. Et puis on a travaillé aussi en multilatéral. Voilà. »<sup>47</sup>*

In Italien setzte die Ausnahmesituation der Tsunami-Katastrophe ebenso außergewöhnliche Mittel frei wie in Deutschland und Frankreich, mit dem Unterschied, dass sich die Hilfe nahezu ausschließlich auf Sri Lanka konzentrierte. Neben den üblichen Wegen der Hilfepolitik über direkte bilaterale Regierungskooperation, über Cooperazione Italiana und multilaterale Organisationen, gab es auch die Tendenz zu kleinen Privatprojekten ähnlich den deutschen Partnerschaftsprojekten. Vereine und Einzelpersonen, aber auch Provinzen engagierten sich, so beispielsweise die Provinz Trento im Wiederaufbau von Schulen, die lokale Abteilung der Protezione Civile des Valle d'Aosta für ihr eigenes Projekt in Trincomalee oder auch der Italienische Fußballverband.

---

47 Interview 17FY, S. 204-205, Z: 9-20.

Das besondere Charakteristikum der Tsunami-Hilfe Italiens bestand in einer Hilfsanstrengung, die private Unternehmen, Regierung, Bürger und NRO gemeinsam erbrachten und die auch eine institutionelle Justierung der italienischen Hilfpolitik mit sich brachte. Der an sich bestehende Vorteil einer relativ homogenen Hilfe aus einer Hand wurde dabei allerdings nicht genutzt, sondern eher durch die neue Entwicklung konterkariert. Es handelte sich um eine SMS-Spendenaktion, bei der alle Kunden der wichtigen Mobilfunknetze TIM, WIND, Vodafone und 3G mit einer Kurznachricht je einen Euro spenden konnten. Zeitungsverleger des Corriere della Sera, der Repubblica und Fernsehsender, wie Canale 5, beteiligten sich an der Aktion, indem sie kostenlose Werbung für die einheitliche Spendennummer machten. Über diesen Weg des Fundraising kamen bei der nur 20 Tage dauernden Aktion 47 Millionen Euro zusammen. Die Unternehmer, die die Aktion ins Leben gerufen hatten, standen nun vor der Frage, wie das Geld in Hilfeleistungen umgesetzt werden konnte. Die Zusammenarbeit mit dem für Hilfpolitik zuständigen Außenministerium und der nachgeordneten Entwicklungsorganisation Cooperazione Italiana wurde nicht ernsthaft in Erwägung gezogen. Vielmehr entschieden Medienunternehmer, die Mittel der Zivilschutzbehörde Protezione Civile anzuvertrauen, die unmittelbar dem Premierminister untersteht. Eine nahliegende Entscheidung in Anbetracht der Tatsache, dass Silvio Berlusconi seinerseits den Medienunternehmen nahe steht und die Spendenaktion sich großer Popularität erfreute. Die Protezione Civile war in den vorangegangenen Jahre immer öfter auch im Ausland an Nothilfeinsätzen beteiligt und stellte zusätzlich zu den Spendenmitteln noch 5 Millionen Euro eigene Hilfgelder zur Verfügung. Nun wurden ihr Aufgaben übertragen, die weit über die reine Nothilfe hinausgingen. Mit den Spenden der italienischen Bevölkerung sollten Schulen, Häuser und Krankenhäuser gebaut werden, Fischerboote angeschafft und Kleinstkredite vergeben werden. Es sollte also eine große Bandbreite der entwicklungsorientierten Nothilfe angeboten werden. Damit wurde mehr oder weniger eine Parallelstruktur zur Cooperazione Italiana geschaffen. Letztere, direkt in der italienischen Botschaft angesiedelt, konnte nur lose Absprachen, z.B. über die regionale Aufgabenverteilung mit der Protezione Civile, treffen. Diese agiert mehr oder weniger autonom mit eigenem Büro und Personal. Die Projekte in Höhe von 25 Millionen Euro wurden direkt über die Struktur der Protezione Civile umgesetzt, 27 Millionen Euro mit Hilfe von rund 20 italienischen NRO, die über den NRO-Koordinator der Protezione Civile und ein Monitoring System geführt wurden. Mit dieser institutionellen Neuerung wurde zwar ein Beitrag zu innovativer und flexibler Hilfeleistung erbracht. Eine konsistentere Hilfestrategie wurde damit aber kaum geschaffen. Ein Vertreter der italienischen Botschaft Colombo beschreibt die Hilfeleistungen und die strukturellen Neuerungen:



*“In Italy essentially the cooperation and development is carried out by Cooperazione Italiana which is the Italian cooperation agency which is in charge of this kind of activity all over the world. Cooperazione Italiana depends directly of the Italian MFA and they are in charge of all kind of interventions, which means development but also humanitarian and first aid assistance, emergency assistance. So, Cooperazione Italiana, which is, as I said, part of a structural part of the Italian Ministry of Foreign Affairs, carries out, is able to carrying out by itself all this kind of different interventions. There was some discussion on this some months ago about externalising Cooperazione Italiana and make it become an autonomous agency under the had of the Prime Minister's office, under the government. But at the moment Cooperazione Italiana which is the only agency appointed to carry out public aid, is still under the Italian MFA. This is the general structure which is very simple.*

*But for Sri Lanka, if you want to know it, we have to make a little different clarification. Because when the tsunami happened, of course Cooperazione Italiana has been given the mission to carry out relief operations here, first aid and also development and reconstruction. But at the moment, we don't have only Cooperazione Italiana, because in the occasion of the tsunami, which was a relevant episode, also for our public opinion, there was a huge raise of funds on the side of the privates and the public opinion. And the government in that case decided that this money, which has been raised for the reconstruction of Sri Lanka, should not be managed by the Cooperazione Italiana. But the money was given to another agency. This agency is the Department of Italian Civil Protection, which is an agency which is dependent directly on the Prime Minister's office and which has the particular task of carrying out emergency aid in case of a natural disaster happening inside of our borders, inside of Italy. In that particular occasion, due to political reasons, this money had been allocated to the Department of Civil Protection, who has been out in charge to carry out the reconstruction in Sri Lanka with this money.*

*So, only in Sri Lanka we have this particular situation with two agencies carrying out reconstruction and assistance for post-tsunami recovery. [...] Well, probably it was the Prime Minister who decided that it was more proper to give the money to this agency, which has a very strong capability of intervention in case of natural disasters, tsunami was a natural disaster, so they thought that, also due to the fact that they provide many tools for this kind of intervention, in this kind of situations, it was more appropriate to give them the charge for carrying out this intervention of recovery and not only to the Cooperazione Italiana.*

*[...] Before, outside Italy it never happened, but the case of Sri Lanka was a study case for them, and now it happened that now they also carried out other little intervention, in Sudan, for humanitarian assistance, in US, after the Katrina Hurricane. So, there is a new experience that they carried out and they, of course, repeat it after the intervention of the tsunami in Sri Lanka.”<sup>48</sup>*

Ein weiterer Impuls zur Integration der europäischen Hilfpolitik, vor allem für Katastrophenfälle, wurde durch die Tsunami-Katastrophe angestoßen, so dass auch Europa auf die Herausforderungen an die Hilfpolitik reagiert, allerdings eher auf der theoretischen Ebene. Dazu legte der ehemalige französische Außenminister Michel Barnier 2006 einen umfassenden Bericht vor. Dieser geht davon aus, „dass die Kosten eines Europa ohne koordiniertes Krisenmanagement zu hoch sind“ (Barnier 2005:7). Das habe sich besonders durch die Tsunami-Katastrophe gezeigt. Der Bericht sieht auch vor, in begrenztem Rahmen eigene operative Kapazitäten aufzu-

---

48 Interview 20IL, S. 237-238, Z: 15-15.

bauen. Bisher erfolgt vor allem die Katastrophenhilfe über die Vergabe von Mitteln, hauptsächlich an NRO, VN- und Rot-Kreuz-Organisationen.

Mit der Partnerschaftsinitiative Fluthilfe in Deutschland, der *coopération décentralisée* in Frankreich und dem spendenfinanzierten Einsatz der Protezione Civile in Italien haben die Regierungen ihren Instrumentenkasten der Hilfpolitik angepasst und versuchen der neuen Realität des außenpolitisch agierenden erweiterten Staates Rechnung zu tragen.

### **3.2.4 Hilfsorganisationen als Pfeiler des Wiederaufbaus und Politikum**

Die Regierung in Sri Lanka reagierte auf die Katastrophe mit dem Aufbau einer administrativen Struktur, die alle Hilfsmaßnahmen überblicken und koordinieren sollte. Die Task Force for Rebuilding the Nation (TAFREN), die später zur Reconstruction and Development Agency (RADA) wurde, war eine Struktur, die direkt dem Präsidentenbüro zugeordnet war. Formal war sie allerdings nicht den jeweils verantwortlichen Ministerien übergeordnet, was zu gewissen Unklarheiten in der Zuständigkeit führte, die auch einige Zeit nach der Katastrophe nicht ganz beseitigt werden konnten.

Im Gegensatz zu anderen von der Tsunami-Katastrophe betroffenen Staaten hat sich Sri Lanka quasi total der internationalen Gebergemeinschaft geöffnet, was sich politisch als ungünstig erweisen sollte:

„Als höchst problematisch erwies sich der massive, vom Staat kaum koordinierte und zu gering kontrollierte Zustrom internationaler Experten und Organisationen, die meist wenig über den Konflikt des Landes wussten“ (Schell-Faucon/Buck 2006:13).

Der Wiederaufbau nach dem Tsunami wurde von Beginn an sowohl von den lokalen Behörden als auch von der internationalen Gemeinschaft als entwicklungsorientierte Nothilfe verstanden. Nachdem die größten Trümmer beseitigt und die Menschen in Zelten und Übergangslagern untergebracht waren, begann der Wiederaufbau unter dem Motto „*building back better*“ (Creech 2005). Dieses Motto implizierte, den langfristigen Wiederaufbau mit nachhaltiger Entwicklung zu verbinden, zerstörte aber ohnehin marode Infrastruktur in besserer Qualität wiederherzustellen. Nothilfe und Entwicklungsarbeit gingen damit untrennbar ineinander über. In die Aufbauprogramme wurden die entwicklungspolitischen Globalziele, wie die Millenniumsziele, aufgenommen (RADA 2006:1). Weil die einzelnen Aufgaben und Maßnahmen fließend ineinander übergingen und weil alle Organisationen mit umfangreichen Mitteln ausgestattet

waren, haben sich unterschiedliche Organisationen, staatliche, internationale und NRO, mehr oder weniger mit den gleichen Aufgaben befasst. So gab es beispielsweise kaum eine Organisation, die sich nicht mit dem Häuser- oder Schulbau beschäftigte. Ebenso war die Beschaffung von Fischerbooten und die dazugehörige Ausrüstung ein von vielen Organisationen besetztes Feld, in welchem es dann auch zu einem deutlichen Überschuss kam (vgl. Mulligan/Shaw 2007:82). Die wichtigsten Bereiche des Wiederaufbaus waren neben dem Häuserbau und der Wiederbeschaffung von Einkommensmöglichkeiten der Aufbau der Infrastruktur, des Bildungs- und Gesundheitswesens (vgl. RADA 2006:1). Ein Großteil der Organisationen ist also bei der Erledigung der Rehabilitationsaufgaben über den Bereich ihrer ursprünglichen Kernkompetenz hinausgegangen. Das hatte manchmal den negativen Effekt, dass Organisationen in Konkurrenz um Begünstigte und Projekte ebenso wie um die zugehörige Sichtbarkeit gerieten: „Die große Zahl an Hilfsorganisationen führte wiederum zu einem Wettstreit um 'Prestigeprojekte', der auch die lokale Bevölkerung nicht unberührt ließ“ (Schell-Faucon/Buck 2006:13).

Die internationalen Hilfsorganisationen nahmen im Nachgang der Tsunami-Katastrophe eine herausgehobene Rolle ein. Bei der Frage, welche Kanäle zur Umsetzung der Tsunami-Mittel insgesamt gewählt wurden, zeigt sich die besondere Stellung der NRO. 24% der gesamten von Regierungen zur Verfügung gestellten Mittel flossen über NRO ab. Schließt man die Rot-Kreuz-Gesellschaften noch mit ein, kommt man sogar auf 38%. Dagegen gingen nur 34% an VN-Organisationen und 29% direkt an die Regierungen der betroffenen Länder. Bei der Umsetzung privater Gelder kommt den NRO ein quasi-Monopol zu. Rot-Kreuz-Gesellschaften eingeschlossen, gaben NRO 91% der zur Verfügung stehenden Mittel aus. An VN-Organisationen (vor allem UNICEF) gingen 9% (Vgl. TEC-Report 2006:157).

Wie viele lokale und internationale Hilfsorganisationen in Sri Lanka wirklich tätig waren, ist Gegenstand zahlreicher Spekulationen. Das hängt in erster Linie mit der unklaren Definitionslage zusammen, die in Kapitel 1 behandelt wurde. So sprachen srilankische Zeitungsberichte teilweise von über 3.000 aktiven NRO. Das National Secretariat for Non-Governmental Organizations, das im Ministry of Social Service and Social Welfare angesiedelt ist, registriert eine Organisation als NRO, wenn die Mitarbeit prinzipiell auf freiwilliger Basis erfolgt und die Organisation nicht auf Profit ausgerichtet ist. Die Organisation soll von ihren Geldgebern unabhängig sein, sich verfassungskonform verhalten und in Einklang mit Gesetzen und sozialen Regeln handeln. Außerdem werden Empfehlungen des srilankischen Außen-, Finanz und Verteidigungsministeriums gefordert. Schon vor dem 26. Dezember 2004 waren in Sri Lanka 935 NRO regis-

triert, 784 davon als lokale und 151 als internationale. Das Tätigkeitsfeld der Organisationen erstreckte sich hauptsächlich auf die Felder des Sozialwesens und der Friedensarbeit, wenige auf den Umwelt- und Natursektor. Unmittelbar nach der Katastrophe kamen 140 weitere Organisationen ins Land, um sich am Wiederaufbau zu beteiligen. Organisationen, die bereits vor Ort waren, schwenkten häufig auf Tsunami-Hilfe um und konnten dabei von ihren Ortskenntnissen profitieren. Mitte 2006 waren in Sri Lanka nach Angaben des nationalen NRO-Sekretariats noch 1.097 NRO registriert, 282 davon als internationale. Das seit 1997 in Sri Lanka existierende Consortium for Humanitarian Agencies (CHA), eine Art Dachverband für humanitäre Hilfsorganisationen, hatte 2006 etwa 80 Mitgliedsorganisationen. Hier ist anzumerken, dass die Zahlen nur alle registrierten Organisationen wiedergeben können. Zusätzlich gab es immer noch eine große Zahl von Organisationen, die ohne offizielle Zulassung der Regierung tätig waren und trotzdem mit Behörden Verträge und Übereinkünfte über Wiederaufbaumaßnahmen schlossen.

Trotz einer definitions- und administrationsbedingten Unklarheit unterstreichen die Zahlen, dass NRO, sowohl als einzelne Organisationen als auch im Kollektiv, zentrale Akteure, möglicherweise der zentrale Akteur, des Wiederaufbaus gewesen sind. Eine Tatsache, die weder die srilankische Regierung, noch die Regierungen der Geberländer übersehen konnten. Die Diskussion darüber, welche Organisationen als NRO gelten, was sie in Sri Lanka tun, was sie dürfen und was sie zu lassen haben, mit welchem gesellschaftlichen und politischen Auftrag, mit welcher Legitimation sie arbeiten, hat sich zum Politikum hochstilisiert, besonders im Kontext des zunehmend wiederaufflammenden Bürgerkrieges im Jahre 2006.

Die srilankische Regierung musste feststellen, dass sie es mit einem internationalen politischen Akteur der besonderen Art zu tun hatte, der, wenn er einmal aktiv im Land war, auch eine eigene politische Rolle spielte. Eine Tatsache, die zweifellos unterschätzt wurde. Weil der größte Teil der humanitären Hilfeleistungen in den am stärksten vom Tsunami betroffenen und gleichzeitig am wenigsten entwickelten Regionen stattfand, nämlich den nördlichen und östlichen Küstenregionen der Insel, und das auch gleichzeitig die Gegenden waren, in welchen die Bürgerkriegsparteien um die Vorherrschaft kämpften, wurden NRO von der Regierung in Colombo zeitweilig pauschal als „Terroristenfreunde“ dargestellt, weil die Hilfebegünstigten vielfach tamilische Srilanker waren. Internationale Helfer waren bei Ihrem Einsatz gleichsam die Augen und Ohren der Weltzivilgesellschaft. Sie machten die Welt auf Missstände, die Wahrheit im Bürgerkrieg und Menschenrechtsverletzungen aufmerksam, ohne dass das ihr gezielter Auftrag gewesen wäre. Allein ihre Anwesenheit machte Hintergründe öffentlich, wodurch die bloße Anwesenheit

eine politische Dimension entfaltete; denn Verantwortungsträger in der ganzen Welt konnten nicht mehr wegschauen. Organisationen, die nur in der Nähe von LTTE-kontrollierten Gebieten arbeiteten, wurden deshalb vor allem von den zumeist staatlich beeinflussten Medien diffamierend der Kollaboration mit den LTTE-Rebellen bezichtigt.

Im Laufe des Jahres 2006 wurden den Hilfsorganisationen eine Vielzahl bürokratischer Maßnahmen auferlegt, die an sich selbstverständlich waren, aber im speziellen Kontext allem Anschein nach zumindest teilweise gezielt schikanösen Charakter hatten. Diese Maßnahmen reichten von der Einführung einer besonderen Arbeitserlaubnis, undurchsichtigen Regeln bei der Besteuerung, ungeklärten Regelungen beim Zugang zu bestimmten Gebieten, bis hin zu einer eigens eingerichteten Parlamentskommission, die sich mit der Arbeit und der Transparenz der NRO beschäftigen sollte. Das feindselige Klima der Regierung gegenüber den Hilfsorganisationen bereitete auch den Boden für Repression und Gewalt gegen diese, mit dem traurigen Höhepunkt im August 2006, als 17 srilankische Mitarbeiter der französischen Hilfsorganisation Action contre la Faim mutmaßlich von Soldaten der Regierung ermordet wurden. Das gleiche Schicksal ereilte wenig später zwei Mitarbeiter des Roten Kreuzes.

„NGO“ war zum Kampfbegriff einer feindlichen Medienkampagne und einer hektischen Regelwut geworden, die Ausdruck von Hilflosigkeit und Wut über den Kontrollverlust waren. Die Regierung sah sich offensichtlich gestört, ihre politische Agenda der militärischen Bekämpfung der LTTE-Rebellen durchzusetzen, von einem Akteur, dessen politisches Einflusspotential sie unterschätzt haben könnte.

### **3.3 Begründung zur Auswahl der untersuchten Fälle**

Für die vorliegende Untersuchung der Gouvernanzstrukturen zwischen Regierungen und Hilfsorganisationen mussten einzelne Organisationen ausgesucht werden, in denen die qualitativen Daten erhoben wurden. Bei diesem Auswahlprozess lagen folgende Überlegungen zugrunde: In Frage kommende Organisationen mussten zunächst einmal in Sri Lanka im Rahmen der Tsunami-Hilfe, dem gewählten Forschungsszenario, tätig sein. Nur so kann Übereinstimmung im Hinblick auf den Zeitpunkt und das politische, soziale und geografische Umfeld erzielt werden. Außerdem mussten sie einen offensichtlichen Anknüpfungspunkt an Deutschland, Frankreich oder Italien aufweisen. Beide Kriterien schränken das diffuse Phänomen NRO noch nicht zu weit ein, als dass forschungsrelevante Aspekte verloren gehen könnten. Ein weiteres Kriterium

bestand darin, die Daten bei Akteuren zu erheben, die nachvollziehbar Organisationscharakter haben. Der Akteur musste also schon bei anderen Ereignissen und in anderen Ländern aktiv gewesen sein. Initiativen, die ausschließlich zur Tsunami-Hilfe gegründet wurden und im Kontext Sri Lankas auch immer wieder als NRO bezeichnet wurden, dies möglicherweise auch selbst taten, wurden bei der Untersuchung nicht berücksichtigt, da aus dem Ergebnis kaum Schlussfolgerungen für andere Situationen hätten gezogen werden können.

Bei der Auswahl der Fälle aus den Organisationen, die nun übrig blieben, wurde nach dem Prinzip der „theoretischen Sättigung“ vorgegangen. Der untersuchte Gegenstandsbereich musste also soweit erschlossen werden, dass bei Erhebung weiterer Daten aus anderen Organisationen keine neuen Erkenntnisse zu erwarten waren (vgl. Strübing 2008:33). Daher musste die Auswahl so ausfallen, dass umfassende und hinreichend detaillierte Eigenschaften bei den verschiedenen Organisationen vertreten sind, also die „konzeptuelle Repräsentativität“ (ebd. 2008:34) des Phänomens „Hilfsorganisation“ gegeben war. So sollten die in Fachkreisen gemeinhin als staatliche Organisationen wie GTZ und THW und nicht zwangsläufig als NRO bezeichnete Organisationen, wie die Rot-Kreuz-Gesellschaften, ausdrücklich Teil der Studie werden, weil sie sich in der Außenwahrnehmung, in Aktivität und Auftritt kaum von „echten“ NRO unterscheiden, weshalb sie auch in anderen Studien (vgl. Topçu 1999:13,18) gemeinsam mit diesen vorkommen. Außerdem sollten Organisationen verschiedener Größe, finanziellen Umsatzes, Tradition und inhaltlicher Ausrichtung berücksichtigt werden. Ausgehend von diesen „theoretisch sättigenden“ Charakteristika musste die Endauswahl getroffen werden. Diese fand so statt, dass die bedeutendsten Organisationen der drei Länder aus der lokalen Wahrnehmung in Sri Lanka ausgewählt wurden. Eine gänzlich offene und unformalisierte Befragung bei den srilankischen Behörden, der Bevölkerung, also in erster Linie bei den Projektbegünstigten, innerhalb der regierungs- und nichtregierungsgebundenen Helfergemeinschaft sowie die Beobachtung der Medien erbrachten ein Ranking der wichtigsten sogenannten NRO der drei Herkunftsländer. Ausgeschlossen wurden dann diejenigen die zu ähnlich einer anderen waren. Die dann übrig bleibenden jeweils fünf bis sechs einem Land zugeordneten Hilfsorganisationen wurden zur Erhebung der Daten ausgewählt, die der Studie als empirische Grundlage dienten. Die Auswertung der Daten wird in den folgenden drei Kapiteln präsentiert.

Teil II:  
Prüfung und Einordnung von Hilfsorganisationen  
bezüglich spezifischer Gouvernanzstrukturen





## 4. Hilfsorganisationen in der Integrationsstruktur

In diesem Kapitel werden Organisationen dargestellt, die bezüglich ihres Verhältnisses zu heimatstaatlichen Institutionen, das mittels der Auswertung der empirischen Daten beschrieben wurde, unter den Idealtypus der „Integrationsstruktur“ fallen. Entsprechend der Auswertung wurden diese Organisationen im linken Drittel der Gouvernanzstrukturskala verortet. Die Auswertung selbst wird am Ende jedes Unterkapitels unter dem Stichwort „Typologische Zuordnung“ vorgenommen. Sie folgt auf der Basis der Interpretation der Interviews dem Schema der Auswertungskategorien des Codierleitfadens, der in Kapitel 2.7 detailliert beschrieben wird.

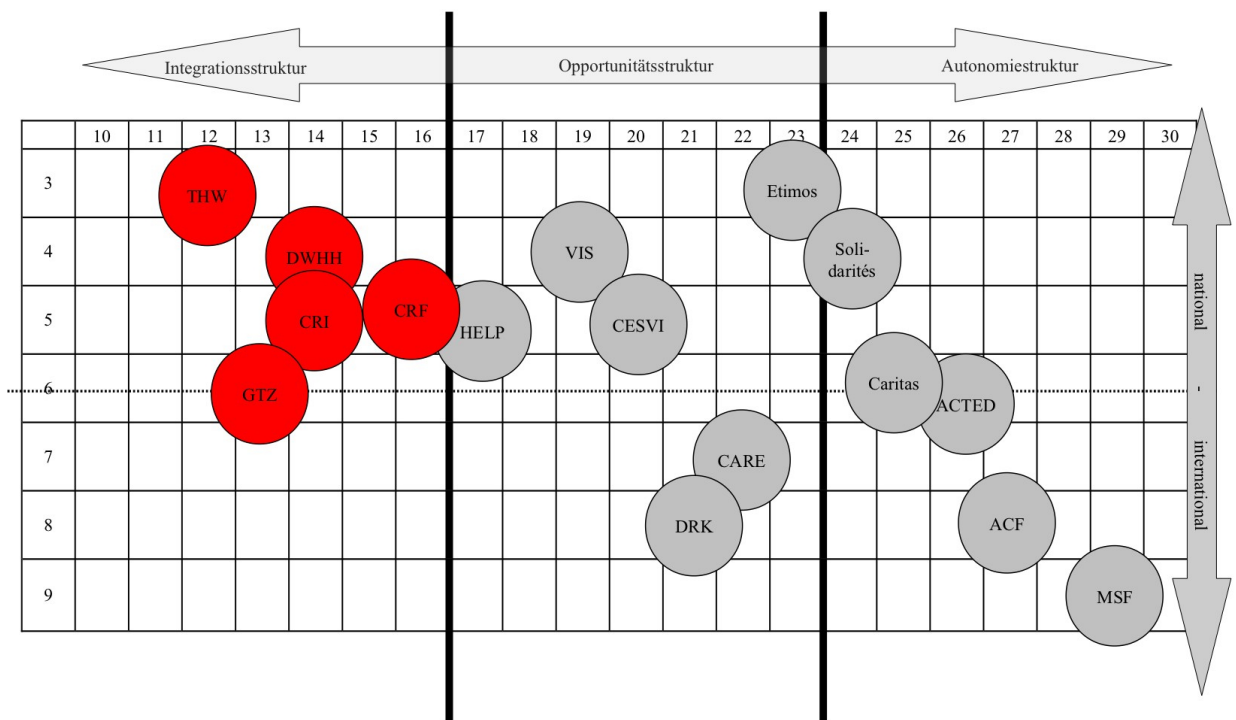


Abb. 5: Integrationsstruktur.  
Eigene Darstellung.

## 4.1 Technisches Hilfswerk

### 4.1.1 In der Bevölkerung verwurzelt

„Immer dann, wenn das Technische Hilfswerk im Ausland hilft, hilft die Bundesrepublik“<sup>49</sup>. Mit dieser Aussage charakterisiert das Technische Hilfswerk seine Auslandseinsätze. Die Bundesanstalt Technisches Hilfswerk ist eine Organisation des Katastrophenschutzes in Deutschland und wurde 1950 als ziviler Ordnungsdienst in der Nachfolge der von 1919 bis 1945 existierenden Organisation „Technische Nothilfe“ aus der Taufe gehoben. Seither wird es von einer breiten Basis in der Bevölkerung getragen; denn die behördliche Struktur gründet auf einem Fundament von freiwilligen Helfern, die vereinsähnlich durch Mitgliedschaft in der THW-Bundesvereinigung organisiert sind. Somit genießt die Organisation trotz ihrer behördlichen Verfasstheit Verankerung tief in der Bevölkerung. 99% aller verfügbaren Kräfte der Organisation arbeiten ehrenamtlich, das sind in absoluten Zahlen gut 80.000 Menschen, zu denen noch etwa 800 hauptamtliche Mitarbeiter kommen. Der Kernauftrag liegt im Zivilschutz innerhalb der Grenzen der Bundesrepublik. Aber schon seit 1953 tritt die Organisation auch in der internationalen Hilfe auf, als der erste Einsatz nach der großen Sturmflut in den Niederlanden stattfand. Schnell verschaffte sich das Technische Hilfswerk einen Namen auch auf dem Gebiet der internationalen Not- und Katastrophenhilfe und war seit seiner Gründung bereits in über 30 Ländern der Welt im Einsatz, darunter Afghanistan, Pakistan, Sudan, Liberia, Sierra Leone, Kosovo.

Das Technische Hilfswerk wird auch immer häufiger zu Einsätzen geschickt, wenn sich Katastrophen in befreundeten Staaten ereignet haben, die nicht grundsätzlich zu den bedürftigsten gehören. Die Einsätze in Europa, wie 1999 nach den Sturmschäden in Frankreich oder 2005 nach heftigem Wintereinbruch in Schweden oder Überschwemmungen in Rumänien, sind Ausdruck grenzüberschreitender Solidarität und Ausdruck von Integrationswillen in Europa. Aber auch das Angebot nach der Flutkatastrophe in den USA, ausgelöst durch „Hurricane Katrina“, zu helfen – fast 90 Kräfte waren beim Abpumpen der Wassermassen in New Orleans im Einsatz – darf als politisches Signal betrachtet werden, das zu einem Zeitpunkt erheblicher Differenzen zwischen Washington und Berlin die grundsätzliche Verbundenheit der Staaten unter Beweis stellen sollte.

---

<sup>49</sup> Das Zitat ist der Selbstdarstellung der Organisation unter [www.thw.de](http://www.thw.de) entnommen. Die im einleitenden Teil des Kapitels über die Organisation verwendeten Fakten entstammen ebenfalls der Selbstdarstellung im Internet.

So überrascht es nicht, dass die ersten Kräfte kaum 48 Stunden nach der Flutwelle die Katastrophenregion, darunter auch Sri Lanka, erreichten. Im Jahr 2005 waren 385 Helfer in insgesamt sieben Einsatzorten im Ausland gebunden. Bei seinen Einsätzen konzentriert sich die Organisation auf technische Hilfe, wie den Bau von Brunnen zur Wasserversorgung, das Abpumpen von Wasser und den Aufbau provisorischer Energie- und Verkehrsinfrastruktur. Bei stetiger Erweiterung der Kapazitäten wird die Kooperation mit anderen Organisationen gesucht:

*„Wir liefern Hardware und können das in der Regel nur in Kooperation mit anderen, die dann Software liefern. Wir hatten hier in Sri Lanka die Kooperation mit dieser kleinen Organisation. In Indonesien sind es auch Kooperationen. Wir setzen um für andere Organisationen. Unsere Auftraggeber hier waren zum einen die Kommunen, Geldgeber, die irgendwie assoziiert waren, wie der deutsche Reisebüroverband oder dann Organisationen wie der ASB; in Indonesien mit dem Deutschen Roten Kreuz und der GTZ. Was wir machen, ist eine Komponente von Konzepten oder Programmen der großen Regierungsorganisation oder Kooperation, wenn wir vor Ort sind, mit anderen Nichtregierungsorganisationen. Ausbildung, Nachhaltigkeit können wir nur in dem Bereich Wasser, Wasserlabor mit anbieten, indem wir Laboranten mit anlernen, 'ausbilden' will ich mal nicht behaupten, aber 'mitnehmen'. Ja, das ist eine Komponente, wo man langfristiger etwas macht.“<sup>50</sup>*

Geldgeber bei Auslandseinsätzen ist in der Regel das Auswärtige Amt, über das auch Hilfe aus dem Ausland angefragt wird oder über das Hilfe angeboten wird. Weisungsgeber ist immer das Bundesinnenministerium.

Im folgenden Abschnitt werden Elemente gesucht, die auf den instrumentellen Charakter der Hilfsorganisation hinweisen können. Anschließend wird der Frage nachzugehen sein, ob bei der Betrachtung der Organisation auch Elemente zu finden sind, die darauf schließen lassen, dass sich die rigiden instrumentellen Gouvernanzstrukturen im Verhältnis mit der Regierung lockern könnten, und die darauf schließen lassen, dass das Verhältnis Tendenzen aufweist, die der Organisation möglicherweise einen stärker non-gouvernementalen Charakter verschafft.

### **4.1.2 Hilfe als politisches Signal**

Die Bevölkerungsschutzorganisation Technisches Hilfswerk bezeichnet sich selbst als „humanitären Botschafter Deutschlands“. Als Bundesanstalt und direkte nachgeordnete Behörde des Innenressorts mit einer engen Verbindung in die Bevölkerung, liegt die starke nationale Identifikation auf der Hand. Auch mangels internationalen Netzwerks, zu dem es zwar erste Schritte gibt, die aber marginal bleiben, wird die Organisation vor allem bezüglich der Verwaltung, der Bürokratie und des Abrechnungswesens als „deutsch“ empfunden.<sup>51</sup>

---

50 Interview 5TC, S. 34, Z: 2-13.

51 Vgl. Interview 5TC, S. 42, Z: 17-19.

*„Ich denke bei uns ist die Bürokratie schon ein bisschen extremer als bei den Nichtregierungsorganisationen. Wir müssen halt nach Bundeshaushaltsordnung abrechnen.“<sup>52</sup>*

Bisher beschäftige das Technische Hilfswerk keine internationalen Mitarbeiter. Die nationale Identifikation wird durch das Aufbringen der deutschen Flagge auf Fahrzeugen und Dienstkleidung deutlich. Außerdem könne auf die deutsche Sprache nicht verzichtet werden,

*„weil es immer wieder Dokumente gibt, die auf Deutsch verfasst sind, und die müssen verstanden werden.“<sup>53</sup>*

Das Verhältnis zwischen der Organisation und den obersten Bundesbehörden ist streng hierarchisch. Als Bundesanstalt ist das Technische Hilfswerk immer direkter Weisungsnehmer des Innenministeriums. Kein Einsatz erfolge ohne Genehmigung aus der Mutterbehörde. Im Falle der internationalen Nothilfe käme außerdem das Auswärtige Amt einflussnehmend hinzu. Zwar bedürfe es auch im Ausland immer einer Weisung des Innenministeriums, aber Einsatzaufträge und Finanzierung kämen meist von Seiten des Auswärtigen Amtes. Dessen Empfehlungen seien in Krisenregionen unmittelbar bindend:

*„Es gibt Einflüsse. Wir erleben das im Fall Afghanistan, wo die Sicherheitsaspekte sehr stark sind, da werden wir limitiert – oder jetzt Pottovil oder damals schon Ampara. Wenn das Auswärtige Amt eine Reisewarnung herausgibt, dann haben wir still zu stehen, dann können wir nicht reisen. Das BMI bestimmt und limitiert, was mitunter auch kontraproduktiv ist. Im Grunde würden wir lieber dem AA unterstehen, das würde uns viel mehr Spielraum geben.“<sup>54</sup>*

Situationen, wie die in Afghanistan, aber eben auch in Sri Lanka, in den vom Bürgerkrieg betroffenen Regionen um Pottovil und Ampara, führen zu intensivem Austausch vor Ort mit der deutschen Botschaft. Als staatliches Exekutivorgan der Bundesregierung ist auch die Zusammenarbeit vor Ort eng und weitgehend vertrauensvoll. So könnte sich der Wunsch erklären, bei Auslandseinsätzen lieber direkt dem Auswärtigen Amt unterstellt zu sein. Es ginge darum, Reiseverluste durch den Umweg über das Innenministerium zu vermeiden und im Zusammenhang einer humanitären Katastrophe wertvolle Zeit zu gewinnen:

*„Auch ein sehr anschauliches Beispiel war jetzt der Libanon; das AA hat die Erkundungsmission organisiert, [...] es wurden Maßnahmen identifiziert. Dann haben sie Druck gekriegt, zuletzt vom Minister, sie sollen Geld frei machen, und man wollte deutsche Präsenz und es war klar, ein Bundeswehreininsatz muss durch den Bundestag, und wir sind Zivilisten, aber jetzt war natürlich da unten trotzdem noch ein Gefahrenpotenzial. Wir waren über eine Woche in Hab-Acht-Stellung, haben dann angefangen, wir hatten immer noch nicht das „go“ vom BMI, hatten dann glücklicherweise [eine kooperative Abteilung die] dann gesagt*

---

52 Interview 5TC, S. 42, Z: 21-22.

53 Interview 5TC, S. 42, Z: 32-33.

54 Interview 5TC, S. 39, Z: 1-6.

*hat: „Okay, bewegt euch.“ [...] Uns wurde eine Woche genommen, weil die Entscheidung vom BMI fehlte.“<sup>55</sup>*

Politische Entscheidungen der Bundesregierung wirken offensichtlich unmittelbar, wenn man von interministeriellen Abstimmungsschwierigkeiten einmal absieht. Der staatliche Einfluss ist ohne Zweifel direkt und stark. Jede Mission im Ausland ist die politische Aussage: „Wir helfen.“ Das lässt sich aus der Aussage entnehmen, „deutsche Präsenz“ sei gefordert, deshalb muss das THW in den Einsatz. Auch die Einsätze in befreundeten Staaten unter der Regie und zum Teil mit der Finanzierung der VN, u.a. des UNHCR, kann als direktes Bekenntnis der Bundesregierung zu diesen Institutionen verstanden werden.

Obwohl die Finanzierung durch nichtstaatliche Geber zuzunehmen scheint, und auch die Finanzierung von multilateralen Organisationen und anderen Regierungen<sup>56</sup>, als der deutschen, mehr und mehr zum Auftragsmuster zu werden scheint, darf unterstellt werden, dass die finanzielle Abhängigkeit von der Bundesregierung als total angesehen wird, da das Gegenteil eben von der befragten Person nur als beginnende Tendenz, nicht zuletzt ausgelöst durch den Tsunami, dargestellt wurde.<sup>57</sup>

Seine wichtigen außenpolitischen Rolle scheint man sich innerhalb der Organisation bestens bewusst zu sein. Wenn das Technische Hilfswerk jenseits der Grenze im Einsatz ist, wirke es als

*„gutes Aushängeschild für die Bundesrepublik, weil wir in Notlagen schnell vor Ort sind. [...] Ich hoffe, im Allgemeinen [liefern wir] Gutes in guter Qualität natürlich. Negativ ist es bis jetzt auch nicht gewesen. Die Reputation des THW ist positiv.“<sup>58</sup>*

Die deutsche Außenpolitik habe also etwas davon, dass es das THW gibt.<sup>59</sup>

### **4.1.3 Mandatsausweitung zur globalen Hilfsorganisation**

Aus der bisherigen Betrachtung konnte der Eindruck gewonnen werden, dass das Technische Hilfswerk in seiner Beziehung zum Regierungsapparat dem Idealtypus des außenpolitischen Arms quasi ohne Abstriche entspricht. Bei näherem Blick fallen aber Elemente ins Auge, die darauf hinweisen, dass die Organisation, nicht zuletzt durch den Einsatz im Nachgang der Tsunami-Katastrophe in Sri Lanka bedingt, bestrebt und im Begriffe ist, diese strenge Bindung zu lockern.

---

55 Interview 5TC, S. 39, Z: 12-22.

56 Interview 5TC, S. 40, Z: 18-19.

57 Interview 5TC, S. 40, Z: 17-19.

58 Interview 5TC, S. 42, Z: 1-6.

59 Interview 5TC, S. 43, Z: 7-9.

Ohne Zweifel scheint man sich beim THW bei allen Einsätzen seiner instrumentellen Funktion bewusst zu sein. Kritik an oder explizite Abgrenzung von der Behördenstruktur werden nicht geäußert. Gleichzeitig spricht einiges dafür, dass innerhalb der Organisation Tendenzen bestehen, das Technische Hilfswerk zu einem humanitären Global Player zu machen. Die aktive Suche nach Aufträgen und Einsätzen im Ausland spricht für organisationales Eigenleben ebenso wie für die Tatsache, dass sich die im Einsatz befindlichen Mitarbeiter den humanitären Interessen, der universellen Hilfe für Menschen in Notlagen mehr verpflichtet fühlen könnten, als der bundesrepublikanischen Staatsraison, der möglicherweise ein Soldat im humanitären Einsatz eher unterworfen wäre. Trotz großer Loyalität zur Organisation heißt es:

*„Im Zentrum muss der Hilfsempfänger stehen. Loyalität würde ich sagen dem Geldgeber und der Organisation gegenüber. Seien es Spenden oder Steuerzahler, die packe ich jetzt mal alle in einen Topf. Dem bin ich es schuldig, Rechenschaft abzulegen was ich geleistet habe. Ich repräsentiere damit auch meine Organisation, und das kann ich nur machen, wenn ich das, was gemacht wird, richtig finde und das in Einklang bringe.“<sup>60</sup>*

In diesem Zusammenhang wird die enge Bindung an die Behördenstrukturen wenig begrüßt:

*„Ich kann [die Behördenstrukturen] nachvollziehen, aber ich würde mir ab und zu ein bisschen mehr Flexibilität wünschen, die ich von Nichtregierungsorganisationen erwarten würde.“<sup>61</sup>*

Die Entwicklung der Organisation scheint durch zunehmende Erfahrungen im Feld geprägt zu sein, die sich auch in der Wortwahl der befragten Person niederschlagen, wenn z.B. von „anderen“ NRO gesprochen wird, scheint man sich als Teil dieser zu begreifen. Insofern kann man einen gewissen Assimilierungsprozess unterstellen:

*„Was wir machen, ist eine Komponente von Konzepten und Programmen der großen Regierungsorganisation oder Kooperation, wenn wir vor Ort sind mit anderen Nichtregierungsorganisationen.“<sup>62</sup>*

Sicherlich war besonders die Lage nach der Tsunami-Katastrophe in Sri Lanka ein fruchtbarer Boden für eine organisationsimmanente Mandatsausweitung über die reine Nothilfe hinaus, hin zur Umsetzung mindestens mittelfristiger Projekte entwicklungsorientierter Nothilfe. Die umfangreiche Implementierung von Tsunami-Projekten im Rahmen der Partnerschaftsinitiative Nothilfe im Auftrag von Kommunen, des Deutschen Fußballbundes, prominenter Privatspender wie Formel 1 Pilot Michael Schumacher und die Durchführung von Projekten für andere Hilfsorganisationen, wie den Arbeiter-Samariter-Bund, das Deutschen Roten Kreuz oder die GTZ haben

---

60 Interview 5TC, S. 38, Z: 6-10.

61 Interview 5TC, S. 36, Z: 7-10.

62 Interview 5TC, S. 34, Z: 7-10.

das Technische Hilfswerk zum universellen Dienstleister in traditioneller technischer Hilfe ebenso wie auf dem Neuland der Entwicklungsarbeit werden lassen. Der Überfluss an Spendenmitteln förderte die organisationale Eigendynamik:

*„Wir waren zwei Monate da und wollten dann auch wieder abziehen und dann – ganz simpel – hat der Vizepräsident Zusagen gemacht an Geldgeber: 'Das THW baut die Häuser auf.' Deshalb sind wir wieder zurückgekommen, was es auch schwieriger machte, weil wir einerseits schon draußen waren und dann wieder gekommen sind. Anfangs war es nicht gewollt und auch nicht unser Wunsch, dass wir hier her kommen, weil wir nicht wirklich den Bedarf gesehen haben. Im Gegensatz zu Indonesien, weil in Indonesien lief es parallel, die Instandsetzung des Krankenhauses, finanziert über den DFB, in Banda Ache lief parallel zur Trinkwasseraufbereitung. Da waren wir schon in einem Sektor operativ, und dann kam eins zum anderen. Das entwickelte sich aus sich heraus, weil die technische Kompetenz gleich auch mit Eingang fand. Hier in Sri Lanka war es anders, was nicht so einfach war, weil wir erst wieder die Strukturen aufbauen mussten. Und aufgrund dieser Tatsache war auch klar, dass der Einsatz zeitlich limitiert sein wird. Es war auch klar, allerlängstens bis Ende diesen Jahres.“<sup>63</sup>*

Zwar wurde auch an anderer Stelle zuvor schon mit anderen Geldgebern als der Bundesregierung gearbeitet, selbst für andere Regierungen wie Norwegen oder Katar, aber die Dimensionen an Drittmittelaufkommen wurden vor dem Tsunami nicht erreicht. Sie stiegen im Laufe eines Jahres um gut 53% von 15 Millionen Euro im Jahr 2004 auf 23 Millionen Euro im Jahr 2005, während sich der Gesamtetat des Technischen Hilfswerkes nur um rund 3,5% steigerte. Es wurden mehr als 25 Projekte in der Tsunamiregion umgesetzt, die über die Nothilfe hinausgingen, darunter die Sanierung von Krankenhäusern und der Wiederaufbau ganzer Ortschaften. Die Akzente „Ausbildung“ und der unter Entwicklungsorganisationen verbreitete Slogan „Hilfe zur Selbsthilfe“ bei der Projektdurchführung, riefen dann auch die „Platzhirsche“ in diesem Feld auf den Plan:

*„[...] die GTZ sieht uns als Konkurrenz,“<sup>64</sup>*

was vor allem auf dem Gebiet der entwicklungsorientierten Nothilfe der Fall sei.<sup>65</sup> Es könnte der Schluss gezogen werden, dass über zunehmende Kooperationen der Spielraum des THW erweitert werden soll:

*„Wir sehen gute Kooperationsmöglichkeiten, weil wir entwicklungsorientierte Nothilfe machen. Wir haben die Kapazitäten, erst einmal Nothilfe zu implementieren, das hat die GTZ doch gar nicht.“<sup>66</sup>*

Das Technische Hilfswerk würde sein Aktivitätsspektrum durchaus noch weiter ausdehnen, wird daran allerdings anscheinend gehindert:

---

63 Interview 5TC, S. 34-35, Z: 40-8.

64 Interview 5TC, S. 40, Z: 4.

65 Interview 5TC, S. 40, Z: 1.

66 Interview 5TC, S. 40, Z: 6-8.

*„Ich fühle mich sehr stark an der kurzen Leine – und ich schätze das gar nicht, und ich denke, da könnte man ein bisschen kooperieren. Allerdings ist das einfach: BMZ und GTZ möchten uns in diesen Feldern nicht haben. Sie haben Angst, wir gehen an ihre Pfründe, und deswegen werden wir von da auch gebremst. Und da hört man immer wieder, dass es heißt: Ja, aber nicht mit dem THW.“<sup>67</sup>*

Derlei interministerielle Differenzen zwischen BMI und BMZ hatten zur Folge, dass das Technische Hilfswerk während der Zeit seines Einsatzes in Sri Lanka ohne offiziellen Status blieb. Die Entwicklungsbehörden gewährten keine Eingliederung in das bestehende bilaterale Abkommen über Entwicklungszusammenarbeit. Das Bestreben des Technischen Hilfswerkes, sich in Sri Lanka als NRO bei der dortigen Regierung akkreditieren zu lassen, scheiterte aus nachvollziehbaren Gründen am Widerstand der Mutterbehörde in Deutschland; denn mit diesem Schritt wäre wohl das Büro im Feld ein Stück zu weit aus der Behördenstruktur ausgeschert. Weil die Organisation vor Ort ohne offiziellen Status blieb, mussten die Mitarbeiter schon einigen Pragmatismus an den Tag legen, um die Situation zu bewältigen. Ein gewisses Zugehörigkeitsgefühl zur NGO-Community wird durch den Vorstoß zur entsprechenden Anmeldung deutlich. Dass die NRO-Gemeinschaft aus Sicht der befragten Person eine herausgehobene Rolle spielen würde, lässt sich nicht unbedingt sagen. Es scheint sich eher um die Wahrnehmung einer Gemeinschaft auf persönlicher Ebene zu handeln, als um das Bewusstsein einer politischen Akteursgruppe:

*„Die persönlichen Erfahrungen sind dieselben, da kommt es auf Kontakte an, und das macht die Community, glaube ich, auch aus. Die Unterschiede machen dann schon wieder die verschiedenen finanziellen Möglichkeiten aus. In größeren Organisationen haben sie dann ihre Häuser, haben ihre Autos; die kleinen Klitschen arbeiten mit volunteers; aber es ist irgendwie eine Community, und wenn man eine Weile in einem Bereich tätig ist, trifft man immer wieder die gleichen Leute.“<sup>68</sup>*

In Aussagen dieser Art spiegeln sich auch die Biografien der Auslandsmitarbeiter wieder, die mit den Nichtregierungsorganisationen große Schnittmengen aufweisen. Der Job wird offensichtlich tendenziell im humanitären Sektor gesucht, der formale Status einer Organisation scheint für die befragte Person eine untergeordnete Rolle zu spielen:

*„Ich war davor in der Entwicklungszusammenarbeit im Sudan und bin dann zum Technischen Hilfswerk gekommen nach einem kurzen Intermezzo auf Haiti, was auch so im EZ-Bereich liegt. Ich war dann auf der Suche nach einem Job bei einer Organisation mehr im humanitären Hilfsbereich. Und da war eine Stelle beim THW ausgeschrieben. Das war nicht primär als Tsunami-Stelle ausgeschrieben, es waren zwei Stellen, eine davon für ein bestehendes Projekt, die andere für die neuen Tsunami-Projekte.“<sup>69</sup>*

---

67 Interview 5TC, S. 39, Z: 25-29.

68 Interview 5TC, S. 41, Z: 37-42.

69 Interview 5TC, S. 33, Z: 3-9.



Das Technische Hilfswerk scheint damit mittlerweile Teil einer Art „NRO-Kolonie“ zu sein, die um die Welt zieht, entlang der Linie von Katastrophen, der politisch-medialen Aufmerksamkeit und damit nicht zuletzt dem Fluss von staatlichen Hilfsgeldern und Spendenmitteln. Durch seine Bekanntheit und Verwurzelung in der Bevölkerung ist das Technische Hilfswerk in einer guten Ausgangslage im Wettbewerb um die Spendeneinnahmen. Das haben nicht zuletzt die Zuwendungen aus der Partnerschaftsinitiative Fluthilfe gezeigt. Zu dieser Tendenz passt auch die 2005 erfolgte Gründung der „Stiftung Technisches Hilfswerk – Technisch Helfen Weltweit“, deren Ziel u.a. darin besteht, Geld für internationale Projekte zur Verfügung zu stellen. Und in der Dynamik, den Weg zur globalen Hilfsorganisation zu gehen, was auch durch eine verstärkte internationale Vernetzung unterstrichen wird, ist das Technische Hilfswerk den selben „Markmechanismen“ und Gepflogenheiten unterworfen, wie Hilfsorganisationen, die sich auch formal als NRO bezeichnen, was sich am Beispiel der so bedeutsamen „Sichtbarkeit“ erkennen lässt:

*„Es ist eben auch die Präsenz, gerade die Nichtregierungsorganisationen sind auf Spendengelder angewiesen, und die müssen dann vor Ort sein und ihr Schildchen hochheben, visibility. Auch wenn die visibility dann hinterher übermalt wird und eine andere Organisation ihr Schild hängt, wie bei uns geschehen. Irgendeine schweizerische Organisation.“<sup>70</sup>*

Der Umstand der tendenziellen Angleichung des THW an NRO-Philosophie und Praxis kann aber aufgrund der Aussagen im Interview noch nicht soweit ausgeprägt festgestellt werden, dass sie eine mittlere Ausprägung rechtfertigen würde.

---

<sup>70</sup> Interview 5TC, S. 42, Z: 6-10.

### 4.1.4 Typologische Zuordnung<sup>71</sup>

Vektor 1: Bindung zwischen der Organisation und dem Herkunftsstaat

Auswertungskategorien	Ausprägungen		
	stark (1)	mittel (2)	schwach (3)
Nationale Identifikation mit dem Herkunftsland	X		
Wahrnehmung eines positiven Verhältnisses zu heimatstaatlichen Institutionen	X		
Empfundener Einfluss staatlicher Institutionen auf die eigene Organisation	X		
Wahrgenommene finanzielle Abhängigkeit vom Herkunftsland	X		
Bewusstsein einer Rolle für die Außenpolitik des Herkunftslandes	X		

Vektor 2: Organisationales Selbstverständnis in Distanz zum Herkunftsstaat

Auswertungskategorien	Ausprägungen		
	stark (3)	mittel (2)	schwach (1)
Abgrenzung zu staatlichen Institutionen, gegebenenfalls mit Kritik an diesen			X
Unabhängigkeit von staatlicher Entwicklungsarbeit, Auftrag rein moralisch-humanitär		X	
Zugeschriebene Bedeutung der NRO-Gemeinschaft			X
Prägung der Mitarbeiter durch den NRO-Gedanken		X	
Betonung der zivilgesellschaftlichen NRO-Philosophie durch die Organisation			X

Vertikale Differenzierung: Grad der Internationalität

	stark (3)	mittel (2)	schwach (1)
	Einbindung in internationales Netzwerk		
Beschäftigung von entsandtem Personal aus verschiedenen Ländern, ggf. unter Nutzung einer Verkehrssprache?			X
Finanzierung durch internationale Geldgeber?			X

Tabelle 2: THW – Auswertung

<sup>71</sup> Die typologische Zuordnung erfolgt als strukturierte Interpretation der Interviews und folgt den Auswertungskategorien des Codierleitfadens, der in Kapitel 2.7 detailliert dargestellt wird.

## 4.2 Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit

### 4.2.1 Global Player aus Eschborn

„Unser Geschäft ist die internationale Zusammenarbeit für nachhaltige Entwicklung.“<sup>72</sup> So beschreibt die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, kurz GTZ, ihren eigenen Auftrag. In einer solchen Selbstbeschreibung stecken Aussagen, die auffordern, die Organisation im hier gegebenen Forschungszusammenhang genauer unter die Lupe zu nehmen und sie in eine Studie über das Verhältnis von humanitären Nichtregierungsorganisationen und Staaten aufzunehmen. Die GTZ ist formal gesehen ein „privatwirtschaftlich organisiertes Unternehmen im Eigentum des Bundes“. Wieviel Staat und wieviel Unternehmen verbirgt sich dahinter? Wieviel bleibt bei dieser Konstruktion von einem Auftrag, nämlich dem Helfen, der von vielen als universell und unverkäuflich angesehen wird? Wie wirken die Kraftpfeile von Staat, Markt und Gemeinnützigkeit?

Die GTZ arbeitet auf der ganzen Welt. Sie wurde 1975 als GmbH des Bundes gegründet, und entstand aus dem Zusammenschluss der Bundesstelle für Entwicklungshilfe und der Deutschen Fördergesellschaft für Entwicklungsländer. Heute betreibt sie weltweit rund 2300 Projekte der Entwicklungszusammenarbeit im allerweitesten Sinne. Dem Spektrum der Tätigkeiten sind a priori keine Grenzen gesetzt. So schreibt die GTZ auf ihrer Webseite:

„Unsere Entwicklungsprojekte und -programme decken ein breites Spektrum von Themen und Aufgaben ab. Dazu zählen die Regierungsberatung in Tadschikistan und die Berufsbildung in Argentinien ebenso wie der Tropenwaldschutz in Indonesien und die AIDS-Vorsorge in Kenia.“<sup>73</sup>

Entsprechend intensiv und umfangreich waren die Aktivitäten der GTZ nach der Tsunami-Katastrophe in den betroffenen Ländern, allen voran Sri Lanka. Allerdings begannen die Aktivitäten und die GTZ-Präsenz nicht erst mit den Hilfemaßnahmen zur Bewältigung der Katastrophenfolgen. Vielmehr war Sri Lanka praktisch seit Gründung der Organisation Zielland deutscher technischer Zusammenarbeit und Entwicklungshilfe in allen Bereichen der klassischen Entwicklungsarbeit, wie Ernährungssicherung bis hin zu Mikrokreditprogrammen in der jüngsten Vergangenheit, über Nothilfemaßnahmen und Friedensprojekte. Die GTZ ist als Unternehmen verfasst und ihre Mitarbeiter betrachten es auch als ein solches:

<sup>72</sup> Das Zitat ist der Selbstdarstellung der Organisation unter [www.gtz.de](http://www.gtz.de) entnommen. Die im einleitenden Teil des Kapitels über die Organisation verwendeten Fakten entstammen ebenfalls der Selbstdarstellung im Internet.

<sup>73</sup> [www.gtz.de](http://www.gtz.de)

*„Wir sind ein internationales Unternehmen.“<sup>74</sup>*

Allerdings gibt es kein internationales Netzwerk, sondern die Organisation ist zentral in Deutschland verankert und wird von dort aus geführt. Zwar haben einige „Niederlassungen“ in Zielländern den Status selbstständiger „Unternehmen“, diese haben aber durchweg untergeordneten Charakter. Gemäß dem Anspruch „internationales Unternehmen“ und der Expertise und Professionalität verpflichtet, beschäftigt die GTZ zahlreiche Mitarbeiter als entsandte Kräfte bzw. Experten, die nicht deutsche Staatsangehörige sind und zum Teil auch nicht Deutsch sprechen. Das ist zwar erwünscht und Weiterbildung in dieser Hinsicht wird gefördert, Verkehrssprache ist neben Deutsch auch Englisch.

Wenn die GTZ als „Unternehmen“ das „Geschäft“ mit der nachhaltigen Entwicklung macht, muss es auch jemanden geben, der dieses „Produkt“ bzw. die „Leistung“ kauft. Der wichtigste „Kunde“ ist das BMZ, also die Bundesregierung selbst. Aber auch das Kundenspektrum ist ähnlich grenzenlos wie die Produktpalette: Neben der deutschen Bundesregierung sind es andere bilaterale Geber, die Hilfe für sich selbst oder für dritte bei der GTZ „einkaufen“, das sind die EU, die Vereinten Nationen, andere internationale Organisationen, Entwicklungsbanken, Nichtregierungsorganisationen, oder wie im Rahmen der Partnerschaftinitiative Fluthilfe, private Geldgeber und kleine Gebietskörperschaften, wie Kommunen und Landkreise. Mittel, die nicht von der Bundesregierung kommen, werden im so genannten Drittmittelgeschäft umgesetzt, unter dem Unternehmenszweig „GTZ – International Services“. Insgesamt setzt die GTZ jährlich Mittel in Höhe von rund einer Milliarde Euro um, von denen rund 80% aus den Kassen der Bundesregierung stammen.

#### **4.2.2 Eine staatliche Entwicklungsbehörde**

Die formalen Beziehungsstrukturen zwischen der GTZ und der Bundesregierung, die einzige Gesellschafterin der GmbH ist, deuten die starke Einbindung der Organisation an, für den in diesem Abschnitt Anhaltspunkte in den Äußerungen des befragten Mitarbeiters im Zielland identifiziert werden. Bei der Charakterisierung der Organisation wird nicht nur der Aspekt des „Unternehmens“ genannt. Es wird auch der Ausdruck der „Vorfeldorganisation“ benutzt, der einen stark instrumentellen Charakter suggeriert:

---

74 Interview 9GR, S. 87, Z: 19.

*„Wir sind eine Vorfeldorganisation für das BMZ, in der technischen Zusammenarbeit die wichtigste Vorfeldorganisation. Dadurch haben wir den Auftrag, hier zu sein.“<sup>75</sup>*

Ob mehr Unternehmen oder Vorfeldorganisation, in jedem Fall ist die nationale Identifikation und Bindung, trotz mancher Schritte zur Internationalisierung, deutlich zu spüren. Was nicht nur auf Status, Standort, Mitarbeiterstruktur und Herkunft basiert, sondern auf einer empfundenen Auftrags- und Arbeitslegitimation, die sich direkt auf den deutschen Staat beruft und die von der befragten Person entsprechend nicht hinterfragt wird:

*„Durch die Etablierung der GTZ durch den deutschen Staat haben wir schon mal von der Seite aus die formalisierte Legitimität, es zu tun. Die hinterfrage ich nicht.“<sup>76</sup>*

Daraus lässt sich eine weisungsnehmende Haltung interpretieren, die stark hierarchischen Charakter aufzuweisen scheint. In dieselbe Richtung geht auch die Frage nach staatlicher Unterstützung und Einflussnahme. Das Verhältnis zum BMZ, das quasi wie eine Mutterbehörde fungiert, wird als „partnerschaftliches Verhältnis“ beschrieben:

*„Jeder weiß, was er für eine Rolle ungefähr hat; jeder weiß, was er von andern erwarten kann, je nachdem welche Rolle er spielt. Beim BMZ ist ja klar, es [die GTZ] ist ein Instrument der deutschen Entwicklungszusammenarbeit – ein ausführendes Organ qua unserer Konstitution – das ist unser Mandat.“<sup>77</sup>*

Auch die Beratungsfunktion gegenüber dem BMZ in Form von Stellungnahmen zu technischen Fragen der Entwicklung und Umsetzung von Projekten, beispielsweise im multilateralen Kontext, wird eher aus einer instrumentellen und untergeordneten Rolle heraus ausgeführt:

*„Also wenn es dort mal Projekte gibt oder irgendwelche Studien, wie jetzt da die EU-Finanzierung, dann fragt uns das BMZ unsere Meinung ab, dann müssen wir eine Stellungnahme abgeben.“<sup>78</sup>*

Der Einfluss der Bundesregierung ist auch bei solchen Projekten unmittelbar, die nur teilfinanziert oder gar nicht aus Bundesmitteln bezahlt werden. Denn jedes Projektvorhaben der GTZ muss vom BMZ unter Beteiligung des Auswärtigen Amtes genehmigt werden. Diese Voraussetzungen kennend, betrachtet man innerhalb der Organisation die Rolle derselben für die Außenpolitik der Bundesrepublik als bedeutsam. Dabei wird gleichermaßen auf die Funktion des Umsetzens von Politik wie auch auf die Image-Funktion hingewiesen:

*„Nach meiner Meinung spielt die GTZ für die Außenpolitik eine wichtige Rolle. Weil es nämlich auch ein Instrument ist, wie sich Deutschland in den einzelnen Ländern präsentiert, wie Deutschland diese Länder unterstützt. Entwicklungspolitik ist für mich nun auch mal ein Teil*

---

75 Interview 9GR, S. 88, Z: 7-9.

76 Interview 9GR, S. 91, Z: 4-5.

77 Interview 9GR, S. 92, Z: 9-13.

78 Interview 9GR, S. 91, Z: 34-37.

*der Außenpolitik. Wir sind das Instrument der deutschen Entwicklungspolitik, also demnach auch Instrument der deutschen Außenpolitik.*<sup>79</sup>

Diese bedeutsame Rolle schreibt man sich unabhängig davon zu, ob die Bundesregierung selbst „Kunde“ ist, oder ein Projekt für einen anderen staatlichen, multilateralen oder privaten Auftraggeber durchgeführt wird:

*„Auch wenn die GTZ jetzt durch einen Drittmittelfinanzier tätig ist, zusätzlich, dann ist das immer noch eine deutsche Entwicklungszusammenarbeit, weil die GTZ halt immer noch für eine deutsche staatliche Organisation steht. Da kann sich Deutschland nach außen, obwohl es vielleicht nicht finanziert oder nur einen Teil finanziert, ein bisschen damit brüsten und stolz sein. Die Außenwirkung der deutschen Entwicklungszusammenarbeit wirkt durch unser Drittgeschäft. [...] wenn es die GTZ macht, dann hat der deutsche Staat etwas davon.“*<sup>80</sup>

Anhand dieser Ausführungen wurde der integrale Charakter deutlich, den die Organisation mit dem deutschen Staat verbindet. Ein zweiter Blick relativiert die stark integrierte und streng instrumentelle Gouvernanzstruktur ein wenig.

### **4.2.3 Dienstleistungsunternehmen mit Autonomiebestrebungen**

Die Eindeutigkeit der integrierten Struktur, die sowohl durch das formale Beziehungsgeflecht als auch durch Befunde aus dem vorangegangenen Abschnitt untermauert werden, können durch Äußerungen relativiert werden, welche zunehmende Entfernungstendenzen in diesem Verhältnis offen legen und die als Non-Gouvernementalisierung der Organisation interpretiert werden können. Das medial veröffentlichte Selbstbild, wie beispielsweise die Selbstbeschreibung auf der Internetseite, sowie der eigene tatsächliche Auftritt der GTZ im Gastland, widergespiegelt in lokalen Veröffentlichungen und öffentlichen Äußerungen, lassen nicht immer die im vorangegangenen Abschnitt beschriebene Regierungsnähe erkennen. Ebenso wenig springt der unmittelbare Hilfsgedanke ins Auge, der für viele zivilgesellschaftliche Hilfsorganisationen wichtigste Antriebsfeder und identitätsstiftender Grundwert ist, nicht unbedingt selbstverständlich für eine Organisation, die einerseits ein privatwirtschaftlich organisierte Unternehmen ist und gleichzeitig staatliche Vorfeldbehörde. Es ist gerade der Unternehmensgedanke, der das komplexe Wesen der Organisation prägt:

*„Wir sind ja schon so ein Zwitter, es ist ein eigenes Unternehmen mit einer eigenen Unternehmensphilosophie und einem klaren Auftragsverhältnis hauptsächlich für das BMZ, aber auch durch andere Organisationen und Ministerien. Man bewegt sich immer zwischen Berater, dem Hauptauftraggeber BMZ und Umsetzer von BMZ und anderen. Teilweise sind wir Befehlsempfänger, teilweise empfehlen wir uns aber auch, das BMZ zu beraten. [...] Und*

---

79 Interview 9GR, S. 98, Z: 12-16.

80 Interview 9GR, S. 95, Z: 7-18.

*gleichzeitig sind wir ein Unternehmen, das auch selber Unternehmensinteressen hat, nicht nur die Projekte, die wir durchs BMZ finanziert bekommen, möglichst gut zu machen, [sondern auch die Drittmittelaufträge], damit wir sie auch in Zukunft bekommen. Nicht dass das BMZ sagt: Geben wir einfach mehr aus unserem Topf an die NGOs. Das ist schon Wettbewerb. Dieses Dilemma zwischen Unternehmen und gleichzeitig der Durchführungsorganisation des Bundes ist nicht einfach. Daran krankt es auch ziemlich stark in der GTZ.“<sup>81</sup>*

Das Streben nach Eigenständigkeit und die Verfolgung von „Unternehmensinteresse“, die in der Akquise von Drittgeschäften, der Umsatzsteigerung und Ausweitung der Aktivitäten insgesamt bestehen, stellt noch keinen „eigenen Weg“ der Entwicklungszusammenarbeit dar. Die notwendige Rolle des Staates als zentraler Akteur der Entwicklungszusammenarbeit wird unterstrichen.<sup>82</sup> Und zumindest, was die großen Strategien anbetrifft, liegen Entwicklungspolitik und Ausführungsinstrument auf einer Linie. Das zeigt die Äußerung des Befragten zur Verpflichtung der Organisation gegenüber den Millenniumszielen, die auch als das primäre entwicklungspolitische Ziel der Bundesregierung gelten. Wobei die Aussage ebenso als hierarchiebedingte Unterordnung wie als Linie der Überzeugung verstanden werden könnte:

*„Dadurch dass sich Deutschland nun auch diesen Kriterien oder Zielen verschrieben hat, sind wir schon qua unseres Auftrages verpflichtet, denen nachzukommen. Wir sehen das auch ein, dass man an ganz bestimmten langfristigen Zielen in den verschiedenen Sektoren arbeiten muss, die auch den Entwicklungsstand einer Nation definieren. Es ist allein schon ein Fortschritt, dass man solche Millennium Development Goals definiert hat, international abgestimmt hat und sich an denen entlang arbeitet. Es ist schon eines der wichtigen Elemente für das alignment, die internationalen Bestrebungen, gewisse gemeinsame Linien für die Entwicklungszusammenarbeit zu haben.“<sup>83</sup>*

Auf der anderen Seite entsteht in der Praxis häufig eine Distanz zwischen der entwicklungspolitischen Strategie und den taktischen Zügen der Organisation, die wiederum stärker Ausdruck von eigenem Unternehmensinteresse widerspiegeln:

*„Wir versuchen ja die Bindung an die Bundesregierung mit diesem Drittgeschäft ein bisschen aufzulösen. Aber für jedes, was wir machen wollen, muss das BMZ das Okay dazu geben.“<sup>84</sup>*

Konkret kann das heißen, dass die Organisation permanent nach Expansion strebt und die Ministerien entsprechend versuchen müssen, dieses zu bremsen, oder in kontrollierten Bahnen zu halten. So waren im Falle Sri Lankas die Widerstände der Organisation groß, als Projekte in Gebieten heruntergefahren werden sollten, in denen die Bürgerkriegsgewalt am Horizont aufzog. Die enge Bindung und die Ablösungsbestrebungen schwanken je nach Aspekt, je nach Thema, nach Interessenlage und Opportunitäten. Denn die Frage danach, ob die enge Bindung noch ihre

---

81 Interview 9GR, S. 98-99, Z: 24-1.

82 Vgl. Interview 9GR, S. 89, Z: 10-13.

83 Interview 9GR, S. 89-90, Z: 37-4.

84 Interview 9GR, S. 94, Z: 22-24.

Berechtigung hätte, obwohl sie manchmal „das Geschäft kaputt macht“, wie in Sri Lanka öfters zu hören war, wurde wie folgt beantwortet:

*„Für mich ist es insgesamt für die deutsche EZ gut, weil man sich dann viel stärker an die deutschen EZ-Prinzipien hält. Weil man sich dann auch nicht so leicht verkauft, weil manche machen dann vielleicht doch Dinge, die nicht so diesen Prinzipien entsprechen, nur weil es viel Geld gibt – also viele machen viel Blödsinn. Die GTZ Gott-sei-Dank noch nicht. Der andere Punkt ist, mit dem Okay durch das BMZ soll vermieden werden, dass in einem Land bestimmte Dinge, die nicht mehr dem Schwerpunkt der Entwicklungszusammenarbeit entsprechen, wo Deutschland gesagt hat, wir sind jetzt nicht mehr in dem und dem Sektor tätig, wir unterstützen diese staatliche Politik in dem und dem Sektor nicht, wir können das nicht mit der EZ reingehen, dass man dann plötzlich mit einem Unterauftrag eventuell der ADB oder irgendjemand als GTZ dann doch dort auftritt. Das will man halt damit vermeiden, dass man Dinge, die man im normalen GTZ-Geschäft nicht tut, durch das Drittgeschäft konkurrenziert, nur weil es jemanden gibt, der solche Sachen finanziert. Da geht einem zwar öfters mal ein Geschäft flöten, aber für mich ist das gut, dass derartige Vorabgenehmigungen eingeholt werden müssen.“<sup>85</sup>*

Daran wird deutlich, dass Unternehmensinteresse und entwicklungspolitische Vernunft zum Teil weit auseinander liegen können, dass es nicht immer gelingt, den Auftrag gemäß dem eigenen Anspruch

*„[...] bestmöglich und kostengünstig zu machen und dies nicht als profitorientiertes Unternehmen zu sehen, sondern sachorientiert, mit den vorhandenen Mitteln die größt-möglichen Erfolge und Wirkung zu erzielen“<sup>86</sup>.*

Die Doppelrolle zu spielen ist für die Organisation selbst offensichtlich eine Gratwanderung. In der Öffentlichkeit des Interventionslandes wird die komplexe Natur der Organisations- und Steuerungsstrukturen verständlicherweise kaum wahrgenommen. Deshalb wird sie dort in den Medien und vom nicht spezialisierten Publikum schlicht als „NGO“, wie jede andere Hilfsorganisation, bezeichnet. Die Kooperation, Interaktion und Abstimmung im Feld und auf bestimmten Foren mit genuinen NRO und deren Mitarbeitern tragen außerdem zu diesem Eindruck bei, der schließlich auch innerhalb der Organisation seine Spuren hinterlässt. Die GTZ fühle sich „halb“ zugehörig zur so genannten „NGO-Community“, so die Ausführungen des befragten Mitarbeiters.<sup>87</sup> Denn:

*„Wir wollen ja keine NGO sein, werden aber oft als solche anerkannt.“<sup>88</sup>*

Diese partielle Zugehörigkeit und der daraus folgende Assimilationsprozess an NRO wird auch von einem Konkurrenzdenken bestätigt, das von Seiten der GTZ gegenüber diesen besteht:

---

85 Interview 9GR, S. 94, Z: 26-2.

86 Interview 9GR, S. 87, Z: 21-24.

87 Interview 9GR, S. 98, Z: 1.

88 Interview 9GR, S. 98, Z: 1.



*„Im Nothilfe- und Ernährungssicherungsbereich gibt es Konkurrenz mit NGOs. Die Welthungerhilfe bekommt relativ viel Geld vom BMZ, wie auch die GTZ, und da gibt es auch Grenzbereiche, oder THW, DRK, die bestimmte BMZ-Finanzierungen... wo man jetzt nicht in den scharfen Wettbewerb geht, wo man weiß, ungefähr jeder hat so einen gewissen share, aber es gibt immer wieder Bereiche, wo man sagt, das wundert mich jetzt aber, dass der und der vom BMZ Aufträge bekam und nicht wir. Das gleicht sich hoffentlich irgendwann aus.“<sup>89</sup>*

Außerdem scheinen große Gemeinsamkeiten zwischen Mitarbeitern der GTZ und NRO bezüglich ihrer Haltung und Arbeitsauffassung zu bestehen. Auch für einen GTZ-Experten, so der befragte Mitarbeiter, sei das „kein Job, um Geld zu verdienen“, auch wenn sein Gehalt das vielfache eines durchschnittlichen NRO-Mitarbeiters betragen dürfte, „sondern auch gewisse ideelle Ziele damit zu verbinden“<sup>90</sup>. Entsprechend kreuzen sich offensichtlich die Berufswege von GTZ-Mitarbeitern eher mit denen von CARE, Oxfam oder der Welthungerhilfe, als mit denen von internationalen privatwirtschaftlichen Unternehmen. Alternative Beschäftigungsmöglichkeiten würden nicht in der Wirtschaft, sondern bei anderen Hilfsorganisationen gesucht:

*„Bei einem internationalen privaten Unternehmen oder größeren Konzern weniger; eventuell bei einer internationalen großen NGO. Oxfam, CARE oder so. [...] Weil ich lieber für den Erfolg der Weiterentwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft in eher unterentwickelten Ländern arbeite, anstatt dass der Umsatz einer Firma vergrößert wird, dass ein neues Produkt eingeführt wird. Dass die neue Zahnpasta jetzt irgendwo eingesetzt oder ein neuer Zug jetzt irgendwo fahren sollte. Das ist für mich nicht so herausfordernd. Wirkungsmaximierung einer gesamtgesellschaftlichen Entwicklung liegt mir eher als Umsatzmaximierung eines Unternehmens.“<sup>91</sup>*

Mehr als die vermeintliche „Staatsnähe“ trennt die GTZ nach Auffassung des befragten Mitarbeiters von den NRO die „Qualität der Arbeit“<sup>92</sup>, die unter den verschiedenen Organisationen im Hilfesektor höchst unterschiedlich sei. Herausragend sei die GTZ, weil:

*„Der entscheidende Unterschied ist, dass wir versuchen, mit Fachkräften professionell auf längerfristige nachhaltige Entwicklung abzielen und nicht auf kurzfristige Hilfssituationen. Es geht um langfristige Absicherung dieser Maßnahmen.“<sup>93</sup>*

Im Vordergrund stünde also:

*„der nachhaltige Gedanke [...], dass sich da auch selbsttragende Prozesse entwickeln. Das unterscheidet uns von vielen anderen ähnlich gelagerten Institutionen wie NGOs oder derartigen Hilfsorganisationen, die eigentlich eher ausgerichtet sind, in ganz bestimmten Situationen über eine kürzere Laufzeit in Notsituationen aktiv zu werden.“<sup>94</sup>*

---

89 Interview 9GR, S. 92-93, Z: 33-5.

90 Interview 9GR, S. 87, Z: 14.

91 Interview 9GR, S. 88-89, Z: 26-2.

92 Interview 9GR, S. 96, Z: 18.

93 Interview 9GR, S. 88, Z: 1-3.

94 Interview 9GR, S. 87, Z: 29-33.

### 4.2.4 Typologische Zuordnung<sup>95</sup>

#### Vektor 1: Bindung zwischen der Organisation und dem Herkunftsstaat

Auswertungskategorien	Ausprägungen		
	stark (1)	mittel (2)	schwach (3)
Nationale Identifikation mit dem Herkunftsland	X		
Wahrnehmung eines positiven Verhältnisses zu heimatstaatlichen Institutionen	X		
Empfundener Einfluss staatlicher Institutionen auf die eigene Organisation	X		
Wahrgenommene finanzielle Abhängigkeit vom Herkunftsland	X		
Bewusstsein einer Rolle für die Außenpolitik des Herkunftslandes	X		

#### Vektor 2: Organisationales Selbstverständnis in Distanz zum Herkunftsstaat

Auswertungskategorien	Ausprägungen		
	stark (3)	mittel (2)	schwach (1)
Abgrenzung zu staatlichen Institutionen, gegebenenfalls mit Kritik an diesen			X
Unabhängigkeit von staatlicher Entwicklungsarbeit, Auftrag rein moralisch-humanitär			X
Zugeschriebene Bedeutung der NRO-Gemeinschaft		X	
Prägung der Mitarbeiter durch den NRO-Gedanken		X	
Betonung der zivilgesellschaftlichen NRO-Philosophie durch die Organisation		X	

#### Vertikale Differenzierung: Grad der Internationalität

	stark (3)	mittel (2)	schwach (1)
	Einbindung in internationales Netzwerk		
Beschäftigung von entsandtem Personal aus verschiedenen Ländern, ggf. unter Nutzung einer Verkehrssprache?	X		
Finanzierung durch internationale Geldgeber?		X	

Tabelle 3: GTZ – Auswertung

<sup>95</sup> Die typologische Zuordnung erfolgt als strukturierte Interpretation der Interviews und folgt den Auswertungskategorien des Codierleitfadens, der in Kapitel 2.7 detailliert dargestellt wird.

## 4.3 Croix-Rouge française

### 4.3.1 Hilfe aus Tradition

Humanitäre Hilfsorganisationen basieren in der Regel auf einigen wenigen Grundprinzipien, die sich von Organisation zu Organisation nicht allzu sehr unterscheiden. Die Grundregel, die mehr oder weniger von allen geteilt wird, ist die Hilfe für Menschen in Notlagen, ohne Ansehen der Person hinsichtlich ihrer nationalen, ethnischen, konfessionellen oder sonstigen Eigenschaften. Die Grundlage für diese Prinzipien der humanitären Hilfe wurden wie bereits erwähnt von Henry Dunant gelegt, dem Genfer Geschäftsmann, der auf der Durchreise nach Nordafrika in Italien mit den Schrecken des Krieges konfrontiert wurde und aus dem Stegreif Nothilfe für alle Verwundeten organisierte, unabhängig davon, auf welcher Seite sie zuvor gekämpft hatten.

Die Prinzipien, die der Tradition des Roten Kreuzes entspringen, werden nicht nur international, sondern vor allem auch durch die einzelnen nationalen Rot-Kreuz-Gesellschaften hoch gehalten. Die identitätsstiftenden Gedanken und Prinzipien der Bewegung wohnen also auch der Organisation Croix-Rouge française, dem Französischen Roten Kreuz, inne.<sup>96</sup>

Die Organisation ist in Frankreich gemäß dem Gesetz von 1901 konstituiert. Sie spielt eine herausragende Rolle im französischen Gesundheits- und Versorgungssystem und beschäftigt mehr als 16.000 Mitarbeiter für die Aufgaben im Inland und wird zusätzlich von rund 50.000 Freiwilligen getragen. Prägend für das kollektive Gedächtnis in Frankreich waren die Leistungen des französischen Roten Kreuzes während der größten Notlagen in der Vergangenheit, u.a. während der beiden Weltkriege, in deren Zusammenhang nahezu jede Familie von der Hilfe der Gesellschaft profitiert habe.<sup>97</sup> Die Auslandsaufgaben – nur diese sind eigentlicher Bestandteil der vorliegenden Studie – machen einen kleinen Anteil im Tätigkeitsspektrum der Organisation aus, nämlich rund 4% des finanziellen Gesamtjahresumsatzes. Allerdings haben Auslandseinsätze des Französischen Roten Kreuzes eine lange Tradition. Die Organisation war seit ihrer Gründung 1940 als nationale Gesellschaft auch in den Kolonien und Überseegebieten tätig. Die Rot-Kreuz-Bewegung selbst hatte Frankreich schon 1864 erreicht und in den Gesellschaften der Société de Secours aux Blessés Militaires (SSBM), der Société des Dames SSBM und der Association des Dames de France Ausdruck gefunden. Mit der Unabhängigkeit der Länder in Afrika und Süd-

<sup>96</sup> Die im einleitenden Teil des Kapitels über die Organisation verwendeten Fakten entstammen vornehmlich der Selbstdarstellung im Internet unter [www.croix-rouge.fr](http://www.croix-rouge.fr).

<sup>97</sup> Vgl. Interview 18CR, S. 212, Z: 12-13.

ostasien wurden dort nationale Gesellschaften gegründet, deren Aufbau vom französischen Roten Kreuz begleitet und unterstützt wurde. Auch heute sind die Schwerpunktländer der Organisation das frankophone Afrika sowie Laos, Vietnam und Kambodscha, das frühere Indochina. In Ländern, in welchen eine langfristige Präsenz der Organisation besteht, werden Entwicklungsprojekte in einer Vielzahl von Sparten durchgeführt, wobei der Schwerpunkt im Gesundheitswesen liegt. Jede Intervention findet, wie alle Aktivitäten nationaler Rot-Kreuz-Gesellschaften im Ausland, über die unmittelbare Kooperation mit der nationalen Rot-Kreuz-Gesellschaft des Gastlandes statt. Kaum ein Land der Erde, wo es keine nationale Gesellschaft gibt, die als Ausgangspunkt für eine Intervention dienen kann. Wenn aufgrund mangelnder staatlicher Strukturen, z.B. in Bürgerkriegsgebieten oder so genannten *failed states*, irgendwo keine nationale Gesellschaft arbeitet, ist meist das Internationale Komitee des Roten Kreuzes vor Ort. Damit kann die Hilfe über die Rot-Kreuz-Bewegung nahezu jeden Menschen der Erde erreichen, wenn er in Not gerät, mehr als irgendeine andere Organisation, wie z.B. die Vereinten Nationen.

Nationale Gesellschaften, wie das französische Rote Kreuz, werden bei Katastrophen besonderen Ausmaßes aktiv, mobilisieren Soforthilfe und intervenieren über die Föderation und die nationale Gesellschaft vor Ort. So geschah es auch nach der Tsunami-Katastrophe in Sri Lanka, wo neben der französischen noch gut 25 weitere nationale Rot-Kreuz-Gesellschaften geholfen haben. Sri Lanka war kein Land, dem Frankreich vor dem Tsunami übermäßige Aufmerksamkeit geschenkt hatte. Entsprechend begann die Zusammenarbeit auch des Französischen Roten Kreuzes erst mit der Katastrophenhilfe und konzentrierte sich auf die zerstörten Küstenregion im Süden der Insel. Ziel der Intervention war nicht nur die unmittelbare Nothilfe, sondern ein Ansatz, der die Probleme des Katastrophenopfers in seiner Gesamtheit begreifen sollte. Nach der ersten Versorgung sollten die Menschen Unterkunft, aber auch Schulen und medizinische Versorgung erhalten:

*« Ici, on prend, particulièrement au Sri Lanka, mais on peut prendre d'autres programmes de développement en Afrique, on prend un problème dans sa globalité. C'est-à-dire du moment où une personne entre guillemets 'normale' devient une victime, à partir de là, on déclenche notre support, notre aide à cette personne, cette personne, on va prendre une population, parce qu'évidemment, on travaille autant dans la santé publique, autant sur une population, pas sur l'individu. Mais en travaillant sur l'individu, on travaille sur la population, bon c'est à peu près ça, donc et là la Croix-Rouge française travaille, après avoir résolu le premier problème urgent de cette victime, va résoudre les autres problèmes pour éviter que cette personne revienne rapidement dans le contexte de victime. Donc ce qui fait par exemple ici que quand on a avec les équipes d'urgence, je dirais, soigné les victimes du tsunami, on est passé toute de suite à leur donner un toit, même s'il était en toile. Du toit en toile, on leur a donné un toit en bois. Dans ces camps de maisons en bois, on a amenés des école provisoires, des psychologues, on a amené de quoi prendre en charge les victimes. Et à partir de là, on est*

*passé sur quelque chose de plus durable, des maisons en dur avec des tuiles, des vraies écoles avec des vraies maternelles, des hôpitaux, des réhabilitations. Comme le tsunami a déplacé des populations vers l'intérieur, il a fallu aussi aider les populations à l'intérieur pour la prise en charge de ces nouveaux habitants. »<sup>98</sup>*

Dieser Eindruck der Tätigkeitskette der Organisation in Sri Lanka zeigt, dass sie sich wie die meisten Organisationen im Kontext der Katastrophe der Nothilfe, der Rehabilitation und der Entwicklungszusammenarbeit gewidmet hat. Trotzdem dient der Ansatz offensichtlich als Unterscheidungsmerkmal anderen Organisationen:

*« La Croix-Rouge française travaille d'une autre manière. Elle peut travailler avec ses équipes urgentistes emergency response, d'une façon urgentiste, mais d'un autre côté continuer ensuite le travail avec des équipes qui sont plus spécialisés dans 'l'après-urgence' ou au développement. Et là j'en veux pour preuve toutes les missions qui sont en Afrique, dans les pays francophones, depuis des lustres, depuis des dizaines d'années. »<sup>99</sup>*

Im Folgenden wird geprüft, in welchem Verhältnis das französische Rote Kreuz bei seinen Auslandsaktivitäten zur französischen Regierung steht. Dazu wird zunächst ein Blick auf die verbindenden Elemente geworfen, bevor der Frage nachgegangen wird, wo die Distanzen in diesem Verhältnis liegen.

### 4.3.2 Etwas Öffentliches

Vertreter der Rot-Kreuz-Bewegung legen Wert auf die Feststellung, dass das Rote Kreuz keine Nichtregierungsorganisation sei. So auch der befragte Mitarbeiter des französischen Roten Kreuzes. Das geschieht häufig mit dem Hinweis darauf, die Organisation sei von der Staatengemeinschaft anerkannt. Obwohl Unabhängigkeit und Neutralität ganz oben im Prinzipienkatalog stehen, betont die befragte Person, dass man direkt mit der französischen Regierung verbunden sei – ein Indikator dafür, dass das französische Rote Kreuz eine recht enge staatliche Bindung aufweisen könnte:

*« [L'organisation] n'est pas non-gouvernementale. C'est une Organisation qui travaille sur la santé publique au niveau national et au niveau international. [...] Mais on n'est pas non-gouvernemental puisqu'on est en direct avec le gouvernement français. On n'est pas une organisation d'Etat, on n'est pas le Ministère de la Santé. Mais on est une organisation liés par certains côtés, certains accords qui sont entre le gouvernement français et la Croix-Rouge française. »<sup>100</sup>*

Die enge Bindung und die gemeinsame Linie in der Tätigkeit nach außen mit der staatlichen Hilfpolitik zeigt sich auch in der zuvor beschriebenen geographischen Fokussierung der

---

98 Interview 18CR, S. 213, Z: 21-39.

99 Interview 18CR, S. 211, Z: 26-31.

100 Interview 18CR, S. 212, Z: 1-6.

Organisation, die sich offensichtlich entlang traditioneller französischer Einfluss- und Interestsstränge bewegen. Regionen, in denen man stärker aktiv sei, als in anderen, gebe es selbstverständlich:

*« Bien sûr [il y a des régions dans le monde où on est plus présent qu'ailleurs]. Dans les régions, tout simple, francophones. Ou traditionnellement francophones ou francophiles, comme le Cambodge, le Laos, le Vietnam pour l'Asie. Et de l'autre côté en Afrique avec tous les pays africains parlant en français. »<sup>101</sup>*

Ein solcher Zusammenhang wird vom Befragten dadurch erklärt, dass es einerseits bilaterale Verträge gebe, aber dass eben einfach enge Beziehungen zu Frankreich bestünden:

*« C'est des accords bilatéraux entre les deux pays, comme je suppose le Sénégal, comme il doit y avoir d'autres pays comme... tous les pays francophones en fait ont des relations étroites avec la France. Et de ce fait, il y a des projets, souvent, des projets Croix-Rouge française qui sont mis en place, dans ce pays-là. Qui sont ou payés donc par différents financeurs comme pour une autre organisation, ou payés par le gouvernement français à travers le Ministère des Affaires Etrangères, ou le Ministère du Développement, ou le Ministère de la Santé, enfin ça dépend. »<sup>102</sup>*

Zu dieser Linientreue fügt sich eine starke nationale Identifikation, bei der bis zu einem gewissen Maße auch Stolz herauszuhören ist, der sich daraus ergibt, dass man im Namen Frankreichs helfen kann. Hierbei macht sich zwar nur eine mittelbare Staatsnähe bemerkbar, diese ist aber immerhin insofern gegeben, als dass der Staatsgegner den nationalen Stolz vermutlich weniger explizit zum Ausdruck bringen würde:

*« J'avoue qu'il y a une certaine fierté dans le travail qui... quand on est dans une organisation privée, on a la fierté de travailler pour une organisation privée. Mais elle se limite au drapeau, je dirais, de l'organisation. Là, on travaille en plus, en fonds avec non pas le gouvernement français mais la France. Et ici en particulier parce que tous les fonds viennent de tous les donateurs privés de toute la France entière. Donc là carrément on travaille avec derrière nous en support, la France, la population française, de n'importe quel bord en plus. Alors là, on parle même plus de politique, c'est de n'importe quel bord. Et donc, encore plus quoi, encore plus. Encore plus de fierté aussi. Oui, sûrement. »<sup>103</sup>*

Das Innere der Organisation ist von französischer Organisationskultur geprägt. Internationale Elemente scheinen eher Randerscheinungen zu sein. So heißt es, französischer als das französische Rote Kreuz könne man sich kaum eine Organisation vorstellen:

*« Alors je crois qu'il y a pas mieux pour... plus français que la Croix-Rouge française, je crois pas non [rires]. »<sup>104</sup>*

---

101 Interview 18CR, S. 213, Z: 10-12.

102 Interview 18CR, S. 218-219, Z: 32-1.

103 Interview 18CR, S. 214, Z: 14-22.

104 Interview 18CR, S. 221, Z: 34-35.

Das ließe sich nicht nur am Standort und am Status der Organisation festmachen, sondern auch durch die Tatsache, dass alle Französisch sprächen und es zwingend sprechen müssten; denn würden Berichte nicht in französischer Sprache verfasst, blieben sie ungelesen:

*« Le fait par exemple que tous les délégués parlent français. Si je prends une organisation allemande connue, GTZ, je sais que les délégués ont un training d'un mois en Allemagne pour pouvoir parler allemand, mais il est possible qu'il y ait des délégués qui ne parlent pas allemand et qui ne font que leurs rapports en anglais par exemple. Et bien en France, non. A la Croix-Rouge française, non. Les rapports sont en français. Sinon, ils ne sont pas lus. [Rires] Voilà, c'est facile! »<sup>105</sup>*

Bei der bisher festgestellten engen und loyalen Bindung der Organisation an Frankreich und an die staatlichen Stellen liegt die Vermutung der direkten Einflussnahmen der staatlichen Stellen auf die Organisation nahe. Direkter Einfluss auf die Arbeit der Organisation durch die französische Politik oder staatliche Stellen wird allerdings nicht erkannt. Die befragte Person glaubt nicht, dass irgendeine Institution Einfluss hätte:

*« Influence sur notre travail, il n'y en a aucune. Il n'y a aucune institution française qui influence le travail. »<sup>106</sup>*

Was allerdings nicht heißen muss, dass die „Entsendung“ des französischen Roten Kreuzes im Auftrag der Regierung nicht einflussnehmendes Verhalten ist, denn die Verbindungen zur Regierung sind, möglicherweise nolens volens, trotzdem eng:

*« C'est une relation étroite. Sans être intime, elle est étroite. Et donc le climat, obligatoirement quand on parle politique, on parle diplomatie, et diplomatie ça veut dire toujours avec le sourire. »<sup>107</sup>*

Deutlich wird in jedem Fall, dass das französische Rote Kreuz in einem besonderen Verhältnis z.B. zum Außenministerium steht und in Vergleich zu, wie von der befragten Person gesagt wird, anderen Nichtregierungsorganisationen, auch privilegierten Zugang hat:

*« Par contre, une relation privilégiée avec le Ministère des Affaires Etrangères par exemple, oui bien sur puisque pour d'autres pays – pas celui-ci, hein, pas le Sri Lanka – mais pour d'autres pays, ça fait partie d'un système de financement, aussi. Donc il y a... mais ça n'influe pas dans le travail et dans le projet. Ça influe au niveau du financement. C'est comme ECHO, comme OCHA, USAID, ce sont des financeurs, qui demandent certains renseignements concernant les projets mais évidemment une relation plus étroite parce que, nous on est à l'étranger donc le Ministère des Affaires Etrangères, [...]. Il est évident que j'ai peut-être plus de relations avec son Excellence l'Ambassadeur de France ici que d'autres NGO où j'ai travaillé d'ailleurs comme Médecins Sans Frontières où là on n'a presque aucune relation avec... si ce n'est pour la sécurité, avec l'ambassade de France. C'est carrément autre chose. On ne fonctionne pas pareil. »<sup>108</sup>*

---

105 Interview 18CR, S. 222, Z: 3-8.

106 Interview 18CR, S. 218, Z: 1-2.

107 Interview 18CR, S. 219, Z: 12-14.

108 Interview 18CR, S. 218, Z: 2-14.

Obwohl die Aussage Aufschluss über die Selbstwahrnehmung und Verortung der Organisation als NRO gibt, kann diesem Zitat entnommen werden, dass dann Einfluss verspürt wird, wenn Projekte direkt von der Regierung finanziert werden. Das ist für die Tsunami-Hilfsprojekte des Französischen Roten Kreuzes in Sri Lanka nicht der Fall gewesen, diese wurden ausschließlich aus Tsunami-gebundenen Spendeneinnahmen, die sich auf 143 Millionen Euro beliefen, bestritten. Die Katastrophe füllte die Spendenkassen der sammelnden Organisationen derart, dass diese zum Teil Schwierigkeiten hatten, die Mittel sinnvoll einzusetzen. Weil das Rote Kreuz im Allgemeinen eine hohe Glaubwürdigkeit bei der spendenden Bevölkerung genießt, waren viele Rot-Kreuz-Gesellschaften in der Lage, ihre Projekte ganz oder zum großen Teil aus Eigenmitteln zu bestreiten. Hier ist allerdings die Ausnahmesituation Sri Lanka und Tsunami zu berücksichtigen, die sich nicht auf andere Notlagen, wie das Erdbeben in Pakistan oder der Krieg im Libanon, übertragen lassen. Wenn, wie im Falle Sri Lankas, der französische Staat nicht direkt die Finanzierung gewährleistet hat, sondern diese über französische Spendenmittel erfolgt, so überwacht der Staat doch die rechtmäßige Abwicklung der Mittel. Die Verteilung von Einfluss und Kontrolle zwischen Organisation, Geber und Staat wird als ausgeglichen empfunden:

*« Moi je trouve qu'il y a un équilibre qui est là. Cet équilibre, c'est, en fait c'est les trois... ceux qui mettent en place les projets à la Croix-Rouge française: les donateurs, privés où non, qui ont une certaine surveillance sur la Croix-Rouge, et le gouvernement... pas tout à fait le gouvernement, disons l'Etat, pas le gouvernement, mais l'Etat qui a une surveillance particulière sur la Croix-Rouge, parce que c'est quand même une organisation très importante qui dépense beaucoup d'argent. Donc il y a une surveillance et on l'a vu aussi pour... on l'a vu avec la Cour des Comptes par exemple qui est venue jusqu'ici. »<sup>109</sup>*

Die Rolle des Französischen Roten Kreuzes für die französische Außenpolitik zu bewerten, ist ähnlich wie bei den anderen beiden untersuchten Rot-Kreuz-Gesellschaften nicht ganz einfach. Da Neutralität der Rot-Kreuz-Bewegung das oberste Prinzip ist, wird in dieser Frage besonders auf Distanz geachtet. Dennoch lassen sich die beiden wichtigsten Aspekte identifizieren, in denen auch für andere Organisationen eine Funktion erkannt wird. Das sind die Durchführungsfunktion für Hilfsprojekte, die gegebenenfalls aus taktischen Gründen über das Rote Kreuz abgewickelt werden, sowie die Funktion der Sichtbarkeit und der entsprechende Beitrag zum Frankreichbild im Ausland. Eine Rolle der Organisation in diesen beiden Feldern konnten auch in Sri Lanka ausgemacht werden:

*« Et ces gouvernements ont des politiques internationales de développement sur certains pays. De là, ils vont financer des projets. [...] D'autant plus que ça permet aux gouvernements en général, et là je ne parle pas que du gouvernement français, mais ça permet à tous les gouvernements qui vont créer, qui vont travailler avec des organisations humanitaires de*

---

109 Interview 18CR, S. 219, Z: 17-24.



*développent de ne pas être réellement directement impliqués dans des projets, mais de financer quand même ces projets. Si, imaginons que ce soit le Ministère des Affaires Etrangères dans le pays qui finance un projet et qui le met en place si ce projet a des difficultés, les accords bilatéraux, ou même la diplomatie, peut avoir, entre ces deux pays, peut avoir des difficultés. Alors que si c'est une organisation humanitaire qui met en place ces projets-là, il n'y aura pas de difficultés entre les deux pays. Donc c'est un moyen de se garder une distance par rapport aux organisations... par rapport au gouvernement. »<sup>110</sup>*

Dieses taktische Verhalten wurde auf umgekehrte Weise in Sri Lanka für manche Regierung bedeutsam: man wollte auf der einen Seite keine offizielle bilaterale Hilfe leisten, da diese zwangsläufig eine Unterstützung der Regierung signalisiert hätte, die Regierung aber wegen ihres militärischen Vorgehens gegen die tamilischen Rebellen in der Kritik stand. Auf der anderen Seite sollte der von der Tsunami-Katastrophe und von den Bürgerkriegsfolgen betroffenen Bevölkerung dennoch Hilfe zugute kommen. Das traditionell leise, staatsnahe, neutrale und zurückhaltenden Auftreten des Roten Kreuzes fügt sich gut in eine französische Außenpolitik, die traditionsbewusst ist:

*« Du moment que la Croix-Rouge française est sur une action, sur des projets à mettre en place au niveau international, automatiquement, dans française, il y a France, et automatiquement l'image de la France passe à travers... Mais d'autres organisations où il y a France dedans, bon aussi, cette image-là, moins importante parce que comme je le disais, il y a une tradition française, il y a une tradition Croix-Rouge, qui fait que derrière nous il y a beaucoup d'histoire. »<sup>111</sup>*

Denn diese Tradition in der französischen Außenpolitik impliziert offensichtlich auch immer eine gewisse Furcht vor unkontrollierbaren Elementen und damit ein gewisses Misstrauen gegenüber zivilgesellschaftlicher Aktivität – eine Eigenschaft, die manch anderer französischer Organisation zugeschrieben wird, wie im weiteren Verlauf der Studien noch zu sehen sein wird.

### **4.3.3 Größer als Frankreich**

Die instrumentellen Elemente in der Gouvernanzstruktur zwischen Frankreich und dem Französischen Roten Kreuz sind deutlich hervorgetreten und manifestieren sich offensichtlich deutlich stärker, als das bei anderen französischen Organisationen, vor allem „bekennenden“ NRO, der Fall ist. Allerdings muss auch das Bild eines staatlich gesteuerten Französischen Roten Kreuzes relativiert werden. Anscheinend bleibt auch das Französische Rote Kreuz in erster Linie Rotes Kreuz, das heißt Bestandteil einer Kultur, einer Gesellschaft, einer Bewegung für sich, die alle daran Beteiligten – Spender, Mitglieder, Mitarbeiter, Hilfeempfänger oder Projektbegünstigte – miteinander verbindet unter den universellen Symbolen der Bewegung, die alle staatlichen,

---

110 Interview 18CR, S. 223, Z: 21-34.

111 Interview 18CR, S. 224, Z: 30-35.

nationalen, ethnischen oder konfessionellen Eigenschaften in den Hintergrund treten lässt. Auch das Französische Rote Kreuz sei zuerst Rotes Kreuz und erst dann französisch, heißt es von Seiten des befragten Mitarbeiters:

*« Les gens, par exemple, ici, qu'est-ce qu'ils voient? Ils voient une croix rouge. [...] Ensuite, on peut dire, oui ça c'est la France, ça c'est la Belgique, ça c'est l'Allemagne ou le Canada, mais avant tout c'est la Croix-Rouge. Alors que ce soit utilisé autrement ensuite par les gouvernements qui sont liés aux Croix-Rouges, ça c'est un autre problème. Mais la perception de la population, c'est d'abord une croix rouge. Disons... il n'y a qu'avoir ici, on va dans la rue, on regarde toutes les croix rouges, et toutes les croix rouges sont liés à quoi? Au médical. Une pharmacie aura une croix rouge. Même si c'est interdit d'avoir les mêmes croix rouges que nous – c'est déposé, on ne peut pas avoir... – il n'empêche qu'ici, il y en a plein partout. Donc on voit bien qu'il y a... l'image de la Croix-Rouge est quelque chose d'essentiel. Pour dire: 'Je vais t'aider, je vais te supporter.' Donc l'image de la Croix-Rouge, d'abord, parce que, une certaine habitude, et c'est un inconscient collectif, maintenant je dirais, de lier la Croix-Rouge à de l'aide. C'est un inconscient collectif. On va partout dans le monde. Ici on est bouddhiste. Et bien allez dans la rue, il y aura des croix rouges partout. [...] Voilà. Alors d'abord la Croix-Rouge. Ensuite, la Croix-Rouge française. »<sup>112</sup>*

Dieser primär humanitäre Auftrag des „je vais t'aider“ steht zwangsläufig auch manches Mal in Widerspruch zur zuvor festgestellten Orientierung an politischen Interessen des französischen Heimatstaates. Kritik an diesem und seiner Politik würde es von Seiten der Organisation allerdings kaum geben. Man würde in einem solchen Fall höchstens möglicherweise den intensiven und direkten Umgang ein wenig reduzieren, um der Neutralität, dem Grundkapital für das Vertrauen in die Organisation, genüge zu leisten. Dieser Fall kam im Kontext von Konfliktregionen auf. Allerdings hat sich das Französische Rote Kreuz nicht in den sogenannten *uncleared areas* betätigt. Der Schluss liegt nahe, dass dies eine zu große Nähe zur LTTE suggeriert und damit das bilaterale französisch-srilankische Verhältnis unterminiert hätte. Das heißt, man kann das Französische Rote Kreuz als Teil der ausführenden französischen Entwicklungspolitik betrachten. Entsprechend gilt die Loyalität der Mitarbeiter der Organisation selbst ebenso wie dem Geldgeber und Frankreich als Nation, auch wenn unbestritten an erster Stelle immer das Opfer stehen soll. Das Opfer und seine Not sind auch die Referenzen, die bezüglich der Legitimität der Arbeit angegeben werden. Weit entfernt von jeglicher Staatsraison:

*« Si vous me suivez sur le terrain, la légitimité, immédiatement, elle se voit. »<sup>113</sup>*

Die Gemeinschaft der Nichtregierungsorganisationen wird von der befragten Person des französischen Roten Kreuzes als wichtige Größe angesehen, da alle denselben Zielen verpflichtet seien. Das sei es, was sie zur Gemeinschaft mache:

---

112 Interview 18CR, S. 225, Z: 5-25.

113 Interview 18CR, S. 217, Z: 6-7.

*« Oui, il y a une certaine fraternité, je dirais. Chaque organisation a sa stratégie particulière, a ces principes particuliers. En général, ils ont à peu près les mêmes principes, comme je disais tout à l'heure, parce que de toute façon, ils travaillent pour les mêmes bénéficiaires, donc difficilement à part certaines organisations qui font du prosélytisme, religieux ou autre, la plupart des autres, des organisations privées, ont à peu près les mêmes principes. Prenez, pour les organisations françaises, prenez Médecins Sans Frontières, ACF, Solidarités, MDM, ils ont les mêmes principes, à trois mots ou trois virgules près, c'est la même chose. Donc il y a une communauté, on peut dire, fraternelle de ces organisations-là. »<sup>114</sup>*

Die verschiedenen Organisationen und ihre Mitarbeiter teilen offensichtlich dieselben Erfahrungen, die beruflichen Wege kreuzen sich, beispielsweise zwischen dem Französischen Roten Kreuz und Médecins Sans Frontières. Hinzu kommt noch, dass sie alle einer gemeinsamen Wahrnehmung von außen unterliegen, einem Bild, das sich in den vergangenen Jahren verändert hat:

*« Avant, on était considéré comme les nouveaux chevaliers blancs quoi, les nouveaux chevaliers de Malte, ceux qui allaient sauver le monde. Si, si. Maintenant, non, on est considéré comme des outils, comme des outils. »<sup>115</sup>*

Bei der angesprochenen Gemeinschaft und der geteilten Kultur unter den verschiedenen Organisationen ist allerdings deutlich zu sehen, dass die Mitarbeiter des französischen Roten Kreuzes sich vor allem dadurch unterscheiden, dass die bei anderen zu findende anti-staatliche Grundhaltung kaum existiert und durch eine starke Corporate Identity der Rot-Kreuz-Bewegung ersetzt wird:

*« Quand on a une organisation qui travaille sur autant de contextes, autant de pays, autant de... on ne peut pas faire n'importe quoi. Il y a l'image de la Croix-Rouge en général et l'image de la Croix-Rouge française en particulier à sauvegarder aussi. On ne peut pas faire n'importe quoi. Donc ça veut dire le côté professionnel avant tout et ce côté professionnel, c'est ce que je disais à nos équipes encore il y a quelques jours, où on est Croix-Rouge française 24 heures sur 24, sept jours par semaine. Ça veut dire que, dans n'importe quelle situation, à n'importe quel moment où on doit réagir à quelque chose, on doit réagir comme un professionnel de la Croix-Rouge française, et c'est quelque chose qu'il faut accepter d'abord, quand on travaille avec la Croix-Rouge française, et quelque chose qui doit devenir une réaction automatique, une réaction naturelle. »<sup>116</sup>*

---

114 Interview 18CR, S. 221, Z: 5-13.

115 Interview 18CR, S. 222, Z: 28-30.

116 Interview 18CR, S. 212-213, Z: 35-2.

### 4.3.4 Typologische Zuordnung<sup>117</sup>

Vektor 1: Bindung zwischen der Organisation und dem Herkunftsstaat

Auswertungskategorien	Ausprägungen		
	stark (1)	mittel (2)	schwach (3)
Nationale Identifikation mit dem Herkunftsland	X		
Wahrnehmung eines positiven Verhältnisses zu heimatstaatlichen Institutionen	X		
Empfundener Einfluss staatlicher Institutionen auf die eigene Organisation		X	
Wahrgenommene finanzielle Abhängigkeit vom Herkunftsland	X		
Bewusstsein einer Rolle für die Außenpolitik des Herkunftslandes	X		

Vektor 2: Organisationales Selbstverständnis in Distanz zum Herkunftsstaat

Auswertungskategorien	Ausprägungen		
	stark (3)	mittel (2)	schwach (1)
Abgrenzung zu staatlichen Institutionen, gegebenenfalls mit Kritik an diesen			X
Unabhängigkeit von staatlicher Entwicklungsarbeit, Auftrag rein moralisch-humanitär		X	
Zugeschriebene Bedeutung der NRO-Gemeinschaft		X	
Prägung der Mitarbeiter durch den NRO-Gedanken		X	
Betonung der zivilgesellschaftlichen NRO-Philosophie durch die Organisation	X		

Vertikale Differenzierung: Grad der Internationalität

	stark (3)	mittel (2)	schwach (1)
	Einbindung in internationales Netzwerk	X	
Beschäftigung von entsandtem Personal aus verschiedenen Ländern, ggf. unter Nutzung einer Verkehrssprache?			X
Finanzierung durch internationale Geldgeber?			X

Tabelle 4: CRF – Auswertung

<sup>117</sup> Die typologische Zuordnung erfolgt als strukturierte Interpretation der Interviews und folgt den Auswertungskategorien des Codierleitfadens, der in Kapitel 2.7 detailliert dargestellt wird.

## 4.4 Croce Rossa Italiana

### 4.4.1 Weltmarke Rotes Kreuz

Eines der bekanntesten Logos der Welt ist das Rote Kreuz, bekannter als Coca Cola, so sagt man. Mit 182 Missionen und 200 Millionen freiwilligen Helfern und Mitgliedern über alle Konfessionen und Nationalitäten hinweg, verfügt die Bewegung über ein Netz, wie keine andere Firma oder Organisation der Welt. Die Tradition der internationalen Bewegung spiegelt sich deutlich auch in der Tätigkeitsauffassung der Croce Rossa Italiana, des italienischen Roten Kreuzes, wieder.

Unter dem Eindruck von Solferino wurde die erste italienische Rot-Kreuz-Gesellschaft unter dem Namen *Comitato dell'Associazione Italiana per il soccorso ai feriti ed ai malati in guerra* 1864 in Mailand gegründet. Ihr Sitz wurde wenig später nach Rom verlegt. Heute ist das italienische Rote Kreuz eine private Organisation mit öffentlichem Interesse. Unter diesem Status existiert es seit 1980, während zuvor das Italienische Rote Kreuz ab 1975 in Italien eine parastaatliche öffentliche Institution war. Zwischen 1980 und 1998 wurde die Leitung der Organisation immer kommissarisch durch von der Regierung bestimmten Präsidenten geleitet. Erst 2005 gelang es, eine Satzung zu etablieren, die die Wahl der Führungsorgane ermöglichte.<sup>118</sup>

Die Organisation arbeitet zur Hälfte mit Freiwilligen und zur Hälfte mit öffentlichen Angestellten und übernimmt zahlreiche Aufgaben der nationalen Gesundheitsversorgung und des Katastrophenschutzes. Die Finanzierung dieser Aufgaben erfolgt nahezu vollständig staatlich. Drei Ministerien sind für die Angelegenheiten des Roten Kreuzes zuständig: neben dem Gesundheits- und dem Innenressort auch das Verteidigungsministerium.

Das Italienische Rote Kreuz kam aufgrund der Tsunami-Katastrophe nach Sri Lanka. Auf Anfrage des italienischen Außenministeriums verließ am 28.12.2004 eine Notfalleinheit mit 100 Personen und 14 Fahrzeugen Italien, um die betroffene Insel zu erreichen. Der Tätigkeitsschwerpunkt der Organisation lag im Gesundheitsbereich. Daher bestand die erste Aufgabe darin, an beschädigter Infrastruktur eine Grundversorgung aufzubauen und anschließend dort die Schäden zu beheben. Das größte Projekt wurde in der kleinen Stadt Vakharai durchgeführt. Dort war vor der Katastrophe ein Krankenhaus mit Mitteln niederländischer Entwicklungshilfe errichtet wor-

---

<sup>118</sup> Die im einleitenden Teil des Kapitels über die Organisation verwendeten Fakten entstammen der Selbstdarstellung im Internet unter [www.cri.it](http://www.cri.it).

den, das nur noch auf seine Eröffnung wartete. Bevor es dazu kam, zerstörten die Wassermassen des Tsunami das neue Krankenhaus. Das italienische Rote Kreuz rehabilitierte das Krankenhaus, wobei das Gebiet um Vakharai, im Nordosten der Insel gelegen, zum Zeitpunkt der Katastrophe unter der Kontrolle der LTTE-Rebellen war, was der Arbeit besonders viele Hindernisse bereitet und sie politisch sensibel machte.

#### 4.4.2 Direkt der Regierung verpflichtet

Das Italienische Rote Kreuz ist aufs Engste mit der italienischen Regierung verknüpft. Die Zusammenarbeit mit Ministerien und nachgeordneten Behörden gleicht einem Unterstellungsverhältnis. So stellt der befragte Mitarbeiter den Charakter der Organisation als öffentliche Gesellschaft heraus:

*“No. I mean we are... in Italy the Red Cross is a public society. So it's funded by the government. We have many employees. Let's say there are 50% of our people who are regular employees or regularly paid by the Italian government. The others are all volunteers. [...] We have three ministries: we have the Ministry of Health, the Ministry of Defence and the Internal Ministry. [The Foreign Ministry] is not involved. Of course we were asked directly by the Foreign Ministry last year to come here.”<sup>119</sup>*

Entsprechend direkt und umfangreich scheint der ministerielle Einfluss zu sein. Das Rote Kreuz als traditionelles Großunternehmen im Bereich der Hilfeleistung und Gesundheitsversorgung pflegt auch den Kontakt zur höchsten politischen Ebene. Aufgrund des unklaren Statuts bestimmte die Regierung über Jahre den kommissarischen Präsidenten. Auch der seit langer Zeit erste gewählte Präsident scheint enge Kontakte mit der Regierung zu pflegen:

*“[...] I know that my president Massimo Barra is – he has very good, an acceptable relation – let's say, or maybe a good relation with our government. He is always invited by the government, by the President. I think we have a good relation.”<sup>120</sup>*

Auch bei Auslandseinsätzen sind es zuvorderst staatliche Mittel, mit denen Hilfeleistungen bestritten werden. Entsprechend dem direkten Zugriff der Regierung auch bei Auslandseinsätzen schätzt die befragte Person auch die Rolle der Organisation für die Außenpolitik als bedeutsam ein. Die wahrgenommene Rolle wird vor allen Dingen darin gesehen, dass man als unmittelbaren Ausführungsorgans der Politik agiert:

*“We are involved – according to the government structure – we are involved in many, many activities. Outside Italy and inside Italy I mean. We have this big responsibility of the emergency. [...] Especially outside.”<sup>121</sup>*

---

119 Interview 13CG, S. 146, Z: 5-14.

120 Interview 13CG, S. 150, Z: 11-14.

121 Interview 13CG, S. 152-153, Z: 37-1.

### 4.4.3 Die Bewegung verpflichtet zur Unabhängigkeit

Abgrenzungen zur Regierung Italiens sind beim Italienischen Roten Kreuz kaum zu finden. Kritik an der Regierung lässt sich aus den Äußerungen des befragten Mitarbeiters nicht erkennen, was zwar schon durch die Prinzipien der Bewegung in gewisser Weise vorgegeben ist. Denn dazu gehören Diskretion und Neutralität zuvorderst. Forderungen nach mehr Engagement der europäischen Regierungen für Hilfe- und Entwicklungsmaßnahmen sind nur als generelles Statement zu hören und werden niemals öffentlich geäußert. Der Auftrag der Organisation bleibt aufgrund des Selbstverständnisses und der Tradition der Bewegung weitgehend humanitärer Natur und kaum entwicklungspolitischer. Das schließt zwar eine Instrumentalisierung nicht aus, die Gefahr einer solchen wird aber deutlich abgemildert. Denn obwohl man der Regierung an sich vertraut –

*“I trust the government – let's say in general.”<sup>122</sup>*

– bleibt doch das erste, vielleicht sogar das einzige Ziel der Organisation, dem Bedürftigen zu helfen:

*“We work under the federation. So let's say the federation is responsible for our activities, in charge of our activities – looking and taking care of ourselves. Well, of course we all work for the beneficiary. [...] Yeah, well, justification. I mean, we are talking about people who do have absolutely nothing. We are talking about people for whom some rice is quite enough. We are also talking about people that before tsunami the men and women, he or she, if they had a bicycle, was a rich person of the family and of the village. Now the tsunami destroyed also the bicycle.”<sup>123</sup>*

Mit dem Bestreben, ausschließlich im Interesse des Hilfsbedürftigen unter der Autorität der Föderation zu handeln, und mit der entsprechenden Verpflichtung der Bewegung, geht anscheinend auch der Wunsch nach Abgrenzung einher. Die Äußerungen machen deutlich, dass Mitglieder und Mitarbeiter mehr von der integrierenden Wirkung der Rot-Kreuz-Bewegung geprägt sind, als von der nationalen Identifikation:

*“Yes, we have..., we are an Italian organisation. But I would prefer to say the Italian Red Cross organisation which is a little bit different. You know, when you are talking with people from Red Cross, I mean everybody believes in this big organisation which is not Italian or German or England but it's all over the world. So let's say, well I can use a very good English word: 'We are very proud to work with the Red Cross.' I am proud, not to work with the Italian Red Cross but I am very proud to work with the Red Cross.”<sup>124</sup>*

122 Interview 13CG, S. 148, Z: 9.

123 Interview 13CG, S. 149, Z: 2-24.

124 Interview 13CG, S. 152, Z: 8-14.

Die Abgrenzung aufgrund der speziellen Rot-Kreuz Identität ist im Falle des Italienischen Roten Kreuzes sicherlich stärker zu gewichten, als der zivilgesellschaftliche Gedanke des regierungsunabhängigen Helfens, der möglicherweise bei anderen Rot-Kreuz-Gesellschaften, beispielsweise dem Deutschen Roten Kreuz, ausgeprägt ist. Wegen der starken Vereinnahmung durch die Regierung muss quasi aus einer defensiven Stellung heraus eine Abgrenzung betont werden, was einer Rechtfertigung nahe kommt:

*“Well, let's say that we must be independent. For us it is very very important because even if we are part of the government, we have our flag, we have our symbol, we have thousands of volunteers in Italy who believe in the society. We must be independent from the government. It's a little track, let's say, because from the right we receive funds in order to pay our staff members but from the left we want to be independent because it is one of our principles. [...] That's why we want to be independent. We have to pay attention. [...] It's dangerous because our government could be in conflict with another state but we must be absolutely independent because we have our little government, let me say. Apart from any decision from the government.”<sup>125</sup>*

Während man in der Organisation anscheinend dem Staat und der Rot-Kreuz-Bewegung höchste Bedeutung beimisst, wird die NRO-Gemeinschaft nahezu ignoriert. Mitstreiter und Konkurrenten werden als solche nicht erkannt. Zwar gibt es Kontakte und Austausch mit italienischen NRO, man trifft sich auch regelmäßig bei Besprechungen in der italienischen Botschaft, aber das Rote Kreuz betrachtet sich als etwas Anderes und scheint sich dieser Gemeinschaft nicht zugehörig zu fühlen. Parallelen und Gemeinsamkeiten werden eher mit der Organisation *Protezione Civile Italiana*, also der italienischen Zivilschutzbehörde, gesehen. Diese war im Nachgang der Tsunami-Katastrophe zum ersten Mal im Auslandseinsatz. Möglicherweise wurde sie auch deshalb vom Roten Kreuz noch nicht als Konkurrenzorganisation betrachtet:

*“Of course when there is an emergency even in Sri Lanka – when I go to the Italian Embassy I will always meet NGOs from Italy but we have different duties. So this helps us. We are dealing with health. Health means hospitals, ambulances and this kind. So this does not make any kind of conflict with the other organisations. No I don't think so. We try to be also a little bit independent. Also with the health. For example we have the Department of Civil Protection in Italy. At the moment they are present in Trincomalee. But we have two different jobs. [...] But we work very... we have a very good relationship. Sometimes they ask something to us and we also ask something to them. Apart from any kind of conflict we have always to remember why we are here. We have always to remember the reason.”<sup>126</sup>*

Die Mitarbeiter des Italienischen Roten Kreuzes scheinen sich stark mit der Organisation zu identifizieren und der Bewegung sehr verbunden zu sein. Der befragte Mitarbeiter begann als Freiwilliger und stieg dann als hauptberuflicher Mitarbeiter ein. Die entsandten Kräfte scheinen

---

125 Interview 13CG, S. 150-151, Z: 35-10.

126 Interview 13CG, S. 151, Z: 15-28.



ihre Karriere eher mit VN-Organisationen und Regierungsstellen zu kreuzen, als mit humanitären NRO.<sup>127</sup>

Anders als es beispielsweise bei den deutschen Organisationen THW und GTZ zu beobachten ist, kann beim Italienischen Roten Kreuz kaum ein Streben nach Mandatserweiterung erkannt werden. Es wird nur das Kerngeschäft „Gesundheit“ auf der Basis eines Regierungsauftrages mit Regierungsfinanzierung durchgeführt. Insofern bleiben die trennenden Elemente eher marginal, und es überwiegt der Charakter der Regierungsorganisation.

---

<sup>127</sup> Vgl. Interview 13CG, S. 145, Z: 11-14.

#### 4.4.4 Typologische Zuordnung<sup>128</sup>

Vektor 1: Bindung zwischen der Organisation und dem Herkunftsstaat

Auswertungskategorien	Ausprägungen		
	stark (1)	mittel (2)	schwach (3)
Nationale Identifikation mit dem Herkunftsland		X	
Wahrnehmung eines positiven Verhältnisses zu heimatstaatlichen Institutionen	X		
Empfundener Einfluss staatlicher Institutionen auf die eigene Organisation	X		
Wahrgenommene finanzielle Abhängigkeit vom Herkunftsland	X		
Bewusstsein einer Rolle für die Außenpolitik des Herkunftslandes	X		

Vektor 2: Organisationales Selbstverständnis in Distanz zum Herkunftsstaat

Auswertungskategorien	Ausprägungen		
	stark (3)	mittel (2)	schwach (1)
Abgrenzung zu staatlichen Institutionen, gegebenenfalls mit Kritik an diesen			X
Unabhängigkeit von staatlicher Entwicklungsarbeit, Auftrag rein moralisch-humanitär		X	
Zugeschriebene Bedeutung der NRO-Gemeinschaft			X
Prägung der Mitarbeiter durch den NRO-Gedanken		X	
Betonung der zivilgesellschaftlichen NRO-Philosophie durch die Organisation		X	

Vertikale Differenzierung: Grad der Internationalität

	stark (3)	mittel (2)	schwach (1)
	Einbindung in internationales Netzwerk	X	
Beschäftigung von entsandtem Personal aus verschiedenen Ländern, ggf. unter Nutzung einer Verkehrssprache?			X
Finanzierung durch internationale Geldgeber?			X

Tabelle 5: CRI – Auswertung

<sup>128</sup> Die typologische Zuordnung erfolgt als strukturierte Interpretation der Interviews und folgt den Auswertungskategorien des Codierleitfadens, der in Kapitel 2.7 detailliert dargestellt wird.

## 4.5 Deutsche Welthungerhilfe

### 4.5.1 Mit dem Segen aus Schloss Bellevue

Man könnte die Deutsche Welthungerhilfe ohne weiteres als eine „bekannte Marke“ bezeichnen. Ähnlich professionell wie bei manchen Großunternehmen ist das Marketingkonzept, dessen Zeichensprache mit einem einprägsamen grünen Farbton operiert. Nicht zuletzt wegen der gekonnten Öffentlichkeitsarbeit ist die Deutsche Welthungerhilfe wohl beim breiten Publikum in Deutschland eine der bekanntesten Hilfsorganisationen. Es gelingt, auf Sportveranstaltungen, wie dem Internationalen Stadionfest in Berlin, im Fernsehen, auf Bahnhöfen und öffentlichen Plätzen präsent zu sein, moderne Kommunikationsmittel wie SMS zur Spendensammlung zu nutzen und prominente Werbeträger wie Jörg Pilawa, Herbert Grönemeyer, Dieter-Thomas Heck oder Nicole für sich zu gewinnen. Die Organisation hat hier eine Vorreiterrolle, denn im Laufe der Zeit haben auch andere diesen Weg eingeschlagen.<sup>129</sup>

Zudem betreibt die Organisation auch mit ihrem bildungspolitischen Konzept und Aktionen, wie Weltkalender und Weltfrühstück, Aufklärungskampagnen an Schulen in Deutschland zu Hungersnöten, Unterernährung, Katastrophen und Entwicklungsproblemen in weiten Teilen der Welt. Marketing, Spenderwerbung, Lobby- und Aufklärungsarbeit in Deutschland gehören zur einen Seite des Tätigkeitsspektrums der Organisation. Sie kommt dabei bewusst ohne die Abbildung von Elend aus:

*„Wir wollen keinen Hunger und kein Elend abbilden, sondern eher die Menschen, die durch unsere Arbeit vielleicht hoffentlich etwas zufriedener geworden sind. Wir vermeiden eigentlich immer so die Darstellung der Armen in der Dritten Welt und wollen ein positiveres Bild rüber bekommen.“<sup>130</sup>*

Die andere Seite des Tätigkeitsspektrums umfasst die operativen Aufgaben einer Hilfsorganisation, das heißt Intervention im Feld. Die Deutsche Welthungerhilfe leistet kurzfristige Nothilfe Maßnahmen, mittelfristige Rehabilitationsmaßnahmen ebenso wie die Durchführung von langfristigen Entwicklungsprojekten. „Hilfe aus einer Hand“ heißt das in der eigenen Darstellung. Selbstverständlich wurde die Deutsche Welthungerhilfe daher auch nach der Tsunami-Katastrophe in betroffenen Staaten am indischen Ozean tätig. Allerdings war die Flutkatastrophe vom 26.12.2004 nicht der ursprüngliche Grund, weswegen die Organisation in Sri Lanka Fuß fasste:

<sup>129</sup> Die im einleitenden Teil des Kapitels über die Organisation verwendeten Fakten entstammen der Selbstdarstellung im Internet unter [www.welthungerhilfe.de](http://www.welthungerhilfe.de).

<sup>130</sup> Interview 2DD, S. 18, Z: 24-27.

*„Also das Engagement der Welthungerhilfe in Sri Lanka ist schon sehr alt. Wir haben 1972 hier angefangen mit kleinen Projekten, Unterstützung von Waisenhäusern, kleine landwirtschaftliche Projekte im Süden.“<sup>131</sup>*

Im Laufe der Zeit konzentrierte man sich aber immer stärker auf den Norden der Insel, weil dort der größere Bedarf bestanden habe:

*„1994/96 sind wir das erste Mal in dieses Vanni rein, in das LTTE-Gebiet, und haben dort erste Nothilfemaßnahmen gestartet und, darauf aufbauend, jetzt auch andere Projekte angefangen – bis zu langfristigen Entwicklungsprojekten nach dem cease fire agreement 2002 [...]. Wir haben versucht, diesen Bogen von Nothilfe zu langfristigen Projekten zu spannen in einem Gebiet, wo Hilfe dringend nötig ist. Das Vanni ist ja sehr arm, wenn man sich die Indikatoren von Sri Lanka mal anguckt, sehr viel war zerstört nach dem Bürgerkrieg. Und wir haben eben festgestellt, dass dort der Bedarf am größten ist, und haben uns deshalb auf den Norden konzentriert.“<sup>132</sup>*

Nach dem Waffenstillstand von 2002 bestand das Bestreben, sich von der Insel zurückzuziehen, denn die größte Not schien gelindert und mit dem Ende der Gewalt schien die Bevölkerung in der Lage zu sein, ihre Versorgung selbst zu gewährleisten.

Konflikte in Verbindung mit geografisch bedingten Dürren sind häufig der Auslöser für Hunger und Unterernährung, was, wie der Name Deutsche Welthungerhilfe erahnen lässt, das ursprüngliche und hauptsächliche Interventionsfeld der Organisation ist. Entsprechend fällt die Auswahl der Interventionsländer aus: Kongo, Sudan, Angola, Tschad, um nur einige zu nennen. Diese Kriterien berücksichtigend und nicht rein am Kriterium der Mittelakquise orientiert, war die Organisation beispielsweise nicht auf dem Balkan tätig, wohin zahlreiche humanitären Hilfsorganisationen drängten, insbesondere in das Kosovo nach 1999. An der Zielsetzung „Bekämpfung des Hungers“ wurde immer festgehalten, allerdings wurde der Methodenansatz zur Zielerreichung im Laufe der Jahre verbreitert; denn wie in den offiziellen Informationsquellen zu lesen ist, „[hat] der Hunger [...] viele Ursachen: Kriege, Raubbau an der Natur, Klimaveränderungen und Hungerkatastrophen, unfaire Handelsbedingungen, korrupte Regierungen, fehlende Demokratie und Armut.“ So ist die Tendenz zu einem breiten Einsatzspektrum zu erklären.

*„Früher war das eine rein landwirtschaftlich ausgerichtete Organisation, also man hat versucht mit landwirtschaftlichen Inputs oder landwirtschaftlichem Gerät oder Fortbildungsmaßnahmen den Hunger in ländlichen Gebieten zu bekämpfen, mit den Leuten, mit den Gemeinden zusammen. Mittlerweile macht man da aber mehrere Ansätze, also man ist weg von diesen rein landwirtschaftlichen Ansätzen. Wir unterstützen mittlerweile auch Fischer, Kleingewerbe, wir bauen Schulen, es gibt einen großen Förderbereich für Kinder und Jugendliche. In anderen Ländern ist die Welthungerhilfe aktiv bei der Bekämpfung von HIV/AIDS. Das Spektrum hat sich erweitert. Das Ziel ist aber geblieben.“<sup>133</sup>*

---

131 Interview 2DD, S. 11, Z: 2-4.

132 Interview 2DD, S. 11, Z: 6-14.

133 Interview 2DD, S. 9-10, Z: 36-5.

Bis auf den Gesundheitsbereich ist die Organisation damit in nahezu allen Bereichen der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Nothilfe aktiv:

*„Also, wenn ich HIV/AIDS sage, dann sind damit Aufklärungsmaßnahmen gemeint. [...] Wir bauen zwar Krankenhäuser und schauen, dass dort medizinisches Personal hinkommt, aber wir sind selber nicht im Gesundheitsbereich tätig, weil wir da keine Expertise haben.“<sup>134</sup>*

Eine Hungerkatastrophe in Indien im Jahre 1960 war der Anlass zur Gründung der Deutschen Welthungerhilfe. Der Generaldirektor des Welternährungsprogramms rief zu einer Kampagne gegen Hunger und Armut auf. Nichtstaatliche Organisationen des Nordens und des Südens sollten gemeinsam den Traum einer gerechten Welt ohne Hunger verwirklichen. Auf Initiative des damaligen Bundespräsidenten Heinrich Lübke wurde ein Komitee gegründet, das diesem Aufruf folgen sollte. Das Komitee wurde später in Deutsche Welthungerhilfe umbenannt. Seither ist immer der amtierende deutsche Bundespräsident Schirmherr der Organisation. Geleitet wird sie derzeit von Irmgard Schäuble, Gattin von Bundesminister Wolfgang Schäuble.

Die finanziellen Mittel bezieht die Deutsche Welthungerhilfe zum größten Teil aus Deutschland. Etwa ein Drittel davon, rund 72 Millionen Euro, wurde 2005 aus Spendeneinnahmen generiert, während zwei Drittel des Gesamtbudgets, gut 140 Millionen Euro, aus öffentlichen Zuschüssen bestritten wurden. Die öffentlichen Mittel kamen zum größten Teil vom BMZ, von der Europäischen Kommission und dem Welternährungsprogramm der VN. Mit einem Umsatz von über 200 Millionen Euro pro Jahr erreicht die Organisation mehr als ein Fünftel des Umsatzes der GTZ.

Was die Mitarbeiter der Organisation an dieser am meisten schätzen, sind laut Aussage der befragten Person die Möglichkeiten zur Eigeninitiative, die Tatsache, schnell viel Verantwortung übertragen zu bekommen und die offene Streitkultur, die „den Laden auch sehr lebendig“ machten.<sup>135</sup> Die Organisation scheint für ihre Mitarbeiter ein hohes Identifikationspotential zu haben. Allerdings wird, im internationalen Umfeld arbeitend, die geringe Öffnung nach außen bedauert. „Sehr deutsch“ sei die Organisation, die so gut wie keine nicht-deutschen Mitarbeiter unter ihrem entsandten Personal habe.<sup>136</sup> Einen ersten Schritt zur internationalen Netzwerkbildung tat die Organisation durch den Zusammenschluss mit sechs anderen europäischen Nichtregierungsorganisationen zur Gemeinschaft „Alliance 2015“. In diesem Rahmen fanden vereinzelt Kooperatio-

---

134 Interview 2DD, S. 10, Z: 7-10.

135 Vgl. Interview 2DD, S. 12, Z: 2-5.

136 Vgl. Interview 2DD, S. 20, Z: 1.

nen statt, wie z.B. die gemeinsame Nutzung von Büroräumen in manchen Ländern oder intensivere gegenseitige Konsultationen.<sup>137</sup>

#### **4.5.2 Das zweite Standbein der deutschen Entwicklungszusammenarbeit**

Der vorangegangene Blick auf einige Hintergründe der Organisation deutete schon an, dass gewisse traditionelle Bindungen der Organisation an die staatlichen Institutionen der Bundesrepublik bestehen. So war immerhin der Bundespräsident der Gründungsvater und der Inhaber dieses Amtes und wacht nach wie vor als Schirmherr über die Geschicke der Deutschen Welthungerhilfe. Auch andere Indikatoren, wie die Namensgebung „Deutsche“ Welthungerhilfe oder in der englischen Fassung „German“ Agro Action sowie die Mitarbeiterstruktur und die Verkehrssprache Deutsch, zeigen, dass die Organisationskultur von einer starken nationalen Identifikation geprägt ist.

Regierungsnähe, die auch die persönliche Verbindung der Vorsitzenden zum Apparat nahe legt, wird durch das intensive Verhältnis zwischen der Organisationszentrale und den relevanten obersten Bundesbehörden, also BMZ und Auswärtiges Amt, bestätigt und unterstrichen:

*„Aber da ist mein Eindruck, dass das Verhältnis ziemlich gut ist, und man versucht auf jeden Fall immer die Kommunikation so eng wie möglich zu halten und, gerade bei kofinanzierten Projekten, immer frühzeitig zu informieren über Dinge, die nicht so abgewickelt werden konnten, wie geplant. Ich denke, wir sind dort schon sehr bemüht um ein gutes Verhältnis, und die anderen Stellen sind auch sehr kooperativ. Ich habe das Verhältnis immer als sehr entgegenkommend empfunden.“<sup>138</sup>*

Die Unterstützung durch die Ministerien, vor allem in Form von Informationen und politischer Rückendeckung, wird also auf Seiten der Welthungerhilfe geschätzt. Der gegenseitige Austausch kann als intensiv betrachtet werden:

*„Da herrscht ein ganz guter Draht.“<sup>139</sup>*

Dieser verschaffe der Organisation vor allem bei größeren Katastrophen und politischen Unruhen eine privilegierte Ausgangslage, nicht zuletzt weil damit viel für die Sicherheit der Mitarbeiter getan würde:

---

137 Interview 2DD, S. 17, Z: 1-9.

138 Interview 2DD, S. 15, Z: 19-25.

139 Interview 2DD, S. 15, Z: 41-42.

*„Also es geht nicht nur um Kofinanzierung, sondern auch um Sicherheit unserer Mitarbeiter und auch um Unterstützung – dass man koordiniert mit den staatlichen Stellen, ich glaub das ist ganz wichtig und klappt gut.“<sup>140</sup>*

Das offensichtlich gute Verhältnis kann auch dahingehend interpretiert werden, dass ein steuernder Einfluss von Seiten der Ministerien besteht. So könnte die Organisation dem politischen Willen der Behörden aufgrund finanzieller und nicht-finanzieller Einflüsse stärker unterworfen sein als es innerhalb der Organisation wahrgenommen wird:

*„Also, das sagt man ja immer nicht so gerne, aber ein Einfluss besteht natürlich von den staatlichen Kofinanzierungen, das ist ganz klar. Für unsere Nothilfeprojekte das Auswärtige Amt und für alles mittel- und langfristige das BMZ. Die beeinflussen natürlich schon ein bisschen die Arbeit der Welthungerhilfe, weil es gibt Statuten, es gibt Schwerpunktländer. Danach richten wir uns ein bisschen, wir haben zwar zu manchen Dingen unsere eigene Meinung, aber das ist schon eine Richtlinie.“<sup>141</sup>*

Wenngleich die Einflussnahme nur in wenigen Belangen direkt zu bestehen scheint, so können doch die Indikatoren kaum übersehen werden. Einer dieser Indikatoren für die Orientierung an der genuin staatlichen Entwicklungszusammenarbeit ist die Tatsache, dass die Welthungerhilfe von der Frage umgetrieben wird:

*„Was uns auch immer etwas beeinflusst, ist die Frage: Was macht eigentlich die GTZ? [...] Da gibt es schon auch den Wunsch von Seiten der Welthungerhilfe und mittlerweile auch von der GTZ nach mehr Kooperation. Gerade ist ein Kooperationsvertrag gemacht worden.“<sup>142</sup>*

Die wichtigste Einflussressource für Ministerien ist sicherlich die Vergabe von Mitteln. Die Tatsache, dass sich aus dieser relativen finanziellen Abhängigkeit ein Einflusspotential zu Gunsten der Ministerien zu ergeben scheint, zeigt sich dann, wenn es zu Meinungsverschiedenheiten kommt. So hat es z.B. beim Einsatz in Afghanistan von Seiten der Organisation Kritik an der Bundesregierung hinsichtlich der zivil-militärischen Zusammenarbeit gegeben. Treten solche Reibungspunkte auf, scheint die Organisation bemüht, Unstimmigkeiten so schnell wie möglich aus der Welt zu schaffen, um das Verhältnis nicht zu belasten.<sup>143</sup> In diesem Zusammenhang macht der befragte Mitarbeiter der Organisation allerdings auch deutlich, dass man an sich eigenständig sei und nicht Weisungsnehmer der Bundesministerien.

Die Frage der Abhängigkeit von politischen Entscheidungen von der Bundesregierung lässt sich für die Welthungerhilfe, ungleich zuvor beschriebener Organisationen, kaum über regulierte Weisungsstränge beantworten. Die Abhängigkeit scheint vielmehr mittelbar zu sein. Deshalb wird sie erst sichtbar, wenn außenpolitische Entscheidungen und organisationales Selbstver-

---

140 Interview 2DD, S. 16, Z: 3-6.

141 Interview 2DD, S. 14, Z: 33-38.

142 Interview 2DD, S. 14-15, Z: 41-3.

143 Vgl. Interview 2DD, S. 15, Z: 30-34.

ständnis in Widerspruch geraten. Eine Kehrtwende in der entwicklungspolitischen Strategie bliebe nicht ohne Auswirkungen, so die Einschätzungen:

*„Wenn die Bundesregierung beschließt, den Etat für Entwicklungshilfe massiv zu kürzen, dann sind wir natürlich auch früher oder später davon betroffen. Das beeinflusst unsere Arbeit natürlich schon, ansonsten sind wir immer froh um Unterstützung. z.B. in Sri Lanka, als die Ministerin gesagt hat, sie wollte unter den gegebenen Umständen darüber nachdenken, die Entwicklungshilfegelder für Sri Lanka zu streichen, da waren wir sehr froh drüber, weil das ein gutes Signal zur richtigen Zeit war. Das fanden wir eigentlich positiv, obwohl wir nicht wussten, was für Auswirkungen das auf unsere Arbeit haben würde. Ja klar, die Politik der Bundesregierung beeinflusst unsere Arbeit, weil wir ja kofinanziert werden.“<sup>144</sup>*

Ein Dilemma scheint besonders dann aufzutreten, wenn eine politische Entscheidung, die von der Organisation auf der einen Seite durchaus inhaltlich positiv bewertet wurde und als gerechtfertigt eingeschätzt wurde, auf der anderen Seite mit dem Anspruch, Hilfe der notleidenden Bevölkerung zukommen zu lassen, in Einklang zu bringen war:

*„Es ist nur so, wir sind sehr nah an der Zielgruppe, an den Leuten dran. Wenn ich eine Zusammenarbeit mit einer anderen Regierung habe, dann kann ich irgendwann sagen: die deutsche Bundesregierung identifiziert sich nicht mehr mit der Politik, dann zieht man sich zurück. Dieser Schritt ist sehr viel schwieriger, wenn man den Anspruch hat, für die Zivilbevölkerung da zu sein und denen zu helfen, weil denen muss man auch in schwierigen Zeiten helfen.“<sup>145</sup>*

Das bedeutet, aus einer derartigen politischen Maßnahme ergeben sich zwar „nicht automatisch“ Konsequenzen, aber:

*„Wir müssten natürlich in Absprache wiederum erklären, warum wir bleiben wollen, warum wir diese Maßnahme weiter durchführen wollen.“<sup>146</sup>*

Das angesprochene Dilemma ergibt sich nicht ausschließlich aus möglicherweise existierenden unformalisierten Einflussstrukturen, sondern auch aus der Selbsteinschätzung der Organisation über ihre Rolle für die deutsche Außenpolitik. Unter dem Markenzeichen „Nichtregierungsorganisation“ sieht sie sich in der Lage,

*„in Gebiete rein[zu]gehen, wo es deutsche Regierungsorganisationen sehr schwer haben – sie können zum Teil ihren Auftrag nicht mehr legitimieren, weil es keine staatlichen Strukturen da gibt. Das ist die Stärke von NGO, in solche Ecken reinzugehen. Wobei wir letztlich auch von deutschen staatlichen Geldern kofinanziert sind, aber wir haben eben ein anderes Profil und können anders arbeiten.“<sup>147</sup>*

Und darin könnte sogar ein quasi-staatlicher Auftrag gesehen werden, eine außenpolitische Rolle, denn, so die Einschätzung:

---

144 Interview 2DD, S. 17, Z: 13-21.

145 Interview 2DD, S. 10, Z: 36-42.

146 Interview 2DD, S. 17, Z: 25-27.

147 Interview 2DD, S. 12-13, Z: 40-4.



*„Es ist durchaus manchmal hilfreich für die deutsche Bundesregierung in Ländern präsent zu sein, wo deutsche Regierungsorganisationen nicht mehr hinkommen. In so genannten failed states kann die deutsche Bundesregierung die Welthungerhilfe finanziell unterstützen, ihre Arbeit unterstützen und auch sehr viel helfen, ohne selbst offiziell auftreten zu müssen.“<sup>148</sup>*

Damit übernimmt die Deutsche Welthungerhilfe selbstbewusst die Rolle, so die Ansicht der befragten Person,

*„Ein zweites Standbein“<sup>149</sup>*

der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zu sein und scheint zudem auch wegen seiner Funktion als Aushängeschild Deutschlands eine willkommene Säule des deutschen Engagements zu sein:

*„Also ich glaube, ich hoffe, ich preise hier nicht zu sehr die Welthungerhilfe an, aber die Welthungerhilfe ist in vielen Ländern ein relativ gern gesehener Partner von den deutschen staatlichen Stellen, also dem BMZ und dem Auswärtigen Amt, weil es eine alte Organisation ist, weil wir über viel Erfahrung verfügen.“<sup>150</sup>*

### 4.5.3 Nichtregierungsorganisation: Für die Bevölkerung

Im vorangegangenen Abschnitt konnten einige Elemente herausgearbeitet werden, die eine große Regierungsnähe der Deutschen Welthungerhilfe belegen. Hier geht es nun darum zu prüfen, ob und welche Elemente der Distanz im Verhältnis der Organisation zur Bundesregierung festgestellt werden können.

Zunächst einmal ist festzustellen, dass zwar scharfe Kritik am Regierungshandeln eher die Ausnahme zu sein scheint, dass aber trotz dieser gewissen „Linientreue“ der zivilgesellschaftliche Nichtregierungs-Charakter der Organisation stets betont wird. Der oben festgestellte integral-instrumentelle Charakter der Organisation wird dadurch relativiert, dass der Arbeit und dem organisationalen Handeln offensichtlich ein moralischer Anspruch zugrunde liegt, der jenseits einer gewissen Staatsraison zu verorten ist, die möglicherweise bei behördlichen oder behördenähnlichen Exekutivstrukturen zu finden wäre:

*„Der große Unterschied bei der Nichtregierungsorganisation ist eben, dass wir für die Bevölkerung arbeiten und dass wir diesen moralischen Ansprüchen auch in politisch schwierigen Zeiten gerecht werden wollen. [...] Das ist auch der Hauptantrieb, der viele Leute bei der Welthungerhilfe am Arbeiten hält.“<sup>151</sup>*

---

148 Interview 2DD, S. 20, Z: 13-17.

149 Interview 2DD, S. 20, Z: 19.

150 Interview 2DD, S. 20, Z: 10-14.

151 Interview 2DD, S. 10, Z: 26-32.

Der moralisch motivierte Auftrag, Hilfe zu leisten, wird in den Kontext der Arbeitsteilung gestellt, die zwischen explizit staatlicher Entwicklungszusammenarbeit und dem Aktionsfeld der NRO bestehe. Diese Arbeitsteilung wird als strikt komplementär betrachtet, was den Einsatz der Organisation zum integralen und unverzichtbaren Teil deutscher Entwicklungsarbeit werden lässt:

*„Der größte Unterschied, den ich so ausmache, ist das Interventionslevel.“<sup>152</sup>*

Die Intervention auf Gemeindelevel, auf Mikroebene, sei das Bewegungsfeld der NRO. Das allerdings könne gar nicht funktionieren, wenn es keine staatliche Entwicklungszusammenarbeit gäbe, die Input von oben gibt, die Stärkung von Regierungsstrukturen sei sogar häufig wichtiger.<sup>153</sup>

Ein weiterer Indikator für die Integralität des verspürten Entwicklungsauftrages kann in dem im Vergleich zu anderen NRO (z.B. Help) starken und expliziten Engagement der Deutschen Welthungerhilfe für die Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele gesehen werden. Ziele, denen sich in die Staatengemeinschaft unmittelbar, die Weltgemeinschaft damit mittelbar verpflichtet hat. Auch wenn die große entwicklungspolitische Agenda im Alltagsgeschäft häufig untergehe, messe die Deutsche Welthungerhilfe den Millenniumszielen besondere Bedeutung bei und engagiere sich für die Umsetzung auch durch besonders symbolträchtige Aktionen:

*„Die Welthungerhilfe hat die Millenniums-Ziele 2005 groß aufgegriffen, indem sie das Projekt der Millenniums-Dörfer kreiert hat, wo in ausgewählten Ländern auf allen 3 Kontinenten, in denen wir tätig sind, Dörfer beispielhaft ausgewählt werden sollen und dort die verschiedenen Millenniums-Ziele nachgemessen werden sollen.“<sup>154</sup>*

Der Gemeinschaft der NRO, der NGO-Community, misst man bei der Deutschen Welthungerhilfe eher eine mittelmäßig bis schwache Bedeutung bei. Dort gebe es zwar Gemeinsamkeiten, und insgesamt würde ein gewisser Beitrag zur Entwicklungsarbeit geleistet, allerdings wird die „Community“ der „weltverbessernden NGOs“ kaum gepriesen. Eine Rhetorik, die das Handeln der NRO in einen Gegensatz zu einer strategisch orientierten staatlichen Politik stellt, kann nicht herausgelesen werden. Die Gemeinsamkeiten finden sich eher auf einem derart kleinen Nenner, dass sich selbst die Kooperation innerhalb des Netzwerks Alliance 2015 in Grenzen zu halten scheint.

Die Einschätzung über die strikte Komplementarität der Aufträge von staatlicher Entwicklungszusammenarbeit und Einsatzfeld der Deutschen Welthungerhilfe sollte nicht darüber hin-

---

152 Interview 2DD, S. 19, Z: 6.

153 Vgl. Interview 2DD, Seite 12, Z: 23.

154 Interview 2DD, S. 13, Z: 19-23.

wegtäuschen, dass es vielleicht gerade wegen der „Nähe“ zu staatlichen Institutionen zu Reibungspunkten und Gerangel mit der offiziell staatlichen Auslandshilfe kommt:

*„Also dieser Wunschgedanke Entwicklungszusammenarbeit aus einem Guss ist immer sehr personenabhängig, [...]. Gerade nach dem Tsunami, das war ein Gerangel um die Zielgruppe: Wer kriegt welches Dorf? Wem gehört welcher Fischer? Wer darf welches Haus bauen? Das Gerangel war extrem groß und zum Teil auch mit staatlichen Organisationen.“*<sup>155</sup>

Die insgesamt zu erkennende Organisationskultur spricht dafür, dass man sich bei der Welthungerhilfe eher zum „Establishment“ gehörig fühlt. Nicht zuletzt deshalb, weil auch die Mitarbeiterfluktuation zur und von der GTZ hoch zu sein scheint und der Grad der subjektiven „Professionalität“ der Arbeit daher auch vergleichbar sein dürfte. Und dennoch ist das Bekenntnis zum genuin humanitären Auftrag und zum zivilgesellschaftlichen Nichtregierungs-Gedanken deutlicher zu spüren, als bei den staatlichen Organisationen, denn die stärkste Motivation und Selbsterfüllung wird darin gesehen:

*„in diesen Ländern zu arbeiten und für die Leute was tun zu können“.*<sup>156</sup>

---

155 Interview 2DD, S. 17, Z: 33-37.

156 Interview 2DD, S. 13, Z: 37-38.

#### 4.5.4 Typologische Zuordnung<sup>157</sup>

Vektor 1: Bindung zwischen der Organisation und dem Herkunftsstaat

Auswertungskategorien	Ausprägungen		
	stark (1)	mittel (2)	schwach (3)
Nationale Identifikation mit dem Herkunftsland	X		
Wahrnehmung eines positiven Verhältnisses zu heimatstaatlichen Institutionen	X		
Empfundener Einfluss staatlicher Institutionen auf die eigene Organisation	X		
Wahrgenommene finanzielle Abhängigkeit vom Herkunftsland	X		
Bewusstsein einer Rolle für die Außenpolitik des Herkunftslandes	X		

Vektor 2: Organisationales Selbstverständnis in Distanz zum Herkunftsstaat

Auswertungskategorien	Ausprägungen		
	stark (3)	mittel (2)	schwach (1)
Abgrenzung zu staatlichen Institutionen, gegebenenfalls mit Kritik an diesen			X
Unabhängigkeit von staatlicher Entwicklungsarbeit, Auftrag rein moralisch-humanitär		X	
Zugeschriebene Bedeutung der NRO-Gemeinschaft			X
Prägung der Mitarbeiter durch den NRO-Gedanken		X	
Betonung der zivilgesellschaftlichen NRO-Philosophie durch die Organisation	X		

Vertikale Differenzierung: Grad der Internationalität

	stark (3)	mittel (2)	schwach (1)
	Einbindung in internationales Netzwerk		
Beschäftigung von entsandtem Personal aus verschiedenen Ländern, ggf. unter Nutzung einer Verkehrssprache?			X
Finanzierung durch internationale Geldgeber?		X	

Tabelle 6: DWHH – Auswertung

<sup>157</sup> Die typologische Zuordnung erfolgt als strukturierte Interpretation der Interviews und folgt den Auswertungskategorien des Codierleitfadens, der in Kapitel 2.7 detailliert dargestellt wird.

## 5. Hilfsorganisationen in der Opportunitätsstruktur

In Kapitel 5 werden Organisationen präsentiert, die gemäß ihrem Verhältnis zu heimatstaatlichen Institutionen, das aufgrund der Auswertung der empirischen Daten ermittelt wurde, unter den Idealtypus der „Opportunitätsstruktur“ fallen. Entsprechend der Auswertung befinden sich diese Organisationen im mittleren Drittel der Gouvernanzstrukturskala. Die Auswertung selbst wird am Ende jedes Unterkapitels unter dem Stichwort „Typologische Zuordnung“ vorgenommen. Sie folgt auf der Basis der Interpretation der Interviews dem Schema der Auswertungskategorien des Codierleitfadens, der in Kapitel 2.7 detailliert beschrieben wird.

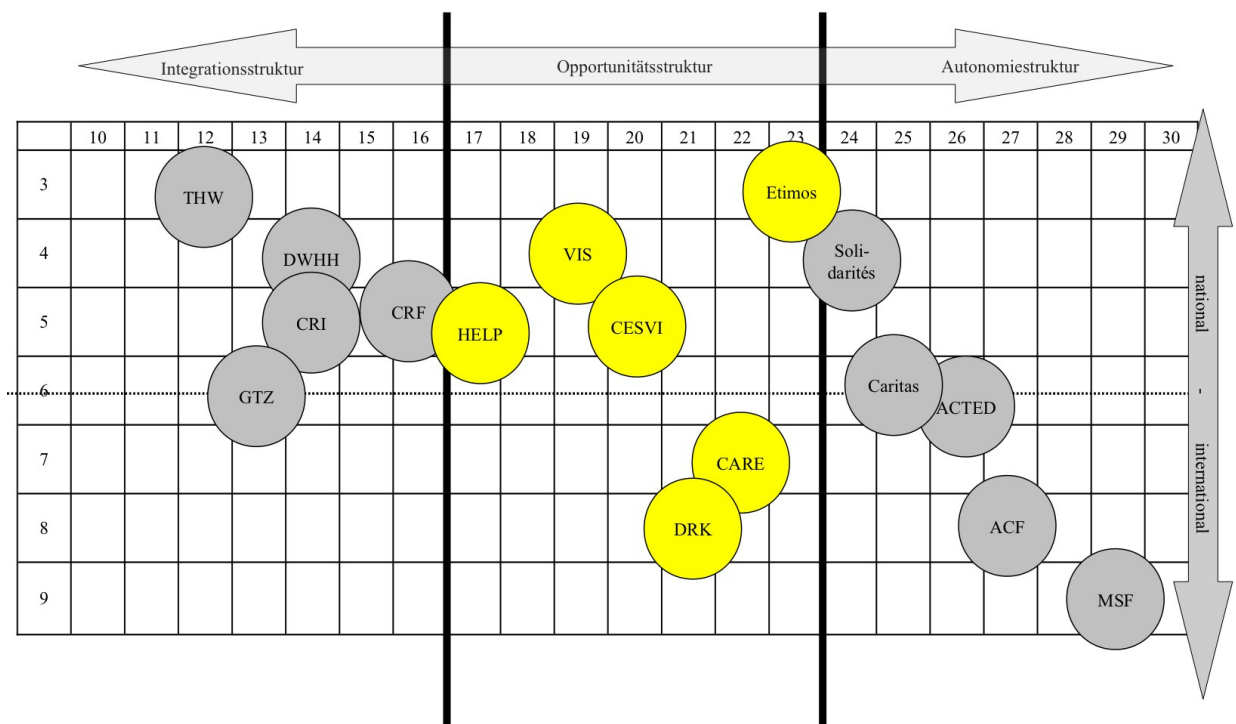


Abb. 6: Opportunitätsstruktur.  
Eigene Darstellung.

## 5.1 Volontariato Internazionale per lo Sviluppo (VIS)

### 5.1.1 Graswurzelarbeit im In- und Ausland

VIS ist eine konfessionsgebundene humanitäre NRO aus Italien. Sie gehört mit rund 16 Millionen Euro Umsatz im Jahr 2006 zu den größten der etwa 150 humanitären Hilfsorganisationen, die beim italienischen Außenministerium registriert sind. Von ihrem Sitz in Rom aus arbeitet VIS – Volontariato Internazionale per lo Sviluppo (Internationale Freiwilligenarbeit für die Entwicklung) seit 1986 als Organisation im Entwicklungsbereich, sowohl im Inland als auch im Ausland. Im Inland operiert VIS als Informations- und Aufklärungsorganisation mit einem „ganzheitlichen Ansatz“<sup>158</sup>. Im Ausland werden Projekte der Not- und Entwicklungshilfe umgesetzt. Bei der Auslandsarbeit stützt sich die Organisation auf das breite Netz der Don-Bosco-Gemeinden, die weltweit als lokale Implementierungspartner zur Verfügung stehen.

Die Schwerpunkte in der Auslandsarbeit liegen traditionell in jugendorientierten Entwicklungsprojekten, in jüngerer Zeit auch verstärkt in der Not- und Katastrophenhilfe. So war das Engagement in Sri Lanka nach der Tsunami-Katastrophe ein Anfang auf diesem Gebiet:

*“Well, in general we support development programmes, this is the very first time that organisation is doing emergency. Usually, we work with youth. Usually, we are supporting the Don Bosco centres. Most of the centres are centres that either provide technical training, vocational training or they are in any case centres for disadvantaged youth. Working in Sri Lanka before this we had a distance support programme and this was working with young children who were abused sexually mostly to do with the sex tourism to Sri Lanka. So usually we work with disadvantaged youth, all around the world. But here in Sri Lanka it is the first time that we do something in emergency, we are building houses for people and putting up a social programme for adults and communities.”<sup>159</sup>*

In Sri Lanka wurden im Nachgang der Katastrophe zwei große Projekte mit einem Umfang von 4 Millionen Euro durchgeführt, die sich in Trincomalee und Negombo befanden. Die Projekte wurden aus den SMS-Spenden finanziert, die über die Zivilschutzbehörde Dipartimento di Protezione Civile verwaltet wurden. Zuvor war VIS in Sri Lanka nicht aktiv. Besondere geographische Schwerpunkte sind bei der Organisation nicht zu erkennen, so finden sich andere Projektgebiete u.a. in Bosnien-Herzegowina, in der Dominikanischen Republik und in Argentinien.

---

158 Die im einleitenden Teil des Kapitels über die Organisation verwendeten Fakten entstammen der Selbstdarstellung im Internet unter [www.volint.it](http://www.volint.it).

159 Interview 12VM, S. 133, Z: 15-24.

In der Inlandsarbeit liegt der Schwerpunkt im Bildungsbereich. VIS gibt Broschüren zur Entwicklungszusammenarbeit heraus und arbeitet mit Schulen im Form von Lehrangeboten zur Entwicklungsproblematik zusammen.

### 5.1.2 Am Tropf der Regierungsbehörden

Bei der Analyse des horizontalen Vektors 1, der die Stärke der verbindenden Elemente beschreibt, zeigt sich, dass die verbindenden Auswertungskategorien tendenziell als stark ausgeprägt einzustufen sind. Die nationale Identifikation zeigt sich z.B. in den sehr engen persönlichen Beziehungen unter den Mitarbeitern italienischer NRO, einer fast sprichwörtlich familiären Atmosphäre:

*“I can't tell you how many organisations are working here, but Italians are everywhere. And Italians, that's why I can't tell you whether there is really a competition between us, Italians always feel like a family, that's why I like working with them. Besides of the fact that you eat really well. I have friends all around Sri Lanka that are Italians and they all work for a different NGO. And that's why maybe in a grand context we compete as an NGO, but on a personal level I have tons of friends now in Sri Lanka that are Italian because of this network. You feel like your family. [...] I would say [this is particular about the Italian NGO sector]. I would definitely say so. I mean Italians are like a family don't matter where you go. It's crazy, so from having diners together, always. We have lunch together and it's still as if I was living in Italy, because you put the table cloth down and you sit and you have a two hour lunch and it's bringing Italy to Sri Lanka.”<sup>160</sup>*

Die besondere Organisationskultur, die als typisch betrachtet wird, kann als weiteres Indiz für die „italienische“ Identität von VIS angeführt werden. Hier gebe es zwar Defizite hinsichtlich der Effizienz, weshalb man zuweilen neidisch auf nordische NRO schaue, dafür habe die Art der Organisation aber ihren besonderen Charme:

*“Italians are great, I love them, but organisationally it's quite... They are not so organised, no? It's the good thing about them, but it's also, it can be quite frustrating because the NGO community..., when you see the projects implemented by other NGOs, for example especially the Nordic countries, the way it's organised and everything is..., it's organised. The Italians do things in a very managing sort of way.”<sup>161</sup>*

Ein weiteres Indiz dafür, dass der nationale Bezug bei der Organisation relativ stark ausgeprägt ist. Die Konkurrenzsituation wird von der befragten Person, die selbst nicht italienischer Nationalität ist, rein auf den italienischen „Markt“ beschränkt angesehen:

*“For us it's Italian competitors, I mean we're not big enough to be... Also in this sense, with VIS in Trincomalee it might have been more like a competitive situation because there were so many NGOs, right? Everyone is fighting to see who can give houses to the people. But no,*

<sup>160</sup> Interview 12VM, S. 142, Z: 3-15.

<sup>161</sup> Interview 12VM, S. 141, Z: 33-37.

*they are my beneficiaries and in fact you will see and I'm sure studies later on in time will show the duplication of different things. People receiving two boats, five nets from different donors. In Negombo we are the only organisation working there, so there is no competition. I saw NGOs in the South fighting like mad for beneficiaries.*"<sup>162</sup>

Die Selbstbetrachtung ist nicht international, ein Aspekt, der anscheinend in Italien struktureller Natur ist:

*"I don't think that they actually, they don't really advertise as an international organisation. I don't really know whether many Italian NGOs are international.*"<sup>163</sup>

Der wichtigste staatliche Kooperationspartner von VIS in Sri Lanka ist die Zivilschutzbehörde Protezione Civile, die nach dem Tsunami das erste Mal im Ausland aktiv wurde. Weitere Kontaktbehörden der Organisation sind die italienische Botschaft mit der Abteilung für Entwicklungszusammenarbeit Cooperazione Italiana, die als eine Art nationale übergreifende Koordinierungsstelle wirkt. Das Verhältnis von VIS zu Protezione Civile wird als sehr gut und konstruktiv angesehen. Im Gegensatz dazu schien die Beziehung zu Cooperazione Italiana respektive zur italienischen Botschaft eher reserviert zu sein. Politischer Einfluss von Seiten der Regierung wird laut Aussage der befragten Mitarbeiterin innerhalb der Organisation deutlich wahrgenommen. Dieser reiche von der Finanzierung bis zur politischen Vermarktung und damit der Vereinnahmung der Hilfsmaßnahmen:

*"Well they are considering monitoring. We have a very good relationship with them and as opposed to Cooperazione Italiana and this is the scandal we talk about in Italy. The Dipartimento is more relaxed because it's their first time so a lot of procedures are not necessarily followed, but they can be changed, modified in order to fit our needs. But obviously we have lots of monitoring, inaugurations after inaugurations. We have the Italian politicians that come often and it bears weight on your project, no? Because, in Italian you would say: bella figura, you're trying to make a good impression. And it's political. [...] With the Protezione Civile it's in our case obviously a very good relationship. Also with Cooperazione Italiana in general with the offices here in Sri Lanka it is quite good, but, I don't know, Italian institutions are also quite famous for a lot of bureaucracy and not really moving so quickly. So it's quite difficult especially when it comes to security and different things. Lots of times I call the American Embassy instead of calling the Italian Embassy because the Italian Embassy is always the last to know. The Italian Embassy it quite famous for being a little..., not confused, but not so strict. They are not reliable. Or they are very slow. And that is the reason why there was a scandal. Dipartimento was the first time to step up a lot more efficient than Cooperazione because Cooperazione is attached to the government, it's the Ministry of Foreign Affairs, it's a bureaucracy that takes quite a long time to do anything. You have to get permission to go to the toilet. I mean you need permission for anything and it's ridiculous really, to do anything.*"<sup>164</sup>

Wie die meisten italienischen NRO kann VIS kaum auf Spendenmittel zurückgreifen, sondern speist sich zum größten Teil aus öffentlichen Mitteln bzw., wie im Falle der Tsunamihilfe,

---

162 Interview 12VM, S. 140, Z: 20-27.

163 Interview 12VM, S. 141, Z: 24-25.

164 Interview 12VM, S. 137-138, Z: 26-9.



aus Mitteln, die zwar von Bürgern per SMS gespendet wurden, aber staatlich kanalisiert und verteilt wurden. Entsprechend stark ausgeprägt ist auch das Empfinden finanzieller Abhängigkeit von staatlichen Stellen. Die gewünschte und angestrebte Unabhängigkeit und Eigenständigkeit bleibt daher offensichtlich auf ein Minimum reduziert. Der größte Einfluss ginge dabei von der *Protezione Civile* aus:

*“For us right now [the most influential governmental institution] it's the Dipartimento della Protezione Civile. Because those are the projects that have given us the most money. The Negombo project is about three million euros and the Trincomalee project is around one million euros. So, the Negombo project is the biggest in Italian NGOs receiving funding from the the Protezione Civile.”<sup>165</sup>*

Die Einflussnahme von Seiten staatlicher Stellen wirke sich auch auf die Konkurrenzsituation unter den NRO aus. Sie habe ihren Ursprung zum großen Teil in der finanziellen Abhängigkeit der Organisationen von staatlichen Mitteln, was sich zum Teil negativ auf die Projektimplementierung auswirke und Auswüchse habe, die dem Gebaren des Profitsektors gleich kämen. Im Endeffekt seien Organisationen nahezu gezwungen sich in der akuten Nothilfe zu engagieren, weil nur das die Mittel liefere, die das Überleben der Organisation garantierten:

*“VIS is one of the biggest NGOs in Italy, okay. COPI is another very big one and there is a lot of friction there. A lot of that has to do with funding obviously, no? You're competing for my funding. And that's the way they go about implementing the projects. I mean it's becoming quite like profit, no? I can do it better than you can and then obviously there is so little amount of funding for development. It's normal there is competition to get that funding, I mean, I think that's why everyone is now turning towards emergency, because now there are funds for emergency, no? Development is slowly phasing out and you have tons of funds for emergency. ECHO has become one of the biggest donors and everyone is fighting, learning the procedures for ECHO. [...] Yeah and it's silly, isn't it. When development – I don't like the word – but it's something sustainable. It's something that stays, no? Emergency, while it's necessary, is starting to form the way NGOs work. And this is kind of backwards.”<sup>166</sup>*

So sei also der Geberdruck permanent zu spüren:

*“And then you have obviously the donor pressure all the time. Our donors are, well, the Protezione Civile, this is the very first time that they are also implementing projects – which was a scandal actually in Italy – they've been very good to us, but we have a very big project with a lot of money and that money within the organisation VIS they tell us it's Italian peoples money. So obviously we have to show results.”<sup>167</sup>*

Nicht zuletzt aus der finanziellen Abhängigkeit heraus wird eine geringe Rolle gestalterischer Form für die italienische Außenpolitik interpretiert. NRO bräuchten das Geld zu sehr, als dass sie sich eine eigene Meinung erlauben könnten und sich einmischen. Obwohl VIS als

165 Interview 12VM, S. 137, Z: 21-24.

166 Interview 12VM, S. 140, Z: 6-18.

167 Interview 12VM, S. 137, Z: 1-5.

besonders gewichtige Organisation angesehen wird, sind ihr offensichtlich trotzdem diese Grenzen gesetzt:

*“But I kind of feel like the NGOs need the money too much to really make a stink about the foreign policy so much. I mean, the NGOs, if they don't get the funding they are not going to be able to exist. I can't imagine that, I don't know about other countries and it's just my experience in Italy, but I can't imagine that, I mean VIS is very political within the country and they, you know, they argue a lot about the way funding is going into different countries. But I don't really believe that they have too much weight on foreign policy, in my opinion.”<sup>168</sup>*

Dieser Aspekt könnte allerdings auch darauf hinweisen, dass zwar keine gestalterische Rolle für die Außenpolitik besteht, aber eine ausführende Funktion zur Erfüllung außenpolitischer Aufgaben. Damit käme der Organisation eine Rolle zu, die in gewisser Hinsicht auf einer relativ stark wahrgenommenen Abhängigkeit beruhen könnte. Eine solche Funktion steht allerdings offensichtlich im Gegensatz zu dem hier formulierten Selbstverständnis, wonach NRO sich inhaltlich substantiell einmischen sollten:

*“I mean I think that it's important that the NGOs press the foreign policy. Because I think NGOs in general have the right idea. In general the idea is that they want the world to be better off. So yes. It's necessary. Will they do it, I don't know. And at this moment I don't think that... there is a lot of talk, right? But nothing concrete. I don't believe the NGOs are going to give an ultimatum to the government saying: 'If you don't make things in this way, we are going to leave.' Because they need the money, because otherwise they won't exist. So most of the NGOs you see there is a give and take. A balancing, how much am I going to say and how much am I keeping to myself. I push your buttons, but only to a certain extent. It's not right maybe, but if you have to survive, what are you going to do?”<sup>169</sup>*

Vielmehr wird von der befragten Person festgestellt, dass politische Entscheidungen der Regierung erheblichen Einfluss auf die Arbeit der Organisation hätten und Vorgaben seitens der Regierung auch befolgt würden. Unterstütze Italien die Regierung in Sri Lanka, habe das ebenso spürbare Auswirkungen wie die Tatsache, dass die EU die LTTE als terroristische Organisation eingestuft hatte:

*“[...] Obviously when Italy supports the government. The situation in Trincomalee was not so nice when the EU decided to call the LTTE a terrorist organisation. [...] It made the situation in Trincomalee very difficult to work. For a certain period of time we had to be really careful of driving. The house obviously had more guards and things like that. Our house actually was vandalised. So the political situations at the Italian government, the stand that they take, obviously causes an effect on the NGOs in the way they work. [...] No, [we didn't like it] because it makes things obviously quite difficult. Or for example, this is a good one. The Italian government evacuated us from the North which they say is a security measure even though there are other organisations working up in the North. It's quite difficult then when you evacuate, but there has to be... When they evacuated I believe it was in April. And then the situation calmed down, but we were still not allowed to go. The Italian government didn't know what the situation was. I mean a lot of times they call us to find out what the*

---

168 Interview 12VM, S. 142, Z: 25-31.

169 Interview 12VM, S. 142-143, Z: 38-8.

*security situation is. The embassy will call and ask: 'How is the situation in Trinco?' They are the ones that are supposed to know. I don't know, some of the political decisions they take make it difficult for us to work.'*<sup>170</sup>

### 5.1.3 Prototyp der „Nichtregierungs- Philosophie“

Die Analyse von Vektor 1<sup>171</sup> hat gezeigt, dass die verbindenden Kategorien zwischen VIS und der italienischen Regierung tendenziell stark ausgeprägt zu sein scheinen. Bei der Betrachtung von Vektor 2 fällt auf, dass auch die trennenden Elemente eine starke Ausprägung aufweisen. So sieht sich die Organisation durchaus berufen, in entwicklungspolitischen Themenfeldern auch Kritik gegenüber der Regierung zu äußern und sogar grundsätzlich die entwicklungspolitische Kompetenz der Regierung in Frage zu stellen. Ein Umstand, der die Organisation in eine Art Konkurrenz mit den Regierungsbehörden setzt und ein starkes Indiz für eine autonome, ja sogar konfrontative Gouvernanzstruktur liefern könnte. So wird von der befragten Person offen die Kompetenz der Regierungsbehörden im Bereich der Projektimplementierung angezweifelt. Die Kritik an schwerfälligen Strukturen und „satten“ Entwicklungsmanagern entspricht zum großen Teil der prototypischen NRO-Rhetorik, durch die Organisationen sich abzugrenzen versuchen:

*“Most of the NGOs in Italy would say that Cooperazione is big. They don't know what they are doing when they do small projects. And actually that's the criticism that is coming up now for the Dipartimento della Protezione Civile. You know, you're big institutions, you should not be doing the direct projects. Not only because you're taking the money but because you don't know how to do them properly. The NGOs are more the foot soldiers, they are on the ground, they know the situation. Cooperazione and the Dipartimento with their big salaries and the managers that don't really get out of the car and get their hands dirty, no? How they know how the real situation is like? [...] In that case it would be competition, I mean it's..., you're doing something that I could do better, no?”*<sup>172</sup>

Kritik und Konkurrenz werden allerdings zum einen durch die ungeliebte Abhängigkeitssituation relativiert, die in der Kategorie der außenpolitischen Rolle schon angesprochen wurden. NRO bräuchten zu sehr das Geld, um sich frei äußern zu können:

*“Because I think NGOs in general have the right idea. In general the idea is that they want the world to be better off. So yes. It's necessary. Will they do it, I don't know. And at this moment I don't think that... there is a lot of talk, right? But nothing concrete. I don't believe the NGOs are going to give an ultimatum to the government saying: 'If you don't make things in this way, we are going to leave.' Because they need the money, because otherwise they won't exist. So most of the NGOs you see there is a give and take. A balancing, how much am I going to say and how much am I keeping to myself. I push your buttons, but only*

170 Interview 12VM, S. 138-139, Z: 36-18.

171 Die theoretische Herleitung der Vektoren wurde in Kapitel 2.7.1 vorgenommen.

172 Interview 12VM, S. 139, Z: 28-39.

*to a certain extent. It's not right maybe, but if you have to survive, what are you going to do?"<sup>173</sup>*

Zum andern wird eine Aufgabenteilung zwischen NRO-Sektor und Staat anerkannt und für notwendig erachtet. Beide seien notwendig. So seien Großprojekte Aufgabe der Zusammenarbeit auf Regierungsebene und die Arbeit mit der Zivilgesellschaft sollte auch von dieser ausgeübt werden:

*"I think both are necessary. You have grand scale operations but obviously the grand scale operations need to be carefully considered as to right now a lot of grand scale operations are not done properly. You have to do things on both levels, no? You have the wider level and then you have the smaller level. I think that the countries have, the government has a role to play as far as... If we spend more money in development then we will probably spend less money in defence. If the world is better off in general then there is not so much... I don't know if I take the case of the United States. If the United States spend more money in development I would think that they have less discontent people around the world and could spend less money on their defence system."<sup>174</sup>*

Ähnlich gelagert scheint die Situation mit dem Verhältnis zwischen der Agenda der Organisation und dem staatlichen Entwicklungsprogramm. Hier lässt sich zwar darauf schließen, dass die Spielräume insgesamt größer sein könnten, was der Tatsache geschuldet zu sein scheint, dass VIS als konfessionelle Organisation mit dem lokalen Partner der Salesianer-Gemeinden Projekte implementiert. Die Projektsteuerung allerdings ist auf das engste mit der NRO-Implementierungspolitik des Außenministeriums verbunden und wird höchstens durch regierungsinterne Differenzen, namentlich zwischen *Protezione Civile* und *Cooperzione Italiana*, aufgeweicht. Ein Umstand der steuerungstheoretisch an dieser Stelle umbedeutsam ist.

Die Elemente, die das Selbstverständnis als NRO ausmachen, sind nicht allzu deutlich auszumachen. Die NRO-Gemeinschaft dagegen wird von der befragten Mitarbeiterin von VIS als bedeutender Faktor zur Gestaltung von globaler Entwicklungspolitik angesehen:

*"Of course [there is an NGO community]. Yes. In fact in Trinco they say it's the Erasmus year. Of course. Yeah. [...] No. I think it's an NGO community [rather than just the international community]. Ok in general there is the competition between the NGOs, okay, from a business point of view. But I think most of the NGOs especially in Sri Lanka, it's probably a very particular situation, Sri Lanka is for sure a special situation. But the NGOs have a good network. I mean as far as security is concerned, Trincomalee had a wonderful security system set-up. The security system the embassy should have had. And not only I mean from different suppliers, giving the names to support, any sort of support is given. And even if I live in Negombo I call someone in the South and it could be anything it could be an exchange of opinions or it could be an advice or recommendations. [...] Definitely [many things keep them together]. Because I think the majority of people working in NGOs all have the same reason behind why they join NGOs. There are definitely people that have cushy salaries and love do this job because of the perks. There are perks for working in an NGO.*

---

173 Interview 12VM, S. 142-143, Z: 39-8.

174 Interview 12VM, S. 135, Z: 11-20.

*But I think the majority of people that work in an NGO chose to do this job also because they believe in the work that they are doing.*<sup>175</sup>

Besonders stark ausgeprägt scheint entsprechend die überzeugte „NRO-Lebensart“ zu sein, die durch die befragte Person von VIS zum Ausdruck gebracht wird. Hier wird herausgestellt, dass es in Europa so etwas wie eine eigene Mode gebe:

*“In Europe though, it seems more..., almost fashionable and I think that's the wrong way to go about doing it. You have to do it not because your friends are doing it but because you really believe in it. Whereas in the States, there is nothing like that. [...] I mean even in Italy for example you have a hole group of people. It's a way of dressing, when you go to the different marches and protests. It's fashionable and cool to go and to protest, [...] I noticed this very much in Italy.”*<sup>176</sup>

Das zeigt sich auch in den dazugehörigen Biografien und Motivationslagen der befragten Person, die sehr stark vom zivilgesellschaftlichen NRO-Gedanken geprägt sind:

*“I like NGOs in general because of the work they do. I think it's got a human element to it which profit doesn't have. I'm an administrator. So my mind is very straight. I like to work with numbers, I like to write letters, organisation in the office. I could do this in profit but I believe in the work the NGOs do in general. That's it. [...] I can tell you what I wouldn't work for. For example the USAID programme. I think that the USAID programme is definitely politically tight. I mean there are certain organisations, governmental organisations that do good work, for example the Swedish organisations. It's not so politically tight as other countries would be. Also for example the World Food Programme is an international governmental organisation, I would work for something like that. But governments that have a hardline political role as to the development projects I would be hesitant.”*<sup>177</sup>

Der ausgeprägte NRO-Gedanke spiegelt sich auch in der Organisationskultur bei VIS wieder. Dort wird besonderer Wert auf das partnerschaftliche Engagement gelegt und der Graswurzelansatz kultiviert.

---

175 Interview 12VM, S. 141-142, Z: 29-14.

176 Interview 12VM, S. 135, Z: 27-36.

177 Interview 12VM, S. 134, Z: 15-29.

### 5.1.4 Typologische Zuordnung<sup>178</sup>

Vektor 1: Bindung zwischen der Organisation und dem Herkunftsstaat

Auswertungskategorien	Ausprägungen		
	stark (1)	mittel (2)	schwach (3)
Nationale Identifikation mit dem Herkunftsland	X		
Wahrnehmung eines positiven Verhältnisses zu heimatstaatlichen Institutionen	X		
Empfundener Einfluss staatlicher Institutionen auf die eigene Organisation	X		
Wahrgenommene finanzielle Abhängigkeit vom Herkunftsland	X		
Bewusstsein einer Rolle für die Außenpolitik des Herkunftslandes		X	

Vektor 2: Organisationales Selbstverständnis in Distanz zum Herkunftsstaat

Auswertungskategorien	Ausprägungen		
	stark (3)	mittel (2)	schwach (1)
Abgrenzung zu staatlichen Institutionen, gegebenenfalls mit Kritik an diesen		X	
Unabhängigkeit von staatlicher Entwicklungsarbeit, Auftrag rein moralisch-humanitär		X	
Zugeschriebene Bedeutung der NRO-Gemeinschaft	X		
Prägung der Mitarbeiter durch den NRO-Gedanken	X		
Betonung der zivilgesellschaftlichen NRO-Philosophie durch die Organisation	X		

Vertikale Differenzierung: Grad der Internationalität

	stark (3)	mittel (2)	schwach (1)
	Einbindung in internationales Netzwerk		X
Beschäftigung von entsandtem Personal aus verschiedenen Ländern, ggf. unter Nutzung einer Verkehrssprache?			X
Finanzierung durch internationale Geldgeber?			X

Tabelle 7: VIS – Auswertung

<sup>178</sup> Die typologische Zuordnung erfolgt als strukturierte Interpretation der Interviews und folgt den Auswertungskategorien des Codierleitfadens, der in Kapitel 2.7 detailliert dargestellt wird.

## 5.2 Cooperazione e Sviluppo (CESVI)

### 5.2.1 Aus der italienischen Provinz

Cooperazione e Sviluppo (Zusammenarbeit und Entwicklung) ist eine der größten humanitären NRO Italiens. Ungleich vielen ähnlichen italienischen Organisationen agiert CESVI nicht von Rom aus, sondern ist seit seiner Gründung 1985 in der norditalienischen Stadt Bergamo zu Hause. Die Ursprünge der Organisation liegen in der 1982 aufkommenden spontanen Bewegung zur Solidarität mit Lateinamerika, speziell Nicaragua. Diese Tatsache, dass die Provinzstadt Bergamo die Zentrale der weltweit in über 30 Ländern aktiven Hilfsorganisation ist, prägt in mancher Hinsicht den Charakter der Mitarbeiter, das Arbeitsklima und die Organisationskultur, wie der befragte Mitarbeiter von CESVI deutlich macht:

*“CESVI is based in a small town in Italy. It has a lot of people working in the HQ that are from the small town. So it has if you want a very human side in it. One of the best things is that it's a very open organisation, it's a very human organisation. We are trying to be as professional and as structured as possible but we have managed to keep a very... I could just say human way of doing things. So there are very good interpersonal relations and respect for people as well as for professionalism.”<sup>179</sup>*

Die Organisation, verfasst als sogenannte ONLUS (*Organizzazione non lucrativa di utilità sociale*), sieht ihre Aufgabe darin, Entwicklungsprobleme und Nothilfeprojekte im Inland wie im Ausland anzugehen. Das heißt Aufklärungsarbeit in Italien zu betreiben und Entwicklungs- und Nothilfeprojekte im Ausland durchzuführen. Das erste Projekt überhaupt, das die Organisation nach Ihrer offiziellen Gründung in Angriff nahm war ein Bildungsprojekt in Italien im Jahre 1986. Die Grundüberlegung bestand darin, zu sagen: Um den Armen helfen zu können, bedarf es der Solidarität der Reichen.<sup>180</sup> Der Befragte bringt zum Ausdruck, dass der Aspekt des tieferen Verständnisses der Spaltung der Welt immer noch als zentral betrachtet wird, wenn man sie überwinden will. Das Verständnis darüber, das Entwicklungsproblem von beiden Seiten anzugehen, prägt die Organisation:

*“CESVI work both, overseas and in Italy, so it has a double... it works on both sides of the problem shall we say, overseas and at home. And I'd say, well one of the main thing is to deepen the understanding or the reduce of divide between what is known as the third world and the developed world. So to foster a communication and to foster an understanding. This is done through different main avenues of work. In Italy it's primarily awareness raising about what the problems are in the third world. Because unfortunately the news in Italy and*

<sup>179</sup> Interview 10CN, S. 104, Z: 6-11.

<sup>180</sup> Die im einleitenden Teil des Kapitels über die Organisation verwendeten Fakten entstammen der Selbstdarstellung im Internet unter [www.cesvi.it](http://www.cesvi.it).

*in Europe in general give a very reduced perception about what the actual problems are, so you only get... you only screen the surface. It's only news focused on the sensation. We try to spread an awareness of the basic issues linked to humanitarian problems.*"<sup>181</sup>

Bei der Projektarbeit liegen die Schwerpunkte in den Bereichen humanitäre Nothilfe, Kinder- und Jugendarbeit sowie HIV-Prävention. Das Jahresbudget wird mit rund 13 Millionen Euro beziffert (2006), was im internationalen Vergleich wenig erscheint. Für italienische Verhältnisse dagegen gehört man damit schon zu den größeren Organisationen. Zudem unterscheidet sich CESVI von anderen italienischen Hilfsorganisationen dadurch, dass auf eine relativ hohe Quote an Eigenmitteln zurückgegriffen werden kann; rund 33% des Budgets stammen aus Spendenmitteln. Die Nothilfe nach der Tsunami-Katastrophe waren für CESVI der Anfang der Projektaktivitäten in Sri Lanka. Es wurde in erster Linie mit Mitteln aus der landesweiten SMS-Spendenaktion der Telekommunikationsfirmen gearbeitet, die über die Zivilschutzbehörde Dipartimento di Protezione Civile verwaltet und verteilt wurden. Nachdem die Wiederaufbaumaßnahmen, die Nothilfe- und Entwicklungskomponenten beinhalteten, abgeschlossen waren, verließ die Organisation Sri Lanka wieder.

## 5.2.2 Akzeptierte Zweckbindung

Italienische NRO hätten manchmal Schwierigkeiten, sich international durchzusetzen. Das liege daran, so die Einschätzung der befragten Person, dass die Abhängigkeit von der Regierung zu groß sei. CESVI gehöre zu denjenigen, die am ehesten mit Organisationen auf internationalem Niveau mithalten könnten. Bei der Analyse der Faktoren, die den horizontalen Vektor 1 bestimmen, kann eine mittlere bis starke Bindung festgestellt werden. Der erste Blick richtet sich auf die Auswertungskategorie der „nationalen Identifikation“ der Organisation. Hier kann von den Aussagen des Mitarbeiters recht eindeutig auf eine starke Ausprägung geschlossen werden. So wird z.B. Italien als Nation als für die Arbeit identitätsstiftendes Element genannt:

*“There is pride to be an Italian too. Obviously there is a certain amount of nationalism to it, but we're trying not to overblow it. In the sense that we work with the Italian government, we work with foreign donors, we work with international donors. But yes, we are an Italian NGO and I am an Italian doing it, so there is a certain pride but the main responsibilities are to the donors and the beneficiaries.”*<sup>182</sup>

Selbst wenn sich an den harten Tatsachen etwas ändere, sich eine immer größere Internationalisierung vollziehe, was durchaus begrüßt werde, so bliebe die Organisation stets eine italie-

---

181 Interview 10CN, S. 103, Z: 12-22.

182 Interview 10CN, S. 109, Z: 27-32.



nische. Das habe auch mit dem in gewisser Hinsicht provinziellen Charakter zu tun, den der befragte Mitarbeiter der Organisation beimisst:

*“It is because it is [an Italian NGO]. In the sense that this is the reality. By this I don't say it is exclusive. We are currently five expats working in Sri Lanka, one of them is from the United States, so, it's not exclusive Italian, it is 95% Italian. Personally I hope this will change. I think it's best to have varied inputs, personnel wise. It's an Italian NGO it's based in Italy. Italian NGOs are very..., provincial if you like. Italians are very Italian, they are very... But I think it's time to move beyond that because you should hire professionalism when you find it. It doesn't matter if someone is Italian. [...] And it will be always an Italian NGO, even if maybe there will be 80% of our staff to be foreign. It's still an Italian NGO. [...] It's the label that counts in the end.”<sup>183</sup>*

Was die Beziehungen zu den italienischen Behörden anbetrifft, so wird, laut Einschätzung der befragten Person, offensichtlich ein professionelles und konstruktives Verhältnis gepflegt, das in dieser Art als positiv empfunden wird. Die wichtigsten Kontakte bestünden mit der Entwicklungsabteilung des Außenministeriums, der Cooperazione Italiana, sowie mit der Zivilschutzbehörde Dipartimento di Protezione Civile. Letztere war der wichtigste Geldgeber der Organisation für den Wiederaufbau in Sri Lanka:

*“Civil Protection, they have a mission here, so obviously there is a very close relationship. We interact in terms of security, in terms of relations with local authorities, they provide support for us sometimes they interact with ministries. We interact very close for our security. Trying to coordinate. So there is a very practical everyday link between our operations. Whenever we have any kind of problems, we know we can always count on them. Obviously they have more weight than we have. We're one Italian NGO. They are a governmental donor so there is a different kind of political pressure also. As you know there have been sometimes strange relationships in Sri Lanka between the NGOs and the government.”<sup>184</sup>*

Darüber hinaus beschreibt der Mitarbeiter die Arbeitsbeziehung zwischen den staatlichen Stellen und der Organisation als sich ergänzend und konstruktiv, zumindest was die Einschätzung der Situation in Sri Lanka anbetrifft:

*“In Sri Lanka I would say it's complementing and productive, yes. There is a very clear sub-division of roles and responsibilities, of work to be done. The Italian Civil Protection funds us directly and does work directly on their own. So they have some projects, they do directly, some projects through NGOs. There is a very clear definition on who is doing what. There is no competition what so ever. Yes. I would say complementarity and constructiveness.”<sup>185</sup>*

Bei diesem guten Verhältnis wird offensichtlich auch darauf geachtet, dass der unliebsame Einfluss der Regierung nicht allzu groß wird. Dieser bestehe zwar grundsätzlich und sei in gewisser Hinsicht unvermeidbar, sollte aber auf das Allernötigste reduziert bleiben, und, wo möglich, sogar weiter gelockert werden:

183 Interview 10CN, S. 115-117, Z: 21-2.

184 Interview 10CN, S. 111-112, Z: 36-7.

185 Interview 10CN, S. 113, Z: 19-24.

*“So, right now, these are the two main organisations that most influence us. In very practical terms, they are our two big donors, so there is obviously an influence on our work. I would say it's not an undue influence, I would say... For example, Italian Cooperation is very open. You can submit proposals at any time of the year. It's very open as to sectors as to times of intervention etc. So there, I think, there is no push for strategy. We develop projects, we think it should be funded, so we submit them for funding. So I think there is no big deal for influence in terms of strategy on the work we do. In the case of Italian Civil Protection it's been a one time experience. We've only had one here in Sri Lanka. They were focused only on emergency and rehabilitation work, which was one of our objectives in Sri Lanka. So somehow their objectives and ours matched.”<sup>186</sup>*

In der Frage der Abhängigkeit besteht keine eindeutige Tendenz. Man sei nicht total abhängig. Auf der anderen Seite gebe es Druck und Einfluss. Dieser sei in erster Linie dadurch abzuschwächen, dass die Organisation in möglichst großem Umfang auf eigene Mittel zurückgreife:

*“We are not completely dependant. There is a part of dependancy, yes. There is somehow pressure, somehow a strategy to match up to their..., there are a lot of pressure let's say. Yes. On the other hand, being able to do your own fundraising enables us also to do certain things that we could not do otherwise. So in some cases yes, in some cases no. But we push it towards a greater and greater autonomy.”<sup>187</sup>*

Um diese größere Eigenständigkeit zu erreichen ist CESVI offensichtlich bemüht, die Geldgeberstruktur über die Einwerbung von Eigenmitteln hinaus, so weit wie möglich, zu diversifizieren. Neben den genannten italienischen Regierungsbehörden ist der wichtigste Geldgeber die humanitäre Geberbehörde der Europäischen Kommission ECHO. Außerdem bekommt CESVI Projektmittel von verschiedenen VN-Organisationen, regionalen Gebietskörperschaften in Italien und sogar von den Entwicklungsbehörden Frankreichs, Schwedens und der USA.

Nach der Einschätzung des Interviewpartners kann CESVI nur bedingt eine Rolle für die italienische Außenpolitik ausfüllen. Im Vordergrund stünde hier vor allem der Bereich der Sichtbarkeit im Interventionsland. Eine gestalterische Rolle für die Politik dagegen wird kaum wahrgenommen, obwohl sich genau hier nach dem Selbstverständnis der NRO ein zentrales Aufgabenfeld eröffnen würde. Entsprechend wird die unbefriedigende Rolle bedauert:

*“Unfortunately [we play] a small [role]. I would say so, no, not a large one. There is an organised mechanism for the relationships between the Italian Foreign Ministry and the NGOs. There is a table of discussion. I would say that NGOs have in practical terms a very little say on the Italian foreign policy, very little. [...] Yes, I think there is a need for NGOs in the Italian foreign policy. [...] The need for NGOs I think on the part of the Foreign Ministry is linked to real Italian presence. It's Italians doing things. That's different. It has a different impact. Also media-wise it has a different impact. It's Italians who are going there to do things. [...] Of course, it's always used politically. Misused I wouldn't say, but yes, it's used. Italian NGOs, yeah, obviously. I don't think this is a very specific Italian thing. This is real-*

---

186 Interview 10CN, S. 109-110, Z: 45-9.

187 Interview 10CN, S. 111, Z: 11-15.

*ity. There are German NGOs, there are Spanish NGOs, and every government has..., it's a sign of presence.*"<sup>188</sup>

Als Funktion für die Außenpolitik wird angesehen, dass eine stärkere Sichtbarkeit des Landes durch die Anwesenheit von NRO erreicht wird. Die Äußerungen des befragten Mitarbeiters machen aber deutlich, dass der eigene Gestaltungsanspruch darüber deutlich hinaus geht. NRO sollten an der Erarbeitung von Strategien beteiligt sein und den Planungsprozess einer Intervention von vorne herein mitbestimmen:

*"They should contribute shaping the strategy in the initial phase of the intervention or when the intervention is planned, but then a strategy must not be monolithic. It has to adapt to changing situations. This is a difficult kind of work. I mean setting down a strategy on paper, how ever much study you put into it, when implementing it there are always discrepancies. And in this way the strategy has to adapt, and the NGOs should do it. Don't hide with your steaks. Because there are actually your problems, they need to be faced, analysed, reshaped, solved.*"<sup>189</sup>

Die Organisation sieht sich offensichtlich auch – jedenfalls in extremen Situationen – von politischen Entscheidungen der italienischen Regierung betroffen, und man ist versucht, trotzdem die angestrebte Eigenständigkeit zu unterstreichen:

*"Well, there are some cases... obviously we are an Italian organisation, so we do have to somehow take it into account, certain political decisions. We normally don't, as a matter of fact, for example here in Sri Lanka again, we would not be allowed to travel outside of Colombo. The Italian Embassy has expressed the advice to all Italians not to travel in the country. We do. We work in Trinco, for most of the time. So, we are a non-governmental organisation which means we make our own choices and we have our own responsibility. I can't give you an example now. I think there might be extreme cases where a certain political decision might be taken into account, but it would have to be on the merits of that one political decision. As a general rule we're a non-governmental organisation, we're independent, we make our own strategy.*"<sup>190</sup>

### 5.2.3 Streben nach Selbstbestimmung

Der Blick auf die Auswertungskategorien, die den horizontalen Vektor 2 bestimmen, macht das Spannungsfeld deutlich, das die Gouvernanzstruktur zwischen CESVI und der italienischen Regierung charakterisiert. Auf der einen Seite scheint die Organisation fest an die Regierung gebunden, wie es anscheinend auch für andere italienische Hilfsorganisationen der Fall ist. Wis send um diese Tatsache sieht es so aus, als sei man in der Organisation auf der anderen Seite bestrebt, diese starke Bindung zu lösen und mehr Identität aus der Unabhängigkeit zu schöpfen.

188 Interview 10CN, S. 116, Z: 1-20.

189 Interview 10CN, S. 111, Z: 3-9.

190 Interview 10CN, S. 113, Z: 3-13.

Eine bewusste Abgrenzung zu den staatlichen Institutionen ist feststellbar, wenn sie auch kaum mit Ablehnung oder vehementen Kritik einher geht, sondern eher mit einer Form der allgemeinen Kritik wie, NRO sollten sich aus der staatlichen Abhängigkeit lösen. Zwar sollten Regierungen weiterhin NRO-Projekte finanzieren, um sich allerdings aus der Abhängigkeit zu lösen, müssten mehr Eigenmittel aus Spenden akquiriert werden, so die Einschätzung:

*“I think there should be funding for NGOs [by the government]. But I also think that NGOs should be strongly encouraged to do fundraising. Because there should be no encouraging NGO dependency on government funds. NGOs should have their own independence. The government should then help and sustain the interventions that are promoted by NGOs. [...] So there should be some kind of cooperation. Obviously a government will have its humanitarian policy. NGOs have to have their own policies and both have to interact somehow. Yes, the government should be, that's my personal opinion, involved in all this.”<sup>191</sup>*

Immer wieder wird, wie hier, geäußert, die Organisationen „sollten“ unabhängig sein. Das lässt darauf schließen, dass das Gegenteil empfunden wird. Gleichzeitig kommt auch zum Ausdruck, dass Wert auf die Darstellung gelegt wird, die Organisationen würden sich politisch nicht vereinnahmen lassen, weder von der Gastregierung, noch von der italienischen:

*“Actually we try to stay as non-denominational, as non-political as we can. The idea is, we provide humanitarian aid. So there is no underlying political creed or interest creed. We try to be as neutral and even-handed as we can. This is one of our main intentions.”<sup>192</sup>*

Der Unabhängigkeitsdiskurs in den Äußerungen des befragten Mitarbeiters von CESVI zeigt die ganze Problematik dieser Fragestellung. Es besteht offensichtlich die ein wenig machtlos wirkende Forderung, dass die Beziehung zweiseitig sein müsse, wodurch das permanent vorhandene Dilemma belegt wird, bei dem die Organisation sich zwischen Instrumentalisierung und Eigenständigkeit bewegen muss:

*“So, I think NGOs have to maintain an independence. The donor-NGOs relationship has to be a two way relationship. Because, when you work with a donor, the donor obviously will have a strategy. Some donors have stronger strategies, some have weaker strategies, but they do have a strategy. They focus on certain sectors, they focus on certain types of intervention, certain countries, certain emergencies. It depends, I mean a donor will have his strategy. Obviously, if you want to work with a donor, you have somehow to fit into that strategy. So your projects will have to adapt to that strategy or will have to fit to that strategy. However, I think the NGOs..., on the one hand the NGOs are, have somehow an extraordinary position to work based on donor strategies. Fundraising let you going away from that, because if you are fundraising you chose whether you are or not working with the donor. You can chose the types of intervention, you can say: 'I'm not doing this type of funding I prefer that type of funding.' It gives you more autonomy. But at the same time I think NGOs have a responsibility also to contribute to donors strategy. NGOs tend to be submissive. They tend to accept a strategy as a hole and implement it trying to follow the rules as strictly as possible. This happens especially in the case of small NGOs. While an NGO,*

---

191 Interview 10CN, S. 107, Z: 20-27.

192 Interview 10CN, S. 103, Z: 27-30.

*you're on the field, you know what's happening, you know the country, the situation. It's your responsibility to give a feedback to the donor and make sure that the donor strategy is adequate, is properly structured. There may be problems in the strategy. The NGO has also responsibility to provide feedback and to take a proactive role with the donor. To say: 'Okay, you try to do this, but actually in the field we see, doing it this way will cause these problems. If we do it this way, it's better.' So, strategy can be adapted. In this way, I say it has to be a two way relationship.*"<sup>193</sup>

Dabei erfüllten NRO im gesamten System der Auslandshilfe eine Rolle, die sonst niemand übernehmen könne. Selbst die größten NRO seien noch flexibler in ihren Strukturen, als große staatlich oder multilaterale Organisationen. Auch das ein Grund, warum es sich um eine für beide Seiten fruchtbare Beziehung handeln müsse. Daher dürften NRO in ihrem Professionalisierungsprozess auch nicht zu weit gehen. Andernfalls ginge diese Flexibilität verloren:

*"I think an NGO is still less structured. Because an NGO tend to fill in the gaps. Where the big organisations don't go, the NGOs do. Even the big NGOs like CARE, Oxfam, World Vision have still more variety than the United Nations Mission have, or that a governmental agency can have. So it is still less structured. On the one hand you need to push the structure more on the other hand you still need to maintain the flexibility to operate in places where big organisations can't. Big organisations sometimes can't because of the rules that they set themselves. When you're UN you have security guidelines that will apply everywhere and for everyone. Which means you're on the safe side but it also means you have less flexibility.*"<sup>194</sup>

Entsprechend diesem Komplementaritätsgedanken ist auch das Engagement von CESVI zu interpretieren, das gemeinsam mit anderen europäischen NRO im Verbund Alliance 2015 für die Durchsetzung der internationalen Entwicklungsagenda Millenniumsziele unternommen wird. Hier wird deutlich, dass die Organisation um eine pragmatische Distanz zur Staatlichkeit bemüht ist, wobei in der Sache Hand in Hand gearbeitet wird:

*"Obviously they are a key note of our strategy and they have been it obviously since. CESVI is a partner of a European alliance of NGOs, it's called Alliance 2015 and it includes NGOs from the Netherlands, Germany, Czech Republic, Italy, others. One from Germany is Agro Action, another is Concern. There are various NGOs from this partnership in an effort to organise their operations to try and work together to achieve the common goals and obviously the Millennium goals have become a central goal of this. Yes, it is a central point of our strategy.*"<sup>195</sup>

CESVI betrachtet die Gemeinschaft der humanitären NRO als einen relevanten Faktor für die Hilffarbeit, aber als einen, der eher noch in der Entwicklung befindlich ist, bei dem noch erheblich Defizite bestehen:

*"There is this European network with the linkage where we are trying to develop work on common lines, develop common goals. In our practical work, I think it is essential, especially when you are working in an emergency context, to have coordination. Coordination is*

193 Interview 10CN, S. 110, Z: 23-45.

194 Interview 10CN, S. 106, Z: 11-19.

195 Interview 10CN, S. 107, Z: 30-36.

*an essential thing. So we try to work as closely as possible with all the humanitarian actors that are involved, be it NGOs, be it international agencies, UN agencies, because I think there has to be a real push on the part of everybody to try to talk to each other and coordinate in real practical terms. In Sri Lanka it is again the best, or worst example of this. There were almost 2,000 NGOs that arrived in Sri Lanka after tsunami. Coordination was a nightmare. And it shows in some cases unfortunately. So, in our practical work what we're always trying to do is to have the closest relationship we can have with other actors present. It avoids duplication it helps to develop also common strategies, to develop common ways of doing things, to try to have a common methodology. Latest example to point is the IDP problem that has grown up in Trincomalee just like in other districts in recent months. If there is a unified response, this helps to reduce problems. One of the classic interventions in IDP work is 'cash for work'. How much do you pay for a daily salary? If somebody is paying this and somebody is paying half of it and someone else is paying the double, it's going to create problems. And so, the more you're going to uniform the response, the more effective it is and the more efficient it is.*<sup>196</sup>

Der NRO-Gemeinschaft wird einerseits eine herausgehobene Stellung beigemessen. Zusammengehalten würde sie durch Werte, die von den Personen geteilt werden, die in diesem Sektor arbeiten. Diese kulturelle Übereinstimmung scheint sich zwar nur graduell von der Gruppe der sonstigen internationalen Gemeinschaft zu unterscheiden, aber dennoch vorhanden zu sein:

*"Well, it is an NGO community, because there is a sense of shared objectives and values. But you can really talk about an NGO community in a single country or rather in a single location. There is an NGO community in Trinco which is not the same NGO community than in Batticaloa or in Colombo."*<sup>197</sup>

Auf der anderen Seite erscheinen die Aussagen zur persönlichen Einschätzung über das, was NRO-Gemeinschaft bedeutet, widersprüchlich. Durch die Negativabgrenzung, also das zentrale Definitionsproblem, scheint das Identifikationsmoment defizitär zu sein:

*"There is no real isolation between NGO or other international actors. The NGO community, apart from people is... Personally I don't really believe in the NGO community. Being an NGO doesn't mean you share values, doesn't mean you share objectives, doesn't mean you share... NGO means to be a non-governmental organisation, which means you are not that. You are something else. It doesn't define you being an NGO. There is something else that defines you. So a global NGO community. I don't know if there really is one. There is advocacy, there is emergency work there is development work, there is left leaning, there is right leaning, there is religious, there is non-religious, the aims can be very different. Some organisations insert somehow religious values into the work, some don't. Some insert political values, some don't. Is there an NGO community, I don't really think so."*<sup>198</sup>

Mitarbeiter der Organisation scheinen ein ausgeprägtes Bewusstsein für die Arbeit als NRO zu haben. Bei der befragten Person zeigt die Arbeitsmotivation, trotz widersprüchlicher Aussagen über die Identifikation mit der NRO-Gemeinschaft, dass der Hilfedanke, der

---

196 Interview 10CN, S.112, Z: 24-43.

197 Interview 10CN, S. 114-115, Z: 39-2.

198 Interview 10CN, S. 115, Z: 6-17.

Gedanke im nicht-profitorientierten und im Nicht-Regierungsbereich zu arbeiten, im Vordergrund steht. Zwar überschneiden sich offensichtlich, wie im vorliegenden Fall, Lebensläufe auch mit der Privatwirtschaft, allerdings verließ der befragte Mitarbeiter gezielt den Privatsektor, um sich einer Hilfsorganisation zuzuwenden. Dieses geschah laut eigener Aussage aus persönlicher moralischer Überzeugung:

*“Well, for an international company, for the private sector, I exclude that because I have another motivation for my work. I have worked in the private sector for almost four years.”*<sup>199</sup>

*“Telling the reasons for what I do this work is a personal moral imperative. There are certain moral tenants to which I believe in and which I feel my work has to respect. That means there are certain things that I would not do if they were in contrast to my personal moral beliefs. Because I do this for moral reasons. I don't want to overblow it, I also do it because I like it, because I like travelling, because it gives me personal satisfaction, so it does not make me giving sacrifices. But I do have an underlying ideology, personally. So yes, I feel very basic things.”*<sup>200</sup>

Ein solche „typische“ Haltung scheint nicht nur beim einzelnen Mitarbeiter vorzuliegen, auch in der Organisationskultur scheint es deutliche Züge von der „typischen“ Aufgabenauffassung einer NRO zu geben. Hier kommt der bereits angesprochene spontanere und flexiblere Organisationsansatz zum Tragen, aber auch die offensichtlich sehr viel persönlichere Arbeitsatmosphäre:

*“An NGO is by itself a smaller sized organisation where you can still maintain a personal approach. If you work for any UN agency or governmental agency, obviously the scope is much larger and rules have to be there. So there is a stronger sense of hierarchy and there is less personalisation of the work.”*<sup>201</sup>

---

199 Interview 10CN, S. 105, Z: 31-33.

200 Interview 10CN, S. 109, Z: 1-7.

201 Interview 10CN, S. 104, Z: 17-21.

## 5.2.4 Typologische Zuordnung<sup>202</sup>

### Vektor 1: Bindung zwischen der Organisation und dem Herkunftsstaat

Auswertungskategorien	Ausprägungen		
	stark (1)	mittel (2)	schwach (3)
Nationale Identifikation mit dem Herkunftsland	X		
Wahrnehmung eines positiven Verhältnisses zu heimatstaatlichen Institutionen	X		
Empfundener Einfluss staatlicher Institutionen auf die eigene Organisation		X	
Wahrgenommene finanzielle Abhängigkeit vom Herkunftsland		X	
Bewusstsein einer Rolle für die Außenpolitik des Herkunftslandes		X	

### Vektor 2: Organisationales Selbstverständnis in Distanz zum Herkunftsstaat

Auswertungskategorien	Ausprägungen		
	stark (3)	mittel (2)	schwach (1)
Abgrenzung zu staatlichen Institutionen, gegebenenfalls mit Kritik an diesen		X	
Unabhängigkeit von staatlicher Entwicklungsarbeit, Auftrag rein moralisch-humanitär		X	
Zugeschriebene Bedeutung der NRO-Gemeinschaft		X	
Prägung der Mitarbeiter durch den NRO-Gedanken	X		
Betonung der zivilgesellschaftlichen NRO-Philosophie durch die Organisation	X		

### Vertikale Differenzierung: Grad der Internationalität

	stark (3)	mittel (2)	schwach (1)
	Einbindung in internationales Netzwerk		
Beschäftigung von entsandtem Personal aus verschiedenen Ländern, ggf. unter Nutzung einer Verkehrssprache?			X
Finanzierung durch internationale Geldgeber?	X		

Tabelle 8: CESVI – Auswertung

<sup>202</sup> Die typologische Zuordnung erfolgt als strukturierte Interpretation der Interviews und folgt den Auswertungskategorien des Codierleitfadens, der in Kapitel 2.7 detailliert dargestellt wird.



## 5.3 Help – Hilfe zur Selbsthilfe

### 5.3.1 Klassiker des Mittelstands

Unter den deutschen Hilfsorganisationen ist Help – Hilfe zur Selbsthilfe ein Vertreter, den man in der Unternehmenssprache als klassischen deutschen Mittelständler bezeichnen würde. Als gemeinnütziger Verein in Deutschland eingetragen, mit Sitz in Bonn, versteht sich Help als humanitäre Nichtregierungsorganisation, die ihr Tätigkeitsfeld sowohl in der Not- und Katastrophenhilfe als auch in der längerfristigen Übergangs-, Wiederaufbau- und Entwicklungshilfe hat.

Die Entstehung von Help verkörpert nicht unbedingt das, was man gemeinhin als Graswurzelbewegung bezeichnen würde; denn es waren Abgeordnete des Deutschen Bundestages, und zwar aller dort vertretenen Fraktionen, die 1981 gemeinsam mit Persönlichkeiten der Wissenschaft und mit religiösen Würdenträgern die Organisation aus der Taufe hoben. Spontan entschlossen sie sich damals auf dem Frankfurter Flughafen, eine humanitäre Hilfsorganisation zu gründen, bevor eine Maschine mit Hilfsgütern nach Pakistan startete. Nach der russischen Invasion in Afghanistan 1979 hatte sich eine große Flüchtlingswelle in Bewegung gesetzt, bis dahin die größte seit dem Zweiten Weltkrieg.<sup>203</sup> Afghanische Flüchtlinge waren vornehmlich in Pakistan auf humanitäre Hilfe angewiesen. Unter dem Motto „Deutsche helfen Afghanistan“ riefen die Gründer die Bevölkerung in Deutschland auf, für die Flüchtlinge zu spenden. In den ersten Jahren nach der Gründung beschränkte sich die Hilfsaktivität von Help auf die Unterstützung afghanischer Flüchtlinge. Erst 1991 wurde die Arbeit auf andere Länder ausgedehnt. Heute ist die Organisation in rund 19 Ländern, darunter alle humanitären Brennpunkte, mit knapp 90 Projekten aktiv. Das Jahresbudget liegt 2008 bei rund 20 Millionen Euro. Bezüglich der Arbeitsprinzipien der Organisation unterscheidet sie sich kaum von den meisten Mitstreitern. Die Selbstdarstellung unterstreicht relativ allgemeine Grundsätze, wie Gerechtigkeit, Hilfe zur Selbsthilfe und Nachhaltigkeit. Als Arbeitsgrundlage wird außerdem die enge Kooperation mit dem Arbeitsstab Humanitäre Hilfe des Auswärtigen Amtes genannt.

Nach Sri Lanka kam Help erst aufgrund des Tsunamis. Die große Hilfsbereitschaft in Deutschland brachte dem Spendenbündnis „Aktion Deutschland hilft“ Rekordsummen ein. Als

---

203 Die im einleitenden Teil des Kapitels über die Organisation verwendeten Fakten entstammen der Selbstdarstellung im Internet unter [www.help.de](http://www.help.de).

Mitglied des Bündnisses hatte auch Help umfangreiche Mittel zur Verfügung, die in Sri Lanka und Indonesien eingesetzt wurden. Gemäß dem Verständnis einer Nothilfeorganisation,

*„[waren] innerhalb von ein bis zwei Tagen [...]die ersten Mitarbeiter hier vor Ort und haben Verteilungen vorgenommen. In den ersten zwei, drei Monaten ging es nur um die reine Verteilung von Hilfsgütern, Fahrräder, Fischnetze, Boote hatten wir, glaube ich, auch schon verteilt. Am Anfang haben wir Schulen geholfen. Nähmaschinen, also kleine livelihood-Sachen gemacht und haben uns dann langsam auf ein Niveau eingependelt, wo wir eben sagen, jetzt können wir wiederaufbauen für die Betroffenen. Ich muss dazu sagen, wir arbeiten konsequenterweise nur in den am härtesten betroffenen Gebieten an der Ostküste.“<sup>204</sup>*

Die wichtigsten Projekte zur Schaffung von Lebensgrundlagen wie z.B. der Aufbau eines Ausbildungszentrums für Handweberei sowie die Beschaffung von Ausstattungen für Fischer, der Aufbau von biodynamischer Landwirtschaft und andere einkommensgenerierende Maßnahmen ebenso wie Hausbauprojekte, wurden in den Distrikten Ampara und Batticaloa durchgeführt. Von der Nothilfe der ersten Tage, bis hin zu langfristigen Entwicklungsprojekten war das Spektrum breit. Auch die Versorgung von Bürgerkriegsflüchtlingen war immer wieder Gegenstand von ad-hoc-Maßnahmen, die ab Mitte 2006 notwendig geworden waren, als immer mehr LTTE-kontrollierte Gegenden von Regierungstruppen eingenommen wurden und die Kämpfe entsprechend Flüchtlingsströme verursachten. Projekte in der früh umkämpften Region um Trincomalee mussten ganz aufgegeben oder umgestellt werden, weil der Zugang zu LTTE-kontrolliertem Gebiet verwehrt und zu gefährlich wurde:

*„In Trincomalee haben wir aufgrund der Sicherheitssituation das Büro jetzt geschlossen und haben dann ein neues set-up gewählt, [...] so dass wir teilweise Projekte umgelegt haben und [...] teilweise von der direkten Implementierung auf indirekte übergegangen [sind].“<sup>205</sup>*

### **5.3.2 Deutsche Zurückhaltung**

Bindende Elemente an Deutschland lassen sich bei Help so manche finden. Daher ist die nationale Zuordnung recht eindeutig auszumachen. So sehr aber die Entstehungsgeschichte große Staatsnähe vermuten lässt, so ambivalent sind gleichzeitig die Interpretationen bezüglich der institutionellen Verbundenheit.

Bezüglich der nationalen Identifikation mit dem Herkunftsland lässt sich eine typische deutsche Nüchternheit ausmachen, die auf der einen Seite Zurückhaltung hinsichtlich des nationalen Charakters zum Ausdruck bringt, auf der anderen Seite keinen Zweifel an der klaren Zuordnung und der deutschen Organisationskultur lässt. Diese kommt in unterschwellig als

---

204 Interview 4HH, S. 24-25, Z. 37-3.

205 Interview 4HH, S. 24, Z. 24-28.

typisch unterstellter Form von zupackender pragmatischer Herangehensweise zum Ausdruck. Ob es sich bei Help um eine deutsche Organisation handle, wird im Interview entsprechend eindeutig, aber ohne Pathos bejaht. Und als Begründung für den nationale Charakter wird angeführt:

*„Denke ich mal. Ja. [...] Weil sie in Frankfurt glaube ich auf dem Flughafen gegründet wurde. Die können nicht auf der Zwischenlandung gewesen sein. Sie haben gesagt, hier ist Hilfe notwendig, jetzt im Falle von Afghanistan. Jetzt ziehen wir das durch. Ja, deutsche Organisation, in Deutschland registriert.“<sup>206</sup>*

Entsprechend nüchtern und pragmatisch, aber mit spürbar kritischer Konnotation wird das Verhältnis zu anderen, insbesondere zu deutschen Regierungsinstitutionen dargestellt. Auf die deutsche Botschaft im Gastland sei man keineswegs angewiesen. Es sei denn, es handle sich im eine Krisensituation, in welcher der unmittelbare Schutz der Mitarbeiter zu gewährleisten ist. Das für die Organisation als Zuwendungsempfänger unverzichtbare gute Verhältnis und die daraus resultierende implizite Unterordnung findet in diesem Zusammenhang keine Erwähnung. „Eigentlich“ sei man auf niemanden angewiesen. Allerdings, so kommt zum Ausdruck, gebe es gute Wege der Zusammenarbeit mit staatlichen Stellen. So wird aus einem anderen Krisenkontext das „hervorragende Verhältnis“ zur Bundeswehr genannt. „Also im Feld“, so heißt es weiter,

*„wenn man da deutsche Soldaten hat, in Krisengebieten, kann man sich gut ergänzen.“<sup>207</sup>*

Das Empfinden, man würde sich mit staatlichen Institutionen, „speziell mit der Deutschen Botschaft“, in vielen Krisenregionen „sehr gut ergänzen“, möchte der Interviewpartner zwar nicht zwangsläufig verallgemeinern, aber auch im Kontext der handelnden Personen und des gegenseitigen Interesses aufgrund der politischen Relevanz der Arbeit betrachtet sehen. Allerdings lässt die zusammenfassende Bemerkung eher auf die Wahrnehmung eines grundsätzlich positiven Verhältnisses schließen:

*„Meiner Meinung nach haben die Deutschen sehr gut mit allen NGOs zusammengearbeitet.“<sup>208</sup>*

Mit der Wahrnehmung eines positiven Verhältnisses auf der einen Seite geht auf der anderen Seite kein spürbarer Einfluss von Regierungsinstitutionen auf die Organisation einher:

*„Ich würde mal sagen, es gibt keinen Einfluss. Ich denke mal nicht für eine Organisation, die hauptsächlich von Spendengeldern lebt und Spendengelder verteilt, gibt es kaum Einfluss von Deutschland aus. Wir schauen hier im Ausland auf die Empfehlung der Botschaft; wir kooperieren mit der Botschaft, aber ich denke mal nicht, dass die Botschaft einen direkten*

206 Interview 4HH, S. 31, Z. 24-29.

207 Interview 4HH, S. 28, Z. 8-14.

208 Interview 4HH, S. 31, Z. 13-14.

*Einfluss auf uns haben könnte. Wir sind unseren beneficiaries verpflichtet und erst in ich weiß nicht wievielter Linie gibt es irgendwelche Einflusssphären.*<sup>209</sup>

Während in der Botschaft vor Ort lediglich ein guter Partner gesehen wird, kann eine gewisse Einflussnahme durch die Ministerien in Deutschland, namentlich durch das BMZ, nicht ausgeschlossen werden. Außerdem, vor dem Hintergrund der Entstehungsgeschichte der Organisation besonders interessant, wird erwähnt, dass Parlamentarier des Bundestages und der Landtage in den Gremien der Organisation großes Gewicht hätten.<sup>210</sup> Wenn in diesem Zusammenhang auch nicht von unmittelbarem Regierungseinfluss ausgegangen werden kann, so doch von Teilen des staatlichen Apparates.

Die Wahrnehmung dezenter Einflussnahme von Seiten des Staates spiegelt sich auch in einem Gefühl von einer gewissen finanziellen Abhängigkeit wieder. Während bei der Kategorie „positives Verhältnis“ zum Ausdruck kommt, man sei nicht auf staatliche Stellen angewiesen, was durchaus als Teil des positiven Verhältnisses verstanden werden kann, so bringt der Faktor „finanzielle Ressourcen“ eine relativierende Wendung in das sich abzeichnende Bild. Wenn es um Geld geht, wird die Diversität der Geldgeber, je nach Projekt, sehr deutlich hervorgehoben. Unterstützung durch und Koordinierung mit staatlichen Stellen gehe einher mit der Frage, wer finanziell hinter dem einzelnen Projekt steht:

*„Ja, wer ist der Geldgeber? Wer bezahlt? Es ist klar, dass wir im Falle z.B. Steuergelder von der deutschen Regierung bekommen, dann müssen wir natürlich auch koordinieren. Aber in dem Fall, wo wir z.B. mit Spendermitteln arbeiten oder mit kleineren oder größeren Spenden aus Deutschland, da sind wir natürlich etwas freier. Wir sind dem Spender verpflichtet und nicht so sehr der deutschen Regierung oder irgendeiner Koordinationseinheit der deutschen Regierung.*

*Ich finde aber, wenn Koordination notwendig ist, dann sollten das auch Regierungsorgane tun, ganz klar, dann ist Help, glaube ich, nicht abgeneigt, da außerhalb zu stehen [gemeint ist, sich daran zu beteiligen]. Ich liebe Koordination.*<sup>211</sup>

Die Nüchternheit und Zurückhaltung, die für die Identifikation mit Deutschland beobachtet werden konnte, zeigt sich auch bei der Beurteilung der eigenen Kapazitäten und Funktionen. Für die Außenpolitik könne man keine tragende Rolle spielen, was in erster Linie auf die Größe der Organisation zurückgeführt wird. Allerdings werden in erster Linie formal regierungsgesteuerten Organisationen Einfluss auf die Außenpolitik unterstellt. Der kleinen NRO wird eher im positiven Sinne störender Charakter zugetraut:

---

209 Interview 4HH, S. 27, Z. 26-32.

210 Vgl. Interview 4HH, S. 27, Z. 36-38.

211 Interview 4HH, S. 28, Z. 18-26.

*„[Für eine Rolle in der Außenpolitik] sind wir zu klein. Man könnte vielleicht generell sagen, dass vielleicht GOs eine gewisse Rolle haben, aber eine kleine NGO? Ich glaube, das ist mehr so die Abteilung „pain in the ass“ für die Regierung, für die deutsche Regierung, weil die können etwas machen was für die Regierung nicht so angenehm ist. [...] Vielleicht spielen manche durchs BMZ eine gewisse Rolle, aber dann auf so einem NGO-„Help“-Level, denke ich, ist das zu vernachlässigen.“<sup>212</sup>*

So sehr man aber bei Help davon überzeugt ist, für die Politik keine besondere Rolle zu spielen, so sehr glaubt man sich auch frei vom Einfluss politischer Entscheidungen auf die Organisation und ihre Aktivitäten. In Deutschland hätten politische Entscheidungen kaum Einfluss auf humanitäre Hilfsorganisationen, so die Überzeugung. Das sei aber vor allem in skandinavischen Ländern anders. z.B. in Dänemark würden von der Regierung politische Prioritäten gesetzt, denen die Organisationen auch folgten.<sup>213</sup>

So ergibt sich also für die bindenden Faktoren ein recht ausgewogenes Bild mit etwas stärkerer Tendenz zur wahrgenommenen Staatsnähe.

### **5.3.3 Zivilgesellschaftlich unideologisch**

Trennende Faktoren zwischen Help und den staatlichen Stellen sind nicht auf den ersten Blick offenkundig. Offene, unverblümete oder gar politisch-ideologische Kritik an der Bundesregierung kann nicht festgestellt werden. Lediglich besondere Beweglichkeit und unkompliziertes Handeln unterscheidet die Organisation nach eigener Ansicht von staatlichen Organisationen:

*„Die besondere Philosophie ist wahrscheinlich unbürokratische Hilfe in Notfällen. Es geht doch mehr so ad hoc. Es besteht nicht so sehr die Organisation als Organisation und Struktur, wie es z.B. bei der GTZ ist. Sondern es ist..., es gibt eine Katastrophe und dann wird halt innerhalb von kürzester Zeit, ein bis zwei Tagen, werden die Leute rausgeschickt, um direkt zu helfen. Als zweiter Schritt kommt dann dahinter eine Art permanente Hilfe, eine Hilfe über einen längeren Zeitraum, wo wir versuchen, der Bevölkerung zu helfen, nach der Katastrophe die Lage zu stabilisieren.“<sup>214</sup>*

Auch in der Frage der Zuständigkeit für Hilfepolitik und -leistung lässt sich nicht feststellen, dass Help konträr zum entwicklungspolitischen Mainstream argumentieren würde. Hilfe sei in allererster Linie Regierungsangelegenheit, vor allen Dingen hinsichtlich der Mittelvergabe und der Koordination.<sup>215</sup> So wird die Aufgabe der NRO eher darin gesehen, gleichsam im Windschatten der Bundesregierung ihre Hilfe umzusetzen. Zwar hätten NRO und die Gemeinschaft

---

212 Interview 4HH, S. 31-32, Z. 32-2.

213 Interview 4HH, S. 29, Z. 22-25.

214 Interview 4HH, S. 23, Z. 26-32.

215 Vgl. Interview 4HH, S. 26, Z. 7-12.

der humanitären Hilfe im Allgemeinen auch ein gewisses politisches Gewicht, allerdings stoße das schnell an seine Grenzen. Gehör fände, so die Auffassung, nur die Bundesregierung:

*„Falls mal etwas schief geht und dort vielleicht ein „Folterminister“ sitzt, dann hat eine Regierung, wie die deutsche, schon andre Möglichkeiten als irgendeine kleine NGO.“<sup>216</sup>*

Eine wirkliche Unabhängigkeit, auch bezüglich der Projektsteuerung und Koordinierung, scheint nicht das höchste Ziel der Organisation zu sein. Es wird sogar eher mehr staatliche Intervention gefordert, um das Gesamtbild der Hilfe einheitlicher zu zeichnen. So wird z.B. bemängelt, dass Organisationen die falschen Projekte möglicherweise auch am falschen Ort ausführen oder die falschen Projektbegünstigten auswählen und damit mehr Schaden anrichten, als Probleme zu lösen. Koordinierungsarbeit in dieser Hinsicht sieht man als übergeordnete Aufgabe an, obwohl zugleich bezweifelt wird, dass eine deutsche Botschaft in der Lage wäre, sie angemessen zu erfüllen. Beispielhaft, wie gut und intensiv die erwünschte staatliche Steuerung aussehen kann, wird wieder Dänemark genannt, das im Kosovo alle Organisationen, inklusive die Streitkräfte, zu regelmäßigen Koordinierungsrunden gebeten habe:

*„Da gab es eine relativ starke Steuerung der dänischen NGOs; das könnte man sich dann auch in manchen Gegenden auch von der deutschen Regierung wünschen.“<sup>217</sup>*

Mit dem Wunsch nach staatlicher Koordinierung geht aber auch ein Organisationsziel einher, dass im bedingungslosen Helfen besteht. Mitarbeiter seien bereit, besondere Härten in Kauf zu nehmen, um diesem Ziel zu dienen,

*„[unsere] Mitarbeiter sind im Ausland nicht aufgrund von irgendwelchen finanziellen Vorteilen oder aufgrund von Abenteuerlust, sondern einfach um zu helfen.“<sup>218</sup>*

Insofern verbinden sich in der Motivationslage staatliche Nähe und moralisch-humanitäre Beweggründe.

Dass man den Staat nicht kritisieren möchte, kommt auch in der für NRO an sich untypischen Haltung zum Ausdruck, dass der organisierten Zivilgesellschaft keine starke Rolle zugeschrieben wird. Die Gemeinschaft der humanitären Hilfsorganisationen wird eher durch interne Konkurrenz charakterisiert, als durch besonderen Zusammenhalt untereinander. Das habe mit den immer professionelleren Organisationsstrukturen und mit zwei „Märkten“, auf denen um Vorherrschaft gerungen wird: die Spenden- und Zuwendungsgeberlandschaft und die Projekte und Projektbegünstigten:

---

216 Interview 4HH, S. 26, Z: 20-22.

217 Interview 4HH, S. 28, Z: 38-40.

218 Interview 4HH, S. 24, Z: 8-10.

*„Es ist auch eine Art von Business. Ich werde von Help bezahlt und habe ein Arbeitsverhältnis. Help ist eine Organisation, und es gibt vielleicht andere Organisationen, die das gleiche Ziel haben wie Help, und da könnte es schon zu Konkurrenz kommen. Direkt im Projektgebiet drin, da ist es ganz klar, da gibt es Konkurrenz zwischen den NGOs. Ganz klar.“<sup>219</sup>*

Der verschworene Charakter der „Community“ dagegen wird eher als Mythos gesehen und stelle, so die Auffassung, eher eine Ausnahmesituation in bestimmten Einsatzgebieten dar:

*„Also eine Community, die gibt es bestimmt nicht. Das Spektrum ist einfach zu groß. Es ist von christlich, über buddhistisch, zu islamisch geprägten Organisationen. Es sind sehr verschiedene Charaktere, die dort arbeiten. Gemeinsamkeit gibt es eigentlich nur, wenn man wirklich in isolierten Standorten mit wenigen NGOs zusammenarbeitet. Dann sind die Leute, die in den NGOs arbeiten, auch mehr zusammen und koordinieren vielleicht auch ein bisschen. Ansonsten ist es eher egoistisch. Jeder für sich.“<sup>220</sup>*

Die Auffassung der Mitarbeiter, dem rein humanitären und „nichtstaatlichen Helfen“ zu dienen ist mittelmäßig stark ausgeprägt. Auf der einen Seite finden wir Biographien, die stark durch die Tätigkeiten in NRO geprägt sind. Auf der anderen Seite ist die Offenheit für Tätigkeiten bei staatlichen und privaten Arbeitgebern mehr als gegeben. Für sich genommen unterstreicht die Organisation auf der einen Seite ihre Identität als NRO und entsprechend ihre Ablehnung staatlicher Bevormundung. Die Philosophie der Nichtstaatlichkeit kommt allerdings durch Fakten kaum zum Ausdruck. Es überwiegt dann doch der kooperative, harmonieorientierte Ansatz.

---

219 Interview 4HH, S. 30, Z: 7-11.

220 Interview 4HH, S. 31, Z: 17-22.

### 5.3.4 Typologische Zuordnung<sup>221</sup>

Vektor 1: Bindung zwischen der Organisation und dem Herkunftsstaat

Auswertungskategorien	Ausprägungen		
	stark (1)	mittel (2)	schwach (3)
Nationale Identifikation mit dem Herkunftsland	X		
Wahrnehmung eines positiven Verhältnisses zu heimatstaatlichen Institutionen	X		
Empfundener Einfluss staatlicher Institutionen auf die eigene Organisation		X	
Wahrgenommene finanzielle Abhängigkeit vom Herkunftsland		X	
Bewusstsein einer Rolle für die Außenpolitik des Herkunftslandes			X

Vektor 2: Organisationales Selbstverständnis in Distanz zum Herkunftsstaat

Auswertungskategorien	Ausprägungen		
	stark (3)	mittel (2)	schwach (1)
Abgrenzung zu staatlichen Institutionen, gegebenenfalls mit Kritik an diesen			X
Unabhängigkeit von staatlicher Entwicklungsarbeit, Auftrag rein moralisch-humanitär		X	
Zugeschriebene Bedeutung der NRO-Gemeinschaft			X
Prägung der Mitarbeiter durch den NRO-Gedanken		X	
Betonung der zivilgesellschaftlichen NRO-Philosophie durch die Organisation		X	

Vertikale Differenzierung: Grad der Internationalität

	stark (3)	mittel (2)	schwach (1)
	Einbindung in internationales Netzwerk		
Beschäftigung von entsandtem Personal aus verschiedenen Ländern, ggf. unter Nutzung einer Verkehrssprache?		X	
Finanzierung durch internationale Geldgeber?		X	

Tabelle 9: Help – Auswertung

<sup>221</sup> Die typologische Zuordnung erfolgt als strukturierte Interpretation der Interviews und folgt den Auswertungskategorien des Codierleitfadens, der in Kapitel 2.7 detailliert dargestellt wird.



## 5.4 Deutsches Rotes Kreuz

### 5.4.1 Soziale Dienstleistungen – weltweit

Das Deutsche Rote Kreuz ist mit seiner Körperschaftsform als eingetragener Verein einer der wichtigsten Wohlfahrtsverbände in Deutschland. Vom Rettungsdienst über den Betrieb von Krankenhäusern und Pflegeheimen bis zu Kindergärten bietet das DRK nahezu alle Arten von sozialen Dienstleistungen an. Nur ein kleiner Teil der Organisation in Form von finanziellen und personellen Ressourcen ist der Auslandshilfe gewidmet, dem ursprünglichen Kerntätigkeitsfeld der Rot-Kreuz-Bewegung, auf dessen historische Wurzeln bereits eingegangen wurde. Das DRK ist unter den nationalen Gesellschaften mit knapp fünf Millionen Mitgliedern eine der größten und international aktivsten von allen.<sup>222</sup> Gerade im Auslandseinsatz orientiert sich das DRK noch stark an den ursprünglichen Zielen und Idealen. Der Gründungsmythos wird vor allem über das Internationale Komitee und die Föderation hochgehalten und immer wieder in die nationalen Gesellschaften hineingetragen, die im Ausland nur unter dem Mantel der Föderation auftreten. Allerdings ist die Hilfe in militärischen Notlagen weitgehend der Katastrophenhilfe gewichen:

*„Die ganz ursprüngliche originale Zielsetzung war natürlich sehr im Zusammenhang mit militärischen Konflikten verbunden und hat sich aber in den letzten Jahrzehnten immer mehr auch auf verschiedene Katastrophengebiete ausgeweitet. Im Moment würde ich sagen, dass die Philosophie in unseren internationalen Bereichen im Roten Kreuz, DRK, stärker auf die Katastrophenhilfe ausgerichtet ist.“<sup>223</sup>*

Was vom Gründungsmythos geblieben ist, sind die Schlüsselpunkte bei der Zielsetzung, nämlich möglichst rasch, möglichst zielgerecht, möglichst pragmatisch in das Katastrophengebiet zu kommen und Hilfe zu leisten. Eine Ausweitung des Einsatzspektrums hat sich dahingehend vollzogen, dass man immer mehr das Gesamtpaket der Auslandshilfe anbietet:

*„Das Rote Kreuz hat sicher in den letzten 10 bis 15 Jahren einen verstärkten Wechsel von der reinen Nothilfe zu einer mittel- und längerfristigen Hilfe durchgemacht, und schon einen gewissen Paradigmenwechsel durchschritten. Aber es ist immer noch unser Selbstverständnis schon hauptsächlich auf der Nothilfe.“<sup>224</sup>*

Bemerkenswert ist, dass das DRK im Vergleich zu den beiden bereits beschriebenen Gesellschaften aus Frankreich und Italien, nicht vornehmlich im Gesundheitssektor arbeitet, sondern darüber hinaus von der Wasserversorgung über Haus- und Schulbau bis hin zu Existenz-

<sup>222</sup> Die im einleitenden Teil des Kapitels über die Organisation verwendeten Fakten entstammen der Selbstdarstellung im Internet unter [www.drk.de](http://www.drk.de).

<sup>223</sup> Interview 6DA, S. 45, Z: 14-18.

<sup>224</sup> Interview 6DA, S. 45, Z: 20-24.

gründung und Nahrungsmittelhilfe für Flüchtlinge nahezu alle Bereiche der Hilfe mit Projekten abdeckt. Das ist eine Tatsache, die nicht mit den landläufigen Vorstellungen über Rot-Kreuz-Aktivitäten korrespondiert. Diese beziehen sich eher auf den Rettungssanitäter, der medizinische Hilfe in einer Notlage leistet. Auch in der regionalen Ausrichtung gibt es für das DRK keine Beschränkung, so dass man von einem nahezu weltumspannenden Aktionsradius sprechen kann:

*„Afrika ist zahlenmäßig, von unseren Einsätzen her, immer noch der Hauptschwerpunkt, aber das DRK hat doch, dadurch dass wir in einer großen Organisation auch im Rot-Kreuz-Verband sind, einen ziemlich weltweiten Aktionsradius. Bei kleineren Gesellschaften ergibt sich eine stärkere Bindung und Ausrichtung auf Schwerpunktländer, je nachdem wie stark auch Rot-Kreuz-Gesellschaften von Regierungen finanziert werden, wird es damit zusammenhängen, welchen Schwerpunkt der internationalen Zusammenarbeit auch die jeweilige Regierung hat. Das ist beim DRK nicht so stark maßgebend. Wir haben z.B. im gesamten Raum der ehemaligen Sowjetunion ein sehr starkes Betätigungsfeld. Der indische Subkontinent war immer ein starkes Aufgabengebiet für uns und, was eigentlich immer schon bemerkenswert war, das DRK war eigentlich die einzige nicht Spanisch sprechende europäische Gesellschaft in Lateinamerika und hat dort einen sehr starken Stand. Wir sind unter den Rot-Kreuz-Gesellschaften sicher die dritt- oder zweitstärkste Hilfsorganisation in Lateinamerika, neben dem amerikanischen und spanischen Roten Kreuz. Das, obwohl wir weder kulturell, noch traditionell einen besonderen Zugang haben. Was die Ex-Sowjetunion angeht, das hat sich dadurch ergeben, dass durch die Wiedervereinigung auch der beiden deutschen Rot-Kreuz-Gesellschaften wir einen großen Pool an Erfahrungen, Einblick und Beziehungen in den gesamten Ostblock bekommen haben, und die Leute mit russischen und anderen Sprachkenntnissen jetzt bei uns sind; Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen mit persönlichen Erfahrungen für diesen gesamten Länderbereich haben, und dadurch hat sich das sehr stark ausgebaut.“<sup>225</sup>*

Mitte der 1980er Jahre war das DRK schon einmal in Sri Lanka aktiv, damals, um die sri-lankische Rot-Kreuz-Gesellschaft beim Aufbau von Strukturen zur Gesundheitsversorgung zu unterstützen. Der neuerliche Einsatz in Sri Lanka kam aufgrund der Tsunami-Katastrophe zustande. Für das DRK stellte sich, mehr als für andere Organisationen, recht schnell die Frage, inwieweit die Hilfe über die Tsunami-Opfer hinaus auch auf Leidtragende des Bürgerkrieges ausgeweitet werden sollte:

*„Der Tsunami nimmt nicht 100% unserer Aufmerksamkeit ein, sondern wir müssen uns jetzt auch zwangsläufig anderen Gesichtspunkten zuwenden. [...] Man muss sich Klarheit darüber verschaffen, wie lange werden wir hier arbeiten, in welcher Form werden wir hier arbeiten usw. Das hat sich jetzt durch die Ereignisse hier ein bisschen komprimiert dadurch, dass wir uns sehr stark schon in der Nothilfe engagieren und engagieren müssen, eben durch die Bürgerkriegsereignisse im Moment.“<sup>226</sup>*

Das DRK gehörte zu den Organisationen, die hinsichtlich ihrer Mittel in der ungewöhnlichen Situation waren, im Tsunami-Kontext schlichtweg einen Überfluss verwalten zu müssen, während in Katastrophenlagen üblicherweise immer mit Mittelknappheit zu kämpfen ist. Das

---

225 Interview 6DA, S. 47-48, Z: 28-4.

226 Interview 6DA, S. 47, Z: 17-25.

DRK hatte Spenden in Höhe von 124,6 Millionen Euro für die Tsunami-Hilfe bekommen. 29% davon wurden in Sri Lanka eingesetzt. Grundsätzlich und unabhängig von dieser spezifischen Notlage sind das Auswärtige Amt und die EU-Agenturen die wichtigsten Geldgeber und machen den größten Teil des Budgets aus. Nicht so im Zusammenhang mit der Tsunami-Katastrophe:

*„Meines Wissens – die Tsunami-Maßnahme ist eine Sache, die außerhalb der normalen Tendenz liegt – hat die Finanzierung durch die institutionellen Großspender ein Übergewicht. [...] der Tsunami fällt da völlig aus der Reihe. Da ist die Anzahl der privaten Spender größer. Das ging sogar so weit, dass wir im ersten Jahr sagen mussten: wir haben bewusst darauf verzichtet, externe Spender, institutionelle Spender anzugehen und um Mittel zu ersuchen, weil wir die Kapazität nicht gehabt hätten, das umzusetzen. Wir waren am Rande unserer Möglichkeiten das umzusetzen, was wir an Einzelspenden bekommen haben.“<sup>227</sup>*

#### 5.4.2 Mit Sitz in Deutschland

Elemente, die verbindend zwischen dem DRK und dem deutschen Staat wirken, sollen in diesem Abschnitt dargelegt werden. Hält man sich vor Augen, welchen nationalen Identifikationsgrad die Rot-Kreuz-Gesellschaften Frankreichs und Italiens aufwiesen, ist beim DRK festzustellen, dass dieser vergleichsweise gering ist. Das kann damit zusammen hängen, dass dieses Phänomen insgesamt bei deutschen Organisationen auf den ersten Blick zutrifft. So wird bezüglich der Zugehörigkeit auf den rechtlichen Aspekt abgehoben und gleichzeitig das Selbstverständnis der Nähe zur „Bewegung“ unterstrichen:

*„Rechtlich gesehen als DRK [handelt es sich um eine deutsche Organisation], ja. Vom Selbstverständnis her sind wir mehr Das Rote Kreuz als das Deutsche Rote Kreuz.“<sup>228</sup>*

Entsprechend wird der Charakter einer internationalen Hilfsorganisation hervorgehoben, eine Tatsache, die bei den zuvor beschriebenen Rot-Kreuz-Gesellschaften weniger stark ausgeprägt war:

*„Wir sehen uns durchaus darin, aber wir sehen uns schon auch als eine starke internationale Organisation, obwohl wir unseren Sitz und Ausgangspunkt natürlich in Deutschland haben, als DRK. Und da fallen wir sogar innerhalb der Rotkreuzgemeinschaft ein bisschen aus dem Rahmen als DRK hier im Tsunami-Bereich. Wir sind ein starkes Team mit 25 Leuten und 12 Nationalitäten.“<sup>229</sup>*

Die schwache nationale Identifikation findet keinen Niederschlag in einem möglicherweise voreingenommenen Verhältnis zu deutschen staatlichen Stellen. Das Gegenteil scheint der Fall zu sein. Die Tatsache, dass der ehemalige deutsche Innenminister Rudolf Seiters Präsident des DRK ist, dürfte das enge und bisweilen innige Verhältnis indizieren:

<sup>227</sup> Interview 6DA, S. 53, Z: 18-28.

<sup>228</sup> Interview 6DA, S. 56, Z: 2-3.

<sup>229</sup> Interview 6DA, S. 56, Z: 6-10.

*„Ich würde mal ganz klar sagen, dass unser Verhältnis zu den deutschen staatlichen Stellen in jeder Hinsicht ausgezeichnet ist. Das liegt auch wieder wohl zum Teil daran, dass wir nicht nur vom Selbstverständnis, sondern auch von der Realität her, nicht irgendeine NGO, sondern auch begründeterweise auch einen anderen Status haben. Das merkt man eben z.B. auch... Ich hab schon Probleme das zu sagen, weil ich nicht will, dass das überheblich klingt, im Gegenteil, ich habe größten Respekt auch vor dem, was durchweg die NGO-Gemeinschaft insgesamt als solches zu leisten im Stande ist. Ich fühle mich dann so gesehen auch als Teil einer solchen. Ich komme ja auch aus der NGO-Bewegung und war auch als Freiwilliger in verschiedenen NGOs dabei und auch jetzt noch in unterstützender Form.“<sup>230</sup>*

Das gute und doch distanzierte Verhältnis gibt dem DRK die Freiheit, staatliches Geld umzusetzen und dennoch bei der Umsetzung ganz bei den eigenen Vorstellungen zu bleiben. Damit, so die vertretene Ansicht, hätte man auch „irgendwelchen NGOs“ so manches voraus. Diese Ansicht wirkt sich entsprechend auf das Empfinden eines finanziellen Abhängigkeitsverhältnisses aus:

*„Ich nehme zwar dein Geld, aber ich lass mir nicht reinreden von dir und kann das auch wirklich durchziehen. [NGOs] fühlen sich ein bisschen leichter diesem Druck ausgesetzt, als das Rote Kreuz beispielsweise. Weil die Tradition und die Leistungen in den letzten eineinhalb Jahrhunderten eben doch ein gewisses Gewicht geben, um das auch durchziehen zu können und auch den Respekt dafür einfahren zu können, und natürlich der gesamte Status als Völkerrechtssubjekt.*

*Aber um noch einmal auf die Frage zurückzukommen: Staatliche Stellen – ein ausgezeichnetes Beispiel ist, dass wir doch üblicherweise in allen Ländern einen sehr guten Draht, eine sehr gute Beziehung zu den jeweiligen deutschen Vertretungen, zu den Botschaften, haben und in den meisten Fällen auch gern gesehene Gäste sind.“<sup>231</sup>*

Wenn man sich der Frage zuwendet, wie sehr staatliche Stellen Einfluss auf die Organisation ausüben, kommen verschiedene Aspekte zum Tragen, die darauf schließen lassen, dass er stärker empfunden wird, als man es sich in der Organisation idealerweise vorstellt. Realen politischen Strukturen kann sich auch das Rote Kreuz nicht gänzlich entziehen:

*„Wir leben in der Realität. Wir sind auch in unserer Arbeit abhängig von einem realen Umfeld, und dazu gehören nicht zuletzt auch die Mittel, mit denen wir unsere Arbeit durchführen können, und das heißt: Wir sind in gewisser Weise auch den Interessen ausgesetzt und müssen sehen, ob dieses Interessenumfeld, in dem wir uns bewegen, nicht der Legitimität, oder der Rechtfertigung dessen, was wir tun wollen, widerspricht oder entgegenwirkt.“<sup>232</sup>*

Das heißt, Einsätze werden entlang politischer Interessenslinien ausgeführt, solange sie nicht den grundsätzlichen Prinzipien der Rot-Kreuz-Bewegung widersprechen:

*„Ich denke, wir haben als Rotes Kreuz – ich komme wieder auf unsere sieben Prinzipien zurück, die uns doch einen sehr starken Unterbau geben – und eins davon ist doch die Unabhängigkeit. Das heißt: Wir haben aufbauend darauf zuerst einmal die Verpflichtung unserem Selbstverständnis gegenüber, gleichzeitig auch aber ein sehr starkes Argument gegenüber*

---

230 Interview 6DA, S. 53-54, Z: 36-5.

231 Interview 6DA, S. 54, Z: 15-25.

232 Interview 6DA, S. 52, Z: 11-16.

*externen, vor allem politischen Vereinnahmungen, uns dem weitgehend zu entziehen. Ich glaube, dass wir als Rotes Kreuz durch unser Selbstverständnis und sicher auch durch unsere Größe, unser Potenzial, eine gute Ausgangsposition haben, um weitgehend unabhängig agieren zu können und politischen Einflüssen nicht mehr als vertretbar ausgesetzt zu sein.*<sup>233</sup>

Zwar kommt der finanzielle Hebel als Instrument der Einflussnahme zur Sprache, auf der anderen Seite herrscht die Überzeugung vor, dass die Eigenart der nicht vorhandenen Instrumentalisierung im Kalkül des Geldgebers liegt und dieser sich auch deshalb bewusst für das Rote Kreuz entscheidet. Dieses kann mehr als die meisten anderen Organisationen – und das hat die Tsunami-Katastrophe in besonderem Maße gezeigt – auf Spendengelder zurückgreifen und damit gegebenenfalls autonom agieren. Dahinter mag neben der besonderen Bekanntheit des Roten Kreuzes auch die Überlegung des Spenders stehen, dass er gerne unabhängige Hilfe leisten möchte. Dabei ist allerdings klar, dass auch aus Spenden finanziertes Engagement des DRK nie offen gegen die politischen Vorgaben der Bundesregierung laufen könnte:

*„Da kommen wir wieder auf die Frage zurück; wir müssen unsere Arbeit auch umsetzen können. Wie müssen sie in erster Linie mal finanzieren können und sind dann auch von Spendern und Spenden, und dann natürlich auch von Mittelzuwendungen, abhängig. Auch wenn wir uns der direkten Vereinnahmung der Spender entziehen können, ich glaube, wir haben ein gutes Einverständnis mit allen Spendern, dass ihnen auch klar ist, wenn sie sich dafür entscheiden, das Rote Kreuz zu finanzieren, wissen sie, dass sie keine Einflussnahme auf uns ausüben können in der Form: 'Ihr müsst das jetzt aber so oder so oder nur für diese, aber nicht für jene dann durchführen.' Das ist gegeben. Aber gleichzeitig liegt die letzte Entscheidung immer beim Spender, ob er dies unterstützen will oder nicht.*<sup>234</sup>

Entsprechend dem guten institutionellen Verhältnis zwischen dem DRK und den Regierungsstellen wird auch die Rolle für die deutsche Außenpolitik als nahezu durchweg positiv und Mehrwert bringend angesehen, lediglich in einzelnen Ausnahmefällen als störender oder missliebiger Faktor. Das gilt zunächst einmal für die Wahrnehmung der Rolle der NRO als Gesamtheit, im Besonderen aber für das DRK als einzelner Akteur. Es besteht außerdem das Bewusstsein, dass deutsche Außenpolitik von mehr als nur der Regierung gestaltet und umgesetzt wird und dass die Regierung sich zivilgesellschaftliche Aktivität, und gerade Hilfsaktivität, politisch zu Nutze macht, um den Stand gegenüber der Gastregierung zu verbessern, und zwar unabhängig davon, so lässt sich schließen, welche Institution die Mittel für das Projekt bereit gestellt hat:

*„Ich glaube, dass unsere Präsenz, und da sehe ich durchaus nicht das DRK alleine, sondern die Gesamtheit der verschiedenen deutschen Hilfsorganisationen, sicher der deutschen Außenpolitik zugute kommt. Es ist sicher in den meisten Fällen so, dass es z.B. den einzelnen Botschaften der Bundesrepublik zumindest nicht unangenehm ist, wenn in den jeweiligen Ländern wichtige Hilfsprojekte durch deutsche unabhängige Hilfsorganisationen durchge-*

233 Interview 6DA, S. 52, Z: 20-28.

234 Interview 6DA, S. 52, Z: 30-39.

*führt werden. Ich glaube nicht, dass das der Bundesregierung oder einzelnen Vertretern unangenehm ist, weil es ja vielfach ein zusätzliches Argument, ein zusätzliches Kriterium ist, um den Stand gegenüber der Gastregierung zu stärken. Ich glaube, vom Auftreten her ist es ja auch ganz gut, wenn man darauf verweisen kann. Auch das ist Zusammenarbeit des deutschen Volkes, deutsche Organisationen. Ich denke schon, wenn wir irgendwo eine Operation nicht völlig in den Sand setzen, dann ist das der deutschen Regierung nicht unangenehm [...]. Vielleicht gibt es aber auch Gelegenheiten, wo es der deutschen Regierung nicht so angenehm ist, wenn wir uns da draußen herum bewegen und nicht unbedingt unter der Kontrolle stehen. Aber wenn ich für das DRK spreche, glaube ich, dass wir eine durchaus seriöse Rolle in der internationalen Zusammenarbeit und humanitären Hilfe spielen, die wir ja auch im Vorhinein, z.B. in den deutschen Botschaften, kundtun und dass wir ja durchaus darauf hören, was so die Ansichten der deutschen Regierungsvertreter sind. Ich glaube, hoffe es natürlich auch nicht, dass wir von den deutschen Regierungsvertretern als Problem, als Gefahrenpotenzial oder was auch immer, angesehen werden. Ich denke, dass wir eher ein positiver Faktor sind.“<sup>235</sup>*

### 5.4.3 Die Bewegung

Sucht man nach den Elementen, die das DRK von der Staatlichkeit trennen, Indikatoren für eine Art Gegenbewegung, wird man zunächst kaum fündig. Ganz in der Tradition des sehr diskreten und dem Selbstverständnis nach unpolitischen, unparteiischen Helfens, steht das Rote Kreuz, auch das DRK, der Staatlichkeit nicht kritisch gegenüber. Hierin wird auch ein fundamentaler Unterschied gegenüber „echten“ NRO gesehen. Die traditionell enge Verbindung der nationalen Gesellschaften des Roten Kreuzes mit dem militärischen Apparat mag ein Grund dafür sein. Trotz strikter Waffen- und Gewaltlosigkeit, in Konfliktgebieten ausschließlich auf die Wirkung des Schutzzeichens vertrauend, waren Organisationsstruktur und Organisationskultur seit je her eher militärisch straff. Der „basisdemokratische“ Gedanke, der die Gründung vieler NRO in den 1960er und 70er Jahren begünstigte, und einen eher antiautoritären und damit staatskritischen Arbeitsstil zur Folge hatte, sei, so die Haltung des befragten Mitarbeiters, für das Rote Kreuz lange eher befremdlich gewesen. Tendenzen in diese Richtung seien heute das Ergebnis von Anpassungsprozessen an die NRO-Szene, die ihrerseits auch erkannt habe, dass gute Strukturen und vernünftige Hierarchien das Arbeiten, vor allem in schwierigem Umfeld, erleichtern können.<sup>236</sup> Trotz dieser Angleichungsprozesse scheint es, überwiege die Abgrenzung von der NRO-Szene nach wie vor:

*„Ich arbeite nicht für eine NGO. Ich komme noch einmal auf unser Selbstverständnis zurück, dass wir uns nicht gerne als NGO fühlen. Wir sind eine internationale Hilfsorganisation. Jede Definition ist immer ein bisschen seltsam, die man dann versucht heranzuziehen. Aber ich finde es immer ein bisschen seltsam, wenn man uns als eine NGO bezeichnet.“<sup>237</sup>*

---

235 Interview 6DA, S. 56, Z: 18-38.

236 Vgl. Interview 6DA, S. 46, Z: 15-27.

237 Interview 6DA, S. 48, Z: 27-31.

Beim Roten Kreuz betrachtet man die Organisationskultur der NRO in gewisser Hinsicht als ideologisch voreingenommen.<sup>238</sup> Aus diesem Grund und weil auch das Mandat des DRK einem kritischen Auftreten gegenüber staatlichen Stellen im Wege steht, übt man sich eher in Zurückhaltung:

*„Unser Mandat ist ja auxiliar der staatlichen Stellen, der staatlichen Hilfsorganisationen zu sein. Das heißt, es ist unser Auftrag, in jedem Bereich, in dem wir tätig sind, komplementär zu den staatlichen Stellen zu wirken. Das heißt schon mal, von unserem Grundmandat her sollen wir nicht in Konkurrenz mit den staatlichen Stellen treten, sondern sie möglichst ergänzen und mit ihnen zusammenarbeiten, ohne dabei unsere Unabhängigkeit zu verlieren.“<sup>239</sup>*

Die Unabhängigkeit wiederum bedeutet für das DRK, dass es in keinem Fall Ausführungsorgan staatlicher Politik und Hilfe sein will und darf, so sehr auch die Überzeugung vorherrscht, dass Auslandshilfe und Hilfpolitik in erster Linie eine Aufgabe sei, die Staaten auszuüben haben, und nicht die Zivilgesellschaft, jedenfalls was den größten Teil der Mittelgenerierung und den ordnungspolitischen Aspekt anbetrifft. Diese seien auf den staatlichen Apparat und die Möglichkeiten der Steuererhebung angewiesen und könnten nicht durch Spendenkampagnen ersetzt werden.

Ein weiterer Gesichtspunkt der Unabhängigkeit ist die Auffassung darüber, welche Legitimation die Arbeit der Organisation hinter sich weiß. Hier lässt das Selbstverständnis keinen Zweifel daran, dass auch das Selbstbewusstsein der Organisation groß genug ist, zu sagen, alleine der bedürftige Mensch sei die Legitimationsbasis:

*„Unsere Arbeit rechtfertigt sich dadurch, dass ich sagen kann: Es gibt nach unserer Arbeit – hoffentlich – Menschen, bedürftige Menschen, denen es zuvor schlechter gegangen ist als danach. Das ist eine einfache Formel, die muss ich dann aber auch noch weiter ausführen und analysieren und mich fragen: 'Hätte ich vielleicht mit demselben Aufwand mehr Menschen dazu verhelfen können, dass es ihnen danach besser geht, als zuvor? Waren es genau die Menschen, die es am dringendsten benötigt haben?' Diese Fragen müssen natürlich auch geklärt werden. Aber wenn ich sagen kann, das sind Menschen, denen geht es nicht gut, und danach aber besser, ist das schon eine grundsätzliche Rechtfertigung.“<sup>240</sup>*

Für das DRK selbst heißt Unabhängigkeit der eigenen Organisation aber zudem auch effizienteres Umsetzen von Projekten. Dieser Umstand gilt, mindestens mit Abstrichen, auch für die Gemeinschaft der zivilgesellschaftlichen Hilfsorganisationen:

*„Ich bin sehr stark der Meinung, dass die Vertreter der Organisationen der Zivilgesellschaft, die sich in verschiedenen kleinen und großen Organisationen formieren, treffsicherer sind und bessere Möglichkeiten haben, angepasster arbeiten können. Durch ihre Vielseitigkeit*

---

238 Vgl. Interview 6DA, S. 49, Z: 4.

239 Interview 6DA, S. 54-55, Z: 40-4.

240 Interview 6DA, S. 51, Z: 28-36.

*können sie auch angepasster wirken, sind dezentralisierter, chaotisch im absolut positiven Sinne.*<sup>241</sup>

Teil der Zivilgesellschaft zu sein, steht für das DRK außer Frage, allerdings eben nicht als „irgendeine NGO“. Entsprechend dieser Zwiespältigkeit von Anlehnung an die Staatlichkeit und Betonung des zivilgesellschaftlichen Charakters, wird die Durchsetzungsfähigkeit und politische Bedeutung der NRO-Gemeinschaft auch nicht eindeutig stark oder schwach bewertet:

*„Es gibt eine Community – auf jeden Fall. Es gibt dieses Feld, diese Welt der humanitären Hilfe gibt es auf jeden Fall, das ist aber sicher keine Einheit. Dieser Bereich ist wahnsinnig diversifiziert, wahnsinnig unterschiedlich in jeder Hinsicht: Von der Ausrichtung, von den Zielgruppen und dem Einsatzgebiet, von der Effizienz, von der Kapazität her, Größe usw. Gerade das macht die Gemeinschaft auch aus und ich glaube, darin liegt auch das Potenzial der Zivilgesellschaft und der zivilgesellschaftlichen Strukturen der humanitären Hilfe.“*<sup>242</sup>

Die Mitarbeiter selbst betrachten sowohl sich als auch die Organisation als festen Bestandteil dieser diversifizierten Gemeinschaft:

*„Ich fühle mich dann, so gesehen, auch als Teil einer solchen [NGO-Community]. Ich komme ja auch aus der NGO-Bewegung und war auch als Freiwilliger in verschiedenen NGOs dabei und auch jetzt noch in unterstützender Form.“*<sup>243</sup>

Entsprechend bestehen auch die Wechselwirkungen zwischen den Mitgliedern dieser Gemeinschaft, die sich das eine Mal durch Konkurrenz, das andere Mal durch Gemeinsinn auszeichnen. Die Tatsache, dass Konkurrenz aus dem Umfeld verspürt wird und gegenseitige Einflüsse wirken, unterstreicht, dass innerhalb der Organisation eine zivilgesellschaftliche Philosophie vorherrscht, die allerdings in Richtung nicht-zivilgesellschaftlicher Akteure offen ist:

*„Dass es unsere Politik beeinflusst, würde ich mal sagen, weitgehend nein. Dass es unser Verhalten in irgendeiner Weise beeinflusst, schon, insofern als dass wir, vor allem was das Operationelle angeht, mit allen Kollegen und Partnern, sei es aus dem Bereich der NGOs oder dem Bereich der UN-Organisationen und ähnlichen, auch staatlichen Entwicklungsorganisationen – also der gesamten humanitären Szene – wir uns natürlich entsprechend abstimmen und koordinieren. Insofern ist unser Verhältnis und unser Verhalten auch immer abgestimmt.“*<sup>244</sup>

Wenn es dann um die Frage geht, wie die Organisation sich an kritischen Punkten aufstellt – das sind die Projektstandorte „im Feld“ und die Mitteleinwerbung des Mutterhauses – dann kommt der NRO-Charakter der Organisation als eine unter vielen gänzlich zum Vorschein:

*„Man kann es nicht ganz in Abrede stellen, dass es Phasen gibt, in denen wir Konkurrenten sind. Das kann um Spendengelder gehen oder um das Blickfeld der Öffentlichkeit. Es kann sein, wie es in Extremphasen der Tsunami-Hilfe war, dass man sich Aufgabengebiete suchen muss und teilen muss. Ja, es gibt durchaus Phasen, wo das Ganze von manchen durchaus als*

---

241 Interview 6DA, S. 49, Z: 41-45.

242 Interview 6DA, S. 55, Z: 35-41.

243 Interview 6DA, S. 54, Z: 3-5.

244 Interview 6DA, S. 54, Z: 31-37.



*Konkurrenzbetrieb empfunden wird. Ich denke, es ist wichtig, dass wir das möglichst klein halten und uns bewusst machen, wir sind alle gekommen, um zu helfen und das Beste daraus zu machen. Und dann müssen wir sehen, dass wir uns bestmöglich koordinieren, auch im Interesse derjenigen, denen wir helfen wollen. Es ist manchmal menschlich, dass es in einzelnen Fällen auch nicht ganz leicht ist.*<sup>245</sup>

Legt man das Kriterium der Freiwilligkeit als Hauptcharakteristikum einer NRO zugrunde, könnte man das DRK als Musterbeispiel einer NRO bezeichnen, basierend auf der Tradition des Gründers. Hier kommt zum Ausdruck, dass das DRK als Organisation eben eher Teil einer Bewegung ist, der Rot-Kreuz-Bewegung, die unter diesem Gesichtspunkt als Vorreiter der humanitären NRO-Bewegung angesehen werden muss:

*„Das Rote Kreuz fußt einerseits auf dem ganz starken Freiwilligen-Gedanken. Das Rote Kreuz ist eigentlich die erste Hilfsorganisation, die diesen Gedanken der Freiwilligen-Organisation strukturiert hat, aufgebaut und promoviert hat. Henry Dunant, der die sieben Prinzipien genannt und ausgearbeitet und definiert hat, als ganz wichtige Eckpfeiler, eben diese Freiwilligkeit. Es ging ja zunächst um militärische Konflikte. Er hat deutlich benannt: Wenn wir die Neutralität und die Unparteilichkeit in unseren Hilfsmaßnahmen als Grundprinzip erklären wollen, dann muss ich das gleichzeitig mit der Freiwilligkeit verbinden. Nur dann, wenn jemand freiwillig von der Arbeit überzeugt ist, kann ich davon ausgehen, dass diese Person in der Lage ist, von der Einstellung her Hilfe zu leisten, unabhängig davon, ob es jetzt, wie damals, um einen Verletzten auf meiner oder auf der gegnerischen Seite geht.*<sup>246</sup>

Und so achtet man in der Rot-Kreuz-Bewegung darauf, dass Helfer zum Einsatz kommen, die zuerst einmal „Profis“ der humanitären Hilfe sind, aber zudem nach Möglichkeit einen Rot-Kreuz-Hintergrund haben und Teil der „Bewegung“ sind:

*„Ich bin ursprünglich vom Zivildienst zum österreichischen Roten Kreuz gekommen und bin dann nachher als Freiwilliger dabei geblieben.“<sup>247</sup>*

Und so bleibt der wichtigste Aspekt der Charakterisierung die Unabhängigkeit, die Freiwilligkeit und der Bewegungsgedanke, die gleichzeitig keinerlei Opposition zum staatlichen Gebilde, dem sie entstammen, aufbauen:

*„Wir sind in unserem Selbstverständnis in erster Linie mal eine Freiwilligen-Bewegung. Wir charakterisieren uns durch unsere sieben Prinzipien, so wie jede Rot-Kreuz-Gesellschaft. Die sieben Prinzipien haben als erstes einmal die Humanität zur Grundlage und, wie bereits gesagt, die Neutralität als eines der leitenden Prinzipien. Die Struktur: bestimmend ist immer der Gedanke der Freiwilligkeit.“<sup>248</sup>*

Daraus ergibt sich dann die unnachahmliche Corporate Identity, die sich auf 170 Jahre Existenz stützt und das Selbstverständnis einer Organisation sui generis nährt, die gleichzeitig

---

245 Interview 6DA, S. 55, Z: 20-29.

246 Interview 6DA, S. 46, Z: 4-15.

247 Interview 6DA, S. 49, Z: 12-14.

248 Interview 6DA, S. 45, Z: 33-37

Teil einer zivilgesellschaftlichen Bewegung und dennoch, „gefühlte“, nicht ganz integraler Teil der NRO-Szene ist:

*„Nicht hauptsächlich, aber es gibt [die Corporate Identity]. Man hat ein besonderes Selbstverständnis. Es ist schon ein sehr starker Bewegungsgedanke drin, der beruht einerseits auf dieser starken Betonung der Neutralität, die auch anerkannt wird. Dieses Gefühl, wir sind wirklich unabhängig und neutral, als Grundprinzip, und werden deswegen auch anerkannt von so ziemlich jedem Umfeld, in dem wir arbeiten und in dem wir auftreten. Das, verbunden damit, dass wir als Organisation ein Völkerrechtssubjekt sind, gibt jedem unserer Mitglieder irgendwie ein besonderes Gefühl, egal ob sie sich damit jetzt genauer im Detail auseinandersetzen oder nur irgendwie merken und spüren: es ist etwas Besonderes.“<sup>249</sup>*

Aus dem Hinweis auf diese Sonderstellung könnte sich leicht der Schluss ergeben, beim DRK handle es sich um eine Art implizite Nummer Eins unter den Hilfsorganisationen. Eine Interpretation, die nahe liegt, aber bescheiden zurückgewiesen wird:

*„Dieser Ausdruck [Mercedes unter den Hilfsorganisationen] gefällt mir nicht ganz, denn er führt zu einer gewissen Selbstüberschätzung, die man im Roten Kreuz durchaus finden kann, mit der ich aber nicht einverstanden und zufrieden bin. In diesem Selbstverständnis, das wir haben, ist sehr viel Potenzial drinnen, aber auch ein gewisser, vielleicht gefährlicher Faktor, den man mit berücksichtigen muss. Das kann auch, wenn es sehr stark motiviert und gefördert wird, kann das zu einem Mangel an institutioneller Selbstkritik kommen, der gewiss auch problematisch ist.“<sup>250</sup>*

---

249 Interview 6DA, S. 46-47, Z: 40-2.

250 Interview 6DA, S. 47, Z: 4-10.

### 5.4.4 Typologische Zuordnung<sup>251</sup>

Vektor 1: Bindung zwischen der Organisation und dem Herkunftsstaat

Auswertungskategorien	Ausprägungen		
	stark (1)	mittel (2)	schwach (3)
Nationale Identifikation mit dem Herkunftsland			X
Wahrnehmung eines positiven Verhältnisses zu heimatstaatlichen Institutionen	X		
Empfundener Einfluss staatlicher Institutionen auf die eigene Organisation		X	
Wahrgenommene finanzielle Abhängigkeit vom Herkunftsland		X	
Bewusstsein einer Rolle für die Außenpolitik des Herkunftslandes	X		

Vektor 2: Organisationales Selbstverständnis in Distanz zum Herkunftsstaat

Auswertungskategorien	Ausprägungen		
	stark (3)	mittel (2)	schwach (1)
Abgrenzung zu staatlichen Institutionen, gegebenenfalls mit Kritik an diesen			X
Unabhängigkeit von staatlicher Entwicklungsarbeit, Auftrag rein moralisch-humanitär	X		
Zugeschriebene Bedeutung der NRO-Gemeinschaft		X	
Prägung der Mitarbeiter durch den NRO-Gedanken	X		
Betonung der zivilgesellschaftlichen NRO-Philosophie durch die Organisation	X		

Vertikale Differenzierung: Grad der Internationalität

	stark (3)	mittel (2)	schwach (1)
Einbindung in internationales Netzwerk	X		
Beschäftigung von entsandtem Personal aus verschiedenen Ländern, ggf. unter Nutzung einer Verkehrssprache?	X		
Finanzierung durch internationale Geldgeber?		X	

Tabelle 10: DRK – Auswertung

<sup>251</sup> Die typologische Zuordnung erfolgt als strukturierte Interpretation der Interviews und folgt den Auswertungskategorien des Codierleitfadens, der in Kapitel 2.7 detailliert dargestellt wird.

## 5.5 CARE Deutschland

### 5.5.1 Solidarität zur Versöhnung

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde das „Care-Paket“ zum Symbol der Hoffnung für die notleidende Bevölkerung in Deutschland und Europa. 1945 hatten sich 22 amerikanische Wohlfahrtsverbände zusammengeschlossen, um ein Hilfsprogramm aufzulegen, mit dem die Menschen jenseits des Atlantiks materiell, aber auch moralisch unterstützt werden konnten. Bürger aus den USA und Kanada machten es möglich, rund 100 Millionen Pakete mit Kleidung und Lebensmitteln zu verschicken. „Die Hilfe der Sieger trug zur Versöhnung und Völkerverständigung bei.“<sup>252</sup> Nachdem die größte Not in Europa überwunden war, wandte sich CARE den Missständen in anderen Teilen der Welt zu. Es wurden Länderbüros in Interventionsländern eröffnet, die als Brückenkopf für Hilfeleistung fungieren. Schon 1956 eröffnete CARE ein Büro in Sri Lanka. In den Trockenzonen und Teeplantagen leistete man klassische Entwicklungsarbeit. Seither wurden durchgehend unterschiedlich umfangreiche Projekte durchgeführt. Das jährliche Projektvolumen in den Jahren unmittelbar vor dem Tsunami lag bei etwa 5 Millionen Euro, danach verfünffachte es sich nahezu.<sup>253</sup>

CARE Deutschland wurde als eingetragener Verein 1980 ins Leben gerufen.<sup>254</sup> Nach Kanada und USA wurde es die dritte nationale Organisation. Als hauptbegünstigte Nation der Hilfeleistung der Nachkriegszeit entsprang die Gründung in Deutschland dem Bedürfnis, selbst dort Hilfe zu leisten, wo Not herrschte, und gleichzeitig Dankbarkeit denjenigen zu bekunden, die damals Hilfe leisteten. Erst 1982 wurde dann die Dachorganisation CARE International mit einem Büro in Brüssel gegründet. CARE International hat Beraterstatus bei den VN und verbindet heute 12 unabhängige Mitgliedsorganisationen, die Geld, Expertise und Personal akquirieren. Die Zahl der Länderbüros, hier werden die Mittel in Projekten umgesetzt, ist mittlerweile auf 75 angewachsen.

Jedes Länderbüro wird von einem sogenannten *lead member* betreut, also einer Mitgliedsorganisation, die die lokalen Mitarbeiter schult, die Koordinierung der CARE-Organisationen übernimmt und von der das internationale Personal unter Vertrag genommen wird. In Sri Lanka

---

<sup>252</sup> CARE 2008:5.

<sup>253</sup> Die im einleitenden Teil des Kapitels über die Organisation verwendeten Fakten entstammen der Selbstdarstellung im Internet unter [www.care.de](http://www.care.de).

<sup>254</sup> Seit dem 1. November 2007 heißt die Organisation CARE Deutschland-Luxemburg e.V.

ist CARE USA *lead member* und beschäftigte die zeitweise 22 internationalen Fachkräfte mit rund 20 unterschiedlichen Nationalitäten. Das Länderbüro Sri Lanka hat in den Hochphasen des Wiederaufbaus bis zu 700 Mitarbeiter beschäftigt.

Der gemeinsame Nenner der Organisationen wird neben der operativen Verflechtung durch die gemeinsame CARE-Vision festgelegt. Der wichtigste Grundsatz liegt in der Armutsbekämpfung:

„We seek a world of hope, tolerance and social justice, where poverty has been overcome and people live in dignity and security. CARE International will be a global force and partner of choice within a worldwide movement dedicated to ending poverty. We will be known everywhere for our unshakable commitment to the dignity of people“ (CARE 2008:8).

Die Grundsätze und Handlungsmotivationen werden streng laizistisch verstanden. Hierin wird auch ein bedeutsames Unterscheidungsmerkmal zu anderen großen, vor allem US-amerikanisch geprägten Organisationen gesehen.<sup>255</sup> CARE strukturiert seine Projektarbeit nach einem „Drei-Säulen-Konzept“, das die Elemente Nothilfe, langfristige Armutsbekämpfung und anwaltliche Arbeit (advocacy) miteinander verbindet (vgl. CARE 2008:8). Alle drei Säulen waren auch die Grundlage des Hilfseinsatzes in Sri Lanka, dessen Gegenstand, ineinander greifend, die Notlagen der Tsunami-Katastrophe und des Bürgerkrieges waren. Gegenstand der Projekte war ein breites Spektrum von Aktivitäten, die, angefangen mit der reinen Nothilfe über den Aufbau zerstörter Häuser und Schulen, Hilfen für landwirtschaftliche und unternehmerische Tätigkeiten, den Bau von Wasser- und Sanitätsinfrastruktur bis hin zu friedenschaffenden Maßnahmen reichten. Ziel ist es, nicht auf jede Notsituation blind zu reagieren,

*„sondern auch über die Konsequenzen nach[zu]denken und eventuell mal nichts [zu] tun, bevor wir vielleicht noch viel größeres Übel anrichten, indem wir ins Feld reinspringen. Das ist es für mich, so praktisch gesehen. Okay, die CARE-Vision ist für eine Welt ohne Armut und Gerechtigkeit, das sind schon die leitenden Grundprinzipien von unserer Organisation auch. Aber die Nothilfe ist nur ein Teil, [...] weil, spannend ist ja auch, wie man das verknüpft, sozusagen mit langfristiger Entwicklungszusammenarbeit, diese verschiedenen Stadien: Nothilfe von vorne herein so gestaltet, dass man dann rüber gehen kann zu Rehabilitation und einer langfristigen Entwicklungszusammenarbeit.“<sup>256</sup>*

*„Dadurch kann CARE aber das größere Bild sehen und kann Interventionen so gestalten, dass sie vielleicht nicht negative Effekte haben. Wenn z.B. andere kleine Organisationen hier in Sri Lanka jetzt Tsunami-Gelder in irgendwelchen Gemeinden verpulvern, sagen wir mal in der Ostküste, und ein Ort weiter ist eine Gemeinde, die ist genauso arm, weil sie vielleicht zwei- oder dreimal vom Krieg vertrieben wurden. Aber für die haben sie halt keine Mittel, weil sie nur für den Tsunami akquiriert haben, während CARE eine so große Organisation ist, die das aus so vielen verschiedenen Töpfen schöpfen kann, die so viele institutionelle*

255 Vgl. Interview 7CM, S. 57, Z: 34.

256 Interview 7CM, S. 57-58, Z: 38-7.

*Töpfe anzapfen kann, arbeiten wir auch mit diesen Nachbargemeinden, um nicht zusätzliche Spannungen zu verursachen.* <sup>257</sup>

Für die Tsunami-Hilfe insgesamt hat CARE Deutschland fast 10,5 Millionen Euro ausgegeben. Rund 90% davon kamen aus Spenden an das Bündnis „Aktion Deutschland hilft“. Diese finanzielle Konstellation war, ähnlich wie bei anderen Organisationen, außergewöhnlich. Ohne die Sondersituation Tsunami liegt der Jahresumsatz von CARE Deutschland insgesamt in den letzten Jahren zwischen 15 und 20 Millionen Euro, von denen ca. zwei Drittel institutioneller Herkunft sind. Die größten Zuwendungsgeber sind die EU, das Auswärtige Amt und das BMZ. Im Vorstand von CARE Deutschland finden sich mehrheitlich aktive oder ruheständige Politiker oder hohe Beamte, wie der ehemalige Entwicklungsminister Eppelmann oder die entwicklungspolitische Sprecherin der Bundestagsfraktion von Bündnis '90/Die Grünen Ute Koczy. Schirmherrin von CARE Deutschland ist die ehemalige Bundestagspräsidentin Süssmuth.

### **5.5.2 Zu Hause, integriert**

In diesem Abschnitt werden die Parameter für die Stärke von Vektor 1, also die Elemente betrachtet, die die Organisation an den Herkunftsstaat binden. Schaut man sich CARE Deutschland einmal näher an und interpretiert die im Interview gemachten Aussagen, kommt man zu dem Ergebnis, dass es durchaus unterschiedliche Lesarten von Staatsnähe geben kann, je nachdem, ob man den Blickwinkel des „Helfers“ selbst, also des Mitarbeiters im Einsatzgebiet, des „echten“ NRO-Mitarbeiters also, anlegt, oder ob die Wahrnehmung des Mutterhauses zugrunde gelegt wird.

Nationale Identifikation mit Deutschland lässt sich bei der Untersuchung „im Feld“ kaum aufspüren. Unbestritten ist CARE Deutschland eine deutsche Organisation, der Identifikationsfaktor wird aber der Dachorganisation zugeschrieben:

*„CARE Deutschland ist eine deutsche NGO, aber CARE International ist eine internationale Organisation. Ich sag mal, die CARE-member sind unabhängig voneinander. Es gibt natürlich so eine CARE International-Struktur, aber im Prinzip sind wir autonom. Theoretisch könnten auch verschiedene CAREs um verschiedene EU-Gelder konkurrieren, das ist immer ein schwieriger Aushandlungsprozess: 'Okay das ist unsere Region für ECHO-funding, in diese Länder geht halt Deutschland, in andere...' Aber da wird immer ordentlich gerangelt. Weil natürlich sind die Leute in manchen Büros fähiger, andere sind unfähiger, also rangeln alle auch um die lukrativen Geldgeber. Man weiß ja auch um die Strategien der EU und natürlich wollen alle diese Länder haben.* <sup>258</sup>

---

257 Interview 7CM, S. 58, Z: 27-36.

258 Interview 7CM, S. 71, Z: 29-38.

Ähnlich, wie bei anderen deutschen Organisationen gesehen, wird die Nationalität im Feld mit wenig Pathos vertreten, was beim Vorstand in der Heimat anders sein könnte.

Divergierende Einschätzungen gibt es sicherlich, was das positive Verhältnis zu staatlichen Institutionen anbelangt. Hier scheint es so zu sein, als suche die Zentrale der Organisation geradezu händeringend nach Legitimation durch Staatsnähe. Ein Umstand, der sich möglicherweise damit erklärt, dass Entscheidungsträger selbst zum Teil gewählte Volksvertreter oder Staatsdiener sind oder waren. Von einer Art „NRO-Ideologie“, die Staatlichkeit gegenüber kritisch formuliert wird, und z.B. bei CARE USA mit einer klar im Gegensatz zur US-Regierung stehenden HIV-AIDS-Politik zum Ausdruck kommt,<sup>259</sup> kann im Falle von CARE Deutschland anscheinend kaum die Rede sein:

*„Ich habe eher umgekehrt das Gefühl, aber das mag eine Sache von CARE Deutschland sein, weil z.B. der Vorstand bei CARE Deutschland sehr stark ins operative Geschäft eingreift. Ich finde es eigentlich unbotmäßig, der hat viel zu viel Einfluss. Im Vorstand sitzen ja Staatssekretäre, CDU-Staatssekretäre a.D. und Politiker, SPD-Abgeordnete. Aber der Vorstandsvorsitzende ist halt ein Staatssekretär der CDU a.D.. Die legen schon sehr viel Wert auf Nähe zu den staatlichen Organisationen, die betonen das geradezu. Es wurde auch letztes ein Papier rausgegeben, dass CARE Sri Lanka alle seine Aktionen mit der deutschen Botschaft absprechen würde. Daran sieht man, was eigentlich da für ein Denken vorherrscht, das ist natürlich totaler Quatsch. Das stimmt ja überhaupt nicht, wir sind ja auch nicht CARE Deutschland, sondern CARE Sri Lanka. Wir sind ja international und haben mit der deutschen Botschaft wenig zu tun. Ich als Deutscher, natürlich nehme ich das wahr. Aber so ein Denken herrscht da vor, soviel Nähe wie möglich, ja. Man betont das geradezu und ich würde nicht sagen, dass das immer die Identität von CARE war, obwohl das schon vor 10 Jahren sehr konservativ war, was für Deutschland auch, glaube ich, immer noch gilt, für andere CARE-Organisationen vielleicht nicht so. CARE Deutschland, die haben sehr ihr Spenderklientel noch im Auge. Bei einem 60-jährigen Rentner ist das ja schon so: 'Ja, die deutsche Botschaft, das Auswärtige Amt..., das ist mal was Handfestes'. Da kann man nicht groß mit protzen, dass man unabhängig ist, das mag denen eher unheimlich sein, deswegen würde ich eher sagen: betonte Nähe! Identitätsstiftende Abgrenzung kann ich bei CARE Deutschland nicht erkennen.“<sup>260</sup>*

Entsprechend dieser Einschätzung können keine Konflikte mit Institutionen im Geberland festgestellt werden. Der Abgrenzungskonflikt zwischen Staat und zivilgesellschaftlichem Akteur findet sich damit also eher innerhalb der Organisation wieder. Nach außen präsentiert sich die Organisation eher unproblematisch als den staatlichen Vorgaben zuarbeitender Implementierungspartner, der sich

*„ausdrücklich als komplementär versteht und eigentlich nicht in Konkurrenz treten will“<sup>261</sup>,*

259 Vgl. Interview 7CM, S. 69, Z: 28-34.

260 Interview 7CM, S. 66-67, Z: 25-2.

261 Interview 7CM, S. 69, Z: 2-3.

sondern sich in das Geflecht der nationalen staatlichen und nichtstaatlichen Akteure einfügt und seinen Mehrwert an Expertise einbringt, der sich in erster Linie auf die Arbeit am *grassroots level*, also auf Ebene der Gemeinden, bezieht. Diese Haltung der strikten Komplementarität zu staatlichen Maßnahmen wird als CARE Deutschland spezifischer Aspekt angesehen,

*„ich würde das nicht auf andere CAREs übertragen wollen. Die [Deutschen] betonen das halt so. Mir hat das ehrlich gesagt nicht gefallen, das hat der Vorstand entschieden, und andere CARE-member würden das mit Sicherheit anders bestimmen.“<sup>262</sup>*

Es scheint Strömungen zu geben, die eine gewisse „Entstaatlichung“ der Organisation bewirken könnten, denn,

*„vor zehn Jahren war sie schon noch sehr konservativ geprägt, aber mittlerweile, glaube ich, gibt es so viele gute Leute in der Organisation, die das ein bisschen innovativ machen.“<sup>263</sup>*

Die enge Anlehnung an staatliche Institutionen könnte mit sich bringen, dass auch der Einfluss, der von Seiten der Regierung ausgeht, als besonders groß eingeschätzt wird. Die Einflussnahme wird aber weitgehend auf die Frage der finanziellen Zuwendungen fokussiert. Länder-schwerpunkte und Strategien des BMZ, Einschätzungen des AA

*„werden schon zur Kenntnis genommen, und man orientiert sich auch ein bisschen daran. Und beim AA gibt es das schon öfters, dass CARE an das AA heran tritt. Es gibt ja regelmäßigen Austausch, Situation im Niger, Situation im Tschad, Sudan, Darfur.“<sup>264</sup>*

Voraussetzungen dafür, dass enge Konsultationen auch politische Einflussnahme implizieren, ist vor allem die Frage, ob gegenüber dem Land, in welchem die Maßnahme stattfindet, überhaupt eine pointierte Regierungspolitik formuliert wurde und gleichzeitig institutionelle Mittel zu verausgaben sind. Ist ersteres der Fall, nämlich, dass gegenüber einem Interventionsland eine spürbare politische Linie besteht, die Mittel aber nahezu ausschließlich aus Spenden generiert wurden, kann CARE die NRO-Karte spielen, und sich unbeeindruckt weiter der Hilfe zuwenden, auch wenn das nicht der politischen Strategie der Regierung entsprechen mag. Ein Szenario, wie es in Sri Lanka zeitweise anzutreffen war:

*„Was halt NGOs betrifft..., also z.B. würde uns das jetzt gar nicht jucken, wenn die 'Rote Heidi' sagt: 'Okay, wir frieren die ganzen Gelder für Sri Lanka ein.' Das interessiert uns nicht, weil wir haben gar keine. Es sind manchmal größere Entscheidungen nach größeren Katastrophen, ich meine das jetzt in rein finanzieller Hinsicht gedacht. Die Regierung stellt so und so viele Millionen Euro Soforthilfe zur Verfügung. Dann ist natürlich für uns von entscheidender Bedeutung, wieviel davon wird dem NGO-Sektor zur Verfügung gestellt, und*

---

262 Interview 7CM, S. 69, Z: 6-9.

263 Interview 7CM, S. 58, Z: 8-10.

264 Interview 7CM, S. 65, Z: 22-25.



*wieviel davon gibt man jetzt der Bundeswehr, damit die mit ihrem Schiff davor Kreuzfahrt machen.*<sup>265</sup>

Die Vergabepolitik der Regierung wird schlussendlich aber auch nur bedingt als Einflussnahme empfunden. Solange der humanitäre Aspekt vor der Interessenspolitik kommt, wird sie jedenfalls nicht als Konfliktpunkt angesehen:

*„So gesehen ist es natürlich Außenpolitik [...] diesen nichtpolitischen Bereich gibt es natürlich gar nicht, aber [entscheidend ist,] dass der humanitäre Aspekt eher im Vordergrund steht als der Interessenaspekt.*<sup>266</sup>

Darüber hinaus wird die nationale Einflussnahme eher als unbedeutend empfunden und höchstens über störende, administrative Auflagen wahrgenommen. Ganz im Gegensatz zu den europäischen Geldgebern, die offensichtlich sehr viel stärker bemüht sind, politischen Einfluss über den Umweg der Mittelvergabe und die Steuerung der humanitären NRO auszuüben:

*„Oft konzentriert sich das auf profane Dinge. Wenn ich das jetzt einmal vergleiche mit der EU, mit ECHO oder Europäischer Kommission. Die nehmen viel mehr Einfluss auf die Qualität des Projektes, der Intervention. Die geben viel mehr inhaltlichen Input – und auch sehr wertvoll. In Sri Lanka sind es ja auch die EU und ECHO-Delegationen, die vor Ort sind, und die tauschen sich aus über mögliche Projekte, jetzt z.B. über die momentane Situation, wie wir die konzentrieren können. Sie beziehen sich sehr auf die Qualität. Während das Auswärtige Amt, BMZ, die beziehen sich sehr auf das Formale, [...].“<sup>267</sup>*

Auf die Zuwendung von institutionellen Mitteln möchte man nicht verzichten, selbst wenn ein noch größerer Anteil des Budgets durch Spenden gedeckt werden könnte. Insofern wird die Zuwendungspolitik weniger als Abhängigkeit empfunden, denn als Stabilisierungsfaktor für die Durchführung längerfristiger Vorhaben. Spendenbereitschaft richte sich sehr nach gewissen externen Faktoren, wie Medienpräsenz und der sehr subjektiven mitfühlenden Betroffenheit, wie sie beispielsweise die Tsunami-Katastrophe auslöste:

*„Man hat es im Fernsehen gesehen, es spenden auf einmal alle, und man hat ein riesiges Spendenaufkommen. Gleichzeitig, für die 100.000 Toten, die abgemetzelt werden im Kongo, interessiert sich gar keiner, dafür kriegst du keine müde Mark. Das macht es ein bisschen schwierig, sich darauf zu stützen.“<sup>268</sup>*

Hinzu kommt, dass die Organisation bei der Umsetzung von Spendengeldern auch keineswegs frei ist und sich immer dem Spenderwillen unterordnen muss, was für die Projektarbeit schwerwiegende negative Folgen haben kann, die nur mit Hilfe anderer Mittel in Grenzen gehalten werden können. Hier lehrt der Wiederaufbau in Sri Lanka:

---

265 Interview 7CM, S. 68, Z: 11-19.

266 Interview 7CM, S. 65, Z: 34-37.

267 Interview 7CM, S. 67, Z: 9-16.

268 Interview 7CM, S. 62, Z: 5-9.

*„Wenn wir z.B. Geld [...] für Tsunami-Opfer bekommen, dann sind diese Gelder festgeschrieben, dann können sie nur ausgegeben werden für Leute, bei denen etwas Wasser ins Haus gespült ist. Wenn man nur nach reinen Marketingaspekten Geld ausgeben muss, dann kommt es eben zu solchen perversen Sachen, dass die einen in einem Dorf schöne Häuser bekommen haben und es aussieht, wie ein amerikanischer Vorort, und im nächsten wohnen sie seit 15 Jahren in Hütten, die sie sich aus Palmblättern zusammengebastelt haben.“<sup>269</sup>*

Spendenbereitschaft ist auf der anderen Seite wichtig, um einen gesunden Finanzierungsmix zu haben, der nicht in allzu große Abhängigkeit von einem oder mehreren institutionellen Geldgebern führt. Bekommen diese ein zu großes Gewicht, wird auch die Gefahr der Instrumentalisierung gesehen. Ein Umstand, dem man sich, im Vergleich zu Schwesterorganisationen anderer Länder, stärker ausgesetzt fühlt:

*„[...] CARE Deutschland ist sehr konfliktscheu. [...] Aber andere CARE-member stehen schon mal auf, was aber gewisse Risiken in sich birgt, weil man ja nicht die Kuh schlachtet, die einem die Milch gibt, man muss schon darauf achten, dass der Geldfluss ordentlich geht, denn man ist ja auch auf institutionelle donor angewiesen.“<sup>270</sup>*

Eine Rolle der Organisation für die Außenpolitik wird gesehen, allerdings nicht in gestalterischer Hinsicht, sondern eher zur Umsetzung einer größeren Linie. Hierin können gewisse instrumentelle Charakterzüge der Beziehungsstrukturen festgestellt werden. Die Entscheidung, in einem Land Geld auszugeben, wird als eine Art Außenpolitik betrachtet, da vor allem der Wegfall einer solchen Leistung schmerzlich sein kann:

*„Andererseits implementieren ja NGOs auf der community-Ebene. Das kommt zwar schon dem Staate irgendwie zugute, aber andererseits ist das nicht so eine direkte Budget-Förderung, so dass die vier Prozent davon in Panzer investieren können oder so. Ich will mich jetzt nicht auf die Sonnenseite der moralischen Unbeflecktheit stellen, natürlich kann die Regierung mehr Geld für Panzer ausgeben, wenn sie keine Schulen bauen muss, weil das die NGOs machen.“<sup>271</sup>*

Und so spiele die Organisation keine große Rolle für die Außenpolitik, außer:

*„Hier und da mal was sagen..., aber dafür müsste man erstmal selber eine konsistente Politik haben. Das hat CARE ja nicht, wir passen uns sehr an, sind komplementäre Dienstleister. Insofern spielen wir eine kleine Rolle, als facilitator, als Implementierer. In dem Sinne schon, aber im Sinne von 'eigene Akzente setzen' oder eine 'eigene Identität' haben, nicht. Dass man als Dienstleister auftritt, das schon.“<sup>272</sup>*

---

269 Interview 7CM, S. 62, Z: 24-31.

270 Interview 7CM, S. 69, Z: 19-25.

271 Interview 7CM, S. 65, Z: 10-15.

272 Interview 7CM, S. 73, Z: 2-6.

### 5.5.3 Autonom im Feld

Die trennenden, Eigenständigkeit vermittelnden Faktoren klangen zum Teil bereits im vorangegangenen Abschnitt an. So kann leicht geschlossen werden, dass aus der Organisation grundsätzlich kaum Kritik an staatlichen Stellen erwächst, diese höchstens intern besteht, weil nach außen hin zu große Staatsnähe an den Tag gelegt wird:

*„Wieso kann man nicht gleichzeitig advocacy-Arbeit machen? Wieso nicht auf verschiedenen Ebenen intervenieren? Dann würde man natürlich in Konflikt zu staatlicher Politik stehen, je nach dem, wie die Position des Landes ist, würde man in Konflikt treten, aber CARE Deutschland ist sehr konfliktscheu und die betonen dieses Komplementäre so. Die haben halt auch ein sehr caritatives Verständnis manchmal von Entwicklungszusammenarbeit. Also es ist wichtig, dass man einen Teil abgibt und so.“<sup>273</sup>*

Während man also mit Kritik sparsam umgeht, legen mindestens die Mitarbeiter im Feld gesteigerten Wert auf unabhängige Strukturen und äußern den staatskritischen NRO-Gedanken recht offen:

*„Ich finde es interessant, bei einer NGO zu sein, weil man unabhängiger ist. Wenn du bei der GTZ bist, dann ist das ja schon staatliche Entwicklungszusammenarbeit, das ist Regierungspolitik. Jetzt nicht in jedem einzelnen Projekt, [...]“<sup>274</sup>*

Das Streben nach Selbstbestimmtheit wird allerdings durch das schon ausführlich behandelte explizite Komplementaritätsdenken bei der Aufgabenverteilung in der Auslandshilfe neutralisiert:

*„Also die offizielle CARE-Position dazu ist schon, dass CARE das als staatliche Aufgabe ansieht und dass CARE quasi komplementär dazu in Bereichen [arbeitet], in denen sie denken, dass vielleicht NGOs besser in der Lage sind, [...] partizipative Ansätze zu verfolgen [...], als wenn es quasi die direkte Regierungspolitik [wäre]. Nichts desto trotz wollen wir das nicht ersetzen, sondern eher komplementär dazu sein.“<sup>275</sup>*

Mit der immer wieder unterstrichenen Komplementarität bewegt sich die Organisation mitten im Spannungsfeld zwischen rein moralisch-humanitärem Hilfe-Auftrag und interessensgesteuerter Hilfpolitik, die auch längerfristig strategische Planung der Intervention erlaubt. Dass diese notwendig ist und auf der Basis puren NRO-Denkens nicht erreicht werden kann, sondern geradezu Politik fordert, wird erkannt. Organisationen, die lediglich dem kurzfristigen Effekt folgen oder diesem folgen müssen, weil die zweckgebunden Mittel ausgehen, sieht man kritisch:

*„Man denkt ja nicht nur von heute bis zum Ende des Jahres, sondern man entwirft ja Strategien über mehrere Jahre hinweg. Man hat einen gewissen Fokus auf bestimmte Regionen und schafft eine gewisse Verlässlichkeit, dass man sich da hauptsächlich drauf konzentriert,*

273 Interview 7CM, S. 69, S. 16-21.

274 Interview 7CM, S. 61, S. 24-27.

275 Interview 7CM, S. 61, Z: 37-41.

*dass die Probleme wahrgenommen werden, und dann kann man auch verlässlich arbeiten. Tsunami ist auch ein gutes Beispiel, Kohle weg, dann sind alle NGOs wieder verschwunden, dann lässt man die Leute einfach wieder da, egal wie die Situation gerade ist. Das ist auch einer der Vorteile von CARE Sri Lanka, dass wir schon so lange hier sind, auch vor dem Tsunami schon eine Geschichte hier haben, so dass die Leute auch CARE vertrauen. Wenn Bürgerkrieg ist, dann ist CARE immer noch da, die sind nicht die ersten, die die Zelte abreißen und wieder weg sind. Das spürt man schon, dass die Vertrauen haben. Um langfristige, verlässliche, effiziente Entwicklungszusammenarbeit zu leisten, braucht man auch öffentliche Mittel.“<sup>276</sup>*

Entsprechend dem längerfristigen Auftrag, der nach eigener Auffassung auch dem Nothilfeinsatz innewohnen sollte, betrachtet CARE offensichtlich die Millenniumsziele als eine Richtschnur der eigenen Politik. Sie werden aber andererseits nicht als staatliche Vorgaben betrachtet, denen man zu folgen hat, sondern eher im modernen zivilgesellschaftlich-partizipativen Verständnis der VN, wonach nämlich Staaten sich darauf verpflichtet haben, diese Ziele zu erreichen und man als Zivilgesellschaft

*„[...] sie sozusagen in diesen Kreislauf zwingen und in ihrer eigenen Rhetorik gefangen nehmen [kann], indem man immer wieder darauf Bezug nimmt. Ich glaube das schon, weil es wichtige und richtige Ziele sind und [...] auch als Legitimation für diverse, für bestimmte Projekte [dienen] und einen bestimmten Fokus [geben]. Man kann sich immer wieder darauf beziehen, dass es sozusagen für die Weltgemeinschaft als ein wichtiges Ziel angesehen wird. Also es spielt auf jeden Fall eine große Rolle, für mich eine wichtige Rolle.“<sup>277</sup>*

Die eigenen Ziele zu verfolgen und dabei vor allem die Konzentration auf den mit dem NRO-Gedanken verbundenen Altruismus zu richten, und nicht in erster Linie den organisatorischen Eigeninteressen oder den politischen Interessen des Gebers zu folgen, macht das Verständnis aus, das der Befragte von seiner Arbeit und der seiner Organisation hat. Nach diesem Verständnis wird die Legitimation der Hilfsintervention nur an den Bedürfnissen des Projektbegünstigten gemessen:

*„Das, was wir [...], was CARE Sri Lanka, denen als offiziellen Standpunkt vermittelt, ist: 'Wir sind verantwortlich gegenüber den beneficiaries, den Begünstigten, gegenüber den Menschen.' [...] Wir gehen zu den beneficiaries hin, und dann in community meetings und so wird besprochen, wo der größte Bedarf besteht. Natürlich hat man gewisse Vorgaben, wenn du Gelder von ECHO, aus dem Nothilfe-Budget der EU, hast, okay, dann sind ihre Kernbereiche halt Mandate und umfasst nur gewisse Aktivitäten: dann kannst du denen eben kein Fischerboot kaufen oder so, [...] die haben ihr Mandat und, dann ist man immer beschränkt, je nachdem, von welcher Institution man das Geld bekommt. Nichts desto trotz sind wir und die Qualität unserer Arbeit, fühlen wir uns den beneficiaries verpflichtet.“<sup>278</sup>*

---

276 Interview 7CM, S. 62-63, Z: 35-2.

277 Interview 7CM, S. 63, Z: 9-16.

278 Interview 7CM, S. 63-64, Z: 33-10.

Wahrscheinlich würden die meisten Organisationen theoretisch dieses Verständnis teilen. Bei genauerer Betrachtung der Praxis allerdings würde sich herausstellen, dass andere Beweggründe ein größeres Gewicht haben:

*„Vor einigen Wochen sah ich im Daily Mirror eine Karikatur, wie so ein fettes Tier gezeichnet war, das an seinem Schreibtisch sitzt: 'NGO – I'm only accountable to the donor.' [...] Es hat einen Konflikt gegeben, weil ADH einen Artikel veröffentlicht hat, [...] ohne CARE zu konsultieren, haben aber unsere Organisation mit darunter geschrieben und haben reingeschrieben: 'We are only answerable to the German public.' [...]“<sup>279</sup>*

Trotz dieser kritischen Belange gegenüber der „eigenen Zunft“, wird der NRO-Gemeinschaft als Akteur eine relativ bedeutsame Rolle beigemessen. „Definitiv“ gebe es so etwas wie eine „NGO-Community“, die sich zum einen von der lokalen Bevölkerung abhebe. Dieser Umstand sei vor allem den großen kulturellen Differenzen geschuldet, auf die man in einem Land, wie Sri Lanka, stoße.<sup>280</sup> Zum andern hebe sie sich auch, wenn auch nur graduell unterschiedlich, von der internationalen Community ab, der z.B. die Mitarbeiter der Botschaften zuzurechnen seien:

*„Die Leute, die für die Botschaft arbeiten, sind kulturell vielleicht noch mal eine andere Schiene. Das sind ein bisschen andere Leute mit einem anderen Hintergrund, das merkt man schon, aber diese Leute kommen schon immer wieder zusammen, klar, die NGO-Klicke. [...] Da bevorzuge ich doch die NGO-Community, weil da der kulturelle background eher vergleichbar ist.“<sup>281</sup>*

Konkurrenz unter den Organisationen wird festgestellt, aber nicht in einer Form, die diese Gemeinschaft sprengen würde. Als wichtigste Bezugsgröße innerhalb der Gemeinschaft wird vor allem die Organisation World Vision genannt. Hierbei bezieht sich der Konkurrenzcharakter auf die gesamte CARE-Familie, die mit ihren US-amerikanischen Wurzeln genau, und nicht ohne Argwohn auf diese Großorganisation schaut und ihr vor allem eine starke religiöse Einfärbung unterstellt.<sup>282</sup> Für CARE Deutschland scheint das DRK die wichtigste Bezugsgröße zu sein. Als Konkurrent interessanterweise deshalb angesehen, weil, so die Einschätzung, der Zugang zu staatlichen Stellen und Geldern für das Rote Kreuz besonders einfach sein soll:

*„Der Staat [sagt] immer: 'Oh, eine große Katastrophe, also Rotes Kreuz.' Da ist man natürlich neidisch, so: 'Nee, wir können das genauso gut'. Sonst [...] MSF, vielleicht vom Mandat weiter entfernt, aber wenn es um emergency geht..., man sieht, dass es immer mehr Katastrophen sind, also rangeln sich alle um die Nothilfe, das ist ja so lukrativ. Da kriegt man so schnell und muss so wenig noch eigene Gelder dazusteuern. Da rangelt man dann mit den Klassikern, mit dem Roten Kreuz, mit Medecines Sans Frontières.“<sup>283</sup>*

279 Interview 7CM, S. 63, Z: 31-39.

280 Vgl. Interview 7CM, S. 70, Z: 35-39.

281 Interview 7CM, S. 71, Z: 2-15.

282 Vgl. Interview 7CM, S. 69, Z: 38.

283 Interview 7CM, S. 70, Z: 1-7.

So bewegt sich also CARE in starkem nichtsstaatlichen Selbstverständnis im Feld. Man bedauert die zeitweise zu große Nähe zu staatlichen Institutionen und pflegt den Stil des sich auflehrenden Helfers und der starken Zivilgesellschaft. So liegen die individuellen beruflichen Präferenzen auch deutlich im Bereich der NRO, und nicht etwa bei den unmittelbar staatseigenen Hilfsorganisationen:

*„Ich wollte halt gerne in der Entwicklungszusammenarbeit arbeiten, und das hat sich mit CARE so ergeben, und ich mochte dann CARE einfach gerne. [...] Diese Diskussion, die wir gerade in Sri Lanka auch zur Genüge haben, was eigentlich die Motivation der NGOs ist, oder auch im Spiegel habe ich gerade dazu einen Artikel gelesen, dass sich alle nur, ja so quasi die verhinderten Revoluzzer in Afrika, ein schönes Leben machen. [...] Ich finde das ist interessant, es geht um wichtige Dinge.“<sup>284</sup>*

*„Bei der GTZ mag ich die Attitüde nicht. Wir arbeiten zwar auch hier in Sri Lanka mit denen zusammen, aber auf professioneller Ebene. [...] Ich finde sie verhalten sich zu elitär: 'Ja wir sind die Elite der Entwicklungszusammenarbeit.' Meine persönlichen Erfahrungen, die ich gemacht habe mit der GTZ, haben mich irgendwie abgeschreckt. Der Vorteil bei der NGO ist, dass man relativ früh schon relativ viel Verantwortung bekommt. [...] Es ist auch wesentlich schwerer in die GTZ reinzukommen, sehr beliebt, es ist auch wesentlich besser bezahlt und das führt wahrscheinlich auch zu ihrem Selbstverständnis. Ich finde es interessant bei einer NGO zu sein, weil man unabhängiger ist. Wenn du bei der GTZ bist, dann ist das ja schon staatliche Entwicklungszusammenarbeit, das ist Regierungspolitik.“<sup>285</sup>*

Diese deutlichen Aussagen über das persönliche und offensichtlich auch institutionelle Selbstverständnis werden noch unterstrichen durch Beobachtungen in der Haltung von Mitarbeitern der Branche, nicht zwingend einer bestimmten Organisation zuzuordnen. Die Beobachtungen lassen auf eine beim Befragten vorliegende Haltung schließen, die besagt, dass Hilfe zwangsläufig aus subjektiver Sicht ethisch richtiges Handeln bedeuten muss. Diese Haltung lässt sich idealtypisch einer staatsfernen, unabhängigen NRO-Haltung zuordnen:

*„Es gibt auch Leute, die ich kenne [...], die genau dasselbe machen wie ich, die sagen: 'Okay wenn die EU sagen würde, ich gebe euch das Geld um Atomkraftwerke zu bauen, dann würde ich Atomkraftwerke bauen.' Das ist genau dasselbe Verständnis [...], für mein eigenes Empfinden bei der Arbeit, also ich habe da eine andere Auffassung.“<sup>286</sup>*

Und so wird auch der Maßstab an die Organisation angelegt, dass es sich um ethisch richtiges Handeln dreht und man sich bei seiner Tätigkeit weder politischen Kräften des Gebers, noch solchen des Gastlandes, noch den Kräften des Konkurrenzdrucks, noch den organisationsinhärenten Eigeninteressen ausliefert. Das ist eine Haltung der inneren Prüfung, der, gerade im Kontext der Tsunami-Katastrophe und des paradoxen Überflusses in der Not, bei weitem nicht jede Organisation standhalten könnte:

---

284 Interview 7CM, S. 60, Z: 24-37.

285 Interview 7CM, S. 61, Z: 11-26.

286 Interview 7CM, S. 64, Z: 22-27.

*„Es ist halt immer so ein bisschen die Frage bei NGOs, ich meine, wer hat sie dazu berufen, dies und jenes zu tun? Also auch mit dem Konflikt in Sri Lanka, [...] die Leute denken: 'So viele NGOs, so viel Geld, und die treffen hier die Entscheidungen.' Das ist vielleicht auch ein Aspekt [...], der ein bisschen unheimlich klingt. So dass die sozusagen politische Entscheidungen treffen, ihre eigene Agenda haben, so und soviel Mittel zu Verfügung haben nach dem Tsunami. Die sind nicht gewählt, die sind zu autonom, was für ein Mandat haben die eigentlich? [...] Das kann ich auch gut verstehen. Ich denke die Legitimität kommt aus der Praxis heraus.“<sup>287</sup>*

*„Ich glaub schon, dass wir transparent sind und so, aus der Anerkennung der Begünstigten. Ich glaube daraus muss man die Legitimität ziehen und, dass die Welt nicht gerecht ist, so wie sie im Moment ist, dass es soviel Ungerechtigkeit gibt, und Armut, das ist ja auch schon eine Daseinsberechtigung auf jeden Fall für NGOs. Wenn das jetzt nur staatliche Institutionen sind, dann ist Entwicklungszusammenarbeit ja auch eine Art, mit der Außenpolitik betrieben wird, und dass man vielleicht durch NGOs das ein bisschen abmildert.“<sup>288</sup>*

---

287 Interview 7CM, S. 64, Z: 30-39.

288 Interview 7CM, S. 64-65, Z: 45-4.

### 5.5.4 Typologische Zuordnung<sup>289</sup>

Vektor 1: Bindung zwischen der Organisation und dem Herkunftsstaat

Auswertungskategorien	Ausprägungen		
	stark (1)	mittel (2)	schwach (3)
Nationale Identifikation mit dem Herkunftsland			X
Wahrnehmung eines positiven Verhältnisses zu heimatstaatlichen Institutionen	X		
Empfundener Einfluss staatlicher Institutionen auf die eigene Organisation		X	
Wahrgenommene finanzielle Abhängigkeit vom Herkunftsland		X	
Bewusstsein einer Rolle für die Außenpolitik des Herkunftslandes	X		

Vektor 2: Organisationales Selbstverständnis in Distanz zum Herkunftsstaat

Auswertungskategorien	Ausprägungen		
	stark (3)	mittel (2)	schwach (1)
Abgrenzung zu staatlichen Institutionen, gegebenenfalls mit Kritik an diesen			X
Unabhängigkeit von staatlicher Entwicklungsarbeit, Auftrag rein moralisch-humanitär	X		
Zugeschriebene Bedeutung der NRO-Gemeinschaft		X	
Prägung der Mitarbeiter durch den NRO-Gedanken	X		
Betonung der zivilgesellschaftlichen NRO-Philosophie durch die Organisation	X		

Vertikale Differenzierung: Grad der Internationalität

	stark (3)	mittel (2)	schwach (1)
	Einbindung in internationales Netzwerk	X	
Beschäftigung von entsandtem Personal aus verschiedenen Ländern, ggf. unter Nutzung einer Verkehrssprache?	X		
Finanzierung durch internationale Geldgeber?		X	

Tabelle 11: CARE – Auswertung

<sup>289</sup> Die typologische Zuordnung erfolgt als strukturierte Interpretation der Interviews und folgt den Auswertungskategorien des Codierleitfadens, der in Kapitel 2.7 detailliert dargestellt wird.



## 5.6 Etimos

### 5.6.1 Markt und Eigenverantwortung als Hilfskonzept

Das Konsortium Etimos ist unter den vielen unterschiedlichen Akteuren, die sich im Rahmen der Tsunami-Hilfe engagierten, einer, der besonders ins Auge sticht. Etimos ist ein weiterer Beleg dafür, wie breit gefächert das Feld der Hilfsorganisationen ist und wie wenig es durch institutionelles Vorsortieren eingegrenzt werden kann. Es handelt sich dabei um ein privatwirtschaftlich organisiertes Finanzunternehmen, das der Gruppe Banca Etica angehört, einer gemeinnützigen Bank, die in Italien in acht Filialen Spareinlagen von privaten Kleinsparern annehmen und damit Kredite an Kooperativen, NRO, Kulturvereine oder Umweltverbände vergibt. Etimos ist eine Art internationaler Arm der Banca Etica und setzt die Spareinlagen in Entwicklungsprojekten auf der Südhalbkugel ein. Zielgruppe der Kreditvergabe sind Kleinstunternehmer, die in den Bankensystemen ihrer Länder keinen Zugang zu Unternehmenskrediten haben.<sup>290</sup>

Die Vergabe von Mikrokrediten wird eine immer beliebtere Form der Auslandshilfe. Projekte in diesem Sektor sind in den Zielländern tendenziell weniger korruptionsanfällig und die Maßnahmen erreichen offensichtlich wirklich die Bedürftigen, wobei die Eigenverantwortung der einzelnen Begünstigten, ebenso wie die der Dorfgemeinschaft oder Kooperative, gestärkt wird. Ausdruck für diese Tatsache ist sicherlich auch die Vergabe des Friedensnobelpreises 2005 an Muhammad Yunus, der sich als Ökonom für die wirksame Förderung von wirtschaftlichen und sozialen Strukturen von unten einsetzt (vgl. Spiegel 2006). Gerade in der Wiederaufbauhilfe, wenn es darum geht, zerstörte, nicht versicherte Existenzen wiederzubeleben, kann dieses Mittel besonders wirksam sein. Das war der Grund für die Zivilschutzbehörde Italiens, 5 Millionen Euro des Geldes, das von den Bürgern über SMS gespendet wurde, dem Mikrofinanzsektor zuzuführen und Etimos mit der Umsetzung von Projekten zu beauftragen.

Die Eigentümer des Konsortiums sind seine Gesellschafter, Einzelpersonen und Vereine, NRO und Kooperativen, darunter auch Mikrofinanzinstitutionen in den Zielländern. Die Aktivitäten erstrecken sich auf 25 Länder in Lateinamerika, Afrika, Asien und Osteuropa. Etimos entstand als kleine Initiative zur Unterstützung gemeinnützigen Wirtschaftens in Italien schon 1989

---

<sup>290</sup> Die im einleitenden Teil des Kapitels über die Organisation verwendeten Fakten entstammen der Selbstdarstellung im Internet unter [www.etimos.it](http://www.etimos.it).

und war eine der Pionierorganisationen, die sich 1997 zum ersten Mikrokredit-Gipfel in Washington trafen.

Das Konzept ist einfach:

*“It's working like a bank. You are collecting the savings and you pay the interest, the average is 2 to 3% and then you lend at 7 to 8. With the margin they cover all the cost of the staff and so on.”<sup>291</sup>*

Der Hilfeaspekt ist darin zu sehen, dass die Dienstleistung nicht aufgrund des Profistrebens der Gesellschafter oder der Anleger zustande kommt – diese erhalten eine Verzinsung, die üblicherweise unterhalb des Marktes liegt – sondern mit dem Ziel, den Kreditnehmer beim Aufbau einer Existenz zu unterstützen. Das erfordert eine enge Betreuung der Kreditnehmer durch die lokalen Mikrofinanzinstitutionen, die wiederum eng betreut werden müssen. Der Effekt gerade beim Übergang von Not- zur Entwicklungshilfe liegt vor allem darin, dass nachhaltig die Selbstheilungskräfte der Volkswirtschaft angeregt werden und die Gefahr einer Abhängigkeit von der Hilfe minimiert wird. Außerdem können Existenzgründer jeder Art Kredite erhalten, das heißt nicht nur direkte Tsunami-Opfer, deren Kleingewerbe zerstört wurde, sondern auch Menschen, denen der Arbeitsplatz verloren ging oder der Absatzmarkt weggebrochen ist. Ein weiterer Vorteil, der sich daraus ergibt, dass Etimos das Tsunami-Programm aus Spenden finanzieren konnte, kann ganz offensichtlich darin gesehen werden, dass die Spendenmittel, die als Kredite vergeben wurden, wieder zurückfließen und reinvestiert werden können, z.B. in Regionen, die strukturell unterentwickelt sind:

*“Here in Sri Lanka it was very good because we had the opportunity to come within a Tsunami recovery programme, but we could use the money to provide credit facilities to the people to start again the livelihoods and the business of the people affected by tsunami or damaged by the market because for example they didn't have the market anymore. [...] We have financed more than 6,000 people, we have been working with eight micro finance institutions, the most important of the country. And then, another important thing is that with the credit component of the programme we provided the credit to the organisation, now they are paying back and the same funds are probably going to be reinvested in Sri Lanka to enhance the microfinance institutions and to implement other microfinance programmes again. So it's a long term approach also. There is the possibility to use the funds for a tsunami recovery programme, they are being used and now with the money coming back we can do other things, we can lend for other districts for example, let's say Monaragala, that is a very poor area or other places.”<sup>292</sup>*

Mittel aus Rückflüssen, jedoch nicht ausschließlich, wurden im Rahmen des Tsunami-Programms von Etimos auch für technische Unterstützung und Weiterbildungsmaßnahmen einge-

---

291 Interview 14EF, S. 159, Z: 19-21.

292 Interview 14EF, S. 159-160, Z: 27-3.

setzt, so dass sich im Endeffekt ein Tätigkeitsspektrum ergab, das dem einer „herkömmlichen“ Hilfsorganisation sehr ähnlich sieht:

*“And then we had also the opportunity to provide kind of a technical assistance and capacity building because the microfinance institutions in Sri Lanka are quite weak. So it was a good opportunity for us to enhance them. And this was a particular case because normally Etimos is not providing grant facilities for the capacity building, being a financial institution. Within this programme we could do it. We had three components in the programme, one was the credit to the MFIs, the other was the capitalisation of the MFIs, so we provided the fund as capital and it means that you go to enhance the organisation, to give them more capital to be more strong and with the capacity building in order to enhance the organisation, the staff, the members. The beneficiaries have got trainings. I think it was a good programme because we have a comprehensive approach on the different points of view. And now, with the possibility to go on, because all these micro finance institutions became member of Etimos, because as I told you we can only work with members. They came to Italy and participated at the Etimos annual meeting and with all the people from Latin America it was really nice to see the different people from Africa, Latin America and Sri Lanka. There was a Cambodian also.”<sup>293</sup>*

### 5.6.2 100 Prozent Italien

Wie nah steht Etimos dem italienischen Staat? Welche verbindenden Element sind bei der Analyse der Organisation zu finden? Beginnt man damit, nach der Identifikation mit der Nation zu fragen, kommt man rasch zu dem Ergebnis, dass dieses ausgeprägt vorhanden ist. Ein Umstand, der für andere Organisationen aus Italien ebenso zutrifft. Nicht dass das Bekenntnis zur italienischen Nationalität mit besonderem Pathos belegt wäre, aber mit einem soliden Selbstverständnis:

*“[Etimos is an Italian company,] Yes! 100%! All the members are from all over the world, but so far we can say that it's really an Italian company. Because most of the people working for Etimos are Italians, there is this strong Italian approach. All the documents are still in Italian. We have decentralised, we have this office in Argentina but they are still writing the proposals in Italian. Little by little we have to change.”<sup>294</sup>*

Ein besonders enges oder gar inniges Verhältnis zu italienischen Regierungsbehörden ist dagegen nicht zu finden. Eher muss man den Eindruck haben, dass die Organisation mit gesundem Selbstbewusstsein der Regierung beim Umsetzen ihrer Hilfsprogramme zur Seite steht und diese, so der Eindruck, froh sein könne, sich auf so eine Organisation stützen zu können. Außer einigen rituellen Kontakten und einer wenn auch nicht unbedeutenden, so doch eher als symbolisch zu betrachtenden, anfänglichen Unterstützung, wird kein in besonderer Weise positives Ver-

<sup>293</sup> Interview 14EF, S. 160, Z: 3-17.

<sup>294</sup> Interview 14EF, S. 165, Z: 4-10.

hältnis zur Regierung empfunden. Schon die Frage nach Unterstützung durch die Regierung wird mit einem gewissem Amüsement zur Kenntnis genommen:

*“No [there is no support by any Italian governmental institutions]. Just in the very beginning we went to the ambassador and the deputy head of mission came with me to the Ministry of Finance [...] because we were negotiating with the government of Sri Lanka in order to sign an MOU to lend in Sri Lanka because we can not lend in Sri Lanka as a foreign institution. So there was a long long negotiation.*

*But, no, we did everything on our own. So the embassy was just facilitating the initial contact.”<sup>295</sup>*

Dagegen ist es keineswegs so, dass die Unterstützung und Koordinierungsarbeit nicht gewünscht oder geschätzt würde. Sie wird gewünscht, findet aber nicht statt. Es entsteht eher der Eindruck, als sei den Behörden nur an einem Ziel gelegen gewesen, nämlich, dass die Mittel so rasch wie möglich ausgegeben sind:

*“[...] Yes. I would like [to have more coordination and support], yes. [...] We should start again from the beginning. No, you have to plan at the beginning because the pressure was too strong to use the funds because the people donated for tsunami, this happened not only to Italy, but also to all the other countries from what I saw. So they were like: 'You take these funds and you're going to implement this programme and you do this and that', without any coordination.”<sup>296</sup>*

Die Kritik an mangelnder Unterstützung und Koordination reicht weit über das unmittelbar operative Feld hinaus und erstreckt sich auf die gesamte Tsunami-Hilfe, ja sogar die italienische Auslandshilfe generell. So sei die Koordinierung in Feldern wie dem Häuserbau ähnlich schlecht gewesen, und das bei der großen Summe an Mitteln, die bereit standen. Der Mangel an Unterstützung wird darauf zurückgeführt, dass man sich bei den Regierungsbehörden mit der Materie nicht auskenne:

*“But that was even worse with the practitioners working in the same field like for example microfinance or house reconstruction, because there was a total lack of coordination here in Sri Lanka. [...] They were not supporting us because actually [...] they don't know anything about microfinance. So they let us work, our implementation. Of course they know, they have their reports and everything, but if you don't have the expertise, the background, it's very difficult to understand. [...] I would prefer [to have a more comprehensive development approach]. Yes, because sometimes it seems that they don't know what happened. Maybe they don't understand how important it was, the coordination, the relationship with the micro finance institution, to be in this country, to be known as Etimos in the Asian countries, to make a programme for tsunami, to lend in this country that no other finance institution is doing. So sometimes, even if you don't know about microfinance you only have a look at the figures and the number of beneficiaries and that is not the only thing.”<sup>297</sup>*

---

295 Interview 14EF, S. 160, Z: 31-37.

296 Interview 14EF, S. 161, Z: 6-12.

297 Interview 14EF, S. 161, Z: 13-29.

Außerhalb des Einsatzgebietes Sri Lanka bestehen immer stärkere Kontakte zwischen der Regierung und Etimos, allerdings scheint sich die Beziehung erst im Aufbau zu befinden und das Außenministerium erst allmählich die Vorzüge der Mikrofinanzprogramme als Implementierungsweg von Auslandshilfe zu erkennen:

*“[Etimos and the Ministry of Foreign Affairs] have collaborated for some programmes. Now they are doing some in Honduras, because the Ministry of Foreign Affairs they have a fund for microfinance. [...] And then there were other small projects going on in the past. And there is an agreement between Etimos and the Ministry of Foreign Affairs in order to implement in the future microfinance programmes. Especially during the last year. [...] I wouldn't call it coordination, because really the Ministry of Foreign Affairs in Italy is not doing many programmes to sustain microfinance. There is not a division like you have in GTZ with experts. They don't have it. Sometimes they say: 'Okay we are going to implement a micro-credit programme,' maybe within the programme of an NGO, maybe like in this case with Honduras, calling Etimos for the implementation.”<sup>298</sup>*

Der Einfluss, der von Regierungsseite auf die Organisation ausgeübt wird, dürfte trotz des schwach wahrgenommenen Koordinationstrebens nicht gleich null sein. Zwar wird auf der einen Seite operativ keinerlei Einflussnahme empfunden:

*“No. There is no influence [by Italian governmental institutions...]. No. Absolutely not.”<sup>299</sup>*

Auf der anderen Seite ist Etimos als Organisation, vor allem im Tätigkeitsfeld einer Hilfsorganisation, überhaupt nur in Sri Lanka zum Einsatz gekommen, weil dies das explizite Ziel der umsetzenden Regierungsbehörde war, nämlich in das Maßnahmenprogramm eine Mikrofinanzkomponente aufzunehmen:

*„[Etimos is working in Sri Lanka,] because we have been appointed by the Italian government after the Tsunami to run a programme of microfinance. The Italian government came here with the money donated by the Italian people and they manage a broader programme, house reconstruction, hospitals, livelihoods. And they wanted also to implement some microfinance activities, so that's the reason why they called Etimos and Banca Etica because we are the only practitioners in Italy.”<sup>300</sup>*

Eindeutig scheint also die Tatsache, dass die Organisation erst auf Wunsch der Regierung zum Einsatz kam, indem sie nämlich aufgefordert wurde, Mittel umzusetzen. Daraus leitet sich aber nicht ab, dass es sich um die Gefolgschaft in einer finanziell abhängigen Konstellation gehandelt haben könnte. Vielmehr stellt ja der Kontext der Tsunami-Katastrophe eine Ausnahmesituation dar, in der die Sondermittel auch gesondert verwaltet wurden. Üblicherweise bietet Etimos klassische Entwicklungshilfeleistungen in Form von Umsetzung nicht rückzuzahlender Mittel gar nicht an:

298 Interview 14EF, S. 161-162, Z: 32-5.

299 Interview 14EF, S. 160, Z: 25-28.

300 Interview 14EF, S. 156, 29-34.

*“This is a different situation, because the governmental funds have been managed outside the balance sheet for two years. Now they have been transferred into the balance sheet but as funds of property of the Italian Civil Protection. There is an agreement that we have to share and to decide together how we manage and what we do with these funds. The five million of Civil Protection are kept in a separate fund. They are not part of the normal Etimos activity, it's a matter of transparency. [...] No. We don't have many substantial governmental funds. We had a programme in Argentina, but that was from the regions, the Italian regions collected the money, but that was only 300,000 euros to enhance microfinance institutions in Argentina. We have an office in Argentina now. There is one in Morocco financed by the Region of Tuscany, so it's the local authorities and small amounts.”<sup>301</sup>*

Die Tatsache, dass kaum Regierungseinfluss auf die Organisation empfunden wird, ist etwas, das möglicherweise im Laufe eines Prozesses der intensiveren Zusammenarbeit nicht so bleiben muss. Denn je mehr die Regierung von der erfolgreichen Arbeit der Organisation überzeugt ist und je mehr auch eine erfolgreiche Zusammenarbeit mit einem derart eigenständigen, bis im positiven Sinne eigenwilligen, Akteur stattfindet, desto mehr kann man sich eine Vereinnahmung vorstellen, die bisher nicht als Einflussnahme empfunden wird, sondern mehr als ein gewisser, selbstbewusst formulierter Beitrag zur italienischen Auslandshilfe und damit zur Außenpolitik:

*“Yes. of course [there are decisions by the Italian government that have an impact on our work]. We came here because they called us. If they decide to implement a microfinance programme because they want to go in that country, for example they were calling me actually for Lebanon. They were thinking to go there and start a programme, so maybe there could be an influence if they call us to implement; I don't know if we can say 'no'. You can say 'no', but you say 'yes' normally. This is the first big programme, big project with governmental funds.”<sup>302</sup>*

Die Rolle für die Außenpolitik Italiens wird nur als bedingt staatsnah betrachtet und zum Ausdruck gebracht. Es handelt sich erstens um einen rein operativen Beitrag im Sinne eines Dienstleisters und zweitens um einen Beitrag, der die Repräsentationsfunktion für die Zivilgesellschaft übernimmt, nämlich die einzelnen Menschen, die gespendet haben und damit ihren eigenen Beitrag zu solidarischem außenpolitischem Handeln geleistet haben:

*“Yes. I'm glad we can have the possibility to implement the programme with the money of the Italian government donated by the people and to represent them here and to use the funds to do what we have done.”<sup>303</sup>*

---

301 Interview 14EF, S. 162, Z: 23-34.

302 Interview 14EF, S. 162, Z: 10-20.

303 Interview 14EF, S. 165, Z: 13-15.

### 5.6.3 Das Sozialunternehmen

Etimos ist der Anbieter eines ethischen Produktes, einer Dienstleistung, die Entwicklung und Aufbau nach Notlagen ermöglicht. Das privatwirtschaftlich organisierte Unternehmen ist zwar formal keine gemeinnützige Organisation und daher auch schwerlich als NRO im eigentlichen Sinne zu bezeichnen. Die Gemeinsamkeiten mit NRO sind aber sehr viel größer, als die mit herkömmlichen privaten Unternehmen. Dem Denken und der Kultur nach handelt es sich um eine Hilfsorganisation. Der fundamental andere Ansatz dieses Hilfsunternehmens allerdings führt zunächst einmal dazu, dass die gewisse, typischerweise von NRO gepflegte Anti-Staats-Haltung nicht so offensichtlich zum Ausdruck kommt. Das konnte schon in den Aussagen zum Wunsch nach stärkerer staatlicher Führung in der Hilfpolitik allgemein festgestellt werden. So wird der staatlichen Hilfpolitik nicht pauschal unterstellt, interessengeleitet, und nicht am eigentlichen Wohl der Menschen interessiert zu sein. Vielmehr wird eher nüchtern die Akteursvielfalt propagiert, wobei der zivilgesellschaftlich organisierten Hilfe mehr Wirkung zugetraut wird, die staatliche Aufgabe dagegen sollte eher im Planungsprozess bestehen:

*“I don't think it should be an alternative. There should be both. Because the private organisation if they are committed and they can raise money they are really good in implementing the programmes. Most of the time they have a really good approach, they take care of the community where they are working in and they have kind of a more respectful approach and they try to get into the community and this is really good. From the government side the approach is more at a high level. I think there should be a combination, and there must be a plan, otherwise everything is coming like a spot. Yes we can say that is good, you have done something but if we want to think about a really constructive approach, it's necessary.”<sup>304</sup>*

Während auf der einen Seite keine aktiven Abgrenzungserscheinungen zur staatlichen Autorität festzustellen sind, wird auf der anderen Seite das politische Programm der Organisation unabhängig von jeder staatlichen und zwischenstaatlichen Vorgabe gestaltet. So wird z.B. auf internationale Referenzen, wie die Millenniumsziele, kein Bezug genommen bei der Ausrichtung der Unternehmenspolitik, auch wenn natürlich Ziele wie Armutsreduzierung Teil der Unternehmensphilosophie sind.<sup>305</sup>

Im Zentrum des Interesses der Aktivität steht der projektbegünstigte Mensch. Er wird aber im Vergleich zu anderen Organisationen und anderen Methoden weniger als Opfer betrachtet, denn als Partner, der eine Chance erhält und dafür Verpflichtungen eingeht, die er verlässlich zu erfüllen hat. Das Interesse des Helfers, den Bedürftigen zu Eigenverantwortung und zum Erfolg seiner Existenzgründung, auch z.B. im Wege von Fortbildungen oder ähnlichem, anzuregen,

<sup>304</sup> Interview 14EF, S. 158, Z: 6-15.

<sup>305</sup> Vgl. Interview 14EF, S. 158, Z: 33-34

wird nicht nur durch die Verpflichtung gegenüber der Organisation gestärkt, sondern auch durch die Verpflichtung gegenüber dem Spendenden, der zwar zum guten Zweck auf hohe Zinserträge verzichtet, aber dennoch natürlich seine Einlage zurückerhalten muss. Damit entsteht ein stabiles Geflecht aus Beziehungen, das die Hilfeleistung möglichst nachhaltig gestaltet:

*“The most important are the beneficiaries. If I'm here implementing this programme and doing this job, it is for the people, this is the main. And of course the moral value to work always with transparency and to be also culturally sensitive with the organisation with the people I'm working with and always trying to have a kind of soft approach with them and not to come as people from the first world trying to show the order or to teach them order, but trying also to listen and to learn from them. And then of course working for Etimos and for the bank before, the commitment is also towards the people who put the money in the bank, because it is our job to lend and not to fail. So we have to be very careful.”<sup>306</sup>*

Ein Ansatz, der sich für die eigene Organisation offensichtlich als erfolgreich erwiesen hat. Die unabhängige und unbeirrte Unternehmenspolitik wird vom Befragten nicht auf die NRO-Szene als Ganzes übertragen. Ihm wird nur bedingt zugetraut, das zu leisten, was der Anspruch der Organisation selbst für sich und ihre Arbeit ist. So wird noch einmal unterstrichen, dass Auslandshilfe in ihrer Konzeption eine staatliche Aufgabe sei, auch wenn die Regierung ihr nicht ausreichend gut nachkomme, und ergänzend eine Aufgabe der Zivilgesellschaft:

*“Also the civil society should do it, but first it is the task of the government, dealing with the money collected from the people living in our developed countries. So they should use part of this money to work for development. [...] I think in principle the government should take the commitment like a part of the budget should be for the development aid. But it's very good also that NGOs raise money from the people and to use them.”<sup>307</sup>*

Die Argumentation dafür, warum die Zivilgesellschaft weniger in der Lage sei, Hilfe auch effektiv koordiniert umzusetzen, wird nicht darauf gestützt, dass es sich um eine hoheitliche Aufgabe, also im engen Sinne politische Aufgabe handelt, sondern darauf, dass der NRO-Sektor dazu aus strukturellen Gründen nicht in der Lage sei:

*“It's very difficult to make a policy, you should have a big NGO, very structured. If you look for example in Italy we have like 30 small NGOs. Every NGO is working on its own. It's very difficult to implement good programmes with a long term approach and to..., because I think the development approach should be really looking at the long term. So if the NGO, the civil society, would be really organised and ready to take it seriously as a long term commitment, it should be a good idea. But there must be really a good organisation, a good approach. And I think, maybe it's against the organisation I'm working with, we are collecting the money from the people and we use it to disburse to the MFI. And this is quite good because for the credit programmes it's quite good if we want to think really about an overall approach for the developing country, I think it should be a more comprehensive view of everything.”<sup>308</sup>*

---

306 Interview 14EF, S. 159, Z: 4-12.

307 Interview 14EF, S. 157, Z: 21-32.

308 Interview 14EF, S. 157-158, Z: 33-4.



So sehr also die Fähigkeit der NRO-Gemeinschaft zu konsistenter Politik in Zweifel gezogen wird, so sehr sieht sich die befragte Person selbst und ihre Organisation in der Logik und der Kultur der NRO-Gemeinschaft verwurzelt. Entsprechend liegt ein Karriereweg vor, der zwar im kommerziellen Bankensektor begann, aber über NRO in den ethischen Finanzbereich führte und dort auch weiterführen soll; denn beide werden als einheitliches Feld empfunden:

*“I went to Africa with Banca Etica and Etimos before. And for a short period I went to Pakistan with an Italian NGO for six months between the Banca Etica experience and the Etimos one. So I was based in Peshawa and I was working with the Afghan refugees and for a while I was also in Afghanistan. And before, I finished the university and I started with a commercial bank. Three years I was working there.”<sup>309</sup>*

*“I like to work for developing. And since I have an economics and management background I found it a good possibility for me to work for developing, using also some technical skill background that I have, coming from a bank. [...] I wouldn't like to go back to work for a commercial bank. No, I like too much this job and the experience. For an NGO I would like to do it. I would like also to work more in the field to have more contact with the people, because I find it really nice when I go for example to the branches or to meet the clients of the MFI, in the villages and I talk to the people.”<sup>310</sup>*

Das zeigt sich auch in diesen Aussagen, die noch einmal auf die Besonderheiten der Organisation hinweisen, die als eine Art privates Unternehmen im NRO-Sektor unterwegs ist. Besonders eine Formulierung fällt dabei ins Auge: „verglichen mit anderen NRO“:

*“[The Etimos] approach is very different from the private companies. Most of the people working there are committed and they came to work for Etimos because they really wanted to do this job. Sometimes they also accept, let's say, worse working conditions, to work more for free, or to be paid less in order to do this job. [...] At the same time, compared to other NGOs... It's very difficult to make a comparison to the wide range of NGOs. As to compare it with the private sector, let's say the productive sector, you can see the difference. The approach is very different. [...] To the NGOs, the difference is in the sense that it's a financial job. You have to do like a technical job to do the appraisal of the organisation to look at the balance sheeting, the ratios, it looks like very technical. At the same time you have also to be very careful to the social impact of the activity of the organisation because the aim is to provide credit to the microfinance institution, so on the one side you have to evaluate them and to be tough on the financial procedures. At the same time you try to provide the credit. It means that you really try to be helpful, to try to see what is possible to do. Some of them most of the time don't have the basic requirement. Of course when you work in a developing country you can not expect to have the same level of efficiency or reporting or balance sheets like in a bank. This is an interesting and particular thing, that you have to combine the two aspects. It's a challenge.”<sup>311</sup>*

Diese kulturelle Nähe zu dem, was vage als NRO-Gemeinschaft bezeichnet werden kann und von den meisten Befragten auch in Zusammenhang mit einer diffusen NRO-Philosophie gebracht wird, zeigt sich durch ein eindeutiges Zugehörigkeitsbekenntnis dazu:

309 Interview 14EF, S. 155, Z: 14-19.

310 Interview 14EF, S. 157, Z: 7-15.

311 Interview 14EF, S. 156, Z: 8-27.

*“In Sri Lanka especially, there are many relief organisations and also some kind of NGO community. Would you say that Etimos is part of this community?” – “Yes”.<sup>312</sup>*

Und auch die Gemeinsamkeiten werden als für die Organisation als Ganzes geltend zum Ausdruck gebracht. Etimos ist dadurch eine NGO, eine Hilfsorganisation, die lediglich andere Methoden zur Anwendung bringt, als man sie von den meisten herkömmlichen Hilfsorganisationen kennt. Ein Umstand übrigens, der auch für die Projektbegünstigten nicht immer leicht zu verstehen ist. Denn wenn alle Organisationen mit Hilfsgütern und -angeboten geradezu „um sich werfen“ und Begünstigte geradezu werben oder vom „Konkurrenten“ abwerben, kann es schon vorkommen, dass wenig Verständnis dafür aufgebracht wird, dass eine Organisation zum Sparen und Haushalten aufruft und die zu verteilenden Finanzmittel wieder zurückfordert. Trifft man allerdings nicht auf diese negativen Auswüchse der Hilfeleistung, dann wird ein Satisfaktionsgrad bei Begünstigten erreicht, den herkömmliche Hilfe kaum für sich beanspruchen kann:

*“[What Etimos have in common with NGOs is that] we are here to support the development, to alleviate poverty, using the instrument of credit to tackle poverty. That's what we have in common. We are here for the people and for the development. The differences, well in the methodology. It's a very different approach because we work with the credit and so it's very different from providing grants and making programmes. We have also to be careful to show that we are working as a bank, and to make people understanding in the village that there are loans, that they have to pay, and actually it's working very well. So it's a completely different approach. It gives also a lot of dignity to the people, and it's very nice and, I don't know, if you go in a village and you see the little CBO, it's the community based organisation, because these microfinance institutions they go, and mobilise the people, most of the time women, they have like weekly meetings to collect the savings, let's say ten rupees per week and they start to collect, they have the pass, there is the chairman of the CBO, the secretary and the treasurers, every time you go to a CBO there are the Srilankan women and they are saying: 'I'm the chairman, I'm the secretary,' and they are taking the responsibility. It's very good to see how they are organised, how they take the responsibility. And it's really an activity that is going on.”<sup>313</sup>*

---

312 Interview 14EF, S. 164, Z: 17-19.

313 Interview 14EF, S. 164, Z: 21-36.

### 5.6.4 Typologische Zuordnung<sup>314</sup>

Vektor 1: Bindung zwischen der Organisation und dem Herkunftsstaat

Auswertungskategorien	Ausprägungen		
	stark (1)	mittel (2)	schwach (3)
Nationale Identifikation mit dem Herkunftsland	X		
Wahrnehmung eines positiven Verhältnisses zu heimatstaatlichen Institutionen			X
Empfundener Einfluss staatlicher Institutionen auf die eigene Organisation		X	
Wahrgenommene finanzielle Abhängigkeit vom Herkunftsland			X
Bewusstsein einer Rolle für die Außenpolitik des Herkunftslandes		X	

Vektor 2: Organisationales Selbstverständnis in Distanz zum Herkunftsstaat

Auswertungskategorien	Ausprägungen		
	stark (3)	mittel (2)	schwach (1)
Abgrenzung zu staatlichen Institutionen, gegebenenfalls mit Kritik an diesen			X
Unabhängigkeit von staatlicher Entwicklungsarbeit, Auftrag rein moralisch-humanitär	X		
Zugeschriebene Bedeutung der NRO-Gemeinschaft		X	
Prägung der Mitarbeiter durch den NRO-Gedanken	X		
Betonung der zivilgesellschaftlichen NRO-Philosophie durch die Organisation	X		

Vertikale Differenzierung: Grad der Internationalität

	stark (3)	mittel (2)	schwach (1)
Einbindung in internationales Netzwerk			X
Beschäftigung von entsandtem Personal aus verschiedenen Ländern, ggf. unter Nutzung einer Verkehrssprache?			X
Finanzierung durch internationale Geldgeber?			X

Tabelle 12: Etimos – Auswertung

<sup>314</sup> Die typologische Zuordnung erfolgt als strukturierte Interpretation der Interviews und folgt den Auswertungskategorien des Codierleitfadens, der in Kapitel 2.7 detailliert dargestellt wird.



## 6. Hilfsorganisationen in der Autonomiestruktur

Dieses Kapitel untersucht Organisationen, die gemäß ihrem Verhältnis zu heimatstaatlichen Institutionen, das aufgrund der Auswertung der empirischen Daten ermittelt wurde, unter den Idealtypus der „Autonomiestruktur“ fallen. Entsprechend der Auswertung wurden diese Organisationen im rechten Drittel der Gouvernanzstrukturskala verortet. Die Auswertung selbst wird am Ende jedes Unterkapitels unter dem Stichwort „Typologische Zuordnung“ vorgenommen. Sie folgt auf der Basis der Interpretation der Interviews dem Schema der Auswertungskategorien des Codierleitfadens, der in Kapitel 2.7 detailliert beschrieben wird.

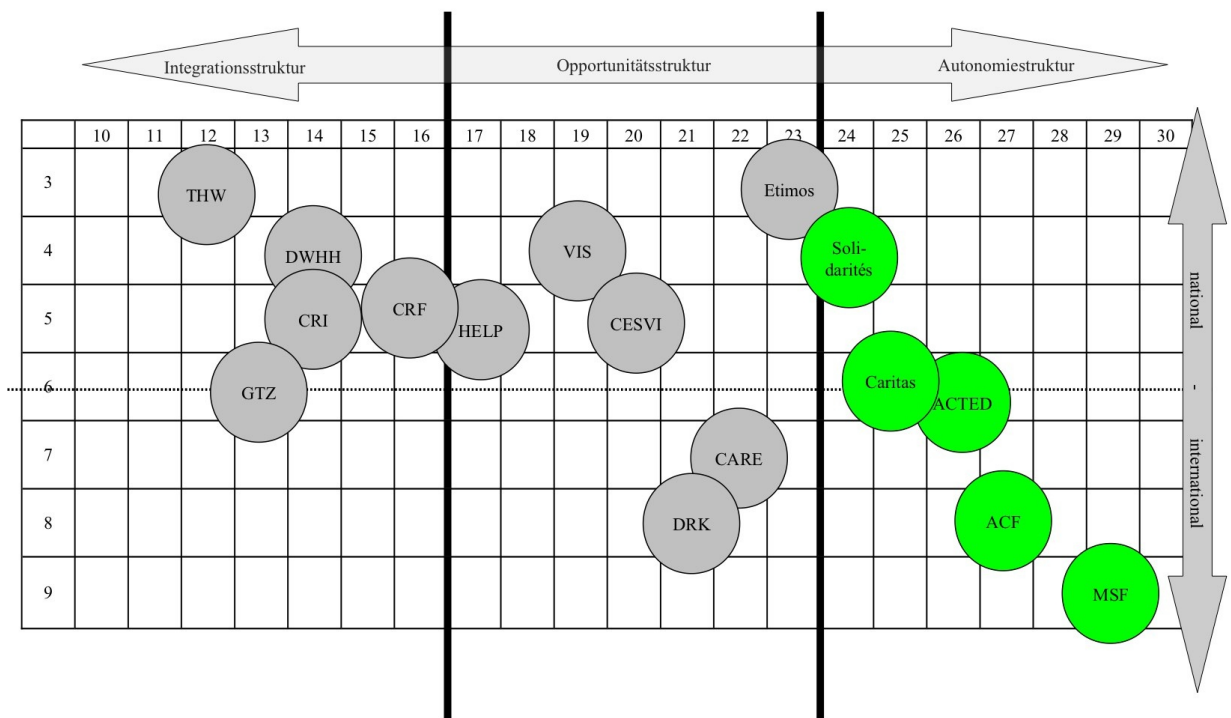


Abb. 7: Autonomiestruktur.  
Eigene Darstellung.

## 6.1 Solidarités

### 6.1.1 Solidarität in Konflikten und Katastrophen

Unmittelbare Nothilfe, vor allem in Konfliktlagen, ist das ursprüngliche Kernbetätigungsfeld der Organisation Solidarités, die 1980 zum ersten Mal eine humanitäre Mission auf den Weg brachte, nämlich nach Afghanistan, wo sich im Zuge der sowjetischen Besatzung eine große Flüchtlingswelle in Bewegung gesetzt hatte. Alle weiteren großen Hilfsaktionen der folgenden Jahre standen ebenfalls in Zusammenhang mit schweren Notlagen mit politischem Ursprung. Solidarités kommt 1991 den kurdischen Flüchtlingen im Norden Iraks zu Hilfe, etabliert kurz nach Ausbruch der Feindseligkeiten seine Präsenz im ehemaligen Jugoslawien und startet frühzeitig eine Hilfsaktion in Ruanda 1994, als rund 800.000 Menschen einem Genozid zum Opfer fielen. Solidarités wird von einem Vorstand geführt, der zum größten Teil aus ehemaligen Mitarbeitern und Gründern der Organisation besteht oder aus Personen, die in anderen Organisationen auf eine lange Karriere der humanitären Hilfe zurückblicken, wie z.B. der Präsident Pierre de la Bretesche, der selbst als Helfer in Krisengebieten wie Afghanistan, Libanon und Irak tätig war.<sup>315</sup>

In Sri Lanka nach dem Tsunami wird die Organisation zum ersten Mal in einer Notlage nach einer Naturkatastrophe aktiv. Seither gab es weitere Naturkatastrophen, denen ein Einsatz von Solidarités folgte, z.B. in Pakistan nach dem Erdbeben 2005:

*« La philosophie particulière, c'est d'intervenir vite, de façon pertinente et avec des activités de qualité auprès des gens qui en ont besoin. Soit à la suite d'une catastrophe naturelle – mais ça c'est assez nouveau pour Solidarités, où on est principalement dans les contextes de conflits. Le tsunami était la première catastrophe naturelle sur laquelle l'organisation intervenait. Depuis, on est intervenu à Java, par exemple sur le Pakistan, sur le tremblement de terre, mais jusqu'ici nous n'intervenons que sur des contextes de conflits. »<sup>316</sup>*

Die besonderen Ausmaße der Tsunami-Katastrophe haben also dazu geführt, dass man sich bei Solidarités in Paris dazu entschied, das Einsatzfeld auch auf Naturkatastrophen auszudehnen, obwohl diese die Ausnahme bleiben sollen. 10 von 13 Einsatzorten weltweit sind Konfliktregionen. Die Einsatzszenarien sind außerdem tendenziell kurzfristig. In Sri Lanka begann der Einsatz innerhalb der ersten Woche nach der Katastrophe mit der Verteilung von 72.000 Lebensmittelrationen in der Region um Ampara. Anschließend konzentrierte sich das Programm auf Projekte zum Zugang zur Wasserversorgung in Form von Brunnenbau und -reinigung sowie in Form von

---

<sup>315</sup> Die im einleitenden Teil des Kapitels über die Organisation verwendeten Fakten entstammen der Selbstdarstellung im Internet unter [www.solidarites.org](http://www.solidarites.org).

<sup>316</sup> Interview 15SC, S. 167, Z: 17-23.

Aufbau und Wiederherstellung des Versorgungsnetzes, was ein Schwerpunkt der Organisation in allen Einsatzgebieten ist. Außerdem gab es Projekte zur Wiederherstellung von Wohn- und Verkehrsinfrastruktur sowie zur Unterstützung von Fischern.

Man arbeitete in Sri Lanka ein wenig längerfristig. Neben Not- und Übergangshilfe betrieb man auch Wiederaufbau und wagte sich in einigen Bereichen schon fast in das Feld der Entwicklungshilfe in Form von Aufbau von Schul- und Gemeindestrukturen vor. Eine solche Kompetenzerweiterung im Zusammenhang mit der Tsunami-Hilfe war bei vielen anderen Organisationen ebenfalls zu beobachten:

*« On travaille – ça s'appelle 'Solidarités, aide humanitaire d'urgence' – on travaille de l'urgence jusqu'à la réhabilitation, reconstruction. Donc urgence, post-urgence, réhabilitation. On commence à travailler sur la reconstruction, mais on ne fait pas de développement. C'est un petit peu le champ d'action. Alors [on travaille] sur les besoins essentiels : eau, assainissement, nourriture, abri. On peut travailler sur des structures communautaires telles que des écoles, dans certains pays mais le cœur c'est vraiment principalement l'eau et l'assainissement. Ce qu'on fait ici, c'est beaucoup ça. Alors, à Sri Lanka, on a [...] innové... mais on est sorti un petit peu de notre champ de compétences traditionnelles à Sri Lanka de part la nature particulière de la crise. »<sup>317</sup>*

Die außergewöhnliche Krisenlage hat nicht nur zu einer Ausweitung des Tätigkeitsspektrum geführt, sondern auch zu einem sprunghaften Anstieg des Budgets. Während Solidarités 1999 noch knapp 20 Millionen Euro umsetzte, waren es in den Jahren nach dem Tsunami knapp 30 Millionen Euro. Anschließend wuchs die Organisation weiter und verwaltete 2008 sogar über 45 Millionen Euro. Ihre wichtigsten Geldgeber sind die DAH des französischen Außenministeriums, die Nothilfeagenturen der EU und der VN, aber auch andere Regierungen, wie die USA, Großbritannien, die Schweiz, Japan und Italien.

### 6.1.2 Französische Organisationskultur

Suchen wir bei der Organisation Solidarités nach den Eigenschaften, die auf die Bindung zwischen ihr und ihrem Herkunftsstaat schließen lassen, fällt eine Aussage der befragten Person ins Auge, die sehr viele Aspekte gleichzeitig berührt. Es geht um die Charakterisierung der Organisation, wobei zwei Dinge besonders hervorgehoben werden: erstens die Nationalität und zweitens, im selben Atemzug, die Eigenschaft der Nichtregierungsorganisation:

*« Alors, Solidarités est une ONG, c'est important, non gouvernementale, de taille moyenne, française. Française, c'est important parce que, comme beaucoup d'organisations non gouvernementales françaises, elle est l'héritière du 'sans-frontiérisme' de Médecins Sans Fron-*

<sup>317</sup> Interview 15SC, S. 168-169, Z: 39-9.

*tières, de Médecins du Monde et de toute la mouvance 'sans-frontiériste'. En ce sens, c'est une organisation qui travaille encore beaucoup sur la base du volontariat et qui a des méthodes, ou disons un esprit de travail, qui est très axé sur l'engagement humanitaire, alors que les ONG anglo-saxonnes, elles, sont héritières d'un autre mode de fonctionnement. »<sup>318</sup>*

Damit wird auf der einen Seite eine eindeutige nationale Zuordnung getroffen. Man bezieht sich auf eine französische Tradition und nennt deren Wurzeln. Die nationale Zuordnung findet zudem über die formalen Argumente wie Sitz der Zentrale und Eintragungsort der Organisation statt. Aber auch über die offenbar eindeutig franco-französische Kultur und Prägung der Mitarbeiter und der Organisationsstrukturen. Es handle sich um eine französische Organisation,

*« Parce qu'elle a son siège en France. Parce qu'il y a beaucoup de gens français qui y travaillent. Et que j'aimerais bien, moi personnellement, qu'on s'internationalise un petit peu plus, au niveau des ressources humaines notamment. Mais c'est une ONG française parce qu'elle est enregistrée en France, puisque c'est une association loi 1901. Voilà, son histoire. »<sup>319</sup>*

Nicht-französische Mitarbeiter würden kaum eingestellt, so wird bedauert. Andere französische Organisationen seien da schon viel weiter:

*« Pas assez [d'employés non-français]. [...] Il y a des ONG françaises qui sont plus avancées dans cette démarche-là. Handicap International, par exemple. Déjà, ils ont plusieurs bureaux dans le monde, pas uniquement à Lyon ou à Paris. Forcément, ça aide à internationaliser; le recrutement... Solidarités a encore peut-être du travail à faire par rapport à ça. »<sup>320</sup>*

Die Frage, ob grundsätzlich ein positives Verhältnis zwischen der Solidarités und den französischen staatlichen Stellen besteht, kann kaum bejaht werden. Die Wahrnehmung eines solchen sei zu stark mit den handelnden Personen auf der anderen Seite verbunden. Insofern scheint das positive Verhältnis nicht zwangsläufig der institutionalisierte Normalfall zu sein. Deutlich wird jedenfalls, dass NRO eine unterschiedliche Sicht auf die Dinge zu haben scheinen und aus ihrem Blickwinkel noch wenig Verständnis auf Seiten der Vertreter staatlicher Institutionen für eine NRO-Sicht vorliegt, sondern sie von dieser Seite noch allzu oft klischeehaft als „Gutmenschen“ belächelt werden. Und das, obwohl man nicht immer unterschiedlicher Meinung sei. Eine Aussage, die sich in die Richtung interpretieren lässt, dass die Grundannahme von beiden Seiten darin besteht, man sei unterschiedlicher Meinung, es liege also eine eher konfrontative Beziehung vor:

*« C'est beaucoup trop basé sur des questions d'individus. Ça dépend des individus. On peut avoir une très bonne coopération avec une personne, il y a un changement de conseiller*

---

318 Interview 15SC, S. 167, Z: 28-35.

319 Interview 15SC, S. 183, Z: 10-14.

320 Interview 15SC, S. 183, Z: 16-23.



*politique ou d'ambassadeur ou de conseiller de coopération et tout peut s'écrouler. Et en ce sens-là, c'est dommage. [...] C'est vrai, [que les ONG ont une vision différente de certaines choses] mais ça reste individuel quand même dans la mesure où, enfin, moi je crois vraiment que ce n'est pas parce qu'on n'a pas des positionnements ou des opinions divergentes – d'ailleurs elles ne le sont pas toujours, il y a aussi des fois où on partage des points de vue – que pour autant on ne peut pas coopérer, discuter, échanger, etc., se coordonner. [...] Le soucis, c'est que quand ça se fait ou quand ça ne se fait pas, c'est trop une question de personne. Un ambassadeur, qui, par exemple, est persuadé que les ONG de toute façon – on peut aller au pire cliché – c'est des babas cools sur le retour, il va avoir la conception d'une divergence et ne souhaitera pas donc aller plus loin. Et donc il y a aura pas de coopération, il n'y aura pas d'échange. Ça, c'est dommage. »<sup>321</sup>*

Das Verhältnis zwischen den französischen Staatsdienern und den Helfern scheint in der Wahrnehmung also eher belastet zu sein. Sogar bei der Nachfrage, ob sich daran nicht in den letzten Jahren etwas geändert habe, NRO als salonfähig und als Partner der Regierung angesehen würden, man sich gegenseitig als Akteure auf der internationalen Bühne akzeptieren würde, gibt es nur bedingt Zustimmung bei der befragten Person:

*« Pas assez, mais c'est vrai. [...] Non, il y a toujours du progrès à faire. Je crois qu'il y a encore trop de gens qui considèrent, notamment au sein des Affaires Etrangères, que les ONG c'est ça, c'est des babas cools sur le retour – bon je caricature, je suis désolée, mais comme ça c'est plus facile. »<sup>322</sup>*

Diese Wahrnehmung als chaotische Helfergemeinschaft, die nicht weiß, was sie tut und entsprechend von Diplomaten und anderen Regierungsbeamten nicht ernst genommen wird, schreibt man auch den Unzulänglichkeiten der „eigenen Zunft“ zu, die sich gerade im Zusammenhang mit der Tsunami-Katastrophe von ihrer schlimmsten Seite gezeigt habe und aufgetreten sei, wie ein Zirkus, bei dem auch der versierteste Insider den Überblick verlieren musste und eine Differenzierung zwischen den verschiedenen humanitären Akteuren kaum mehr möglich gewesen sei:

*« – mais c'est aussi de notre responsabilité, et on parlait de légitimité, d'être considérés autrement, d'avoir une autre image. Alors après, des contextes comme celui du tsunami n'arrangent pas les choses, parce qu'on se retrouve avec l'association Tataouine-Machin qui est venue ici en vacances, qui a donné de l'argent à son guide pour faire dix maisons, l'association Truc qui envoie un bateau qui est complètement pas en rapport avec ce qui se fait ici, qui va rester cinq mois sur le port de Galle et qui va finir aux mains de l'armée... Enfin voilà. J'étais là pendant le tsunami, ça a été une espèce de cirque humanitaire parce que c'était un pays cocotier, parce que les gens étaient venus, parce que voilà... Alors, comme il y a eu multiplication du nombre d'acteurs-ONG, moi j'en étais arrivée à faire la distinction entre les ONG et les associations – ce qui ne veut rien dire d'un point de vue juridique, en France en tout cas – en me disant : il y a l'association, le petit, le non-professionnel, un petit peu. Alors ça, c'est peut être un peu dur, parce qu'effectivement, il y en a certaines qui font du bon travail, ... Et c'est vrai que si nous, on ne fait pas l'effort d'aller communiquer avec le corps diplomatique, par exemple, pour dire ce qu'on fait, etc., si la pre-*

321 Interview 15SC, S. 178-179, Z: 32-10.

322 Interview 15SC, S. 179, Z: 17-22.

*mière association, si le premier intervenant que l'ambassadeur rencontre, c'est l'association Tataouine-Chose, effectivement, il va en rester là, et ce sera de notre faute. En contexte de conflit, c'est très différent. Parce que l'association Tataouine-Chose, elle ne va pas aller envoyer un bateau dans un contexte de conflit. »<sup>323</sup>*

Die Schuld an dem – wie man es wahrnimmt – schlechten Verhältnis gibt man also nicht einseitig den staatlichen Vertretern. Allerdings lassen sich auch die unterschwelligeren Vorwürfe nicht überhören. Es handle sich um Leute, die nicht wüssten, worüber sie sprechen, wenn es um humanitäre Sachverhalte geht:

*« Je dirais qu'il faudrait qu'il y en ait plus [de relations,] mais il faudrait surtout qu'elles soient meilleures. Ça veut dire que nos interlocuteurs sachent ce dont ils parlent. Des gens qui travaillent dans l'humanitaire gouvernemental et qui n'ont absolument aucune idée de ce que c'est un budget humanitaire, de ce que c'est qu'un cycle de projet, de ce que c'est qu'une évaluation, c'est problématique. Et donc ça veut dire qu'on ne va pas parler le même langage. Donc il peut y avoir une coopération mais je dirais plus que c'est une question de qualité plutôt qu'une question de quantité. Et si on fait de la qualité, forcément après ce sera plus fréquent et ce sera plus intense. »<sup>324</sup>*

Während die NRO immer professioneller würden und sich spezielle Kompetenzen aneigneten und so die Interventionen immer stärker ein Gebiet für Spezialisten würden, interessiere man sich in den Regierungsbehörden kaum für die humanitären Belange und würde eben heute Landwirtschaft machen und morgen Nothilfe koordinieren:

*« Nous, on fait un effort de professionnalisation dans ce secteur de l'humanitaire-là, peut-être qu'au sein des gouvernants, il est trop souvent possible – [qu'on passe] de la DG agriculture à la DG budget et puis hop-là finir responsable d'une unité humanitaire ou à ECHO ou au gouvernement français. Ça, c'est aussi peut-être ce qui fait que globalement, on n'est pas suffisamment sur une coopération de qualité. »<sup>325</sup>*

Die harsche Kritik am mangelnden Kooperationsgeist der französischen Regierung wird offensichtlich auch von anderen NRO, und zwar in den Zentralen ebenso wie im Feld, geteilt. Viel zu oft gehe man in Koordinierungssitzungen, zu denen man um der Einladung willen eingeladen wurde oder um als Informant abgeschöpft zu werden, ohne dass man selbst Informationen bekäme. Diese flössen nur in eine Richtung:

*« Où finalement dans les sièges, les gens sortent de réunion à Paris en disant : 'C'était complètement inintéressant'. Parce que soit ils ont eu l'impression qu'on les invitait pour les inviter, pour montrer qu'il y avait une bonne coopération mais finalement, au fond, derrière il n'y a rien, ou alors parce que diplomatiquement – il y a aussi une barrière sur la diplomatie – c'est qu'on n'est pas prêt à donner de l'info. Alors nous, on va dire par exemple les conditions de sécurité, 'là il y a des combats, là il y a quelque chose, etc.', et derrière, l'info*

---

323 Interview 15SC, S. 179, Z: 22-40.

324 Interview 15SC, S. 180, Z: 5-12.

325 Interview 15SC, S. 180, Z: 12-19.

*va dans un sens mais elle ne va pas dans l'autre. Alors ça on va le faire une fois, deux fois, trois fois et puis la quatrième fois on ne va plus y aller.»<sup>326</sup>*

Zu dem kaum wahrnehmbarem positivem Verhältnis der Organisation zu den staatlichen Institutionen fügt sich der Umstand, dass auch Einfluss von Seiten der Regierung auf die eigene Politik und Aktivität so gut wie nicht empfunden wird. Zwar seien alle Organisationen, die in Frankreich Spendengelder für die Tsunami-Hilfe eingeworben haben, vom Rechnungshof überprüft worden. Diese staatliche Maßnahme wird aber eher als legitimationsfördernd auf Seiten der zivilgesellschaftlichen Politik angesehen, die von einer großen Öffentlichkeit über Spenden getragen wurde. Insofern handelt es sich hier eher um eine Stärkung der unabhängigen NRO-Struktur, da man auf dem Wege der Transparenz gegenüber der großen Öffentlichkeit und der daraus gewonnenen Legitimität aus dem Schatten staatlicher Außenpolitik heraustreten könne. Dieser Zugewinn an Legitimität wird aber nicht dadurch gestützt, dass auch die Qualität der Projekte einer staatlichen Evaluation unterzogen worden wäre. Insofern könnte sogar eine Kritik an mangelnder Einmischung unterstellt werden:

*« Par exemple toutes les ONG post-tsunami viennent d'être auditées par la Cour des Comptes française, qui a contrôlé, audité, vérifié la façon dont on travaille, nos projets. En ce sens-là, on peut considérer qu'on a obtenu une certaine légitimité puisqu'on nous a dit, 'ce que vous faites est conforme'. [...] En fait, les ONG françaises ont fait un appel à la générosité publique, pour répondre à la crise et en ce sens, la Cour des Comptes a vérifié que l'appel à la générosité publique ou l'utilisation des fonds qui en a été faite est conforme à cet appel à la générosité. [...] Ils ont juste regardé que les processus financiers qu'on a sont bons, que nos processus d'achat sont bons, que nos processus comptables sont bons. Est-ce que pour autant, il a été question de vérifier la pertinence de l'activité ? [...] On aurait pu faire quelque chose de complètement nul sur le terrain, mais que pour autant la Cour des Comptes nous dit, 'c'est très bien, vous êtes conformes' ».<sup>327</sup>*

So hält also die befragte Person also eine Einflussnahme nicht für gegeben. Im Gegenteil, man versuche selbst, Einfluss auf die staatliche Außenpolitik auszuüben. Ein Hebel bestünde lediglich, wenn es sich um große strategische Entscheidungen handle, die mit der Vergabe von Mitteln einherginge. Entschiede die französische Regierung, in einem Land besonders viel Geld in Hilfsmaßnahmen zu investieren oder in einem anderen Land keine weiteren Mittel zu bewilligen, habe das Auswirkungen.

*« Non je ne crois pas qu'on soit influencé. On essaie, nous, d'influencer la politique gouvernementale. De là à dire qu'on est influencé... Si, forcément, quand on se retrouve dans un pays soit sur une fin de crise, soit une crise oubliée, soit sur une crise qui dure, et où finalement il y a une fatigue des donateurs institutionnels, quand le gouvernement français dit, 'je*

<sup>326</sup> Interview 15SC, S. 180, Z: 24-32.

<sup>327</sup> Interview 15SC, S. 176, Z: 8-24.

*cesse de donner', ou 'non, cette année je n'ai pas de budget', forcément ça a un impact sur ce qu'on fait. Mais au sens plus politique, je ne crois pas. »<sup>328</sup>*

Als Staatsangehörige und französische Organisation sei man natürlich immer ein bisschen auf die diplomatischen Vertreter angewiesen. Kommt es, wie im besten Fall gewünscht, zu einem regen Austausch und zu einer guten Abstimmung mit der Regierungsseite, gebe es natürlich Einfluss, der aber eher positiv und auf Gegenseitigkeit beruhend empfunden wird.:

*« Oui, alors après, il y a influence et influence. Les ONG ont besoin du gouvernement ou de ses représentants, par exemple diplomatiques, parce qu'on est tous sur le même terrain, qu'on a des choses à s'apporter – parce que nous, on a une vision qui va être notamment en contexte de conflit, qui va être concrète sur le terrain, sur zone et que la représentation diplomatique va avoir des informations d'ordre politique, plus analytiques, des choses comme ça. Et là je pense qu'il y a vraiment un partage d'informations qui peut se faire. Et là, ça dépend des individus, ni plus ni moins. Et quand il se fait, il peut être vraiment intéressant. Et là il peut y avoir une... alors influence, je ne sais pas, mais il peut y avoir au moins un lien un petit peu... ça peut avoir un impact. Mais cet impact-là, il est intelligent, je pense. »<sup>329</sup>*

Die Frage nach der finanziellen Abhängigkeit stellt sich ohne Zweifel. Da die Geberstruktur relativ vielseitig ist, sollte auch das Gefühl der möglichen finanziellen Abhängigkeit nicht überbewertet werden, denn der Einfluss strategischer finanzieller Entscheidungen gelte erstens auch für andere, als die französische Regierung, und außerdem federe die Geberdiversität, die nach Möglichkeit immer weiter ausgebaut wird, die finanzielle Abhängigkeit etwas ab:

*« ECHO est le plus important bailleur de fonds, c'est sûr, pour nous. Derrière, il doit y avoir EuropAid, et ensuite – on est de plus en plus financé par les Britanniques – DFID, les Américains, pas mal aussi, OFDA, le gouvernement français, mais les fonds humanitaires français sont assez faibles. Le gouvernement répond à cela... transite par ECHO, mais en volume c'est assez faible. Et on essaie d'améliorer aussi le partenariat avec le privé : les entreprises, les agences de l'eau françaises, qui sont les agences de bassin, qui gèrent l'eau en France, on essaie de fidéliser. Ce n'est pas important en terme de volume mais pour nous c'est intéressant, parce que ça permet d'avoir aussi des cofinancements. [...] [Des projets financés par le secteur privé.] c'est arrivé sur le tsunami mais c'était des microprojets. C'est Yves Rocher par exemple qui va donner 10 000 euros pour faire un pilot project sur un secteur particulier, [...]. Mais c'était vraiment une petite somme, du micro. Et en l'occurrence, le micro permettait de tester une méthode qui nous a permis de faire un projet beaucoup plus large par la suite. On a été financé par la Croix-Rouge française aussi, à Sri Lanka. Et en Indonésie aussi je pense, ce qui est une nouveauté. On n'avait jamais été financé avant par la Croix-Rouge. »<sup>330</sup>*

Die zunehmende Diversität führe dazu, dass man sich seine Unabhängigkeit bewahren könne, indem man nicht alle „Angebote“ annehmen müsse. Abgelehnt wurden Anfragen zur Projektumsetzung der US-Regierung in Afghanistan und Irak im Nachgang der Invasionen. Die

---

328 Interview 15SC, S. 178, Z: 9-14.

329 Interview 15SC, S. 178, Z: 16-26.

330 Interview 15SC, S. 171, Z: 8-27.

Intervention von Solidarités nach dem Tsunami fand unter der Voraussetzung statt, dass mit sehr vielen Eigenmitteln gearbeitet werden konnte, was wünschenswert sei. Die Möglichkeiten, zum großen Teil mit Eigenmitteln zu arbeiten, müssten ausgebaut werden. Allerdings blieben Situationen, wie diese, bislang eher die Ausnahme:

*« Sur le Sri Lanka, ça doit être plus parce qu'on a reçu plus [de dons privés] que d'habitude, mais en général on est sur de l'ordre de 90 % d'institutionnel, 10 % de privé, d'habitude... peut-être 15 % de privé. L'objectif étant d'accroître, d'améliorer ce rapport-là. Alors de ce fait-là, la question de l'indépendance du non-gouvernemental se pose. Mais je peux répondre dans la mesure où on n'accepte pas tous les financements pour autant. On a refusé les financements américains en Irak et en Afghanistan aussi. [...] L'éthique qu'il y avait derrière, et la communication qui était faite autour de ça, l'utilisation politique, on va dire, ne nous convenait pas et on a décidé de ne pas aller plus loin, et de chercher d'autres financements institutionnels. »<sup>331</sup>*

Die fehlende Nähe zur französischen Regierung, die aus den bisherigen Ausführungen ersichtlich wurde, zeigt sich zunächst auch in der Antwort auf die Frage, welche Rolle sich die Organisation für die französische Außenpolitik zuschreibt. Spontan scheint die befragte Person keine besonders bedeutsame Rolle ausmachen zu können, erkennt dann aber, dass sie selbst von einer realpolitischen Grundannahme ausgegangen ist, die sie den Regierungsverantwortlichen und -beamten zuschreibt. Im Reflexionsprozess wird dann eine Rolle gefunden, die über das Instrumentelle hinausgeht und vordringlich darin besteht, als zivilgesellschaftlicher Akteur zivilgesellschaftliche Außenpolitik zu gestalten, die Öffentlichkeit und damit die Wähler auf Missstände aufmerksam zu machen, die, so darf man unterstellen, von Regierungsvertretern aufgrund der Priorität für nationale Interessen möglicherweise weniger laut angeprangert worden wären. Damit, so die abschließende Erkenntnis, könne man Tatsachen verändern, und das liege sogar im Interesse der politischen Institutionen:

*« Je ne pense pas [qu'il y est un rôle pour Solidarités dans la politique étrangère française]. Enfin, quoique... [...] Oui je le pense. [...] Elles jouent un rôle. [...] Non pas uniquement en tant qu'instrument. Je pense aussi dans le cadre de l'exercice de lobbying, dans le cadre de soumission de projet. Quand on soumet un projet, souvent, on met en lumière une situation. Quand on dit, attention, dans cette zone-là, de ce pays-là, on tire la sonnette d'alarme, parce que c'est la cata et qu'il faut faire quelque chose, parce que ce groupe politique-là est en train de prendre le dessus et il y a des violations des droits de l'homme et des choses comme ça, on témoigne d'une situation. Alors après c'est difficile à mesurer mais je pense qu'on peut faire changer la réalité. Est-ce qu'on la fait vraiment changer ? Là aussi, tout est question de point de vue. Les gens partisans de la politique réaliste diront que, non, les ONG ne sont pas des acteurs des relations internationales. Oui, je pense qu'il y a une tendance, et la tendance fait que, oui, a priori de plus en plus. Et je pense que les autorités ont intérêt à ça. »<sup>332</sup>*

331 Interview 15SC, S. 170-171, Z: 30-4.

332 Interview 15SC, S. 183-184, Z: 26-11.

### 6.1.3 Kritisch und selbstbewusst

Im vorangegangenen Abschnitt ist deutlich geworden, dass ein gewisses Spannungsverhältnis von Seiten der Organisation gegenüber den staatlichen Stellen vorherrscht. Die robuste Abgrenzung zu den staatlichen Stellen durch die Betonung des „*non-gouvernementale*“ und die auflehrende Kritik auch daran, dass man selbst als Profis der humanitären Hilfe von den staatlichen außenpolitischen Akteuren nicht gebührend Aufmerksamkeit und Respekt entgegen gebracht bekomme, ist bereits durchgeklungen. Die Kritik gegenüber staatlichen Akteuren richtet sich in ähnlicher Form auch gegen den Privatsektor, der in immer größerem Maße als Dienstleister der Auslandshilfe auftritt. Das aktuelle Kräfteverhältnis zwischen den verschiedenen staatlichen, nichtstaatlichen und internationalen Akteuren der Hilfe wird als vernünftig eingeschätzt, auch deshalb, weil der Nichtregierungs-Sektor ein unverzichtbarer Teil des Gefüges geworden sei. Dem Staat bzw. den Staaten wird die Erfüllung von internationalen hilfepolitischen Aufgaben abgefordert, womit unterschwellig auch Kritik an bisher mangelhafter Erfüllung geübt wird:

*« Oui [l'aide internationale] c'est une tâche étatique, mais pas seulement. J'ai dit tout à l'heure, j'ai parlé de service public de solidarité internationale. Et de ce fait-là, j'ai plus ou moins exclu le secteur privé. Moi personnellement, je ne crois pas aux entreprises de développement. Je sais que certains gouvernements, nord-américains par exemple, sous-traitent leur aide au développement à des development something incorporated. Personnellement j'ai encore du mal à y croire, je pense que oui, c'est une tâche publique, et finalement la diversité des opérateurs, tels que les Nations unies, le bilatéral ou les ONG est assez satisfaisante, dans la mesure où ça permet de travailler à différents niveaux sur différents types d'action. Ce que font les ONG, les nationaux ne peuvent pas le faire, et inversement. Ce que fait le gouvernement en bilatéral quand il envoie la coopération civile par exemple, la protection civile en France, les ONG ne peuvent pas le faire non plus. Donc il y a différents niveaux d'intervention. Finalement, je pense qu'il y a complémentarité. Mais oui je pense que c'est vraiment le devoir de l'Etat de financer et de continuer à financer. »<sup>333</sup>*

Die geäußerte Kritik und auch das selbstbewusste Auftreten der Organisation als unabhängiger Akteur führt auch dazu, dass man sich offensichtlich nicht in staatliche Programme und Strategien einbinden lässt. Eine Tatsache, die neben dem anti-etatistischen Selbstverständnis möglicherweise auch zu einem kleinen Teil auf das Einsatzspektrum der Organisation zurückzuführen ist, nämlich dass staatliche Strategien häufig längerfristiges Engagement erfordern und Solidarités eher im kurzfristigen Bereich arbeitet. Gerade im Schwerpunkt Wasserversorgung, der auch ein hilfepolitischer Schwerpunktbereich der internationalen Staatengemeinschaft ist, könnte es kongruente Zielstellungen geben. Das scheint aber mehr Zufall zu sein, als eine Orientierung der Organisation an staatlichen und zwischenstaatlichen Vorgaben. So sehr man die Ziele

---

333 Interview 15SC, S. 172, Z: 5-18.

inhaltlich für richtig hält und teilt und vielleicht auch stärker als strategische Komponente in die eigene Politik aufnehmen sollte, so sehr möchte man aber konkret sein in seiner Arbeit und einen Beitrag in messbaren Größen liefern, eher realistische Ziele je nach Einsatzort verfolgen, als die abstrakten Ziele, ähnlich der Politik, nur in Sonntagsreden hochzuhalten:

*« Là, je dois avouer que, jusque ici, [les Millenium Development Goals] c'était assez lointain. [...] Il faut dire ce qui est. Je pense qu'au niveau parisien, donc au niveau de nos sièges, la perspective est différente, et on essaie de plus en plus d'intégrer ça. Mais on va en prendre, enfin concrètement on va avoir le temps d'en prendre les données de calcul par exemple, les indicateurs, comment Solidarités contribue par an aux objectifs du Millenium en nombre de personnes qui ont accès à l'eau, améliorer leur accès à l'eau, accès à l'assainissement ou amélioration de l'accès à l'assainissement notamment, plutôt que des grands discours qu'on ne va pas chercher à intégrer dans notre outil de communication stratégique. On va plus essayer de rester dans le concret. [...] Non, c'est une référence. Et ça devrait l'être plus, je pense. [...] Ça va venir. Le souci, c'est que nous, on se rend bien compte aussi que quand on travaille par exemple sur l'eau, [...] il y a des régions du monde où les objectifs du Millenium de 2015 on les atteindra en 2074, donc faut bien dire que, ça aussi, c'est ce qui crée la distance. Nous, ça va être un indicateur qui nous permet de voir à quel point l'Afrique a des problèmes endémiques où il va falloir vraiment mettre les moyens et si on ne les met pas, les objectifs du Millenium vont partir en fumée très vite. Voilà, en ce sens-là, c'est un repère, ... »<sup>334</sup>*

So stehen also keine politischen oder hilfepolitischen Agenda im Vordergrund, sondern die Person, die bedürftig ist. Es besteht eine ethische Pflicht, ihr zu helfen. Außerdem sei man natürlich dem Geber verpflichtet, dessen Auftrag der Hilfeleistung man ja übernehme. Der institutionelle Auftraggeber wird aber mit dem Steuerzahler gleichgesetzt, so dass man hier unterstellen kann, dass das Auftragsverhältnis rein humanitär und unabhängig verstanden wird und nicht instrumentell zu Gunsten politischer Ziele:

*« C'est le bénéficiaire, clairement [envers qui je me sens responsable]. C'est le bénéficiaire et c'est une éthique morale, avant tout. C'est aussi, et de plus en plus, les donateurs, c'est-à-dire le donateur européen, le donateur français, le donateur des autres pays. Pourquoi ? Parce que derrière il y a l'argent du contribuable. Donc en ce sens-là, c'est important. »<sup>335</sup>*

Die befragte Person fühlt sich also keineswegs im Auftrag Frankreichs unterwegs, ganz im Gegensatz zu einer früheren Tätigkeit an der französischen Botschaft, wo sie sehr wohl den Eindruck hatte, für Frankreich zu arbeiten.<sup>336</sup> Insofern begründe sich auch die Legitimität nicht aufgrund eines rechtlichen Zustandes des Einsatzes, sondern sie messe sich lediglich an den Bedürfnissen der notleidenden Menschen.<sup>337</sup>

334 Interview 15SC, S. 174-175, Z: 39-15.

335 Interview 15SC, S. 175, Z: 22-25.

336 Vgl. Interview 15SC, S. 175, Z: 37-40.

337 Vgl. Interview 15SC, S. 176-177, Z: 42-5

Wie es schon im vorherigen Abschnitt anklang, steht der kritischen Haltung mit Blick auf die französische Regierung keine unkritische und verherrlichende Haltung zur NRO-Gemeinschaft gegenüber. Das Verhalten gerade nach der Tsunami-Katastrophe habe die Glaubwürdigkeit der zivilgesellschaftlichen Helfer nicht unbedingt gestärkt. Die immer professionellere Herangehensweise der etablierten Organisationen werde dazu führen, dass sich die kulturellen Differenzen zum staatlichen ebenso wie zum privaten Sektor verkleinern:

*« Je pense que, de façon générale, cette différence va sans doute s'atténuer. Non pas que les ONG vont perdre leur côté humaniste ou vont avoir un but lucratif, mais globalement, à partir du moment où on professionnalise le secteur de l'humanitaire, et c'est vraiment ce qui est en train de ce faire et c'est bien, les ONG s'inspirent véritablement de plus en plus des méthodes qui sont en place dans le secteur privé. En terme de gestion des ressources humaines, en terme d'outils, la gestion du cycle de projets, cadre logique, ce sont des outils privé à l'origine. [...] En termes de communication, on est amené à le faire de plus en plus, au même titre qu'une entreprise privée, pour des raisons différentes. [...] Les similitudes vont sans doute exister de plus en plus. Moi en tant que manager d'une équipe, effectivement, la façon dont je gère mon équipe, elle est différente parce qu'elle est peut-être plus humaine, parce qu'on travaille dans un contexte différent, parce que les gens bossent douze heures par jours ou quinze heures par jour alors qu'ils sont mal payés, mais finalement, les techniques d'évaluation, de gestion, de management, elles sont aussi proches du privé. [...] Ensuite, il faut conserver une veille, il faut être très attentif, très vigilants à ne pas perdre ce qui a fait la raison d'être un petit peu depuis les origines de la Croix-Rouge notamment, les principes fondamentaux, que ce soit la neutralité, les questions de l'humanisme, il faut vraiment veiller à ce que ce soit maintenu, parce que ce sont les garants du fait que ce qu'on fait sur le terrain sera bien. »<sup>338</sup>*

Bei der immer größeren Annäherung, vor allem an die Methoden der Privatwirtschaft, die zum Teil von den institutionellen Gebern gefordert werde, dürfe die NRO-Gemeinschaft ihre humanitären Prinzipien nicht aus den Augen verlieren. Es bestünde die Gefahr, dass Zahlen als Ergebnisse eine übertriebene Bedeutung bekämen. Würde man sich dieser Logik unterwerfen, wäre das das Ende des humanitären Berufes:

*« Si la connaissance technique est indispensable, l'approche humanitaire au sens large et de principe est aussi essentielle. Sinon on va faire du chiffre, et c'est le risque de certains bailleurs de fonds. Quand on fait des ratios, coût par bénéficiaire – c'est ce que font certains bailleurs de fonds, même les plus importants – il y a un risque à faire ça. Parce qu'en fait on a une approche qui est sur le résultat quantitatif et pas sur le résultat qualitatif. Moi je peux faire des projets où mon puits ne va pas être cher, c'est sûr, mais il n'y aura personne pour l'utiliser, il sera contaminé, il aura une durée de vie absolument minimale et l'impact ne sera pas bon et l'image qu'aura donné à la fois l'intervenant, c'est-à-dire l'ONG, et le bailleur, ne sera pas bonne non plus. Et nous, on se bat là-dessus. [...] Et là, on constate tous un positionnement de plus en plus fort de la section budgétaire, enfin financière d'ECHO et où finalement on n'en vient plus qu'à discuter de questions d'argent et de ratio entre l'opérationnel et la structure. [...] Si ça continue, ça va..., on peut faire du chiffre, ça, il n'y a pas de problème. Mais si on fait du chiffre, je change de boulot, quoi. »<sup>339</sup>*

---

338 Interview 15SC, S. 173-174, Z: 36-18.

339 Interview 15SC, S. 174, Z: 19-36.



Die rigiden Budgetvorgaben der Geber, die das Arbeiten der Organisationen nach eigenen Vorstellungen in Frage stelle, können zudem auch als weitere Kritikpunkte an den institutionellen Gebern, also der staatlichen Ebene, interpretiert werden. Die Kritik richtet sich in einem anderen Punkt aber auch ausschließlich an die Helfergemeinschaft und fordert eine kritische Auseinandersetzung mit ihrer Aufgabe und ihrer Daseinsberechtigung. Dieses hat mit der problematischen und bisweilen explosiven politischen Lage zu tun, die in Sri Lanka während der Wiederaufbauphase herrschte und bei der „die NRO“ im wahrsten Sinne des Wortes, und auch nicht immer ganz grundlos, zwischen die Fronten gerieten. Die Helfer müssten, weil sie in großer Masse aufträten und wirklich Einfluss auf die örtlichen politischen und gesellschaftlichen Gegebenheiten hätten, eine Politik entwickeln. Diese müsse sich die Frage der kulturellen Angemessenheit von Hilfe stellen, und diese müsse auch eine Kommunikation beinhalten, die der begünstigten Gesellschaft die Tätigkeit der Hilfsorganisationen erklärte:

*« Quand une ONG se fait saccager ses bureaux il y a trois jours par des moines bouddhistes qui arrivent à 50 personnes pour tout casser, y a un problème. Et ça, ça nous demande à nous, je pense, une remise en question. On est passé d'un humanitaire 'sac de riz', où on passe à la frontière avec ou sans légitimité : typiquement les médecins français, les French doctors, qui passent la frontière du Tchad sans autorisation du gouvernement. Ça c'était vrai il y a 25 ans. Maintenant, on n'est plus là. Il y a une réelle transition sur laquelle il faut se poser. Ça induit de communiquer, mais ce n'est pas notre premier boulot. Les gens qui viennent travailler avec moi, ils sont là pour bosser opérationnellement, techniquement parlant ou sur le rapport individuel ou communautaire. On n'est pas là pour communiquer. Un rapport annuel, il y a cinq ans, je suis sûre qu'il n'y en avait absolument jamais chez Solidarités. Et que maintenant c'est quelque chose qu'on est obligé de faire pour expliquer ce qu'on fait. Et puis en plus ensuite, il y a la donnée culturelle, qui fait que la charité, au sens large, au sens où on l'entend en Europe, qui est à l'origine de cette idée d'action humanitaire, elle est pas la seule mais elle ne se conçoit pas de la même façon sous toutes les latitudes, quoi. Et que c'est aussi à nous d'expliquer ce qu'on fait, ce que c'est que la neutralité, ce que c'est que le respect des cultures, ce que c'est que le capacity-building, des données qui sont évidentes pour nous mais qui le sont pas forcément pour les gens. »<sup>340</sup>*

Um dem Ziel einer eigenen Politik der NRO näherzukommen, versuche sich die Gemeinschaft zu organisieren, unabhängig von den Regierungen ihrer Herkunftsländer zu koordinieren und so als mehr und mehr eigenständiger Akteur aufzutreten. Die europäischen Netzwerke, wie „Voice“ oder „Equa“, als darüber hinaus gehende Organisation zeigten das. Es sei notwendig, über solche Dachorganisationen Lobbyarbeit und *advocacy* auszuüben, um zu einer Politik zu kommen, die die überaus heterogene Gemeinschaft stärke.<sup>341</sup>

Die Ausführungen der befragten Person lassen darauf schließen, dass die Organisation sehr eng mit den Prinzipien und der Philosophie, vor allem der französischen humanitären NRO-Tra-

<sup>340</sup> Interview 15SC, S. 177-178, Z: 26-1.

<sup>341</sup> Vgl. Interview 15SC, S. 182-183, Z: 39-9.

dition verbunden ist. Der Geist der Organisation befinde sich in der Bewegung des „*sans-frontièrisme*“, der das internationale humanitäre Engagement aus der Rot-Kreuz-Bewegung mit der politischen Einmischung zu Gunsten der Benachteiligten und der Opfer verbindet.

Bei der befragten Person selbst scheint es sich um jemanden zu handeln, der selbst schon die beschriebene strukturelle Anpassung der humanitären Hilfe weg vom „barfüßigen Gutmenschen“ hin zum „professionellen Karriere-Helfer“ vollzogen hat. Im bisherigen Lebensweg verbinden sich Tätigkeiten im Sektor der humanitären Hilfe in der französischen und europäischen Verwaltung ebenso wie bei VN-Organisationen. Der Durchgang im Nichtregierungs-Sektor ist insofern wohl weniger auf eine ideologische Grundhaltung zurückzuführen, als auf eine Notwendigkeit, um Erfahrungen für den weiteren Weg zu sammeln:

*« [Je travaille pour Solidarité] parce que j'avais envie de travailler pour une ONG depuis longtemps. On m'avait dit il y a trois ans : 'vous n'avez pas assez d'expérience de terrain', alors j'ai eu ce poste en ambassade en tant que chargée des affaires humanitaires. Je me suis dit, l'expérience de terrain, je me la ferai toute seule. Et finalement, j'ai vu les ONG françaises et internationales, mais surtout françaises, arriver à Sri Lanka, à Colombo et sur le terrain après le tsunami, et j'ai vu assez vite lesquelles travaillaient bien, travaillaient moins bien. Et Solidarités fait partie de celles, parce qu'il y en a plusieurs évidemment, desquelles j'avais une bonne image, et c'est vrai que j'avais envie de travailler pour elle en fait. »<sup>342</sup>*

---

342 Interview 15SC, S. 169, Z: 13-21.

## 6.1.4 Typologische Zuordnung<sup>343</sup>

Vektor 1: Bindung zwischen der Organisation und dem Herkunftsstaat

Auswertungskategorien	Ausprägungen		
	stark (1)	mittel (2)	schwach (3)
Nationale Identifikation mit dem Herkunftsland	X		
Wahrnehmung eines positiven Verhältnisses zu heimatstaatlichen Institutionen			X
Empfundener Einfluss staatlicher Institutionen auf die eigene Organisation			X
Wahrgenommene finanzielle Abhängigkeit vom Herkunftsland		X	
Bewusstsein einer Rolle für die Außenpolitik des Herkunftslandes		X	

Vektor 2: Organisationales Selbstverständnis in Distanz zum Herkunftsstaat

Auswertungskategorien	Ausprägungen		
	stark (3)	mittel (2)	schwach (1)
Abgrenzung zu staatlichen Institutionen, gegebenenfalls mit Kritik an diesen	X		
Unabhängigkeit von staatlicher Entwicklungsarbeit, Auftrag rein moralisch-humanitär	X		
Zugeschriebene Bedeutung der NRO-Gemeinschaft		X	
Prägung der Mitarbeiter durch den NRO-Gedanken		X	
Betonung der zivilgesellschaftlichen NRO-Philosophie durch die Organisation	X		

Vertikale Differenzierung: Grad der Internationalität

	stark (3)	mittel (2)	schwach (1)
Einbindung in internationales Netzwerk			X
Beschäftigung von entsandtem Personal aus verschiedenen Ländern, ggf. unter Nutzung einer Verkehrssprache?			X
Finanzierung durch internationale Geldgeber?		X	

Tabelle 13: Solidarités – Auswertung

<sup>343</sup> Die typologische Zuordnung erfolgt als strukturierte Interpretation der Interviews und folgt den Auswertungskategorien des Codierleitfadens, der in Kapitel 2.7 detailliert dargestellt wird.

## 6.2 Caritas Italiana

### 6.2.1 Ein universales Hilfenetzwerk

Hilfe und Solidarität findet sich in den Grundlagen fast aller Religionen in der einen oder anderen Form verankert. Das gilt auch für die christlichen Kirchen in Europa. Seit je her war die Mildtätigkeit und das Mitgefühl im Sinne der Nächstenliebe eine Aufgabe der Kirche, basierend auf dem Alten und Neuen Testament. In dieser Tradition steht das Organisationsnetzwerk Caritas, das seinen Ursprung in dem 1897 gegründeten Caritasverband für das katholische Deutschland hat. In den folgenden Jahren entstanden weitere nationale Caritas-Organisationen. Caritas Italiana entstand 1971. Alle 162 heute existierenden nationalen Caritas-Organisationen stehen unter dem Dach von Caritas internationalis, das 1951 als Konföderation der damals 13 nationalen Organisationen gegründet wurde und seinen Sitz beim Vatikan in Rom hat. Caritas internationalis hat Beobachterstatus bei den VN. Caritas Italiana arbeitet in Sri Lanka gemeinsam mit den Caritas-Organisationen aus Deutschland, Frankreich und den USA zusammen.<sup>344</sup>

Insofern stehen Organisationskultur und die Ziele der Hilfepolitik in unmittelbarem Zusammenhang mit der katholischen Kirche. Das soziale, das caritative Engagement der Organisation wird auch von der Motivation getragen, auf diesem Wege die christliche Religion in die Welt zu tragen. Und dennoch scheint es nicht in erster Linie um Missionstätigkeit zu gehen. Auf der Ebene derjenigen, die konkret Projekte implementieren, herrscht ein modernes Bild der Entwicklungsarbeit vor, das nicht immer mit dem herkömmlichen kirchlichen Wohltätigkeitsgedanken einherzugehen scheint:

*“It's pretty simple because we are really related to the Church, you know. Actually Caritas is like the social arm of the Church. [...] Therefore the objective is to spread the values of Christianity through the testimony of Caritas, charity basically. And what we try to do is to switch from charity which sometimes really has a negative meaning, rather an assistant than a sustainable development, [...] to a new meaning which is social sustainable development. This is the way I say it personally. Officially the Church has a pretty clear structure and a pretty clear objective which is the one of spreading the word of the gospel and so on. At the highest level. But then, when it comes down to the practical work, when you break it down, the mission, I would say, of the organisation is to promote the Christian values through an active participation in the social society and the civil society as well.”<sup>345</sup>*

---

344 Die im einleitenden Teil des Kapitels über die Organisation verwendeten Fakten entstammen der Selbstdarstellung im Internet unter [www.caritas.it](http://www.caritas.it)

345 Interview 11CD, S. 119-120, Z: 29-7.

Das Caritas-Netzwerk erreichte Sri Lanka wenige Tage, nachdem sich die Katastrophe ereignet hatte; denn Caritas-Sri Lanka hatte die Schwesterorganisationen um Unterstützung ersucht. Dazu wurde ein ERT, ein *emergency response team*, entsandt, das eine erste Einschätzung der Lage vornahm und den grundlegenden Bedarf ermittelte. Anschließend wurde ein Prozess in Gang gebracht, der SOA, *special operation on appeal*, heißt und über den Spendenmittel eingeworben werden. Anschließend wurde das Personal der verschiedenen nationalen Caritas-Organisationen in die betroffenen Länder geschickt.<sup>346</sup> Außerhalb von akuten Notlagen liegen die Schwerpunkte der Interventionen in langfristigen Projekten in Afrika und Lateinamerika. Asien ist aus zwei Gründen in der jüngeren Vergangenheit ins Blickfeld der Organisation gelangt. Zum einen konnten im Tsunami-Kontext enorme Spendenmittel mobilisiert werden, die eine langfristige Perspektive der Projekte verlangte, um sie sinnvoll einzusetzen. Zum anderen scheint dem gesteigerten Interesse an Asien auch ein strategisches kirchenpolitisches Kalkül zugrunde zu liegen, nämlich dass auf dem bevölkerungsreichsten und stark wachsenden Kontinent Kirchenanhänger gehalten und gewonnen werden sollen:

*“The mandate of Caritas Internationalis regarding their interventions in developing countries is connected and related to emergencies particularly. And then of course in Africa and South America we do have some development programmes running in the long term. Now, at the moment, in this continuous moment, I would say that Asia is a priority. For two reasons I would say, first one, the tsunami that brought a lot of funds and money to this area of the world. And also because being the Church and being a minority in the continent which has the highest population and it is also developing and growing faster than anybody else, you can understand that the Church has some interest in maintaining the people who are already in the structure. And if China also is coming in with the clandestine Christianity coming out of the closet finally, maybe it's wider approach in this sense.”<sup>347</sup>*

Schaut man sich die operative Wirklichkeit der Organisation an, kann man kaum einen Unterschied zu nicht-konfessionell gebundenen Organisationen feststellen. Auch Caritas Italiana war in erster Linie in den Bereichen Nothilfe, Hausbau, Wiederaufbau von Existenzen und Erwerbsmöglichkeiten sowie Gemeindeentwicklung aktiv. Dafür wurden rund 8,5 Millionen Euro umgesetzt. In der Methode schreibt man sich bei der Organisation allerdings zu, sich stärker als andere an den Bedürfnissen und Zielen der lokalen Bevölkerung zu orientieren. Der eigene Ansatz basiere stärker auf Entscheidungen der Partner. Internationale Caritas-Mitarbeiter agierten nur als Berater der nationalen Caritas vor Ort. Als direkter Arm der Kirche könne man sich außerdem auf eine bestehende gute Infrastruktur stützen und würde weniger als Fremdkörper

<sup>346</sup> Vgl. Interview 11CD, S. 119, Z: 11-17.

<sup>347</sup> Interview 11CD, S. 121, Z: 17-27.

angesehen werden, sondern eine besondere Wahrnehmung bei den Begünstigten genießen. Daher hätten die Caritas-Projekte auch größere Nachhaltigkeit, als die anderer Organisationen:

*“I think that we have a special attention to the local partner. In fact when we come down for example to Sri Lanka we do not work as an independent agency, but we work as a team of advisers to the local partner, to a structure which is already existing here, which has the same organisational culture of the one we come from in Italy or in Europe or wherever we come from. Because they are both part of an expression of the bishop conference [...] they represent the social arm of the Church. So I think modestly my experience is different, among other organisations here, that maybe we have the tendency to just advise the local partner and they take the decision. So, this to me, and also the fact that you come to advise an already existing structure can assure a certain degree of sustainability compared to others who come down here. They do the relief work and then they go. Because what we try to do is to coming to countries such as Sri Lanka because of the emergency but then we try to have an exit strategy which is sustainable and ensures capacity building for the organisation we come to advise and then to go on with the programme for more than two or three years.”<sup>348</sup>*

Caritas Italiana selbst ist, so wird gesagt, ebenfalls ein Netzwerk das sich auf Unterorganisationen in jeder Diözese Italiens stützt. Diesen kommt in der ersten Phase einer Notlage eine große Bedeutung zu, denn sie erlauben es vor allem, große Summen an Spenden jenseits von aufwändigen Werbekampagnen zu mobilisieren. Die dezentralen Strukturen sind in erster Linie mit nationalen und lokalen sozialen Aufgaben befasst:

*“All the donations come from the periferical structure of Caritas which is another Caritas. For example, there is Caritas Italiana which is the main basis. Then each city has it's own Caritas, like Caritas Milan, Caritas Rome, Caritas Naples. Then, each small town can even have a Caritas. Maybe we have to make a distinction between the international department of Caritas Italiana and the national one. When it comes to the national one, then they are really involved in working with the elderly, the disabled, the homeless and the migrants, you know, this kind of phenomenon and they work in a pretty wide circuit within the country.”<sup>349</sup>*

Die internationale Hilfe ist prinzipiell Aufgabe der nationalen Struktur Caritas Italiana. Die gesammelten Spenden werden dorthin abgeführt. Caritas Italiana habe vor allem auch deshalb die Möglichkeit, große Summen an Spenden zu mobilisieren, weil die Katholische Kirche im Gegensatz zu anderen zivilgesellschaftlichen oder staatlichen Organisationen eine besonders hohe Glaubwürdigkeit genieße:

*“When it comes to international development and cooperation, they collect the money only and they are forced to give all the money to Caritas Italiana which is the main body. And all these donations come from the people at the parish level. Or let's say some local associations do not have the know how or the possibility of going abroad themselves, they just collected the money and give it to Caritas. In Italy the catholic Church is still so strong that to some extend can still assure a certain degree of reliability and viability. So the people have the tendency to give the money to the Church rather than to other organisations which they might don't know even if it's maybe working all right. This is the main difference. [...] I think*

---

348 Interview 11CD, S. 129, Z: 11-25.

349 Interview 11CD, S. 128, Z: 21-28.

*that Caritas Germany gets most of its funding even if not exclusively by the government. [...] We do not receive any money from the government.*<sup>350</sup>

## 6.2.2 Durchführungorganisation der Kirche

Wie stark Caritas Italiana mit dem italienischen Staat verbunden ist, soll in diesem Unterkapitel gefragt werden. Schaut man sich zunächst die Organisation unter der Fragestellung an, wie stark sie sich mit dem Herkunftsland identifiziert, fallen zwei Gesichtspunkte auf: zum einen entspricht ein relativ hoher Identifikationsgrad den Beobachtungen, die auch an anderer Stelle bezüglich italienischer Akteure festzustellen war; zum anderen liefert das weite internationale Organisationsnetz eine internationalistische, transnational geprägte Zusatzidentifikation.

Die Organisation sei eindeutig italienisch, es arbeiteten vornehmlich Italiener dort, und die Zentrale sei eben in Rom.<sup>351</sup> Bei der befragten Person der Organisation Caritas Italiana ist eine weitere Erklärung für die nationale Identifikation, die mit wenig Pathos vertreten wird, besonders interessant. Sie ergebe sich aus der Tatsache, dass man auch gegen Vorurteile zu kämpfen habe, denen man gerade als Italiener in der internationalen Gemeinschaft, besonders in der stark internationalisierten NRO-Gemeinschaft, begegne. Man strenge sich bei seiner Tätigkeit auch deshalb so an, um einer besonderen Verantwortung gerecht zu werden, die darin bestünde, zu zeigen, dass man als Italiener nicht nur nach Feierabend ein netter Kerl sei, sondern auch systematisch Dinge erledigen könne:

*“The country, it's more like, especially as an Italian, where sometimes at work you have to fight against the stereotypes and the prejudices the people have, [...] even regarding the English language, sometimes Italians do not speak it properly so you really have to fight your way having the recognition. So I think it's rather a responsibility of showing that not all the Italians are just kidding around and really nice guys after work and then when it comes to work, yes, they do have some ideas, but they don't know how to standardise and systematise it and getting things done. So it's rather sometimes a struggle against this and to show and this is really also a strong motivation when you are in an international community, to show that you do not represent the stereotype of your country, but you, just like anybody else, want to share what's going on, rather than [to be judged by] where you come from.”*<sup>352</sup>

Ähnlich wie bei anderen Organisationen mit starkem internationalen Netzwerk wirkt dieses auch bei Caritas identifikationsstiftend. Verstärkend kommt hier sicherlich noch die Komponente hinzu, dass es sich um ein Organisationsnetzwerk mit unmittelbarem Bezug zur katholischen Kirche handelt:

350 Interview 11CD, S. 128, Z: 28-40.

351 Vgl. Interview 11CD, S. 131, Z: 1-10.

352 Interview 11CD, S. 126, Z: 17-28.

*“Caritas Italy, I think we have a Spanish [colleague]. But anyhow, the venue is in Rome, we are like part of Caritas Italiana which is like the social arm of the Italian bishop conference. That's why it makes it Italian. We are Italian, but part of an international network, and I work with Italians, Germans, French, Americans, English, Irish.”<sup>353</sup>*

Die starke Bindung an die katholische Kirche führt gerade bei der italienischen Caritas dazu, dass eine Einflussnahme durch den italienischen Staat so gut wie nicht wahrgenommen wird. Lediglich als italienischer Staatsbürger habe man mit der Botschaft zu tun. Politisch sei man unabhängig, bis auf den Aspekt, dass in Italien selbst Kirche und Staat ein äußerst enges Verhältnis pflegten. Daher darf man unterstellen, dass gemäßigt positive Beziehungen von Caritas Italiana zu heimatstaatlichen Institutionen bestehen. Die kirchlich-staatlichen Verquickungen reichten aber nicht bis in die Auslandshilfe:

*„We just have like relation as citizen to the Italian Embassy and cooperation, let's say. We're not financed by them, we do not report to them. We do work together maybe regarding only the technical aspect of things, not regarding the reporting or anything like that. The government, if you come to the internal national Italian politics, sometimes there is some mixing between the Church structure and the politics, you know. Especially regarding values or marriages or the way a family should be, in that way and so on. But they do not come up to the development work.”<sup>354</sup>*

Von Seiten des Staates gebe es also keine Einflussnahme. Die Kirche allerdings, der Vatikan, nehme von Seiten der Institutionen am stärksten Einfluss auf Caritas internationalis:

*“The influence we have is from the Church. Caritas Italy is a national structure but Caritas Internationalis is an international structure which is located inside Vatican City. So I would say that compared to any other influence, the influence of the Vatican is the most powerful.”<sup>355</sup>*

Insofern empfindet man auch keine finanzielle Abhängigkeit von Italien. Der besonders große Stellenwert der katholischen Kirche in Italien hat eher zur Folge, dass Caritas Italiana direkt dem Vatikan untersteht. Anders als die Dachorganisation hat die nationale Organisation operative Fähigkeiten, die einen anderen Aktionsradius ermöglichen. Von einer staatlichen Hilfsorganisation des Vatikans zu sprechen, sei aber aufgrund des universalen Konzeptes der Kirche nicht möglich.<sup>356</sup>

Die schon angesprochene Möglichkeit von Caritas, quasi exklusiv Spenden in der Bevölkerung für humanitäre Hilfe generieren zu können, unterstreicht das Gefühl, finanziell nicht auf staatliche Geber angewiesen zu sein. Im Rahmen der Tsunami-Hilfe seien ausschließlich Spenden verwendet worden. In anderen Situationen sei eine institutionelle Förderung durch ECHO

---

353 Interview 11CD, S. 131, Z: 6-9.

354 Interview 11CD, S. 127, Z: 22-28.

355 Interview 11CD, S. 127, Z: 10-13.

356 Vgl. Interview 11CD, S. 127, Z: 16-19.



oder das Außenministerium schon einmal vorgekommen, hätten sich aber auf komplementäre Maßnahmen beschränkt.<sup>357</sup> Die Frage der finanziellen Unabhängigkeit stellt sicherlich auch im Vergleich zur internationalen Abteilung z.B. des Deutschen Caritas Verbandes ein Differenzierungsmerkmal dar, da dieser seine Mittel zum größten Teil aus staatlichen Zuwendungen bezieht.

358

Als Institution der Kirche scheint Caritas Italiana für Italiens Außenpolitik keine bedeutende Rolle wahrzunehmen. Andere Organisationen dagegen, die eher aus staatlichen Mitteln finanziert werden, hätten in gewisser Hinsicht die Funktion eines außenpolitischen Instruments:

*“No. We don't influence to any extent the Italian foreign policy. [...] Sometimes as an instrument, because sometimes the organisations are financed by the government funding, even if it's not in Italy, it is in locum, here, they can be seen as an instrument to that extend, as implementers for the funding of the government, if the government is helping that particular country for political reasons. To this extent they are part of the foreign policy.”<sup>359</sup>*

### 6.2.3 Verankert in der Zivilgesellschaft

Die Untersuchung der verbindenden Elemente zwischen der Organisation und den staatlichen Strukturen Italiens hat gezeigt, dass kaum von einem nahen Verhältnis ausgegangen werden kann. In diesem Abschnitt geht es darum zu sehen, wie stark die Organisation in der Zivilgesellschaft verankert ist und wie deutlich trennende Elemente zutage treten.

Geht man der Frage nach, ob Caritas Italiana sich in besonderem Maße von der italienischen Staatlichkeit abgrenzt, kommt man zu keinem eindeutigen Ergebnis. Auf der einen Seite wird dem Staat die entscheidende Rolle bei der Koordinierung und der Durchführung der Auslandshilfe beigemessen; denn es sei der Staat, der die Menschen repräsentiere, und da die Menschen das natürliche Bedürfnis hätten, etwas abzugeben und zu helfen, müsse der Staat auch dieses Bedürfnis bedienen. Zivilgesellschaft sei zwar in der Lage, Spenden zu sammeln, effektive Hilfe benötige aber Koordination. Auf der anderen Seite missbrauche der Staat die Hilfeleistungen allzu oft, um politische und wirtschaftliche Interessen zu verfolgen.

*“Yes I think [foreign aid is a governmental task]. Because the governments are representing the people. And the people anyhow have the desire to give something. This is I think normal, human and everybody wants to do it, especially in countries rich like ours in the European Union. Sometimes the people, they collect the money themselves, they do it privately, but there is no one who is coordinating this. So this is one point in favour of the government being an actor in collecting this money and doing the development. [...] But, another thing to*

357 Vgl. Interview 11CD, S. 127-128, Z: 29-6.

358 Vgl. Interview 11CD, S. 128, Z: 35-40.

359 Interview 11CD, S. 131, Z: 11-20.

*be added to this comment is that sometimes the aides provided by the government are too much driven by the political agenda, you know, an economic agenda as well. So, you see European Union going the way to their former colonies, especially in Africa, or to go to the countries where you have a strong economic relationship, for example. And therefore they use of the money of this part of the budget to do something that is more political rather than really exchange knowledge and prospective as maybe it happens in the civil society, NGO from NGO.*<sup>360</sup>

Auch wenn es manchmal vorkommen könne, dass wirtschaftliche und politische Verbindungen der Hilfe in ihrer Wirkung zuträglich seien und auch politische Konditionalitäten der Effektivität der Hilfsleistung wegen ein richtiges Mittel sein könnten, hält man es doch für falsch, dass Hilfe mit politischen und wirtschaftlichen Interessen verbunden würde.<sup>361</sup>

In ihrer Politik scheint die Caritas sich kaum an staatlichen noch internationalen Vorgaben zu orientieren. Die Millenniumsziele beispielsweise seien zwar als politische Agenda begrüßenswert, man versuche aber eher im konkreten Bereich, länder- und menschengespezifisch, zu agieren. In Phasen, in denen es nicht so gut laufe, könnte man auch darauf schauen und sich das große Ziel in Erinnerung rufen. Im Endeffekt hätten sie aber ihre größte Bedeutung darin, der internationalen (Staaten-)Gemeinschaft als Gradmesser des Scheiterns zu dienen:

*“To me [the Millennium development goals] are totally unrealistic. But they do have a meaning. Because sometimes when you do this kind of work, you really don't see where you are going. You don't have like a specific target. You can not just say I'm going to alleviate poverty. But setting these targets, like 2015 at least they can give you a degree of the failure, right? [...] But though I don't think that we should base our agenda on this point. [...] Caritas of course as an international network I think agrees with the MDGs. [...] The role of Caritas shouldn't be..., should be of alleviating the poverty but should be aware the people of what is going on in their country and what they can do in order to improve their life. It's not to that great extent, but to a small level with the grass root people. Because we have beneficiaries who really even don't know what's going on because they are afraid of going out of the house and they do not have any social interaction between each other. So I think we should really put the target down to this level in order to be effective, to the extend of the work of Caritas. When it comes to the extend of the international community, the utility of the goals are just to measure the failure. I would define it this way.*<sup>362</sup>

Und so stehen die einzelnen Begünstigten der Hilfsaktionen im Fokus der Organisation. In zweiter Linie versucht man mit der Arbeit diejenigen zufriedenzustellen, die die Organisation mit ihrer Spende beauftragt haben. Allerdings scheint sich das ernst gemeinte Interesse an der Hilfetätigkeit bei den allermeisten in der Heimat in engen Grenzen zu halten, und mit Nachfragen zur Tätigkeit und zu Spenden gingen manches Mal unterschwellige Misstrauensbekundungen einher:

*“I would think the beneficiaries [are our first responsibility]. Yeah. Also the people who donated the money. You don't see them, it's really difficult to feel responsible for someone*

---

360 Interview 11CD, S. 123, Z: 5-23.

361 Interview 11CD, S. 124, Z: 17-39.

362 Interview 11CD, S. 125, Z: 1-22.

*you don't see. But you see the beneficiary every day, so using the money and the resources you have in a good way, in an effective way, in an efficient way is going to produce some results for them rather than for the people who gave the money. [...] Of course you have a certain responsibility towards the people who donated the money. Because also when we go back to our countries a lot of people ask us about what is going on and how we use the money, but the feeling of distrust sometimes accompanies the donation and everything. Sometimes it gives you the feeling of not really answering to the people because they are not going to understand. Sometimes you simplify the concept just like talking to a five years old, just not to have so many questions about for example 'what do you exactly do' [...] and you go like 'you know, we are rebuilding houses and we give some small loans to the people' and this is all you say. You don't comment any further, it's pointless, unless you find somebody who is really interested in this so that you can have an interesting conversation, but otherwise, when you talk to the, let's say, general public, this is the vocabulary that you can use. And for this reason I do feel responsible for them but compared to the responsibility that I have towards the people you are working with, no?'<sup>363</sup>*

Bevor der Blick auf die Frage gerichtet werden kann, welche Einschätzung über die NRO-Gemeinschaft bei Caritas Italiana vorherrscht, richtet sich die Aufmerksamkeit auf die Selbstverortung der Organisation innerhalb dieser Gemeinschaft. Dabei fällt auf, dass sich Caritas, ähnlich wie THW, GTZ, Rotes Kreuz und auch Etimos, nicht als NRO bezeichnet, auch formal nicht als NRO im Gastland arbeitet, sondern ihre Arbeitsgrundlage in Sri Lanka in der Beratung der lokalen Schwesterorganisation liegt, die wiederum durch einen Parlamentsakt legitimiert ist. Auf den zweiten Blick wird dann deutlich, dass auch Caritas von anderen Akteuren ihrer Umwelt als NRO wahrgenommen wird und selbst aufgrund der Sprache, ihres faktischen Mandats und Tätigkeitsfeldes und ihres Habitus, einer solchen gleich kommt:

*"No.[Caritas is not an NGO] That's interesting because we are registered with an act of parliament in Sri Lanka, Caritas Sri Lanka and as I said, we come down advising from you can say a twin organisation. It's almost like a bilateral organisation, even if it is within a network, you know. Even better than bilateral, it's like the UN system. The UN system has a secretariat of the countries and they come down when ever one of the members needs them. They should. So, this is more or less the way we work. Being a network we are not an NGO, we are not registered as NGO, but we just come advising the twin organisation in this country. [...] Even if they do something that is within the NGO mandate, because we are part of the civil society, but as an expression of the Church, anyhow. We are not under the direct control of the Church, but have the expression of it."<sup>364</sup>*

Die besondere Stellung der Organisation durch das Netzwerk und den lokal verankerten Partner in Form der Schwesterorganisation scheint aber nicht dazu zu führen, dass man sich nicht in enger Gemeinschaft und in engem Kontakt mit den „anderen“ NRO befindet. Auch die Tatsache, dass das Verhältnis zu diesen zum Teil durch Konkurrenz gekennzeichnet ist, lässt die Interpretation zu, dass Caritas fester Bestandteil der NRO Gemeinschaft ist. Die Mitarbeiter der Organisation müssten natürlich mit den christlichen und gewissen kirchlichen Grundüberzeugungen

363 Interview 11CD, S. 125-126, Z: 31-4.

364 Interview 11CD, S. 121, Z: 29-40.

übereinstimmen, im Endeffekt sei die Gesteshaltung der Mitarbeiter von Caritas dieselbe, wie bei anderen Organisationen. Man mache den Job, weil man ihn machen möchte:

*“Caritas Italy makes the clear point that, even not officially, that the people should have a certain degree of familiarity with the Church. Some other Caritas don't consider such a requirement as something mandatory. And therefore for example the colleagues from Germany or from France may have a Muslim working with them like Caritas France. So, the mindset, I think is the same one than any other organisation. Because the people who want to do this kind of job, this is my personal opinion though, [...] they have this ideal thinking of coming down to Help the others, or it's people who really want to have a career in here. So you can find any of this even in the Caritas structure.”<sup>365</sup>*

Gleichzeitig lassen sich daraus Schlüsse über die Einschätzung der Rolle der NRO-Gemeinschaft ziehen, nämlich, dass diese in mancher Hinsicht kritisch betrachtet wird und ihr damit eine mittelmäßig starke Bedeutung zukommt:

*“Yeah [Caritas has competitors]. Even if I don't like it to call it that way, but to some person it's really competitors. The other Churches for example. Like the protestant Churches and so on. But also, see in Darfur for example, Caritas internationalis is working together with Caritas of the protestant Churches. So sometimes they collaborate also. And then, all the other NGOs working here to the extend of Sri Lanka or any other developing country. All the other NGOs working in your area you can see as competitors, if they target the same people.”<sup>366</sup>*

Neben den kritischen Aspekten wird auch darauf eingegangen, was die NRO-Gemeinschaft, die zweifellos existiere, zusammenhält und all die Mitarbeiter dieses Arbeitsfeldes verbindet:

*“Yeah, absolutely, [there is an NGO-Community]. Even at the personal level, when you go out you meet all people from NGO and other expatriates working for international organisations.”<sup>367</sup>*

Was die Gemeinschaft ausmache, sei die Arbeit, das gemeinsame Ziel, das man verfolge, der gemeinsame Auftrag. Die meisten Leute hätten außerdem einen ähnlichen biographischen Hintergrund. Sie kämen nämlich aus gut situierten Verhältnissen und hätten meist eine akademische Ausbildung durchlaufen, jedenfalls teilten sie eine ähnliche Wertebasis, bei der die gute Tat mit dem persönlichen Interesse des interessanten Auslandseinsatzes verbunden würde. Und so würden berufliche und private Kontakte ineinander greifen:

*“The work that you do or that you should do, the same target, the same mission sometimes, objectives rather than missions. The thing that even the people working within such NGOs which may seem quite relevant, but most of the people come from the same background. They all come from let's say middle class European families, so they come down here and they had the opportunity to study and they had the opportunity to spend some time abroad*

---

365 Interview 11CD, S. 120, Z: 40-6.

366 Interview 11CD, S. 129, Z: 17-22.

367 Interview 11CD, S. 130, Z: 3-4.

*also, being in the middle class in Europe, they didn't have to worry about their own life, you know, to gain money and to do stuff, so they can worry about somebody else's. Most of the people I meet here they don't have any money problem. They can afford also salaries that are maybe not that high in that work because their families are backing them up and anyhow, when they go back, they take air-planes, they go around, I mean sometimes it's also luxury life, you can not say it's not like this. So all these people living that life are coming from the same roots, from the same social class if you pass me the term. They can make the community grow in that sense that even at the working level. Sometimes it happens that because you know somebody and you like the way they think, they talk and the way, then you also do something together in the working side. These are the features, I think.*<sup>368</sup>

Kritisch beurteilt die befragte Person aber auch das Bild, das diese Gemeinschaft manchmal und vor allem im srilankischen Post-Tsunami-Kontext abgibt. Hier könne man die Legitimität der Hilfe nicht immer erkennen, weil sie interessengeleitet sei. NRO verfolgten manchmal Eigeninteressen in der Form, dass es ihnen in erster Linie um das eigene Überleben als Organisation gehe und Mittel in erster Linie nach diesen Kriterien eingeworben und verausgabt würden, oder, mit Blick auf andere christliche Organisationen, diese die Hilfe zur Missionierung missbrauchten:

*“Sometimes I don't [see the legitimacy for the NGO-work]. Because even talking to the people sometimes here you feel like, they have the feeling that the NGOs are here to Help themselves, to survive and not to recycle, but to spend the money on the programme but also for themselves in order to pay for their structural cost and administration in order to survive and being able to go on. Sometimes, I don't know, even some other Christian organisation, we do have some problems sometimes in visibility because many of them they come here and they, not many but I know one example, they leave the bible in the beneficiaries house.”*<sup>369</sup>

Es sind diese kritischen Punkte, die den befragten Mitarbeiter auch in einer gewissen Distanz zur „NRO-Haltung“ erscheinen lassen. So teile er die christlichen Werte seiner Organisation, was bei Caritas Italiana mindestens implizit auch eine Voraussetzung für die Mitarbeit darstelle, und halte die Arbeit für richtig und wichtig. Das gelte aber nicht für den NRO-Bereich generell. Alternative Tätigkeitsfelder würden persönlich eher in einer staatlichen oder internationalen Organisation gesehen oder in großen und renommierten NRO:

*“I share some of the values [of my organisation], absolutely. No doubt about this, but, to be 100% honest, at the beginning it's because I had the chance to leave and to start working in this field which was of my interest. They gave me the opportunity, but I do appreciate it also because I'm here with my family, my wife, and so, she's also working with me together. They also have this policy of really investing into family rather than into individuals. In order also to have a better stability when you come to this country, because sometimes it's really hard when you are on your own. You have to adjust yourself to new work and to new culture, new people, new social life. You need a network of people around you and being here with my family and to me it is really helpful in order to maintain a certain degree psychological well-being, absolutely. Compared to other people I met here, it's not so common. Many of the*

368 Interview 11CD, S. 130, Z: 14-29.

369 Interview 11CD, S. 126, Z: 36-42.

*people I met here at some point they have some difficult period let's say, within their experience. You can tell somebody after a while he is really burned out, especially staying in conflict situations like Jaffna and Trincomalee or Batticaloa. This is quite destabilising for yourself I would say which is totally normal.*

*[As an alternative job,] I would like to stay in this field, of course, but I don't know, it really depends by the NGO to begin with, because I would certainly work for NGOs like the British ones CARE, Oxfam, Save the Children, this kind of NGOs, or for some bilateral development agency or the UN. But, example, if I had to work for an Italian NGO, I wouldn't work for them, because to me they are quite..., almost home made in some cases. There is no stability in their work. Every time is like running for money. It's rather like working for your own survival than for what you are going to actually implement in the field. So, sometimes you just run after projects, because you know that you can do them and it's going to be easily funded, even by the European Union themselves.”<sup>370</sup>*

---

370 Interview 11CD, S.122, Z: 1-27.

## 6.2.4 Typologische Zuordnung<sup>371</sup>

Vektor 1: Bindung zwischen der Organisation und dem Herkunftsstaat

Auswertungskategorien	Ausprägungen		
	stark (1)	mittel (2)	schwach (3)
Nationale Identifikation mit dem Herkunftsland		X	
Wahrnehmung eines positiven Verhältnisses zu heimatstaatlichen Institutionen		X	
Empfundener Einfluss staatlicher Institutionen auf die eigene Organisation			X
Wahrgenommene finanzielle Abhängigkeit vom Herkunftsland			X
Bewusstsein einer Rolle für die Außenpolitik des Herkunftslandes			X

Vektor 2: Organisationales Selbstverständnis in Distanz zum Herkunftsstaat

Auswertungskategorien	Ausprägungen		
	stark (3)	mittel (2)	schwach (1)
Abgrenzung zu staatlichen Institutionen, gegebenenfalls mit Kritik an diesen		X	
Unabhängigkeit von staatlicher Entwicklungsarbeit, Auftrag rein moralisch-humanitär	X		
Zugeschriebene Bedeutung der NRO-Gemeinschaft		X	
Prägung der Mitarbeiter durch den NRO-Gedanken		X	
Betonung der zivilgesellschaftlichen NRO-Philosophie durch die Organisation	X		

Vertikale Differenzierung: Grad der Internationalität

	stark (3)	mittel (2)	schwach (1)
Einbindung in internationales Netzwerk	X		
Beschäftigung von entsandtem Personal aus verschiedenen Ländern, ggf. unter Nutzung einer Verkehrssprache?		X	
Finanzierung durch internationale Geldgeber?			X

Tabelle 14: Caritas – Auswertung

<sup>371</sup> Die typologische Zuordnung erfolgt als strukturierte Interpretation der Interviews und folgt den Auswertungskategorien des Codierleitfadens, der in Kapitel 2.7 detailliert dargestellt wird.

## 6.3 Agence d'Aide à la Coopération Technique et au Développement (ACTED)

### 6.3.1 Im Feld geboren

Afghanistan ist der Ort, an dem Mitarbeiter der VN 1993 aussteigen und die Organisation ACTED (Agence d'Aide à la Coopération Technique et au Développement) gründen. Ihr Ziel war es, etwas Neues zu schaffen: eine wenig bürokratische Organisation, die sich auf die operative Hilfe konzentriert. Die Schwerfälligkeit der Strukturen der bilateralen Hilfe und der VN waren Motivation genug, eine Alternative anzubieten. Dieser Geist beseelt die Organisation bis heute. Sie arbeitet in über 20 Ländern mit einem Etat von rund 50 Millionen Euro pro Jahr. Während anfangs Zentralasien eine Schwerpunktregion war, ist die Organisation heute auf allen Kontinenten vertreten. Die Zentrale von ACTED in Paris ist darauf bedacht, einen sehr dezentralen Ansatz zu pflegen.<sup>372</sup> Entscheidungen werden, wo immer möglich, „im Feld“ getroffen.<sup>373</sup>

*« On travaille dans douze pays...grosso modo douze pays en Asie...quatre pays en Moyen-Orient, cinq pays en Afrique et trois pays en Amérique Latine...Centrale, plutôt. Donc bien sûr Afrique, Asie, Moyen-Orient, ce sont les trois régions où il n'y a vraiment pas de préférence régionale, si on peut dire comme ça. Il y a une structure de coordination régionale, justement pour un peu – comment dirais-je ? – résoudre une question de besoins de coordination, étant donné que le siège, momentanément, a un rôle disons entre guillemets plus 'détaché' par rapport à beaucoup d'autres sièges, ce qu'on a voulu faire, c'était de ne pas centraliser le tout au niveau parisien mais de créer un suivi régional. Et donc trois régions se sont mises place... enfin trois systèmes de coordination régionale, plutôt, se sont mis en place, pour l'Asie Centrale, pour l'Asie plutôt, pour le Moyen-Orient et pour l'Afrique. Et donc j'aurais tendance à dire qu'il n'y a pas une préférence... Et à nouveau, on ne choisit pas des pays par intérêt géostratégique ou par préférence, mais pour des raisons d'urgence, donc le Pakistan n'était pas au programme en 2005, il y a eu le tremblement de terre, on a recommencé les activités avec les réfugiés afghans... mais donc pareil pour le tsunami, pareil pour le Liban, tout récemment. »<sup>374</sup>*

Nach Sri Lanka kam ACTED nach der Tsunami-Katastrophe. Zunächst wurde unmittelbare Nothilfe geleistet. Außer der Naturkatastrophe gaben der Entwicklungsstand in den Regionen im Osten der Insel sowie die Folgen des Konflikts den Ausschlag dafür, dass man sich in längerfristigen Projekten engagierte und auch Existenzgründungs- und andere Entwicklungskonzepte zur Anwendung brachte:

---

372 Die im einleitenden Teil des Kapitels über die Organisation verwendeten Fakten entstammen der Selbstdarstellung im Internet unter [www.acted.fr](http://www.acted.fr).

373 Vgl. Interview 21AG, S. 249-250, Z: 32-10.

374 Interview 21AG, S. 250-251, Z: 32-3.



*« Pourquoi on y travaille toujours, parce que c'est un pays qui est loin de ne plus avoir de besoins d'urgence humanitaire, donc l'historique de la mission reflète parfaitement, j'allais dire, les évolutions politiques communautaires du pays. La première année, on s'est consacré à l'urgence post-tsunami et réhabilitation. Par la suite, on avait commencé des projets sur le moyen-terme, plutôt sur le livelihood, plutôt sur l'énergie renouvelable, ce qui relève d'une politique 'développementale', on va dire comme ça, et ensuite on a dû se retourner à l'urgence à nouveau, pour les déplacés. Et au final, on revient toujours à la question, on fait de l'urgence là où il y a du besoin. Et actuellement, à Batticaloa, là où on travaille, il y a beaucoup de besoins. »<sup>375</sup>*

### 6.3.2 Zurückhaltend skeptisch

Wie stark sind die verbindenden Elemente der Organisation ACTED mit den französischen staatlichen Strukturen? Um eine Einschätzung darüber zu ermöglichen, richtet sich der Blick zunächst auf die nationale Identifikation mit Frankreich. Hier erkennt man, dass die Zuordnung zwar gegeben ist, es wird auf den rechtlichen Ausgangsort der Organisation verwiesen und auf die öffentliche Wahrnehmung der Medien und der Bevölkerung im Interventionsland. Mangels internationalem Netzwerk oder Dachorganisation, wie sie bei ACF oder MSF vorhanden sind, kann man sich nicht als „internationale“ NRO bezeichnen, und so bezeichnet man sich eben als „französische NRO“:

*« [C'est une ONG française] parce que ça a été fondé selon la loi de 1901, donc pour la création d'associations privées selon la loi française, par des français qui ont enregistré l'organisation en France, tout simplement. »<sup>376</sup>*

Das Personal scheint einen internationaleren Hintergrund zu haben, als das von anderen französischen Organisationen bekannt ist, beispielsweise Solidarités. Gleichzeitig fühlten sich alle trotzdem der französischen NRO-Gemeinschaft irgendwie zugehörig und man trafe sich auch eher in dem Kreise:

*« Actuellement il y a plus d'étrangers que de Français en fait. Il y a deux Français, deux Italiens et un Malaisien, donc c'est assez... On a eu un Ivoirien, on a eu pleins de nationalités différentes. »<sup>377</sup>*

*« C'est vraiment : 'On sait qu'on est tous Français, on sait qu'on est tous...'. Au départ c'était pour le cas des ONG françaises, financées par la Fondation de France, c'était des ONG françaises. Mais il y en avait plusieurs, beaucoup. Et presque la plupart des ONG françaises étaient financées par la Fondation de France. Au fur et à mesure, les financements ont diminué et on s'est rendu compte que c'était un moyen utile aussi pour d'autres ONG qui n'étaient pas financées par la Fondation de France. »<sup>378</sup>*

375 Interview 21AG, S. 250, Z: 19-28.

376 Interview 21AG, S. 259, Z: 28-30.

377 Interview 21AG, S. 259, Z: 32-34.

378 Interview 21AG, S. 257, Z: 20-25.

Andererseits wird in diesem Zusammenhang ausdrücklich von einem „Missverständnis“ gesprochen. Man würde eben in der Öffentlichkeit mit Frankreich assoziiert, manchmal mit dem positiven Bild Frankreichs, manchmal mit dem negativen. Deshalb sei man schon dazu übergegangen, nur noch den Namen der Organisation zu nennen und gegenüber Projektbegünstigten und lokalen Behörden das Herkunftsland zu verschweigen:

*« Je trouve qu'il y a de plus en plus de misunderstanding, de confusion sur une association fautive entre l'ONG et le pays de provenance. Parce qu'on ne travaille pas pour la France, on ne représente pas la France, nos succès, nos limites, sont à attribuer à l'organisation-même. »<sup>379</sup>*

Dieses Missverständnis der Assoziation von Organisation und Herkunftsland basiere auf einer Vielzahl von Vektoren, von den Begünstigten bis zu den Medien, die ein solches Bild prägen:

*« Les journaux, les bénéficiaires, on parle avec les gens. 10 000 vecteurs d'information. C'est associé très facilement. C'est pour ça que, quand je me présente, je préfère ne pas dire l'origine de mon association, parce que dans le cadre du travail que l'on fait, et dans le cadre juridique dans lequel on se trouve, ça a peu d'importance. [...] Il n'y a pas longtemps, j'étais sur le terrain et j'ai parlé avec un possible bénéficiaire dans un camp de réfugiés, de déplacés, pardon, du tsunami, et l'homme, quand il a su qu'on était Français, qu'on travaille pour une organisation française, a sorti tout un débat sur le rôle politique de la France, l'intervention de la France au Sri Lanka, les dons qui ont été promis et qui n'ont jamais atteint le pays, et voilà, mais ça c'est un exemple qui me vient à l'esprit, mais il y en aurait des centaines d'autres. Avec le gouvernement, encore avec les gens en général, souvent c'est pour le meilleur, et parfois c'est pour le pire. [...] Non mais je veux dire quand les gens ont une...on revient toujours à la question de l'image de la France à l'étranger – quand c'est une mauvaise image, évidemment ça peut se percuter sur l'image des ONG, quand c'est une bonne image, les gens sont quand même plus ouverts. »<sup>380</sup>*

Die Beziehung zu den französischen staatlichen Institutionen wird offensichtlich als gemäßigt positiv eingeschätzt. „Im Feld“ seien sie gut; denn die Botschaft sei nun einmal die Botschaft einiger Staatsangehöriger der Organisation. Außerdem bemühe man sich dort, zu den Hilfsorganisationen einen guten Draht zu halten und versammle sie regelmäßig:

*« Ici sur le terrain, c'est de bonnes relations. De toute façon, c'est l'ambassade du pays duquel on relève du point de vue juridique, et l'ambassade de la plupart de nos expatriés. Donc c'est quand même une présence très importante. Et qui fait de la corrélation, qui fait de l'information, qui fournit un soutien effectif. [...] Au niveau de l'information, principalement. [...] Une fois par mois, il y a des réunions avec l'ambassadeur, l'attaché aux affaires humanitaires, avec toutes les ONG françaises. Toutes les ONG françaises sont invitées. Quand il y a des périodes particulièrement tendues, c'est toujours un point de référence d'appeler l'ambassade pour savoir si eux, avec leur œil diplomatique, politique peuvent donner plus d'informations, pour donner des renseignements ou des conseils. »<sup>381</sup>*

---

379 Interview 21AG, S. 254, Z. 42-45.

380 Interview 21AG, S. 255, Z. 1-18.

381 Interview 21AG, S. 255, Z. 23-35.

Diese Art der Unterstützung nehme man war, allerdings sei man in keiner Weise darauf angewiesen. In Sri Lanka könnte ohne weiteres auch ohne diese Art der staatlichen Koordination gearbeitet werden:

*« Très franchement, je dirais que non. On n'en a pas besoin. C'est quelque chose de plus, de bien, mais qui n'est pas vital pour notre existence au Sri Lanka, pour notre travail au Sri Lanka. »<sup>382</sup>*

Zu der relativ wenig enthusiastischen Haltung zum Verhältnis zwischen den staatlichen Repräsentanten und der Organisation fügt sich die Einschätzung darüber, welchen Einfluss diese hätten. Die Tätigkeiten der Regierungsvertreter im humanitären Bereich seien nicht nur nicht notwendig, sie seien zum Teil sogar überflüssig, nämlich dann, wenn der ohnehin vorhandene Informationsüberschuss noch verstärkt werde. Information sei überhaupt das einzige, was die Botschaft an Mehrwert liefern könne. Von Koordinierung könne nicht die Rede sein:

*« Tout à l'heure j'ai dit qu'ils font de la coordination, c'est plutôt au sens où ils regroupent, ils invitent et regroupent les ONG de façon régulière, et c'est toujours une façon pour se retrouver, parler, comparer les activités, les démarches. Mais il n'y a pas une coordination au sens d'une direction des activités, surtout pas. Il y a plutôt une activité d'information. C'est clair, plus d'informations, c'est toujours souhaitable, maintenant trop d'information tue l'information parce que si l'ambassade commençait à renvoyer des newsletters, les mêmes informations déjà diffusées par OCHA, par d'autres acteurs humanitaires, ça serait une doublure. »<sup>383</sup>*

Und so wird dann auch die Einflussnahme von staatlicher Seite als nicht vorhanden beschrieben, bis auf die rechtlichen und staatsbürgerlichen Beziehungen eben. Einfluss gebe es höchstens von einem Zuwendungsgeber, wenn er großes Gewicht habe, wie im Fall von ACTED die Fondation de France. Diese sei aber privat :

*« Franchement, je dirais aucune [influence]. C'est-à-dire que... attention... il y a évidemment un donateur, un donateur français, qui est une fondation privée française, la Fondation de France, mais il peut nous influencer en tant que donateur, évidemment. C'est une relation bien particulière, parce qu'on a signé un contrat. Sinon, soit avec le gouvernement soit avec l'ambassade de France évidemment. On est une ONG française, donc on relève du droit français et donc la plupart de nos expatriés sont Français, donc évidemment on a, en cas de problèmes majeurs dans le pays... c'est l'ambassade de France qu'on devrait contacter. Et donc évidemment il y a un lien très étroit mais de la même manière, nous sommes une organisation à nouveau non-gouvernementale, je souligne parce que je trouve qu'il y a de plus en plus de misunderstanding, de confusion sur une association fausse entre l'ONG et le pays de provenance. Parce qu'on ne travaille pas pour la France, on ne représente pas la France, nos succès, nos limites, sont à attribuer à l'organisation-même. »<sup>384</sup>*

Auf derselben Linie liegt die Einschätzung zur außenpolitischen Rolle der Organisation. Man will sie nicht haben, denn man sei nun einmal nicht Teil einer Regierung, nicht Teil des

382 Interview 21AG, S. 256, Z: 1-3.

383 Interview 21AG, S. 256, Z: 26-34.

384 Interview 21AG, S. 254, Z: 31-43.

außenpolitischen Apparates. Auf der anderen Seite habe man sie eben nolens volens, weil man als französische NRO wahrgenommen werde und die französischen Organisationen auch zum Frankreichbild beitragen, ebenso wie man manchmal darunter leide. Das gelte übrigens für jeden Bürger oder jede Organisation, die aus einem Land stamme. Insofern sei man eben auch Vektor der Außenpolitik:

*« Elles [les ONG] ne devraient pas l'avoir [un rôle pour la politique étrangère], mais elles l'ont, c'est-à-dire que, à nouveau, je crains de me répéter mais pour les acteurs indépendants et qui ne relèvent pas du gouvernement directement, qui n'agissent pas de la part du gouvernement plutôt, mais en même temps, l'image, comme je l'ai dit, étant étroitement liée au gouvernement d'origine, enfin à l'Etat d'origine, fait en sorte que si quelque chose de particulièrement étonnant se produit, l'Etat en question sera concerné. Donc on est nous aussi des vecteurs de la politique étrangère à nouveau pour le meilleur ou pour le pire, ça dépend des cas, mais de la politique étrangère française, comme toute personne ressortissante du territoire. Nous, par le travail qu'on fait, c'est vrai que nous nous exposons plus à ce genre de rôle. »<sup>385</sup>*

### 6.3.3 Auf eigenen Wegen in der Welt

Während, wie im vorangegangenen Abschnitt gesehen, wenig Nähe gefunden werden konnte, so wird in diesem Abschnitt festgestellt werden, dass es noch mehr trennende Elemente gibt. Die schon fast offensive Abgrenzung zur Staatlichkeit kommt in der kurzen und klaren Antwort auf eine Frage nach der Legitimität des Handelns der Organisation zum Ausdruck. Die Frage, ob man sich auch im Auftrage Frankreichs bei der Ausführung seiner Mission fühle, antwortet die befragte Person:

*« Surtout pas ça quand même ! Sinon ça ne s'appellerait pas une organisation non-gouvernementale ! On oublie trop souvent la signification du terme. »<sup>386</sup>*

Die Identität als NRO tritt besonders hervor. In diesem Selbstverständnis scheint man keinen staatlichen und internationalen Vorgaben zu folgen. Das ist offensichtlich auch gezieltes Programm und seit der Gründung der Organisation in ihrer Kultur verankert. Die geographische Verteilung der Einsatzorte lässt nicht auf besondere geostrategische Interessen eines Akteurs im Hintergrund schließen. Es scheint die Überzeugung vorzuherrschen, dass staatliche Hilfe immer dieser Art von Motivation unterworfen ist. Zwar wären wohl NRO kaum in der Lage, umfassende Mittel interessenunabhängig und gerecht umzusetzen. Daher bleibe es eine staatliche Aufgabe:

*« Si l'aide est gérée par des gouvernements, déjà il y a évidemment des enjeux géostratégiques, politiques, énormes, c'est sûr. Mais c'est tout le débat sur les idées, les investissements à l'étranger: L'argent va là où il y a des intérêts, soit économiques, soit à nouveau*

---

385 Interview 21AG, S. 260, Z: 1-9.

386 Interview 21AG, S. 253, Z: 24-25.

*politiques. Et donc si l'aide devait être gérée par des privés, par des ONG qui sont des entités privées, il y aurait un risque encore plus important, majeur, que cette aide, déjà mal distribuée, le soit d'avantage. »<sup>387</sup>*

Man würde aber über eine stärkere Privatisierung der Hilfpolitik erreichen, dass diese wirklich unabhängig wäre von staatlichen, also interessengesteuerten Hilfe- und Entwicklungsagenturen. Das sei erstrebenswert, hätte aber auch zur Voraussetzung, dass die potenziellen Spender sehr umsichtig agieren würden, damit man nicht für die eine Katastrophe wie den Tsunami zuviel Geld bekäme und für die andere, z.B. den Bürgerkrieg, so gut wie keines:

*« Il y aurait aussi des gros avantages, c'est donc que la fin de la dépendance des acteurs du développement... enfin de la politique d'aide, la dépendance vis-à-vis des donateurs, parce que une fois que tu as tes propres fonds, tu les emploies de la façon la plus pertinente, de ton point de vue. C'était le cas pour le tsunami. Beaucoup d'ONG ou bien les Croix-Rouges nationales de plusieurs pays ont récupéré des montants faramineux qu'ils ont pu gérer comme ils croyaient le mieux. Le gros danger de cette politique néanmoins, c'est qu'il faut justement sensibiliser les gens. Et on a vu que c'est difficile de sensibiliser. Pour le tsunami, c'était facile, voire trop facile, il y a pas eu trop d'argent mais peut-être trop d'argent donné à trop peu d'acteurs. Parce que voilà, c'était un événement médiatique, médiatisé, historique, parce que ça ne se produit pas tous les jours. Les guerres, si, elles se produisent tous les jours, et elles ne font pas la une des journaux. Le Sri Lanka, on devait dépendre de l'aide privée ou bien de l'argent public, parce que rappelons-nous que c'est toujours des donations dont on parlerait quand même, d'individus, si on devait dépendre de cette aide, déjà on a du mal avec l'aide gouvernementale, on a des moyens inférieurs par rapport à la période du tsunami, je me demande combien on pourrait effectivement investir ou bien mobiliser en termes de fonds privés. »<sup>388</sup>*

Dem lässt sich entnehmen, dass staatliche und auch internationale Vorgaben unerwünscht sind und man sich einzig dem Menschen in Not verpflichtet fühlt und dienen möchte. Insofern werden auch internationale Übereinkünfte wie die Millenniumsziele für die eigene Arbeit für wenig relevant gehalten. Sie lägen weit außerhalb dessen, was irgendein Akteur erreichen könne. Möglicherweise könnten sie als Richtschnur verwendet werden, weil sich die Weltgemeinschaft eben darauf geeinigt habe. In der eigenen Arbeit kümmere man sich aber um den konkreten Erfolg des Projektes und nicht um abgehobene Ziele:

*« Je trouve les Millenium Development Goals tellement au-delà de nos capacités, au-delà des capacités de n'importe quel acteur... Même si les Etats-Unis eux-mêmes s'attachaient d'atteindre tous les goals du millénaire, ils n'y arriveraient pas, donc franchement, c'est bien sûr... c'est un terme de référence, mais les problèmes cités, la protection, l'environnement, la santé, c'est quand même les grandes thématiques soit du développement, soit de l'humanitaire. Donc je dirais, sachant que c'est une référence importante, aussi parce que c'est connu, aussi parce que c'est débattu, aussi parce que voilà, il y a aussi une dynamique reconnue à l'internationale, mais sinon au quotidien je ne dirais pas que dans la réalisation d'un projet, on pense vraiment aux goals, parce que après, au quotidien ou sur le terrain, les*

387 Interview 21AG, S. 252, Z: 7-13.

388 Interview 21AG, S. 252, Z: 21-37.

*besoins auxquels on peut répondre nous en tant qu'ONG sont absolument en dessous des grands idéaux de. »<sup>389</sup>*

Die Tatsache, dass man sich keinen Vorgaben von außen unterworfen sieht, habe zur Folge, dass eine einzigartige Freiheit genossen werden könne und diese dafür verwenden könne, den Menschen genau dort zu helfen, wo es am nötigsten sei, zunächst bei der Sicherung der Notversorgung und schließlich bei der Rehabilitation und Entwicklung:

*« Donc on a une liberté assez unique, je dois dire, d'initiative, de mise en œuvre, de projets, d'opérations sur le terrain. Justement pour refléter les besoins locaux et les particularités de chaque pays, tout en gardant l'aspect principalement d'urgence – c'est-à-dire qu'ACTED a quand même un mandat d'aider les gens les plus dans le besoin comme je l'ai dit tout à l'heure, et donc notamment les besoins d'urgence – mais aussi d'essayer au moins de transformer les interventions qui commencent par l'urgence en opérations sur le moyen/long-terme, donc réhabilitation et développement. »<sup>390</sup>*

Diese Ausführungen lassen auch darauf schließen, dass die befragte Person den unabhängigen Arbeitsstil, der die Organisationskultur prägt, teilt und den NRO-Gedanken in ihrer eigenen Biographie quasi idealtypisch verkörpert. Denn auf der Basis des allgemeinen Interesses für internationale Politik, machte sie zunächst schlechte Erfahrungen mit dem staatlichen Sektor und fällte dann die Entscheidung, nur in einer NRO arbeiten zu wollen:

*« Je travaille pour une ONG parce qu'une fois choisi, disons, le secteur de travail, du développement, relations internationales, développement humanitaire, ce qui est plus ou moins le gros secteur que j'avais sélectionné, et suite à une expérience assez négative, en expérience de stage assez négative, dans le cadre d'une ambassade italienne à l'étranger... L'expérience en elle-même a été superbe, mais simplement le travail que j'avais pu faire et le travail que j'avais vu faire par les autres ne correspondait pas du tout à ma façon à moi de voir les choses. Après, de dire si c'était parce que je suis tombé dans la mauvaise ambassade – c'était une ambassade en Afrique avec un poids diplomatique assez limité, beaucoup de facteurs, c'est sûr... mais voilà, à l'époque ma décision, j'ai plutôt dit, je commence plutôt par ce qu'on peut définir comme le secteur privé de l'humanitaire, parce que au final, c'est un peu ça, que je croyais être plus dynamique. J'ai toujours cette impression et donc c'est pour ça que je suis arrivé... j'ai demandé à des ONG. »<sup>391</sup>*

Und das, mit dem allerersten Ziel, den Menschen in Not zu helfen. Dabei spiele die Organisation eigentlich keine Rolle. Nur der Begünstigte legitimiere die Arbeit und Sorge für Motivation:

*« Dans mon cas [envers qui je me sens responsable,] c'est les bénéficiaires, c'est les opérations, c'est les destinataires de nos opérations, parce qu'au final, je fais ce travail pour ça, pour ces gens. Ceci dit, je pourrais faire le même travail avec la même motivation pour n'importe quelle autre ONG sous condition qu'il y ait une structure, un respect, une structure opérationnelle, qui supporte, mais je me sens pas attaché ACTED en tant que... Evidemment après un an et demi, je connais des gens, je suis attaché à... c'est ma première*

---

389 Interview 21AG, S. 253, Z: 5-15.

390 Interview 21AG, S. 249, Z: 20-27.

391 Interview 21AG, S. 251, Z: 21-33.

*expérience de travail, donc je suis quand même attaché à l'ONG en elle-même, mais c'est pas pour ACTED que je travaille, c'est pour le bénéficiaire. Evidemment, ceci dit... alors ça c'est ma pensée le matin... Evidemment j'ai signé un contrat, donc je suis responsable vis-à-vis de l'organisation et on signe des projets avec des donateurs et donc je suis aussi responsable vis-à-vis des donateurs. Par contre quand c'est des donateurs multilatéraux ou gouvernementaux, je suis aussi responsable vis-à-vis des contribuables, donc c'est clair, c'est plusieurs responsabilités... mais voilà, donc le premier, c'est le bénéficiaire.»<sup>392</sup>*

Dieser ausgeprägte Geist einer staatsfernen, altruistischen NRO-Philosophie scheint die Organisation an sich zu prägen und das seit ihrer Gründung. Denn es war ja die bewusste Entscheidung, eine Organisation „im Feld“ zu gründen und sehr dezentral und wenig hierarchisch aufzubauen:

*« Et donc voilà le but c'était de créer déjà une organisation qui est née sur le terrain. Parce que ça a été créé en 1993 en Afghanistan, donc les fondateurs se trouvaient à l'époque en Afghanistan, travaillaient à l'époque en Afghanistan et là-bas ils ont créé l'organisation. Et donc ça a toujours été par la suite, les opérations se sont étendues, disons, à beaucoup d'autres pays, parce que actuellement on compte 22 pays d'intervention. Tout en gardant un profil, enfin disons un système très décentralisé – le siège ne gère que les questions essentielles en termes de ressources humaines et de finances et un suivi en général des projets, pour les hot issues et donc une très grande liberté donnée au terrain.»<sup>393</sup>*

Das Ergebnis dieser Geisteshaltung soll eine Struktur sein, in der man sich außerhalb der ausgetretenen Pfade der Hilfpolitik bewegen und alles auf das eine Ziel konzentrieren kann, nämlich die Bedürftigen zu unterstützen:

*« ACTED se caractérise par le fait de penser en dehors des cadres conventionnels, disons. C'est-à-dire que le mandat d'ACTED, c'est de ne pas avoir de mandat, sauf si...pour le fait d'aider les gens les plus dans le besoin.»<sup>394</sup>*

Die besondere Rolle, die man der eigenen Organisation aufgrund der Tatsache zuschreibt, dass man außerhalb des konventionellen Rahmens denke, lässt sich in gewisser Hinsicht auf die Einschätzung der NRO-Gemeinschaft als ganze übertragen; denn es ist kaum Kritik an der „eigenen Zukunft“ herauszuhören, die auf negative Auswüchse hinweisen würde. Die Existenz einer NRO-Gemeinschaft wird deutlich gemacht und dabei auch unterstrichen, dass es sich keinesfalls um die Gemeinschaft der *expatriates* handele, sondern um eine, so könnte man ergänzen, eingeschworene Gemeinde:

*« Et bien, bien sûr [il y a une communauté d'ONG]. Après il faudrait définir ce que c'est qu'une communauté d'ONG. Mais il y a une forte présence d'ONG internationales dans le pays, dont les expatriés ont plutôt tendance à se regrouper plutôt que de familiariser avec des locaux, des collègues locaux, donc c'est sûr, si tu sors le samedi soir, avec qui est-ce que tu*

392 Interview 21AG, S. 253, Z: 27-40.

393 Interview 21AG, S. 249-250, Z: 34-4.

394 Interview 21AG, S. 249, Z: 18-20.

*sors ? Moi personnellement, c'est souvent avec des gens d'autres ONG.[...][Ce n'est pas communauté d'expatriés.] C'est plutôt ONG, je dois dire. »<sup>395</sup>*

Der in vielen Gesprächen in Sri Lanka äußerst kritisch angemerkte Aspekt der Konkurrenz unter den Hilfsorganisationen wird von der befragten Person hier eher heruntergespielt. Das lässt den Schluss zu, man vertraue der NRO-Gemeinschaft in besonderer Weise und halte sie für geeignet, eine bedeutende Rolle in der internationalen Hilfe einzunehmen, trotz der unbestritten vorhandenen Konkurrenzsituation:

*« Bien sûr: Bien sûr que oui, [on a des concurrents]. Les concurrents sont... Dans le contexte sri lankais, dans le contexte global ? [...] Oui, dans le contexte sri lankais aussi parce qu'on est une ONG de moyenne taille, pour l'instant, on ne peut pas être plus développé dans plusieurs parties du pays, on est en train de se spécialiser dans un secteur qui est la WatSan, mais on a aussi commencé par plusieurs secteurs, donc il y a beaucoup d'ONG qui font ce que l'ont fait au final. Après, de voir si on fait mieux, si on fait pire, ça dépend aussi du contexte et du plan de critères, mais on a beaucoup de... j'allais dire des centaines de concurrents. Au jour d'aujourd'hui il y a 70 organisations non gouvernementales à Batticaloa en partie internationales en partie nationale, donc c'est de la concurrence. »<sup>396</sup>*

---

395 Interview 21AG, S. 259, Z: 17-23.

396 Interview 21AG, S. 258, Z: 13-23.



### 6.3.4 Typologische Zuordnung<sup>397</sup>

Vektor 1: Bindung zwischen der Organisation und dem Herkunftsstaat

Auswertungskategorien	Ausprägungen		
	stark (1)	mittel (2)	schwach (3)
Nationale Identifikation mit dem Herkunftsland		X	
Wahrnehmung eines positiven Verhältnisses zu heimatstaatlichen Institutionen		X	
Empfundener Einfluss staatlicher Institutionen auf die eigene Organisation			X
Wahrgenommene finanzielle Abhängigkeit vom Herkunftsland		X	
Bewusstsein einer Rolle für die Außenpolitik des Herkunftslandes		X	

Vektor 2: Organisationales Selbstverständnis in Distanz zum Herkunftsstaat

Auswertungskategorien	Ausprägungen		
	stark (3)	mittel (2)	schwach (1)
Abgrenzung zu staatlichen Institutionen, gegebenenfalls mit Kritik an diesen	X		
Unabhängigkeit von staatlicher Entwicklungsarbeit, Auftrag rein moralisch-humanitär	X		
Zugeschriebene Bedeutung der NRO-Gemeinschaft	X		
Prägung der Mitarbeiter durch den NRO-Gedanken	X		
Betonung der zivilgesellschaftlichen NRO-Philosophie durch die Organisation	X		

Vertikale Differenzierung: Grad der Internationalität

	stark (3)	mittel (2)	schwach (1)
Einbindung in internationales Netzwerk			X
Beschäftigung von entsandtem Personal aus verschiedenen Ländern, ggf. unter Nutzung einer Verkehrssprache?	X		
Finanzierung durch internationale Geldgeber?		X	

Tabelle 15: ACTED – Auswertung

<sup>397</sup> Die typologische Zuordnung erfolgt als strukturierte Interpretation der Interviews und folgt den Auswertungskategorien des Codierleitfadens, der in Kapitel 2.7 detailliert dargestellt wird.

## 6.4 Action contre la Faim

### 6.4.1 Tatkräftige Intellektuelle

Am 4. August 2006 wurden 17 Mitarbeiter der Organisation Action contre la Faim (ACF) in Muttur ermordet. Allen Indizien zufolge haben Spezialeinheiten der srilankischen Regierungstruppen das Massaker in der tamilischen Stadt an der Ostküste zu verantworten. Die Tragödie setzte nicht nur die Organisation, sondern die ganze humanitäre und die internationale Gemeinschaft unter Schock. Trotz der Bürgerkriegswirren in vielen Einsatzländern der humanitären Helfer, werden sie doch nur selten selbst gezielte Opfer der Kriegshandlungen. ACF unterbrach daraufhin seine Tätigkeit und stellte sie 2007 ganz ein. Schon 1996 war man nach Sri Lanka gekommen, um die unter dem Bürgerkrieg leidende Bevölkerung zu unterstützen. Wie im Namen verankert, sieht die Organisation ihr Einsatzfeld zuvorderst in der konkreten Ernährungssicherung:

*« Déjà je crois que la philosophie est décrite assez bien dans le nom, c'est donc d'une part lutter contre la faim dans le monde et sur un mode dynamique et actif, et pas uniquement universitaire ou politique. Donc c'est vraiment intervenir directement auprès des populations qui souffrent de la faim. Alors la faim a plusieurs composantes, donc ce n'est pas uniquement la malnutrition, mais ça peut être aussi les problèmes d'eau. Voilà, donc en fait grosso modo la philosophie c'est ça, c'est d'intervenir directement auprès des populations qui souffrent, soit par des causes naturelles soit des causes humaines. »<sup>398</sup>*

Die Wurzeln der Organisation liegen, wie die mancher anderer, in Afghanistan.<sup>399</sup> Um den Flüchtlingen im afghanisch-pakistanischen Grenzgebiet zur Hilfe zu kommen, gründete eine Gruppe französischer Intellektueller 1979 den Verein Action Internationale contre la Faim. Die Gruppe um Jacques Attali, Bernard Henry-Levy, Alfred Kastler und Françoise Giroud hatte sich vorgenommen, nicht nur über den Hunger in der Welt zu sprechen, sondern auch dagegen zu agieren. Nachfolgende Krisen gingen fast immer auch mit Unterversorgung einher und wurden zum Einsatzgebiet von ACF. In Thailand unterstützte man 1982 die aus Kambodscha eintreffenden Flüchtlinge, in Äthiopien 1985 die unter der Hungersnot leidende Bevölkerung. Kurdistan, Bosnien, Tschetschenien, Kosovo, sogar Nord-Korea waren die weiteren Interventionsorte in den 1990er Jahren. Weil die Aufgaben immer weitreichender und der Aktionsradius immer größer wurden, entstand ab 1996 ein internationales Netz mit verschiedenen Sitzen von Action contre la Faim, wie die Organisation seit 1995 heißt. Unabhängige Schwesterorganisationen wurden in Madrid und London gegründet, New York kam 1997 und Montreal 2005 dazu.

<sup>398</sup> Interview 16AE, S. 185, Z: 17-23.

<sup>399</sup> Die im einleitenden Teil des Kapitels über die Organisation verwendeten Fakten entstammen der Selbstdarstellung im Internet unter [www.actioncontrelafaim.org](http://www.actioncontrelafaim.org).

Das Netzwerk arbeitet eng zusammen, teilt Interventionsländer und Tätigkeitsfelder unter den fünf Zentralen auf und verteilt finanzielle Mittel und Personal je nach Bedarf. Paris, Madrid und New York haben ihre Schwerpunkte in den operationellen Aufgaben, also den Hilfeleistungen in den Interventionsländern, wobei niemals mehr als eine ACF-Organisation in einem Land auftritt, sondern geografische Zuständigkeiten eingehalten werden und die Ressourcen inklusive Personal entsprechend untereinander verschoben werden:

*« C'est-à-dire que moi, j'ai travaillé avec des Américains, des Anglais, voilà, qui venaient des sièges autres. »<sup>400</sup>*

London arbeitet verstärkt im Bereich der Beobachtung und Erforschung des Phänomens „Hunger“, stellt also in gewisser Hinsicht theoretische Expertise bereit. Montreal hat sich das Einwerben von Mitteln in Nordamerika zum wichtigsten Auftrag gemacht. Alle fünf rechtlich unabhängigen Zentralen haben auch unterschiedliche Rechtsstatute in ihren Heimatländern. ACF Paris ist eine Organisation nach dem Gesetz von 1901. Das Netzwerk ACF arbeitet in weit über 40 Ländern, wovon rund die Hälfte aus Paris mit einem Jahresbudget von rund 65 Millionen Euro betreut werden. Der streng komplementäre Ansatz der verschiedenen Organisationen des Netzwerkes hat zur Folge, dass die Finanzierung auf einer sehr breiten Basis steht und alle wichtigen Geber der westlichen Hemisphäre mit einschließt. Neben ECHO, dem mit rund 41% größten Geber, zählen auch verschiedene VN-Agenturen zu den Zuwendern. Immerhin gute 10% des Budgets trägt die US-Regierung bei, während die französische Regierung mit unter 5% noch hinter Großbritannien und den Niederlanden liegt.

Zum Aufgabenspektrum der Organisation gehört auch, dass auf Missstände, die zu Unterernährung führen, hingewiesen wird und diese öffentlich angeprangert werden. Der Einsatz in Nord-Korea wurde abgebrochen, nachdem das Regime den Helfern keinen freien Zugang mehr zu den Betroffenen gewähren wollte. Die Basisarbeit bezüglich hilfepolitischer Aufklärung und Mobilisierung wird in Frankreich von Provinzdelegationen übernommen, die selbst Partner von einzelnen Projekten im Ausland werden können. Im Gegensatz zu vielen anderen Hilfsorganisationen arbeitet ACF immer noch relativ eng an ihrem Ursprungsmandat und ist weltweit zu einem der bedeutendsten Akteure der Ernährungssicherung geworden. Sind andere, damit in Zusammenhang stehende Kompetenzbereiche gefragt, kooperiert man mit anderen NRO, so z.B. mit Médecins Sans Frontières:

*« Bon d'abord il y a une spécialité de l'organisation qui est le traitement de la malnutrition, il y a un traitement médical et qui nécessite des soins particuliers, des structures particu-*

<sup>400</sup> Interview 16AE, S. 189, Z: 29-30.

*lières d'accueil. Donc c'est Action contre la Faim qui est reconnue comme un peu le leader mondial, on va dire, au sein des ONG, ou même auprès des institutions internationales, pour le traitement de la malnutrition. Voilà. Comme je disais tout à l'heure, le traitement de la malnutrition est un problème en soi, mais si on ne traite pas les causes, c'est un gros problème. Donc en fait, pour traiter aussi un peu les causes, qui peuvent être diverses, ... alors forcément si c'est des causes d'origine humaine, c'est beaucoup plus compliqué, parce que là ça demande une résolution politique. Mais si c'est des causes d'ordre climatique ou conjoncturel, c'est beaucoup moins difficile, on va dire. Si c'est un passage de criquets, comme dans les pays sub-sahariens, ça arrive assez fréquemment, là il y a des solutions assez pratiques. On va faire des distributions de nourriture, par exemple, et replanter les cultures. Après, ça peut être aussi, comme je disais, un problème d'eau, parce que les enfants peuvent souffrir de diarrhées, ce qui peut entraîner la malnutrition. Donc on s'est spécialisé un peu dans les domaines qui touchent toujours en lien avec la malnutrition, on va dire, assez directement. Il y a aussi les problèmes médicaux, parce qu'en fait l'organisme des personnes souffrant de malnutrition est affaibli et donc il y a des maladies opportunistes qui viennent affecter les personnes déjà affaiblies. Et donc, on peut faire du médical. Mais généralement on laisse... le médical est fait avec une ONG-partenaire, en général MSF ou Médecins du Monde. »<sup>401</sup>*

Und so hat man bei ACF auch in Sri Lanka keine grenzenlose Mandatsausweitung vorgenommen, sich z.B. nicht im Häuserbau betätigt, einem Bereich, in dem nahezu jede große und kleine Organisation tätig war. Man hat lediglich komplementär eingegriffen, indem man die von anderen Organisationen nicht eingeplanten Latrinen einbaute:

*« [Construire des maisons,] ça, on ne fait pas du tout. Par contre, on fait les latrines. Par exemple pour le tsunami, quand les latrines n'étaient pas prévues, dans les maisons, on a construit quelques latrines pour des maisons, mais ce n'est vraiment pas ce qu'on recherche. Voilà, par exemple, on ne fait pas de maisons, d'abris, en général, sauf si vraiment c'est une question de vie ou de mort. »<sup>402</sup>*

## 6.4.2 Korrektiv für verfehlte Hilfpolitik

Sucht man nach den verbindenden Faktoren, die zwischen ACF als Organisation, mit Wurzeln und dem ersten Sitz in Paris, und der französischen Staatlichkeit liegen, wird man bei der Auswertungskategorie „nationale Identifikation“ kaum fündig. Die befragte Person unterstreicht vielmehr den nicht-nationalen Charakter der Organisation, die als Netzwerk über nationale Grenzen hinweg aufgebaut ist:

*« C'est une ONG internationale. [...] Oui. De part son réseau. »<sup>403</sup>*

Die Argumentation wird dadurch untermauert, dass das Personal, inklusive der befragten Person, zwischen den Zentralen der Organisation wechselt und so, je nach Einsatzort, Mitarbeiter verschiedenster Herkunft zusammenarbeiten:

---

401 Interview 16AE, S. 185-186, Z: 32-19.

402 Interview 16AE, S. 186, Z: 37-2.

403 Interview 16AE, S. 185, Z: 25-27.

*« Donc je travaille pour Action contre la Faim, siège parisien. Parce qu'Action contre la Faim est un réseau international. Il y a cinq sièges : Paris, Londres, New York, Montréal et Madrid. On travaille dans 40 pays à travers le monde – le réseau international. Pour ma part, j'ai travaillé principalement pour le siège de Madrid, en Guinée, Angola, Territoires Palestiniens, Indonésie et Sri Lanka. Ces deux dernières sont gérées par Paris. Voilà. »<sup>404</sup>*

Die Frage der nationalen Zugehörigkeit und Identifikation, damit im Endeffekt die Fragestellung der vorliegenden Untersuchung an sich, wird den Mitarbeitern von Hilfsorganisationen auch von Diplomaten der zuwendungsgebenden Staaten gestellt. Um als internationale NRO im Denken der Staatenwelt zurechtzukommen, passt man sich offensichtlich diesen Denklagen gelegentlich an, um dieselbe Sprache zu sprechen:

*« Moi je ne me considère pas comme ONG française. Je me considère vraiment comme une ONG internationale, parce que j'ai travaillé énormément pour le siège de Madrid. Même si j'ai un contrat français, j'ai travaillé avec des Américaines, des Anglais, etc. C'est bizarre, parce que l'ambassadeur des Etats-Unis m'avait posé la question : 'est-ce que vous êtes une ONG française ?' et moi j'ai dit : 'je ne me considère pas comme une ONG française, je suis ONG faisant partie... enfin c'est un réseau international'. Voilà. Donc je suis Américain avec les Américains, Espagnol avec les Espagnols, Français avec les Français, etc. »<sup>405</sup>*

Während also eine tendenziell schwache nationale Identifikation wahrgenommen werden kann, ist das Verhältnis zu französischen staatlichen Institutionen ein mäßig positives. Von Seiten der Organisation scheint das Pflichtgefühl gegenüber Frankreich kaum ausgeprägt zu sein. Bei verschiedenen vorstellbaren Instanzen, gegenüber denen man Verantwortung und moralische Rechenschaftspflicht haben könnte, komme Frankreich an letzter Stelle.<sup>406</sup> So sehr man auch, zwangsläufig als französischer Staatsangehöriger, die nationale Kultur mit auf den Weg genommen habe und dieser Umstand auch indirekt Einfluss auf die Arbeit habe, scheint die Loyalität doch nicht so weit zu gehen, dass man dem französischen Botschafter alle Informationen zur Verfügung stellt, die diesen interessieren:

*„La position française ? En tant que Français, forcément, je baigne dans la culture française donc... Je pense qu'il y a une influence, mais indirecte. J'ai déjà tenu tête à des ambassadeurs de France qui exigeaient que la France connaisse certaines informations et je leur ai dit : 'non'. Voilà.“<sup>407</sup>*

Dem ist zu entnehmen, dass von Seiten der staatlichen Institutionen möglicherweise gerade dort ein positives Verhältnis gesucht wird, wo von Organisationsseite eine gewisse Reserviertheit besteht. Von Seiten der Organisation jedenfalls werden Versuche der Annäherung und der Etablierung eines positiven Verhältnisses eher als Interessenspolitik zurückgewiesen:

404 Interview 16AE, S. 185, Z: 4-9.

405 Interview 16AE, S. 198-199, Z: 35-2.

406 Vgl. Interview 16AE, S. 194, Z: 4.

407 Interview 16AE, S. 194, Z: 6-9.

*« Même si évidemment, il y a un gros soutien des représentations diplomatiques, la France soutenant ses ONG françaises, chacun soutenant... voilà... pour des raisons soit parce que organisation française et que... voilà donc c'est vraiment du nationalisme... voilà... ou soit par intérêt aussi. Parce que avoir une ONG française ou n'importe quoi vis-à-vis d'un gouvernement, ça peut aussi dire : 'Et bien vous voyez, ils travaillent pour vous'. Ça peut être facile quand le gouvernement en question ne peut pas donner des fonds directement parce que le pays est trop corrompu. »<sup>408</sup>*

Aus dieser Aussage lässt sich auch entnehmen, dass man sich anscheinend für die französische Außenpolitik einer Rolle bewusst ist. Es muss sich allerdings um eine handeln, die Frankreich „seinen“ NRO zuschreibt, der man sich bewusst ist und der man sich aber lieber, so weit wie möglich, entziehen würde. Offensichtlich scheint der eine oder andere Botschafter hier stärkeres Vereinnahmungsverhalten zu pflegen:

*« J'ose espérer qu'il dirait 'eux travaillent pour vous', [et non pas 'vous voyez, nous travaillons pour vous']. Mais ce n'est pas toujours très clair chez certains ambassadeurs. Dans ONG, ils ont oublié qu'il y avait non-governmental. »<sup>409</sup>*

Im speziellen Fall Sri Lanka werden die Beziehungen zu den diplomatischen Vertretern als ausgesprochen gut eingeschätzt. Dieser Umstand wird vor allem darauf zurückgeführt, dass der Mord an Mitarbeitern der Organisation zu einem „französischen“ Fall wurde. Die Ausnahmesituation lässt auch der Interpretation über die Identifikation der Organisation wieder mehr Spielraum zu nationaler Zugehörigkeit:

*« Au Sri Lanka, [les relations avec les institutions françaises], elles sont excellentes. [...] On a des réunions. Je déjeune assez souvent avec l'ambassadeur, mais bon c'est dans le cadre un peu particulier de ce qui nous est arrivé à Muttur, donc ce n'est pas une relation normale, on va dire. Le gouvernement français a fait de ce cas un cas français, et donc comme nous sommes une organisation française et bien... et en fait c'est aussi pour montrer au gouvernement sri lankais que les droits de l'homme, c'est important. »<sup>410</sup>*

In der Ausnahmesituation rückt die Organisation offensichtlich nah an die staatliche Macht heran, weil erkannt wird, dass ohne staatliche Unterstützung dann nicht mehr auszukommen ist, wenn es um die Anwendung von Gewalt und um den vitalen Schutz der Mitarbeiter geht, auch wenn diese, wie im Fall der Ermordeten von Muttur, keine französischen, sondern srilankische Staatsangehörige waren:

*« Oui, [ça nous convient que le gouvernement en a fait un cas français]. Pourquoi, parce que nous sinon on ne pourrait rien faire. Petite ONG... Encore une fois, c'est... dans un pays où il y a une impunité assez importante, s'il n'y avait pas la communauté internationale derrière nous... je pense que la France a finalement compris que c'était un cas unique où, même si c'était que des Sri Lankais qui avaient été assassinés, ça pouvait faire un peu jurisprudence et entrouvrir la porte à la communauté internationale pour pousser le gouver-*

---

408 Interview 16AE, S. 194, Z: 21-28.

409 Interview 16AE, S. 194, Z: 31-33.

410 Interview 16AE, S. 195-196, Z: 32-8.

*nement à chercher la vérité. Je pense que c'est un avis généralement admis par les représentations diplomatiques ici, qu'il faut que ça devienne un cas... donc il faut tout faire pour que ça arrive. Je crois que le seul moyen, c'est la pression diplomatique. Et dans ce sens-là, on l'a même cherché. On a demandé l'appui des représentations diplomatiques en général et de celle de la France en particulier, vu que c'était la première concernée. Voilà.»<sup>411</sup>*

Sucht man nach Antworten auf die Frage, ob Einfluss von Seiten der französischen staatlichen Institutionen ausgeht, so lässt sich feststellen, dass ein solcher nicht wahrgenommen wird. Diese Tatsache war schon der Aussage der befragten Person zu entnehmen, in der deutlich gemacht wurde, dass einem Botschafter kaum selbstverständlich alle Informationen zugänglich gemacht würden, die dieser erwünscht. Auch die explizite Frage nach Einflussnahme wird verneint:

*« En général, je dirais que non. Clairement, il n'y a pas d'influence... En fait la France et les ONG c'est... la France n'a pas une culture... le gouvernement français n'a pas une culture d'ONG. Voilà, ce n'est pas intégré, ce n'est pas... L'aide aux ONG par le gouvernement français est ridicule. C'est vraiment... »<sup>412</sup>*

Entsprechend hat für die Organisation bei der Wahl ihrer Einsatzorte anscheinend keine Bedeutung, ob es sich dabei um aktuelle oder ehemalige französische Einflusszonen handelt. Bei der Verteilung der Einsatzzonen auf die verschiedenen Sitze spielt die sprachlich-kulturelle Verbindung eine untergeordnete Rolle:

*« Pas du tout. Pour dire, par exemple, la répartition entre les sièges est un peu... en fait au début, ça a été fait un peu de manière aléatoire, et maintenant c'est resté. Par exemple Madrid s'occupe principalement de l'Afrique francophone, ce qui est... [rires]... Donc Mali, Niger, Guinée, c'est Madrid qui s'occupe de cela. A côté, effectivement, t'as la Côte d'Ivoire, le Tchad, République Centrafricaine, c'est Paris. Par contre l'Ouganda, le Kenya, c'est Paris aussi, alors qu'on aurait pu attendre que ça soit Londres, voilà. L'Amérique Centrale et l'Amérique du Sud, c'est Madrid, quand même. Voilà. Non mais la répartition est très... »<sup>413</sup>*

Das geringe Empfinden staatlicher Einflussnahme findet sich auch in einer Wahrnehmung schwacher bis nicht vorhandener finanzieller Abhängigkeit wieder. Die große Zahl verschiedener Geber und vor allem der besonders geringe Teil, den die französische Regierung zum Budget von ACF beisteuert, sind der Grund für diese Wahrnehmung.<sup>414</sup>

Die Wahrnehmung der außenpolitischen Rolle wurde schon kurz angerissen. Auch aus den folgenden Aussagen lässt sich herauslesen, dass die Organisation sich einer solchen bewusst zu sein scheint. Auf der einen Seite, weil man als französischer Akteur von der Außenwelt als solcher wahrgenommen wird und entsprechend Vereinnahmungstendenzen ausgesetzt ist, bei denen

411 Interview 16AE, S. 196, Z: 11-21.

412 Interview 16AE, S. 194, Z: 37-40.

413 Interview 16AE, S. 188, Z: 21-28.

414 Vgl. Interview 16AE, S. 195, Z: 1-19.

offizielle Vertreter außenpolitischen Mehrwert aus dem guten Image ziehen wollen. Punktuelle Treffen zwischen den Zentralen französischer Organisationen und dem Quai d'Orsay unterstreichen, dass die staatlichen Stellen NRO mehr in das außenpolitische Kalkül einbeziehen wollen.

<sup>415</sup> Gleichzeitig sieht man sich auf Seiten der Organisation manchmal durch das positive, manchmal durch das negative Image Frankreichs tangiert. Es gibt also Verschränkungen zwischen der NRO-Politik und der staatlichen:

*« Il peut y avoir des amalgames. Comme on est une organisation française, pour certains, il peut y avoir des amalgames, genre la reprise des essais nucléaires qui avait été décidée par Chirac, voilà, alors là on en a entendu parler partout. Genre quand j'étais en Palestine, le fait qu'Arafat ait été soigné en France, enfin ils ont essayé de le soigner en France, et ça a une influence très claire vis-à-vis des Palestiniens, parce qu'ils nous remercient. On y est pour rien ! [Rires] Je ne suis même pas... je suis citoyen français, mais on n'a pas voté pour savoir si Arafat allait venir chez nous ou pas, donc... [Rires]. Donc ils nous remercient, c'est une influence, évidemment... Alors du côté israélien par contre, ils n'étaient pas contents ! [Rires] De là à dire que ça a des influences... Je crois que là où par exemple au Sri Lanka la décision importante qu'a prise l'Union Européenne sur le LTTE a eu une influence sur nous, parce que pendant un certain temps, pendant on va dire une semaine, on n'a pas été en territoire LTTE, et on a enlevé tous les logos de l'Union Européenne, voilà. Donc effectivement ça peut avoir une influence. »<sup>416</sup>*

Für das Selbstbewusstsein und das Selbstverständnis der Organisation ACF spricht die Tatsache, dass man sich als besonders unabhängiger, internationalisierter und schlagkräftiger Akteur zutraut, in der Art eine Rolle für die französische Außenpolitik zu spielen, dass man ihr dazu verhilft, die größten Fehler zu vermeiden. Diese leicht übertriebene Darstellung illustriert, dass die Vorstellung zu bestehen scheint, man bilde als NRO ein Gegengewicht zu unterstellt „schlechter“ staatlicher Politik, die im französischen Fall durch einen immer noch stark kolonial geprägten Außenpolitikstil verkörpert werde:

*« Très clairement oui. [Nous avons un rôle à jouer pour la politique étrangère française]. Pour leur éviter de faire de grosses erreurs [rires]. Non, soyons clairs : en Afrique, il y a eu des erreurs abominables qui ont été faites par la coopération française. Et par certains côtés, ça continue. Je pense qu'il faut être un peu plus réaliste, parfois. Je comprends bien qu'il y ait des intérêts français, etc., mais... Et d'un autre côté, moi j'ai été un peu à la fois surpris – mais ce n'est pas si étonnant – la conférence Chine-Afrique est assez révélateur de : 'on veut bien de la coopération, etc., mais laissez-nous gérer... l'ingérence, on n'en veut pas'. Je pense que, de ce côté-là, la France aurait peut-être des choses à apprendre. Et d'un autre côté, par contre, on ne peut pas non plus laissez passer des exactions effroyables des droits de l'homme. Donc comme vous disiez, tout n'est pas blanc, tout n'est pas noir, mais il faut savoir naviguer au milieu. »<sup>417</sup>*

---

415 Vgl. Interview 16AE, S. 197, Z: 11-19.

416 Interview 16AE, S. 196, Z: 24-37.

417 Interview 16AE, S. 199, Z: 4-14.



### 6.4.3 Gezielte Abgrenzung

ACF scheint sich als Organisation bewusst und gezielt von französischer Staatlichkeit abzugrenzen. Verbindende Elemente waren kaum zu finden. Umso mehr wird man fündig, wenn man die trennenden Aspekte untersucht. Kritik an Regierungsinstitutionen gibt es. Unterschwellig ist auch herauszuhören, dass diese deutlich schärfer ausfallen könnte, wenn man sich nicht in der Sondersituation in Sri Lanka befände. Die befragte Person kritisiert das geringe Verständnis und die mangelnde Empathie für NRO auf Seiten der Regierungsvertreter. Diese sähen den humanitären Einsatz immer noch viel zu sehr als exklusive staatliche Domäne, in der NRO eher Störelemente seien, denn willkommene Partner. Daher würde man auch weiterhin eher auf die Rettungskräfte der öffentlichen Hand zurückgreifen, und es gebe wenig Hoffnung, dass das Budget für humanitäre NRO angepasst würde:

*« Si mais ce n'est pas ...encore une fois [le gouvernement français] c'est loin d'être la principale source de revenus pour les ONG, c'est loin loin. Il y a des financements. En fait maintenant, alors en France...donc les organismes publics qui vont pouvoir partir en urgence sur le terrain, genre le SAMU, voilà, donc l'intervention d'urgence, ils vont pouvoir aller, s'il y a un tremblement de terre, hop, voilà. Je pense que c'est dans cette optique-là de plus en plus que le gouvernement va intervenir. [...] Je pense [en concurrence]. Je pense. Alors concurrence...oui bon alors évidemment ils ne vont pas financer en plus des ONG... »<sup>418</sup>*

Diese ursprünglich wirklich konfliktbeladene Beziehung habe sich in den vergangenen Jahren normalisiert und sei mittlerweile sogar einigermaßen produktiv. Es habe sich eine Gesprächskultur entwickelt, die französische Außenpolitik habe die NRO-Dimension in ihre Überlegungen aufgenommen. Das heißt, man überlege in der Regierung nicht nur noch, was die Regierung tun muss, sondern man verstehe langsam, dass man sich darum bemühen müsse zu sehen, was Frankreich tun muss:

*« Je pense que [la relation avec le gouvernement français] ça a été pendant très longtemps conflictuel, c'est devenu neutre et maintenant ça commence à devenir constructif. Parce que je crois qu'il y a un dialogue qui s'est installé entre les ONG et le gouvernement. Encore une fois le gouvernement qu'on peut comprendre et après c'est tout le...les fonctionnaires et les organismes publics, qui des fois ne comprennent pas exactement ce qu'on fait. Mais le Ministère des Affaires Etrangères a intégré la dimension ONG dans ses réflexions et de plus en plus, ils sont demandeurs d'informations pour essayer d'affiner leur réflexion sur qu'est-ce qu'on doit faire dans tel pays. Qu'est-ce que la France doit faire dans tel pays, pour les droits de l'homme, etc. Même la coopération économique ou... »<sup>419</sup>*

Die mangelnde Nähe zu staatlichen Institutionen findet sich auch dort wieder, wo es um die Auswertungskategorie der Eigenständigkeit des Auftrages geht. ACF orientiert sich an kei-

418 Interview 16AE, S. 197, Z: 24-34.

419 Interview 16AE, S. 198, Z: 1-9.

nerlei nationalem oder internationalem Aufbau und Armutsbekämpfungsplan. Für ACF scheinen die hehren Ziele der Staatengemeinschaft, wie beispielsweise die Millenniumsziele, für den nichtstaatlichen Akteur zu abgehoben zu sein, eine Idee, die bestenfalls noch eine Art Referenzgröße darstellt. Bekämpfung von Armut sei aber ein zu abstraktes Ziel, als dass man sich damit so richtig identifizieren könnte:

*« Ah, on ne va pas y arriver, hein [aux Millennium Goals] ! Là, on ne va pas y arriver ! [En tant que référence,] C'est quelque chose, effectivement, c'est un grand pas vers, justement, essayer de faire en sorte que chaque être humain ait un accès à la nourriture, à l'eau, à l'éducation, en fait se sorte de la situation de pauvreté...je crois que c'était une très bonne idée. Alors après, voilà. Non mais c'est quelque chose qui est... Lutter contre la pauvreté en tant que telle, ce n'est pas un but en soi. [...] Ben non. D'abord qu'est-ce que c'est que la pauvreté ? Alors là ! Déjà. Est-ce que c'est les un dollar par jour, voilà... ce qui, dans certains pays, ne veut rien dire... Je veux dire, en Afrique, je ne suis pas sûr, dans certains villages, je pense qu'ils vivent très bien, je pense qu'ils sont loin d'avoir un dollar par jour. Quand je dis, ils vivent très bien, c'est qu'ils ne se sentent pas malheureux. Alors le bonheur ou le malheur... [...] Non ce n'est pas une question de dollars mais je crois qu'ils n'en attendent pas plus. Voilà. C'est aussi une forme de sagesse. Je pense que l'Occident a des choses à apprendre là-dessus, dans cette société de consommation, toujours plus...[rires]... effectivement c'est un peu compliqué. Mais par contre, on voit bien que l'accès à l'éducation, c'est important, parce que c'est le développement humain, le développement personnel, que l'accès aux soins, c'est tout aussi important. Enfin moi je pense que, plus que la pauvreté, c'est vraiment l'accès aux services de base qui devrait être garanti.<sup>420</sup> »*

Politische Vorgaben spielen also keine Rolle für die Ausrichtung der Organisationsstrategie. Eine bedingungslose Unterordnung unter die Wünsche der Begünstigten findet aber ebenso wenig statt. Das gilt vor allen Dingen dann, wenn Leistungen erbeten werden, die jenseits der eigentlichen Hilfe liegen und sogar im Gegenteil, grausame kulturspezifische Praktiken perpetuieren könnten, wie im Falle der Genitalverstümmelung. Die befragte Person stellt in der Liste der Instanzen, an denen man sich orientiert, die moralischen Werte an erste Stelle, dahinter kommt der Begünstigte. Frankreich, so wird noch einmal betont, stehe an letzter Stelle:

*« Alors le bénéficiaire n'est pas forcément le roi. [...] On a des exemples flagrants où on nous demandait des choses et ... – par exemple l'excision pour les filles en Afrique, dans beaucoup de pays on nous demande des instruments chirurgicaux, etc., pour le faire. Et nous, c'est non. Donc le bénéficiaire n'a pas forcément... c'est pas forcément parce qu'il le veut qu'on le fera. Alors après, donc ça veut dire que d'abord c'est les valeurs morales, ensuite le bénéficiaire, je crois que après... c'est quoi dans la liste ? Bon la France, ce sera en dernier ! »<sup>421</sup>*

Die NRO-Gemeinschaft wird durch den befragten ACF-Mitarbeiter differenziert betrachtet. Daraus lässt sich herauslesen, dass sie aus der spezifischen subjektiven Sicht eine wichtige Rolle in den internationalen Beziehungen einnimmt. Die Frage, ob es so eine Gemeinschaft gebe, wird

---

420 Interview 16AE, S. 192-193, Z: 39-22.

421 Interview 16AE, S. 193, Z: 27-35.

eindeutig mit „ja“ beantwortet.<sup>422</sup> Was sie ausmache und wie sie sich von anderen Gruppen unterscheide, ist das besondere Zugehörigkeitsgefühl, das sich daraus speise, dass man eben weder einer Regierung angehöre, noch den VN, noch dem Privatsektor. Die klassische Negativdefinition scheint hier also identifikatorischen Charakter entwickelt zu haben. Es gebe, so der Befragte, ein scharf definiertes Zugehörigkeitsgefühl:

*« Il y a un sens aigu d'appartenance à une communauté. On n'est pas gouvernemental, on n'est pas privé, on n'est pas les Nations unies, on est ONG. Voilà. Et même à l'intérieur des ONG, il y a les ONG locales, il y a les ONG internationales. Voilà. »*<sup>423</sup>

Ausdruck dafür, dass man der NRO-Szene eine gewisse Bedeutung beimisst, könnte auch noch aus einer anderen Tatsache gelesen werden. Es gibt durchaus konstruktive Kritik am Einsatz und am Status der NRO. Das Problem der Legitimität von grenzüberschreitend agierenden zivilgesellschaftlichen Akteuren wird als ein solches erkannt und die Tatsache, dass der Status im internationalen Recht kaum verankert ist, als Missstand bezeichnet:

*« [La légitimité] C'est un gros problème. C'est un gros problème. En fait on s'auto-octroie... les ONG se sont auto-octroyées des mandats qui ne sont pas forcément reconnus. Quand on intervient dans un pays, on fait un memorandum of understanding avec le pays dans lequel on intervient, qui détermine le mode d'action dans lequel on... qui légitime notre présence, forcément, parce qu'on a une présence légale, mais qui se limite au morceau de papier qu'on a signé, généralement. Voilà. Il n'y a pas de statut international des ONG, ça reste très... Le Conseil Economique et Social des Nations unies n'est pas très... voilà... il y a un conseil des... je crois qu'ACF fait partie du Conseil Economique et Social. Mais ça reste très vague, d'un point de vue légal international. »*<sup>424</sup>

Kritik gegenüber den eigenen Reihen wird auch hörbar, wenn es um die Frage der Konkurrenz unter den Organisationen geht. Um nahezu alles werde konkurriert, nicht erbittert gekämpft, aber gestritten. Der humanitäre Sektor habe sich zu einem ökonomischen Marktsegment entwickelt, wie es viele gebe. Insofern sei es nur eine logische Konsequenz, dass sich die NRO-Gemeinschaft auch als eigener Arbeitsmarkt entwickelt habe, auf dem gezielt nach bestimmten Anforderungen gefragt werde, denen auch die Ausbildungsinstitute der Universitäten Rechnung trügen, indem dort Studiengänge für Spezialisten angeboten würden. Dieser Umstand, so kann man interpretieren, nehme dem Arbeitsfeld ein wenig die ursprüngliche romantische Originalität:

*« Oui, pour tout. Malheureusement c'est devenu un domaine économique comme un autre. Et donc c'est un travail presque devenu comme un autre. D'autant plus que maintenant il y a des formations, des filières... Moi j'ai commencé en 1992, des filières universitaires, il n'y en avait aucune, pour faire de l'humanitaire, du droit humanitaire, ça n'existait même pas le droit humanitaire, donc voilà. Donc maintenant en fait, il s'est mis en place toute une série de formations à haut niveau, même des formations techniques particulières. Donc c'est*

422 Vgl. Interview 16AE, S. 198, Z: 28-29.

423 Interview 16AE, S. 198, Z: 31-33.

424 Interview 16AE, S. 194, Z: 13-21.

*devenu un métier, j'allais dire, comme un autre. Avec une part de marché, ben oui, donc effectivement ça fait partie d'un secteur concurrentiel. Après ce n'est pas à couteaux tirés ! »<sup>425</sup>*

Bei der zu beobachtenden Konkurrenz überwiege im Endeffekt aber der Pragmatismus und die NRO-Gemeinschaft leiste Großes, indem eine Selbstkoordination vorgenommen werde, die es erlaube, auch als Gemeinschaft eine Rolle zu spielen:

*« Mais par contre, je crois qu'il y a une coordination qui se fait entre toutes les ONG et qui est assez remarquable. Donc pour les ONG européennes, il y a Voice, pour les ONG américaines, c'est Interaction, et qui essayent au niveau, donc par exemple pour les ONG européennes au niveau de leur gouvernement mais aussi au niveau du Parlement Européen, de la Commission, essayent d'avoir, de faire entendre leur voix, Voice. Interaction auprès du gouvernement américain : pareil. »<sup>426</sup>*

Als Gruppe wird die NRO-Gemeinschaft als bedeutsam eingeschätzt. Der befragte Mitarbeiter scheint ganz auf dieser Linie stark von der NRO-Kultur geprägt zu sein. Die ersten Arbeitserfahrungen wurden „im Feld“ gesammelt, bei einer NRO. Nach deren Untergang kam dann ganz selbstverständlich der Wechsel innerhalb der Szene zustande:

*« Depuis 1998 [je travaille avec ACF]. [...] Avant je travaillais pour une autre ONG française, principalement dans les Balkans. »<sup>427</sup>*

*« C'était Equilibres. Une organisation qui n'existe plus. Et au moment où, effectivement Equilibres commençait à ne plus très bien marcher, on va dire, j'ai été contacté par des anciens d'Equilibres qui travaillaient pour Action contre la Faim, parce qu'ils avaient besoin de quelqu'un pour aller travailler en Guinée. Voilà. Et j'ai dit : « et bien ma foi, pourquoi pas ? » Et en fait comme la Guinée dépendait du siège de Madrid, c'est comme ça que j'ai commencé à travailler avec le siège de Madrid. »<sup>428</sup>*

Tätigkeiten außerhalb des Sektors werden nicht angestrebt und stellen keine alternative Option dar:

*« Et bien le privé... le but non lucratif de l'association loi 1901, très clairement... En fait... pourquoi pas le privé ? [...] Parce que le but est clairement différent. [...] Non mais en fait les buts sont fondamentalement différents. Même si ça peut se rejoindre, parfois. Je ne veux pas opposer le capitalisme, économie de marché au reste des... Parce que ce serait une dichotomie trop simpliste. Grosso modo, une compagnie privée fait du profit, une association n'en fait pas. Voilà. »<sup>429</sup>*

Kaum Zweifel können an der Interpretation bestehen, dass die Organisation selbst ebenfalls von einer intensiven NRO-Kultur geprägt ist und man sich inmitten dieses Wirrwarrs an internationalen Hilfsorganisationen wiederfindet. Verstärkt wird das Gefühl der besonderen NRO-Kultur vielleicht noch durch das Faktum, dass es sich bei ACF um eine NRO handelt, die,

---

425 Interview 16AE, S. 198, Z: 13-21.

426 Interview 16AE, S. 198, Z: 21-27.

427 Interview 16AE, S. 185, Z: 11-13.

428 Interview 16AE, S. 189, Z: 6-11.

429 Interview 16AE, S. 190, Z: 9-19.

im Vergleich zu manch anderer Organisation aus dem angelsächsischen Raum, noch eine überschaubare Größe besitzt und deshalb der NRO-eigene familiäre Geist besser gepflegt werden kann:

*« CARE, Oxfam, on va dire, principalement...où là, c'est quasiment des multinationales. Enfin c'est des gros sièges, le siège d'Oxfam à Oxford c'est 600 personnes, voilà, CARE U.S. ce n'est pas loin de 1000, je pense, quelque chose comme ça... Enfin bon, là ça devient des grosses machines. L'avantage des grosses ONG françaises, voilà on va dire, c'est que ça reste quand même à taille humaine. Paris, c'est 100 personnes, voilà et même si je n'ai pas travaillé pour Paris, mais bon, de part le réseau, je connais et puis parce que je suis Français et que... Mon contrat est français, j'ai un contrat français, je n'ai pas un contrat espagnol. Donc je connais quasiment tout le monde. Chose que, je pense que...à Oxfam il n'y a personne qui connaît 600 personnes, par exemple. Donc ça garde un côté... [...] Pas familial, mais associatif français, c'est une association loi 1901, donc ça garde ce côté associatif, tout en étant très professionnel, voilà. »<sup>430</sup>*

Die ausgeprägte NRO-Kultur wird auch deutlich über die Art und Weise, wie laut Aussage des befragten Mitarbeiters die Gesprächsstränge funktionieren und verlaufen. Es wird von einer ausgeprägten Diskussionskultur und interner inhaltlicher Auseinandersetzung gesprochen, die eher einem demokratisch-zivilgesellschaftlich organisierten Sozialgefüge eigen sind:

*« Je crois que, encore une fois ce qui fait la force, mais aussi la faiblesse, des ONG et des associations type Action contre la Faim, c'est que, il peut y avoir un débat interne, et il y a un débat interne assez fort, et on peut peser sur les décisions qui sont prises à partir du terrain. Chose que, dans les organisations peut-être gouvernementales...s'il est décidé que la politique du gouvernement, X, Y, Z c'était celle-là, point. Après c'est plus compliqué. »<sup>431</sup>*

Und zu guter Letzt kann noch angemerkt werden, dass die strikte Ablehnung staatlicher Mittel, die bei ACF in dieser Form nicht praktiziert wird, hier doch zumindest als Ideal propagiert wird, weil das in der Tradition französischer NRO liege, die ihren Ursprung in der 68er-Bewegung habe:

*« Mais en France, c'est... Non. Mais encore une fois, c'est aussi parce que les ONG ne le veulent pas ! Historiquement, MSF ne voulait pas de l'argent du gouvernement français, c'était très clair et parce que c'est le statut soixante-huitard... ça s'explique très... Voilà. Et on s'en passe. C'est vrai que, des fois, on aimerait bien que ça soit plus facile, mais... »<sup>432</sup>*

430 Interview 16AE, S. 189-190, Z: 36-7.

431 Interview 16AE, S. 190, Z: 29-34.

432 Interview 16AE, S. 195, Z: 24-28.

### 6.4.4 Typologische Zuordnung<sup>433</sup>

Vektor 1: Bindung zwischen der Organisation und dem Herkunftsstaat

Auswertungskategorien	Ausprägungen		
	stark (1)	mittel (2)	schwach (3)
Nationale Identifikation mit dem Herkunftsland			X
Wahrnehmung eines positiven Verhältnisses zu heimatstaatlichen Institutionen		X	
Empfundener Einfluss staatlicher Institutionen auf die eigene Organisation			X
Wahrgenommene finanzielle Abhängigkeit vom Herkunftsland			X
Bewusstsein einer Rolle für die Außenpolitik des Herkunftslandes		X	

Vektor 2: Organisationales Selbstverständnis in Distanz zum Herkunftsstaat

Auswertungskategorien	Ausprägungen		
	stark (3)	mittel (2)	schwach (1)
Abgrenzung zu staatlichen Institutionen, gegebenenfalls mit Kritik an diesen		X	
Unabhängigkeit von staatlicher Entwicklungsarbeit, Auftrag rein moralisch-humanitär	X		
Zugeschriebene Bedeutung der NRO-Gemeinschaft	X		
Prägung der Mitarbeiter durch den NRO-Gedanken	X		
Betonung der zivilgesellschaftlichen NRO-Philosophie durch die Organisation	X		

Vertikale Differenzierung: Grad der Internationalität

	stark (3)	mittel (2)	schwach (1)
	Einbindung in internationales Netzwerk	X	
Beschäftigung von entsandtem Personal aus verschiedenen Ländern, ggf. unter Nutzung einer Verkehrssprache?	X		
Finanzierung durch internationale Geldgeber?	X		

Tabelle 16: ACF – Auswertung

<sup>433</sup> Die typologische Zuordnung erfolgt als strukturierte Interpretation der Interviews und folgt den Auswertungskategorien des Codierleitfadens, der in Kapitel 2.7 detailliert dargestellt wird.

## 6.5 Médecins Sans Frontières

### 6.5.1 Das Original

Ende der 1960er Jahre waren Ärzte um den heutigen französischen Außenminister Bernard Kouchner als freiwillige Helfer mit dem internationalen Roten Kreuz in Biafra im Einsatz, um der Bevölkerung medizinisch zu helfen, die unter dem Abspaltungskrieg zwischen den Kämpfern der sich unabhängig erklärten Republik Biafra und dem nigerianischen Militär litten. Die Ärzte wurden ebenso wie die Zivilisten in dem Konflikt von Angriffen des nigerianischen Militärs in Mitleidenschaft gezogen. Sie wurden Zeugen von Gräueltaten an der Zivilbevölkerung. Die strikte Neutralität, zu der sich jeder Freiwillige und jeder Mitarbeiter des Roten Kreuzes verpflichtet, zwang die Ärzte dazu, Stillschweigen über das Gesehene zu bewahren. Die Ärztegruppe um Bernard Kouchner entschloss sich aber dazu, nach ihrer Rückkehr nach Frankreich, die nigerianische Regierung öffentlich der Grausamkeiten zu beschuldigen. Die Kritik richtete sich auch gegen das Rote Kreuz, das durch sein Schweigen eine Mitschuld auf sich laden würde. Die öffentliche Anklage war damit Bestandteil einer humanitären Bewegung geworden, die der Überzeugung war, humanitäre Hilfe könne nur erfolgreich sein, wenn das Opfer über alle politischen und weltanschaulichen Interessen gestellt werde. Operative Hilfe, Bezeugung von Missständen und Anklage der Verantwortlichen waren implizite Grundsätze der Ärztegruppe, die sich ab 1970 „Groupe d'Intervention Médicale et Chirurgicale en Urgence“ nannte. Zur gleichen Zeit war vom Herausgeber der medizinischen Zeitschrift „Tonus“ die Organisation „Secours Médical Français“ gegründet worden, um den Menschen in Bangladesch zu helfen, die unter dem Wirbelsturm „Bhola“ litten, der 500.000 Todesopfer gefordert hatte. Aus der Fusion der beiden Organisationen entstand im Dezember 1971 Médecins Sans Frontières, kurz MSF, als Organisation gemäß dem Gesetz von 1901. Die ersten Einsatzorte waren in den folgenden Jahren Nicaragua und Honduras, wo medizinische Katastrophenhilfe nach Wirbelstürmen geleistet wurde.<sup>434</sup>

Im Zuge der Hilfe für die Bootsflüchtlinge aus Kambodscha im Jahr 1979 kam es zur Spaltung von MSF. Während Bernard Kouchner als einer der Gründer stets die Öffentlichkeit suchte, um auf Verbrechen gegen die Menschen in den Krisenregionen aufmerksam zu machen, glaubten andere, man müsse eine gewisse Neutralität gegenüber den Staaten, in denen man aktiv ist, wahren.

---

434 Die im einleitenden Teil des Kapitels über die Organisation verwendeten Fakten entstammen der Selbstdarstellung im Internet unter [www.msf.fr](http://www.msf.fr).

ren, um die humanitäre Arbeit überhaupt leisten zu können. 1980 verließ Bernard Kouchner MSF und gründete die Organisation Médecins du Monde.

Ab 1980 internationalisierte sich die Organisation. MSF-Sektionen wurden in Belgien (1980), der Schweiz (1981), den Niederlanden (1984) und Spanien (1986) gegründet. Zusammen mit Frankreich bilden diese fünf Sektionen die operativen Zentren des Netzwerkes. Von hier aus werden Projekte und Einsätze gesteuert. Alle später gegründeten 14 Sektionen und 10 Regionalbüros unterstützen die *operational centres* in Form von Öffentlichkeitsarbeit, Spendeneinwerbung und Personalrekrutierung. Die erste der Unterstützungssektionen wurde 1986 in Luxemburg gegründet, die deutsche Sektion kam 1993 dazu. Der Knoten des Netzwerkes befindet sich in Genf, wo seit 1991 das internationale MSF-Büro existiert. Es ist üblich, dass mehrere operative MSF-Sektionen, in einem Krisengebiet koordiniert, gleichzeitig arbeiten und Strukturen teilen.

MSF gelingt es, wie keiner anderen Organisation, weltweit private Spenden für die medizinische Nothilfe und die akute Überlebenshilfe zu mobilisieren. Bemerkenswert in diesem Zusammenhang ist auch, dass MSF ein Regionalbüro in den Vereinigten Arabischen Emiraten betreibt, das 1991 unter der Patronage von Scheich Al Nahyan eröffnet wurde, weil es sich um ein Umfeld handelt, in welchem der Zivilgesellschaft kaum Bedeutung zukommt bzw. kaum Bewegungsfreiheit genießt. Die französische Sektion verfügt jährlich über Mittel zwischen 130 (2006) und 180 (2008) Millionen Euro. Das Netzwerk insgesamt kann jährlich auf rund 600 Millionen Euro zurückgreifen, von denen kaum 10% aus institutioneller Quelle stammen. Bei der französischen Sektion liegt die Quote unter einem Prozent.

Wichtige Arbeitsgrundlage der Organisation ist, dass nur in akuten Notlagen eingegriffen wird und Projektzeiträume entsprechend vergleichsweise kurz sind:

*„Wir sind keine Entwicklungshilfeorganisation, wir arbeiten nur in akuten Notlagen in medizinischen Notlagen, Flüchtlingssituationen, Katastrophen, Kriegszuständen usw. Das ist unser Mandat.“<sup>435</sup>*

Für diese Arbeit wurde MSF 1999 mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet, in „Anerkennung der bahnbrechenden humanitären Arbeit dieser Organisation auf mehreren Kontinenten“, so die Nobelpreiskommission. Bei MSF war man den Prinzipien treu geblieben, allen Opfern, menschengemachter oder natürlicher Katastrophen ohne Rücksicht auf politische

---

435 Interview 19MW, S. 227, Z: 19-21.



Interessen, nationale Grenzen und Sympathien, Hilfe zu leisten und die Öffentlichkeit auf Gewalt und Machtmissbrauch aufmerksam zu machen.

Um akute Notlagen zu bewältigen, werden nicht nur Ärzte und medizinisches Personal gebraucht, sondern in erster Linie Logistiker und Verwalter, die aus minimalen Mitteln und mit viel lokalem Personal, das vor Ort eingebunden wird, dafür sorgen, dass MSF auch in schwierigstem Umfeld arbeitsfähig werden kann:

*„Das wird häufig falsch verstanden, wir sind nicht unbedingt nur viele Ärzte. Aber die Logistik spielt z.B. eine sehr große Rolle, gerade in Naturkatastrophen oder irgendwelchen emergencies. Die administration ist auch umfassend... Wenn wir uns ein normales Team angucken, da haben wir die medizinischen Mitarbeiter, das ist ein Arzt, [...]; dann haben wir genauso gut einen Logistiker, einen administrator, wichtig ist ein Projektkoordinator, Krankenschwestern oder, je nach Projekt, Hebammen. Das ist so die Bandbreite von unseren Leuten. Aber Ärzte an sich – das hängt davon ab. Wir versuchen, so viel wie möglich, mit einheimischen Ärzten zu arbeiten. Die kennen auch häufig die Pathologien wesentlich besser. Die haben einen gewissen Vorsprung..., Vorsprung will ich es nicht nennen, aber wir haben vielleicht mehr Wissen in einigen Gebieten, mehr praktisch, klinisch; aber hier die haben viel mehr Gefühl und mehr Ahnung von den Krankheiten. Es ist nicht unbedingt, dass Ärzte ohne Grenzen nur Ärzte sind, ich weiß nicht genau die Zahl jetzt, aber würde mal sagen 10%, höchstens 10 bis 15%, und dann kommen vielleicht noch 25% paramedical staff und Krankenschwestern hinzu, Hebammen, usw.“<sup>436</sup>*

Entscheidend für das Mandat der akuten medizinischen Nothilfe ist, dass die Kräfte in kürzester Zeit an ihrem Einsatzort sind, egal wo auf der Erde er sich befindet. Daher besteht ein Großteil der Arbeit auch darin, für den eventuellen Notfall vorbereitet zu sein, Personal und Material entsprechend vorzuhalten. Andere Organisationen können manchmal an der Struktur teilhaben, weil diese häufig den logistischen Aufwand nicht betreiben können:

*„Es gibt da in jeder der fünf operational sections einen sogenannten emergency desk, eine emergency unit. Da gibt es einen Pool von Leuten, die immer standby sind, qualifizierte mehrjährige Mitarbeiter, die sich von heute auf morgen in den Flieger setzen können und dann die ersten Schritte in die Wege leiten; das geht sofort. Ich rufe an, und ich habe Leute. Die normalen Leute werden dann nach und nach rekrutiert, um das aufzufüllen. Die Logistik ist der nächste große Baustein; da gibt es viele andere Organisationen, die bei uns sozusagen Shopping machen. In Bordeaux z.B. haben wir eine logistische Basis. Wir arbeiten viel mit Kits, es gibt verschiedene Bücher, wo alle Erfahrungen, seit es MSF gibt, seit 35 Jahren, gesammelt sind. Es gibt ein Kit, um ein Büro mitten in der Wüste aufzubauen. Da stehen gepackte Koffer, die sofort verladen werden können. z.B. die Erfahrungen mit Afghanistan: da bin ich einer der ersten gewesen, die da ankamen, nachdem die Taliban besiegt waren, und wir haben da ein kleines assessment gemacht, wir haben gesehen, was ist der Bedarf, ich hab das Telefon genommen und eine Liste erstellt. Der erste full charter war von unserer Sektion, der Afghanistan erreicht hat. Da waren unsere Standardautos mit radio communication, Kisten, um sofort aus dem Nichts anzufangen. Da waren auch unsere Mitarbeiter drin, da war alles dabei. Wir haben uns ins Auto gesetzt und sind in die Berge gefahren und haben angefangen zu arbeiten.“<sup>437</sup>*

436 Interview 19MW, S. 229, Z: 15-29.

437 Interview 19MW, S. 232, Z: 23-40.

Das hoch-operative Verständnis des eigenen Mandats erfordert höchste Disziplin darin, bei den Projekten nicht über das Nötigste hinauszugehen. Nahezu jede Organisation erlag in Sri Lanka nach der Tsunami-Katastrophe und im Bürgerkrieg der Versuchung, aufgrund der enormen Spendenmittel das Mandat auszuweiten und sich in allen Bereichen, vom Hausbau über die Existenzgründung bis hin zur Notbetreuung von Flüchtlingen, zu betätigen. MSF dagegen versuchte die Spendenflut zu kanalisieren und machte die Öffentlichkeit frühzeitig darauf aufmerksam, dass die Mittel das notwendige Aufkommen überschritten hätten. Der Aufruf lautete, zweckgebundene Spenden in ungebundene Spenden umzuwidmen, damit Nothilfe auch an vergessenen Stellen, abseits der medialen Aufmerksamkeit, möglich werde.

Der Einsatz in Sri Lanka verlief in mehreren Abschnitten. Bereits 1986 erreichten Helfer von MSF das Krisengebiet um Kriegsopfer zu versorgen. Ein weiterer Einsatz erfolgte in den 1990er Jahren, bevor man schließlich unmittelbar nach der Tsunami-Katastrophe kurzzeitig wieder kam. Um den Menschen im aufflammenden Bürgerkrieg zu helfen, kam MSF 2006 erneut nach Sri Lanka und musste schwer um die Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung ringen. Die sri-lankische Regierung wollte in ihrem militärischen Kampf gegen die LTTE nicht von NRO, und schon gar nicht von einer gestört werden, die das Anprangern humanitärer Notstände und die Beschuldigung der Verantwortlichen als erklärtes Ziel hat. MSF sah seinen medizinischen Auftrag darin, in Kriegsgebieten eine grundlegende Versorgung zu gewährleisten, weil einheimische Ärzte, wie alle gut ausgebildeten Bewohner der tamilischen Gebiete, diese verlassen hatten:

*„Warum arbeiten wir in Sri Lanka, weil wir eine lange Geschichte hier haben. Wir haben fast 20 Jahre gearbeitet während der Krisenzeiten, während des Krieges hier. Das Problem in Sri Lanka ist, dass in den Tamilen-Gebieten die lokalen Ärzte sich nicht sicher fühlen, die Spezialisten sich nicht sicher fühlen, die Krankenhäuser und das Land verlassen und die Krankenhäuser dann kollabieren. Unsere Projekte waren damals und sind es auch jetzt wieder, dass wir die Spezialisten ersetzen in den Krankenhäusern. Das ist eine Komponente gewesen; die andere Komponente ist, dass wir in nicht zugänglichen Regionen und in Flüchtlingsgebieten mobile clinics einrichten, dass wir zu den Leuten hingehen und dort medizinische Hilfe leisten.“<sup>438</sup>*

## 6.5.2 Luxus der Selbstbestimmung

Es geht nun darum zu untersuchen, ob verbindende Elemente zwischen MSF und der französischen Staatlichkeit auszumachen sind. Dabei wird zunächst die Auswertungskategorie der nationalen Identifikation untersucht. Eine ausgeprägte nationale Identifikation der Sektion MSF-Frankreich mit Frankreich ist bei der befragten Person nicht festzustellen. Das hat wohl auch

---

438 Interview 19MW, S. 229, Z: 33-41.

damit zu tun, dass diese eben selbst nicht einmal französischer Staatsangehöriger ist. Zwar scheint man innerhalb der Organisation einen gewissen Wert darauf zu legen, dass ein Mindestmaß an Französisch-Kenntnissen besteht, allerdings konnte die Leitung der Sektion in Sri Lanka an einen Mitarbeiter ohne solche gehen:

*„Nein. Ich spreche kein Französisch. Ich bin der einzige head of mission von MSF Frankreich, der kein Französisch spricht. Englisch, Spanisch, Deutsch. Französisch, da sind die hinterher, dass ich das lerne, auf meine alten Tage.“<sup>439</sup>*

Entsprechend distanziert gibt man sich gegenüber der Zuordnung zu einem bestimmten Land. Auch wenn zwischen den Sektionen möglicherweise punktuelle Unterschiede bestünden, findet offensichtlich doch so ein großer Austausch innerhalb des Netzwerkes statt, dass sich eine wirklich internationale Struktur etabliert hat:

*„Wir sind eine internationale Organisation. Es gibt da bestimmte Unterschiede auch in dem Konzept, in der Herangehensweise und in der policy. Aber für mich ist das international, wie mein Leben mit MSF auch zeigt; ich arbeite für MSF Spanien, MSF Holland, MSF Frankreich. Es ist auch interessant, die verschiedenen Sektionen kennen zu lernen.“<sup>440</sup>*

Auf der anderen Seite ist man sich dessen sehr bewusst, dass die Außenwahrnehmung sehr viel stärker in den nationalen Kategorien zu denken scheint und eine entsprechende Zuordnung vornimmt. Dabei steht scheinbar mehr der Ursprung im Vordergrund, als der Herkunftsort oder die Nationalität der Mitarbeiter. So würde das ganze MSF-Netzwerk als etwas Französisches angesehen:

*„Ja. Auf jeden Fall [werden wir als französische Organisation wahrgenommen]. Das ist das Kuriose hier in Sri Lanka, da werden wir häufiger als französische Organisation wahrgenommen als als MSF. Hier haben wir ja auch MSF Holland, MSF Spanien, MSF Frankreich. Teilweise habe ich nicht den Eindruck, dass wir als MSF wahrgenommen werden, sondern als MSF Frankreich, zusammen mit anderen französischen Organisationen. Wir müssen eher unterstreichen, dass wir MSF, eine Organisation, sind; und nicht die Franzosen sind eine Organisation.“<sup>441</sup>*

Die Kontakte zu staatlichen Institutionen Frankreichs werden bewusst auf das Nötigste beschränkt. Das gilt auch für die Regierungen aller anderen Staaten. Diplomaten würden nur im absoluten Notfall und in außergewöhnlichen Situationen bemüht. Obwohl offensichtlich eine etwas bevorzugte Beziehung zur französischen Botschaft bestehen mag, kann daraus noch nicht auf ein grundsätzlich vertrautes Verhältnis geschlossen werden:

*„Ich denke mal, wir haben normalerweise einen leicht engeren Kontakt zur französischen Botschaft, der sich aber nicht sonderlich unterscheidet. Natürlich, die französische Sektion hat eine engere Verbindung zur französischen Botschaft als zu Deutschland. Das ist schon*

439 Interview 19MW, S. 234, Z: 36-38.

440 Interview 19MW, S. 235, Z: 1-5.

441 Interview 19MW, S. 233, Z: 34-40.

*auch über Paris und unser Hauptstadtbüro, da ist auch da eine Verbindung da, eine gewisse. Die mag ein bisschen enger sein, aber generell suchen wir die Hilfe von Botschaftern nur im Notfall.*<sup>442</sup>

Die Distanz scheint also bevorzugt zu werden, zumal man auch die regelmäßigen, von der Botschaft organisierten Zusammenkünfte der französischen NRO zu ignorieren scheint.<sup>443</sup>

Der Eindruck einer eher unterkühlten Beziehung zur französischen Staatlichkeit bzw. zu einer solchen schlechthin wird auch dadurch untermauert, dass es wohl dem Selbstverständnis entspricht, immer selbst Herr über Zugänge und Kontakte zu sein. Hieraus lässt sich zudem entnehmen, dass eine Einflussnahme von außen möglichst nicht zugelassen wird, jedenfalls nicht wahrgenommen werden kann:

*„Wir sind sehr darauf bedacht, dass wir immer unseren eigenen Weg gehen. Wir mischen uns auch nicht zu sehr unter andere NGOs. Was Institutionen angeht, haben wir eine sehr klar definierte Rolle. Mit allen, mit denen wir sprechen, mit Botschaftern und UN, wir haben immer unsere Rolle, wir kooperieren, wir haben nichts zu verbergen; alle Informationen, die wir haben, kann jeder haben. Aber, ich will es mal so ausdrücken: Wir kooperieren, aber wir sind diejenigen, die bestimmen, mit wem wir Kontakt haben und ob wir Hilfe oder Kooperation suchen.“*<sup>444</sup>

Ein solcher Fall, dass man bewusst auf diplomatische Vertreter zugeht, ergab sich daraus, dass MSF in Sri Lanka Schwierigkeiten hatte, von der Regierung eine Zulassung zu bekommen. Um diese zu erzwingen, wurde eine internationale Medienkampagne eingesetzt, und dadurch wurden auch diplomatische Vertreter gezwungen, Partei für MSF zu ergreifen. Denn jeder wusste, dass der Grund, warum die Regierung die Genehmigungen verweigerte, darin lag, dass das srilankische Militär keine Zuschauer bei ihrem militärischen Vorgehen gegen die LTTE haben wollte. Insofern ließe sich daraus eher schließen, dass die Organisation diejenige ist, die Einfluss auf die staatlichen Akteure nimmt, als umgekehrt:

*„Hier in Sri Lanka, wir hatten hier riesige Probleme tätig zu werden, weil NGOs hier nicht sonderlich willkommen sind. Wir hatten hier die Situation, dass wir innerhalb einer Woche das Land zu verlassen hatten, die Androhung, und daraufhin haben wir die Entscheidung getroffen, in diesem speziellen Fall werden wir auch mit Botschaftern reden, die Botschafter kontaktieren und unsere Situation schildern, in der wir stecken und deren Hilfe beanspruchen. Dasselbe haben wir mit den UN gemacht, weltweit haben wir unsere Kontakte geltend gemacht, in New York bei den UN, in Genf. Aber ich wollte das nochmal unterstreichen, also wir sind sehr darauf bedacht, unseren eigenen Weg zu gehen. Das ist eines der wichtigsten Dinge.“*<sup>445</sup>

---

442 Interview 19MW, S. 233, Z: 26-31.

443 Vgl. Interview 19MW, S. 233-234, Z: 39-1.

444 Interview 19MW, S. 233, Z: 5-11.

445 Interview 19MW, S. 233, Z: 11-21.

Die eigenen Wege zu gehen bedeutet auch, nicht auf andere Partner, in erster Linie nicht auf staatliche, angewiesen zu sein. Die finanzielle Unabhängigkeit ist ein Merkmal, mit dem sich MSF immer besonders abzuheben versucht. Die Kombination aus Hilfe und Parteinahme für die Opfer wirkt sich besonders positiv auf die Spendenbereitschaft aus. Der Nobelpreis hat zudem besondere Glaubwürdigkeit eingebracht. Entsprechend kann den Ausführungen des befragten Mitarbeiters nicht entnommen werden, dass irgendeine Art der finanziellen Abhängigkeit verspürt werde:

*„Für mich die wichtigsten Sachen sind vor allem die finanzielle Unabhängigkeit, unabhängig von den Geldgebern, weil wir den Luxus haben, unsere eigenen Gelder zu haben, und wir unabhängig von den Geldgebern agieren können. Wir leisten da Hilfe, wo wir es für notwendig halten, und nicht, wo andere es uns vorschreiben.“<sup>446</sup>*

Es ist naheliegend, dass die komfortable Lage daher rührt, dass MSF mit der Kombination aus operativen Zentren und zuarbeitenden Vertretungsbüros die weltweit generierten Privatspenden optimal kanalisiert. Unterstützend bei der Spendenwerbung wirken gerade in Frankreich die Regionalantennen in den acht wichtigsten französischen Städten. Personal und Spenden werden also grenzüberschreitend mobilisiert, um sie über das Netzwerk umzusetzen:

*„[Wir haben] 19 Büros, die die fünf operational sections versorgen mit Geldern und human resources. Auch in Deutschland überall bekannt, die Spenden von Privatleuten, die summieren sich so auf – als Beispiel jetzt, die französische Sektion hat ein Jahresbudget von fast 200 Millionen Euro – das ist ein Volumen von Privatmitteln, die die Sektion allein hat, die einfach eine Menge möglich macht.“<sup>447</sup>*

Daher, so die Einschätzung, sei man nur in Ausnahmefällen überhaupt bereit, institutionelles Geld anzunehmen, und das nur, wenn man sich vollständig sicher sei, dass politische Vereinbarung nicht möglich sei:

*„Es ist nicht so, dass wir niemals Geld nehmen. Wir nehmen auch von der europäischen Gemeinschaft manchmal Geld für bestimmte Dinge, wo wir nicht die Angst haben, dass da Einfluss besteht, oder wo wir denken, dass unsere privaten Mittel „verschwendet“ werden. Wenn das recht teure Katastrophen sind, z.B. wo Geld zur Verfügung steht zur Verteilung von relief items. In bestimmten Situationen sind uns unsere Mittel einfach zu schade; da sehen wir nicht eine große Einflussnahme des Geldes, sondern da ist klar, was geschehen muss – und da nehmen wir auch Gelder von der Europäischen Union.“<sup>448</sup>*

MSF ist strikt bemüht, sich von staatlicher Vereinnahmung fern zu halten. Die aktiven Bemühungen darum, nicht in die Nähe französischer Institutionalität zu geraten, dürfen dahingehend interpretiert werden, dass die Unterstellung einer Rolle für die französische Außenpolitik einem Affront gleichen würde, eine solche also nicht empfunden wird:

446 Interview 19MW, S. 227, Z: 21-25.

447 Interview 19MW, S. 230, Z: 28-34.

448 Interview 19MW, S. 230, Z: 35-42.

*„Naja, wir müssten vielleicht noch stärker daran arbeiten, dass wir unabhängig von Regierungen arbeiten, unser Profil ein bisschen stärken, dass wir MSF sind und nicht MSF Frankreich. Wir sind nicht französisch, sondern wir sind MSF. An dem Profil müssen wir weiter arbeiten, dass wir entsprechend wahrgenommen werden. Das müssen wir auch verständlich machen. Wenn wir hier 20 Jahre gearbeitet haben, muss jeder wissen, was MSF ist. Die Sachen sind halt ein bisschen verschwommen mittlerweile. Die Situation ist komplett anders, wenn wir uns die Projekte angucken. Jeder kennt da MSF, in Batticaloa, in Jaffna, wo wir arbeiten. Wir haben dort so viele Jahre gearbeitet, aber hier in Colombo ist das anders, da müssen wir das ganze Netzwerk erst wieder aufbauen und das ist recht schwierig.“<sup>449</sup>*

### 6.5.3 Kompromisslos, kritisch und unabhängig

Durch die Strategie des Bezeugens und Anprangerns von Missständen bleibt es nicht aus, dass MSF auch direkte Kritik an Regierungen äußern muss. Ein solches, im wahrsten Sinne des Wortes „undiplomatisches“ Verhalten läuft zwangsläufig auch den diplomatischen Kanälen entgegen, wenn eine Regierung, wie die französische, eher bemüht ist, sich zu arrangieren oder das Gebot der Nichteinmischung in interne Angelegenheiten zu pflegen. Die öffentliche und medial verstärkte Äußerung zu Zuständen in anderen Ländern wird dort, wie auch das Beispiel Sri Lanka zeigt, als äußere Einmischung in innere Angelegenheiten verstanden und damit als unfreundlich aufgefasst. Man verstehe sich als Fürsprecher der Opfer, was die Interpretation zulässt, dass damit auch Regierungspolitik hier und da konterkariert wird:

*„Ein anderer wichtiger Eckpfeiler für mich ist, dass Ärzte ohne Grenzen sich auch ein bisschen als der Anwalt derjenigen in der Welt versteht, auf die sonst nicht gehört wird. Wir sprechen über bestimmte Dinge in den Regionen, wo wir arbeiten, bestimmte Missstände; da öffnen wir unseren Mund für diejenigen, die sonst nicht gehört werden.“<sup>450</sup>*

Die strikte Fokussierung auf das Opfer, auf die Menschen in Not, lässt den Schluss zu, dass der Auftrag unabhängig von jeder staatlich vorgegebenen Politik besteht und diese, sei sie als nationale Außenpolitik formuliert oder als multilaterale Ziele, keinerlei Orientierungsrahmen darstellt. Auch andere mögliche gesellschaftlich-religiöse Einflüsse werden negiert, und implizit wird der Vorwurf erhoben, andere NRO stünden unter solchen Einflüssen:

*„Wir sind eine NGO. Ich denke, wir sind ganz klar non-governmental. Wir sind vor allen Dingen unabhängig; wir haben keine christliche Orientierung. Wenn man sich das Umfeld der Nichtregierungsorganisationen anguckt heutzutage, dann hat sich ja auch sehr viel geändert im Vergleich zu früheren Jahren. Wir haben wesentlich mehr Abhängigkeit von sogenannten NGOs, einerseits von den Geldgebern, andererseits gibt es mehr religionsorientierte Organisationen, die tätig sind und die Hilfe leisten, wo die Unabhängigkeit nach meiner Erfahrung ein wenig fraglich ist, die Agenda häufig dahinter auch nicht nur unabhängig ist, sondern bestimmt auch eigene Ziele verfolgt werden.“<sup>451</sup>*

---

449 Interview 19MW, S. 234, Z: 4-13.

450 Interview 19MW, S. 227, Z: 25-29.

451 Interview 19MW, S. 227-228, Z: 33-3.

Die Behauptung, Regierungen oder konfessionell gebundene Organisationen agierten immer interessengeleitet, lässt unterschwellig auch eine bewusste Abgrenzung und Kritik erkennen, die sich sowohl an die politisch Verantwortlichen richtet wie auch an andere Organisationen:

*„Geld hat immer ein Ziel dahinter oder eine Regierung hat immer eine eigene Agenda, die verfolgt wird, eigene Ziele, und geht nicht unbedingt dahin, wo Bedürftigkeit ist. [...] Es gibt viele Gegenden auch in dieser Region, wo es einfach kein Geld gibt. Und das sind genau die Länder, in denen wir arbeiten. [...] Wenn man den Tsunami sich als Beispiel vornimmt: Beim Tsunami gab es irrsinnig viele Organisationen, irrsinnig viel Geld; auch irrsinnig viele neue Organisationen, die meiner Ansicht nach auch nicht professionell agiert haben, weil einfach Geld da war. Der Druck des Geldes hat zu ziemlichen Auswüchsen geführt. Ich bin auch in Banda Ache gewesen, jetzt nicht nur hier in Sri Lanka. Und wie gesagt, viele vergessene Krisenherde auf diesem Planeten, da ist niemand, weil es dafür kein Geld gibt.“<sup>452</sup>*

Der rein humanitär-moralisch verstandene Auftrag wird auch von der Aussage untermauert, man arbeite dort, wo eben sonst niemand arbeiten würde, weil, aus welchen Gründen auch immer, die Krise „uninteressant“ ist, sei es, weil die Region oder der Konflikt politisch unbedeutend, zu brisant oder für Hilfsorganisationen zu wenig im Fokus der Öffentlichkeit und der Problemwahrnehmung der institutionellen Geldgeber:

*„Unsere Prinzipien sind unabhängige Hilfeleistungen in Krisenregionen, wo andere Organisationen nicht genügend Kapazität haben, akute Nothilfe, medizinische Nothilfe in Krisenregionen, wenn andere Organisationen das Land verlassen müssen, dann sind wir diejenigen, die in solchen Ländern arbeiten. Wir sind keine Entwicklungshilfeorganisation, wir arbeiten nur in akuten Notlagen, in medizinischen Notlagen, Flüchtlingssituationen, Katastrophen, Kriegszustände sind unser Mandat.“<sup>453</sup>*

Auf eine Frage nach der moralischen Rechenschaftspflicht oder dem Verantwortungsgefühl des Mitarbeiters sowie nach der Legitimität der Mandatserfüllung reagiert der Befragte mit unmittelbarem Widerspruch:

*„Da muss ich gleich widersprechen. Keiner Institution, [gegenüber fühle ich mich verpflichtet,] sondern den Leuten hier gegenüber. [...] Nee, es geht mir darum, die Leute, die ich hier sehe, und die Probleme, die sie hier haben, das ist für mich der Grund, warum ich hier sitze. [...] Das Feedback der Leute [gibt unserer Arbeit Legitimität]. Das ist, was uns sagt, das ist richtig oder falsch. Es geht immer wieder um dieselbe Frage, und da komme ich wieder auf den Punkt zurück, dass wir einen Austausch mit den Leuten haben müssen, sie fragen müssen, wie ist das, ist das richtig, was wir machen, was muss man anders machen. Ist unsere Strategie richtig?“<sup>454</sup>*

Die befragte Person betrachtet Hilfe und internationale Solidarität als grundsätzliche Pflicht für Staat und Individuum. Prinzipiell sei Hilfe eine staatliche Aufgabe, er käme ihr aber nicht im Sinne ernst gemeinter Unterstützung nach, sondern nur in Form von Interessenspolitik,

452 Interview 19MW, S. 228, Z: 5-16.

453 Interview 19MW, S. 227, Z: 16-21.

454 Interview 19MW, S. 231-232, Z: 33-6.

was ihn quasi unfähig mache, wirkliche Hilfe zu leisten. Um so mehr sei, so darf unterstellt werden, ein zivilgesellschaftliches Korrektiv unverzichtbar:

*„Ich denke, es ist eine generelle Pflicht, eine moralische Pflicht, dass Länder, die mehr Geld haben, gegenüber ärmeren Ländern aktiv werden. Es sollte eine Aufgabe sein, aber die Hilfe sollte nicht so sehr nach Eigeninteressen gesteuert sein, sondern sollte dahin gehen, wo der größte Bedarf ist. Das ist aber nicht immer der Fall. Es ist häufig so, dass Gelder dahin fließen, oder Regierungen bestimmte Länder, die die eigenen Interessen verfolgen, bevorzugen.“<sup>455</sup>*

*„Moral und Staat und Regierung und Spender – das ist noch mal eine eigene Diskussion. Ich denke, der Staat und der Steuerzahler... ich denke es ist Aufgabe eines jeden Individuums, ich würde es eher individuell betrachten, das in einem vom Glück geleckten Land lebt, das impliziert vielleicht auch Regierungen, sollte sich überlegen, dass etwas für die Länder gemacht wird, die halt nicht... Wir sind ja auch Schuld an gewissen Konflikte, und nicht zu wenig. Das ist unsere Aufgabe, dass wir uns darum kümmern, jeder hat sich darum zu kümmern. Der Staat hat sich auch zu kümmern, denke ich.“<sup>456</sup>*

Das grundsätzliche Misstrauen gegenüber institutionellen Akteuren lässt auf ein starke Betonung der zivilgesellschaftlichen Identität schließen. Versucht man aber, Indikatoren für die Ausprägung der Auswertungskategorie zu finden, die fragt, welche Bedeutung der NRO-Gemeinschaft beigemessen wird, so wird man nicht eindeutig fündig. Denn die NRO-Gemeinschaft wird insofern kritisch gesehen, als sie unter dem Verdacht wahrgenommen wird, aufgrund unterstellter finanzieller Abhängigkeit einer staatlichen Lenkung zu unterliegen, die eben auch sie vom eigentlichen zivilgesellschaftlichen Gedanken entfernt:

*„Ja, wo das Geld ist, da sind viele Organisationen. Der erste Krisenherd, wo ich eine Veränderung festgestellt habe, war im Kosovo, 99. Das war zum ersten Mal, dass in den Medien ein richtig großer Konflikt war, wo erstmalig irrsinnig viele Organisationen aufgetaucht sind und auch wahnwitzige Projekte gemacht haben und seitdem große Krisen, die ja auch in Deutschland bekannt wurden, Mosambik, die große Flutkatastrophe, da habe ich das auch wieder entdeckt. Irrsinnige Massen an Geldern, was ja eigentlich gut ist, wurden eingesammelt, aber letztendlich, die Professionalität – da habe ich meine Bedenken häufig.“<sup>457</sup>*

Diese Reserviertheit gegenüber der NRO-Gemeinschaft und deren wenig euphorische Betrachtung lässt sich auch daraus entnehmen, dass die Koordinations- und Vergemeinschaftungsversuche eher missbilligend zur Kenntnis genommen werden. Eine solche Haltung kann man sich offensichtlich als MSF durch seine Stellung als eine Art „Klassenprimus“ leisten, mit der nicht zuletzt ein Hauch von Arroganz einher zu gehen scheint, der sich aus der Vorstellung speist, man selbst entspräche dem Idealbild der humanitären Hilfsorganisation. Die Abstimmung und Koordinierung mit vielen anderen Organisation meidet man eher:

---

455 Interview 19MW, S. 230, Z: 19-24.

456 Interview 19MW, S. 231, Z: 5-12.

457 Interview 19MW, S. 228, Z: 24-31.



*„Die [NGO-Community] gibt es wohl und NGOs versuchen auch zu koordinieren und eine gemeinsame Strategie zu entwickeln. Aber die Koordination ist häufig eine heillose Katastrophe. Das hängt von denjenigen ab, die versuchen zu koordinieren, von der UN oder sonst wo. Das hängt mit der Organisation selber zusammen. Und je größer das wird, desto chaotischer wird die ganze Lage. Die NGO-Community als solches gibt es schon; hängt auch vom Land ab, wie eng die zusammen sind, wie groß die NGO-Community ist, wie eng die Projekte gesät sind. Die Ummengen an christlichen Organisationen, die es mittlerweile gibt, die sind wohl enger zusammen. Es gibt das auch landesspezifisch, dass z.B. amerikanische Organisationen mehr zusammen sind.“<sup>458</sup>*

Die Betrachtung der NRO-Gemeinschaft nimmt bisweilen sogar Formen der scharfen Kritik an, dahingehend, dass die spezifische NRO-Philosophie von der Mehrzahl der Organisationen zu Gunsten von organisationspezifischen Opportunitäten verraten würden. Das heißt im Endeffekt, es werde alles gemacht, wofür es Geld gebe, und dafür ließe man sich auch vorschreiben, was und wie es zu tun ist:

*„Es hat sich eine Menge verändert [in den letzten 35 Jahren]. Gerade in solchen Regionen, wo es viel Geld gibt. Es wird sich weiter viel verändern. Ich habe auch die Befürchtung, das NGO heutzutage alles ist. Das ist für mich nicht mehr unbedingt non-governmental, das sind nicht unabhängige Organisationen, die eigene Ziele verfolgen. Das sind viele unerfahrene Organisationen, die quasi aus dem Boden sprießen, sobald das Geld da ist, die unprofessionell arbeiten.“<sup>459</sup>*

In dieser „unprofessionellen Arbeit“ wird eine Gefahr für das gesamte Metier gesehen, weil qualitativ minderwertige, möglicherweise sogar schädliche Hilfe geleistet werde:

*„[Unprofessionalität besteht darin,] dass es am Bedarf vorbei geht und dass die Qualität einfach ziemlich schäbig ist, häufig, dass viele Dinge gemacht werden, wo keine Qualifikation, kein Know-How in der Organisation selbst da ist, weil es die Organisation nicht lange genug gibt, oder weil auch keine back-up-Struktur da ist. Ich meine, wir haben unser Büro in Paris, und da haben wir für alle departments eine Struktur, die uns unterstützt; das ist ein riesiges Büro, mit aller technischen Unterstützung, die wir brauchen. Viele Organisationen, die auch ihr Schildchen medical schreiben, das ist dann einfach ein Arzt, der versucht zu helfen. Die humanitäre Hilfe ist wesentlich komplizierter heutzutage, und das fordert wesentlich mehr qualifizierte Mitarbeiter, als das vielleicht noch vor ein paar Jahren der Fall war. Das ist jetzt alles viel komplexer. Und es wird einfach viel voluminöser, die Gelder, auch viel verschwommener alles. Viele Organisationen machen auch nicht das, was sie denken, sondern das, was man ihnen sagt, was sie machen sollen. Nicht nur vom Geld, sondern auch von bestimmten Interessen von Regierungen.“<sup>460</sup>*

Als Grund, warum mancher Mitarbeiter anderer Organisationen sich billigend oder naiv auch vor den Karren der Regierung des Gastlandes spannen lässt, wird eine Art „NGO-Life-Style“ gesehen, der sich verbreitet haben könnte und der bei mancher Organisation auch fürstlich entlohnt werde. Beide Motivationen, so darf unterstellt werden, entsprechen nicht dem Ideal des selbstlosen, zivilhouragierten Helfers:

458 Interview 19MW, S. 234, Z: 21-29.

459 Interview 19MW, S. 235, Z: 8-13.

460 Interview 19MW, S. 235, Z: 15-27.

*„Vielleicht weil Leute das einfach nur ganz interessant finden, für 'ne NGO zu arbeiten, in einem anderen Land tätig zu sein, persönliche Gründe. Andere Gründe mögen auch finanzielle Gründe sein. Es kann auch ganz gutes Geld geben, bei bestimmten Organisationen.“<sup>461</sup>*

Natürlich bewegt sich MSF nicht völlig losgelöst von der Helfergemeinschaft. Es bestehen in begrenztem Rahmen auch Kooperationen mit anderen Organisationen, die eine ähnlich klare Auffassung über die Arbeitsprinzipien haben, und so könnten die Aussagen ausgelegt werden, als wolle man, gemeinsam mit ACF, die erste Liga der humanitären NRO bilden:

*„Vom Klima der Leute, die in der Organisation arbeiten, wer uns da näher steht, ist Action contre la Faim. Wir haben logischerweise auch häufiger Kontakt mit ICRC. Das sind so hauptsächlich unsere engen Partner weltweit.“<sup>462</sup>*

Besonders im privaten Bereich scheinen Kontakte mit denjenigen Organisationen zu bestehen, die eine annähernd ähnliche Betriebskultur pflegen und ebenfalls der französischen Tradition entstammen:

*„Private Kontakte haben wir natürlich. Das sind da oft Leute von den Organisationen, die ich vorhin schon genannt habe. Das sind auch andere französische Organisationen, wie Handicap International oder Solidarités. Also für MSF Frankreich sind das schon französische Organisationen, aber wie gesagt, eher auf privater Ebene.“<sup>463</sup>*

Die bei MSF befragte Person kann als jemand bezeichnet werden, der den NRO-Gedanken durch und durch internalisiert hat und in besonders gesteigerter Form zu verkörpern für sich beansprucht. Die berufliche Biografie wird als eine gesehen, die im Hilfesektor mit MSF begonnen hat und damit enden wird:

*„Ich arbeite für Ärzte ohne Grenzen, also MSF. Ich bin seit elf Jahren dabei. Die Länder alle aufzuzählen, in denen ich gearbeitet habe, würde etwas länger dauern. [...] Ich habe acht Jahre für MSF Spanien gearbeitet, danach für Holland und jetzt seit diesem Jahr bin ich für MSF Frankreich hier.“<sup>464</sup>*

Alternativen seien nicht vorstellbar.<sup>465</sup> Zu sehr scheint man anderen Organisationen skeptisch gegenüber zu stehen. MSF ist deshalb der Arbeitgeber,

*„weil ich absolut die Prinzipien unterstütze; weil ich es wichtig finde, dass es eine Organisation gibt, die den Unterschied macht – gerade heute, wo es eine Vielzahl gibt, mit Fragezeichen, die ich schon erwähnt habe. Da es keine Organisation gibt, die die Kapazität hat, spontan in großem Stile medizinische Hilfe oder Katastrophenhilfe zu leisten, weil wir diejenigen sind, die auch dann für Leute sprechen, die sonst nicht gehört werden.“<sup>466</sup>*

---

461 Interview 19MW, S. 235-236, Z: 38-2.

462 Interview 19MW, S. 234, Z: 16-18.

463 Interview 19MW, S. 234, Z: 31-34.

464 Interview 19MW, S. 227, Z: 4-9.

465 Vgl. Interview 19MW, S. 230, Z: 16.

466 Interview 19MW, S. 230, Z: 1-6.

Über die unmittelbar berufsbezogenen Motivationen hinaus kann bei dem Befragten auch so etwas wie das Interesse für das besondere Lebensgefühl des humanitären Helfers erkannt werden. Dieses wird aber mit einem besonders hohen Arbeitsethos kombiniert

*„Und dann [arbeite ich bei MSF] auch – ich bin kein heiliger Samariter – weil ich auch meine eigenen Gründe habe: ich reise gern, bin gern unterwegs, lerne gern neue Länder und Menschen kennen. Jeder – denke ich – hat seine persönlichen Gründe, warum er dafür arbeitet; aber für mich wäre es auch nicht denkbar, dass ich in einer anderen Organisation arbeiten würde. Ich bin ja auch zehn Jahre dabei, und ich muss sehen, wie ich mein Leben in Deutschland mit dem Gehalt geregelt krieg; aber es gibt für mich nicht die Alternative, für die UN zu arbeiten, um da fünfmal mehr zu verdienen. Das ist nicht das, was ich will und was ich könnte.“<sup>467</sup>*

Die hier sichtbare Haltung lässt sich auf der Basis der Aussagen auch mehr oder weniger identisch auf die Organisationskultur übertragen, die ihre Mitarbeiter prägt. Das drückt sich darin aus, dass es offensichtlich eine Art MSF-Lebensgefühl gibt, das die eingeschworene Gemeinschaft beseelt, und dies in einem eher basisdemokratisch, antiautoritär und integrativ geprägten Führungsstil, der auch gegenüber den lokalen Mitarbeitern gepflegt wird, sowie in einer besonderen Hingabe, die nicht materiell geprägt zum Ausdruck kommt und durch die Tatsache verstärkt wird, dass die MSF-Gemeinschaft untereinander eine ständige Nähe pflegt:

*„Auf jeden Fall [gibt es eine besondere Organisationskultur]. Wir arbeiten sehr stark mit dem national staff zusammen. Wir haben eine eigene Art, na, wie soll man das beschreiben, eine spezielle Art von Leuten, wir arbeiten... unsere Gehälter sind relativ niedrig, wenn man das vergleicht mit allen anderen Organisationen. Wir sind eben bestrebt, dass das Geld zu denen kommt, die es brauchen. Man muss schon ein bestimmtes commitment haben, wenn man z.B. auch solche Arbeitsbedingungen eingeht. Es sind einfach Leute, die Interesse haben an vergessenen Konflikten, die Interesse haben an den Prinzipien, die diese Organisation prägt. Es sind Menschen, die haben auch eine Art freundschaftliches Verhältnis; wir leben zusammen, wir arbeiten zusammen, wir verbringen 24 Stunden zusammen. Auch die Hierarchie steht zwar auf dem Papier; geht vom head of mission runter; aber ich verstehe uns in unserer Organisation als gleichberechtigte Partner, wo jeder sein Aufgabengebiet hat und das zum Wohle derjenigen, deretwegen wir hier sind. Und wie gesagt, die ganzen national staff, das ist ein ganz wichtiger Bestandteil, dass wir da auch Kontakt mit haben, auch die Auseinandersetzung suchen, sie auch eingliedern; die sind auch ein Teil, wie ich auch, ich bin nicht was anderes, weil ich der head of mission bin, sondern ein cleaner, und jeder andere wird gefragt, wie seine Meinung ist. Und das brauchen wir auch. Wir kommen mit bestimmten Dingen aus Europa, aber unsere Strategien anzupassen, da sind wir in bestimmten Dingen darauf angewiesen mit den Leuten hier zu leben und von denen Input zu haben.“<sup>468</sup>*

Die besondere NRO-geprägte, in gewisser Hinsicht diesbezüglich disziplinierte Organisationskultur bei MSF zeigt sich auch darin, dass man offensichtlich penibel versucht, Auswüchse,

<sup>467</sup> Interview 19MW, S. 230, Z: 6-13.

<sup>468</sup> Interview 19MW, S. 228-229, Z: 35-13.

wie sie bei anderen Organisation zu beobachten sind, zu vermeiden. So würde hypothetisch ein gravierender Fehler der Organisation,

*„darin bestehen, dass man vielleicht zu sehr unser eigentliches Mandat verlässt, dass man zu sehr an einem Projekt weiter arbeitet, wo gar nicht mehr unser eigentliches Mandat besteht; dass wir quasi über die Verpflichtungen hinaus tätig sind, wo wir keinen Ausgang finden, wo wir vielleicht auch nicht früh genug daran arbeiten, dass wir einen Ausstieg machen, dass wir zu lange bleiben in den Projekten, was dann auch wieder Kapazitäten bindet für andere Probleme. Wie ich ja sagte, gibt es nicht viele, die akut schnell helfen können. Die meisten haben Einschränkungen, das Geld ist nicht immer das Problem, aber qualifizierte human resources.“<sup>469</sup>*

---

469 Interview 19MW, S. 232, Z: 12-19.

## 6.5.4 Typologische Zuordnung<sup>470</sup>

Vektor 1: Bindung zwischen der Organisation und dem Herkunftsstaat

Auswertungskategorien	Ausprägungen		
	stark (1)	mittel (2)	schwach (3)
Nationale Identifikation mit dem Herkunftsland			X
Wahrnehmung eines positiven Verhältnisses zu heimatstaatlichen Institutionen			X
Empfundener Einfluss staatlicher Institutionen auf die eigene Organisation			X
Wahrgenommene finanzielle Abhängigkeit vom Herkunftsland			X
Bewusstsein einer Rolle für die Außenpolitik des Herkunftslandes			X

Vektor 2: Organisationales Selbstverständnis in Distanz zum Herkunftsstaat

Auswertungskategorien	Ausprägungen		
	stark (3)	mittel (2)	schwach (1)
Abgrenzung zu staatlichen Institutionen, gegebenenfalls mit Kritik an diesen	X		
Unabhängigkeit von staatlicher Entwicklungsarbeit, Auftrag rein moralisch-humanitär	X		
Zugeschriebene Bedeutung der NRO-Gemeinschaft		X	
Prägung der Mitarbeiter durch den NRO-Gedanken	X		
Betonung der zivilgesellschaftlichen NRO-Philosophie durch die Organisation	X		

Vertikale Differenzierung: Grad der Internationalität

	stark (3)	mittel (2)	schwach (1)
Einbindung in internationales Netzwerk	X		
Beschäftigung von entsandtem Personal aus verschiedenen Ländern, ggf. unter Nutzung einer Verkehrssprache?	X		
Finanzierung durch internationale Geldgeber?	X		

Tabelle 17: MSF – Auswertung

<sup>470</sup> Die typologische Zuordnung erfolgt als strukturierte Interpretation der Interviews und folgt den Auswertungskategorien des Codierleitfadens, der in Kapitel 2.7 detailliert dargestellt wird.



## 7. Nationale Gouvernanzmuster?

In den vorangegangenen Kapiteln wurde untersucht, welche Gouvernanzstrukturen das Verhältnis von Hilfsorganisationen zu ihren Herkunftsstaaten prägen. Dabei konnten Ausprägungen auf der ganzen Bandbreite der erstellten Skala an idealtypischen Gouvernanzstrukturen empirisch fundiert festgestellt werden. Auf der einen Seite der Skala finden wir das Technische Hilfswerk, auf der anderen Seite Médecins Sans Frontières. In diesem Kapitel geht es darum, ob zwischen Regierungen und „ihren“ Hilfsorganisationen verallgemeinerbare nationale spezifische Gouvernanzmuster bestehen und wie sich diese zu den nationalen außenpolitischen Rollenmustern verhalten.

Auch zur Bearbeitung dieser Fragestellung wird auf die Interpretation von Primärdaten zurückgegriffen, die durch teilstandardisierte Einzelinterviews erhoben wurden. Dabei kommen Vertreter der jeweiligen Regierungsbehörden zu Wort, wodurch gegenüber den Befragungen der Vertreter der Hilfsorganisationen eine gewisse Objektivierung erzielt werden kann.

Da es sich bei der zur Auswertung der Gouvernanzstrukturen zwischen Organisationen und Staaten erstellten Darstellung in Form einer ordinalen Skala (Abb. 8) weder um die Darstellung einer repräsentativen Auswahl, noch um das Ergebnis einer quantitativen Messung handelt, können daraus nicht automatisch nationale Cluster gebildet werden, die dann Auskunft über nationale Muster liefern könnten. Die Darstellung kann aber einen Ausgangspunkt liefern, von dem aus ein Einstieg in die interpretative Auswertung vorgenommen werden kann, aus welcher sich dann plausible Hypothesen für nationale Typen formulieren lassen.

Festgestellt und dargestellt wurde die große Bandbreite an Hilfsorganisationen, die ein Bild von der Heterogenität dessen vermittelt, was unter Hilfsorganisationen oder unter humanitären NRO alles gefasst wird und werden kann. Forschungspraktische Gründe lassen bei der angewandten Methode der tiefeschürfenden teilstandardisierten Einzelinterviews keine größere Fallzahl zu. Wendet man sich also der Frage zu, ob es nationale Spezifika gibt und ob man also sagen kann: typischerweise verbindet eine „deutsche“, eine „französische“, eine „italienische“ NRO folgende Gouvernanzstruktur mit ihrer Regierung, kann nicht die ganze Bandbreite der Organisationen als Beispiele herangezogen werden, sondern nur solche, die unabhängig von der Nationalität eine gewisse Ähnlichkeit aufweisen. Mit so einer *most similar*-Auswahl soll erreicht werden, das Kriterium der nationalen Zugehörigkeit weitgehend zu isolieren ohne von vornher-

ein die große Bandbreite an Organisationen einzuschränken wodurch der Gegenstand insgesamt zu homogen erscheinen würde. Das häufig anzutreffende Defizit, das in der Darstellung der Hilfsorganisationen als homogene Gruppe liegt (vgl. Henzschel 2006:331), soll hier vermieden werden. Um also eine gewisse Vergleichbarkeit für das Herausarbeiten nationaler Typen zu schaffen, muss die Komplexität des Phänomens reduziert werden, indem einige Organisationen aussortiert werden. Dafür sollen zwei Prämissen vorangestellt werden: Da es um die Suche nach nationalen Spezifika geht, scheint es sinnvoll zu sein, erstens auf diejenigen Organisationen zu verzichten, die stark in ein internationales Netzwerk eingebunden sind. Sortiert man zweitens aus den verbleibenden, tendenziell nationalen Organisationen diejenigen heraus, die durch die Form ihrer Verfasstheit nicht dem formalen Kriterium der NRO entsprechen, also in Deutschland kein „e.V.“, in Frankreich keine „association 1901“ und in Italien keine „ONLUS“ sind, bleiben sechs Organisationen übrig, die sich in folgenden Kriterien ähnlich sind: Erstens, sie sind nicht Teil eines starken internationalen Organisationsnetzwerkes, und zweitens, sie sind aufgrund ihrer juristischen Verfasstheit eine NRO:

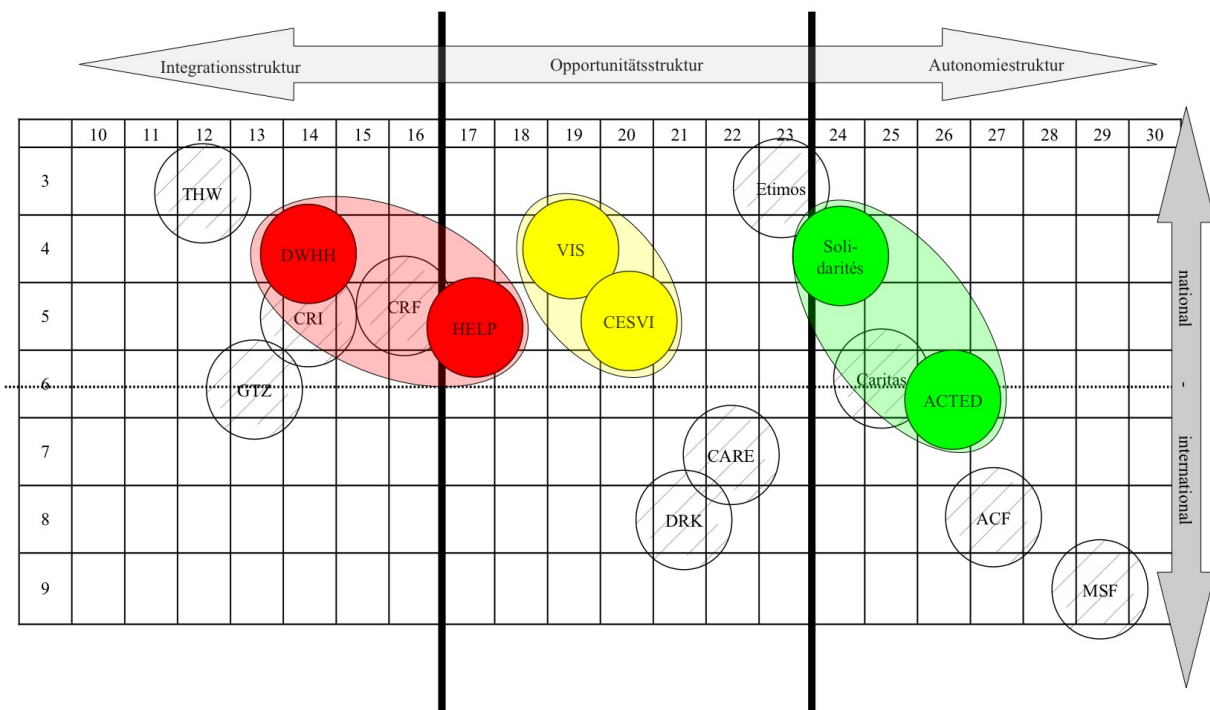


Abb. 8: Nationale Muster.  
Eigene Darstellung.

Aus dieser Auswahl lassen sich also folgende plausible Hypothesen formulieren: (1) Das Gouvernanzmuster für deutsche Organisationen entspricht dem Idealtypus der Integrationsstruk-



tur; (2) Das Gouvernanzmuster für italienische Organisationen entspricht dem Idealtypus der Opportunitätsstruktur; (3) Das Gouvernanzmuster für französische Organisationen entspricht dem Idealtypus der Autonomiestruktur.

## **7.1 Regierungen und „ihre NRO“: steigende Bedeutung**

Alle befragten Personen, unabhängig davon, ob sie den Botschaften oder einer Hilfsorganisation angehörten, äußerten sich dahingehend, dass Auslandshilfe grundsätzlich eine staatliche Aufgabe und Pflicht sei. Den Aussagen der Regierungsvertreter Frankreichs, Italiens und Deutschlands ist gleichermaßen zu entnehmen, dass NRO eine rasant steigende Bedeutung bei der Erfüllung dieser außenpolitischen Aufgabe einnehmen. Allerdings ist unter den Bedingungen der dargestellten Heterogenität der Gouvernanzstrukturen, die für die einzelnen Organisationen herausgefunden werden konnten, und unter der formulierten Annahme, dass die sozial konstruierten nationalen Rollenmuster der Länder entscheidend sind für das Ergebnis des nationalen auswärtigen Handelns, das aus der Kombination von staatlichem und zivilgesellschaftlichem Handeln hervorgeht, davon auszugehen, dass die nationalen Gouvernanzmuster unterschiedlich ausgeprägt sein müssten. Wie sie sich unterscheiden, soll dadurch beschrieben werden, dass jeweils zunächst auf die von staatlicher Seite empfundene Funktion der NRO eingegangen wird. In einem zweiten Schritt wird die von staatlicher Seite wahrgenommene Beziehung zu „ihren“ NRO untersucht. Schließlich wird versucht, in Form einer plausiblen Hypothese eine Beschreibung für eine nationale typische Hilfsorganisation zu bieten.

## **7.2 Deutschlands „integrierte“ Zivilgesellschaft**

### **7.2.1 Funktion**

Auslandshilfe ist für Deutschland ein Politikfeld von großer Bedeutung. Wie die Darstellung der nationalen außenpolitischen Rollenmuster gezeigt hat, handelt es sich dabei aus mancher deutschen Betrachtungsweise gar um ein eigenständiges und von der Außenpolitik losgelöstes Politikfeld. Schon innerhalb der Regierung ist das Verhältnis von Außen- und Hilfspolitik nicht spannungsfrei, was vor allem in Deutschland durch häufig verschiedene Auffassungen zwischen dem Auswärtigen Amt und dem BMZ zu so manchem Aspekt der Auslandshilfe zum Aus-

druck kommt. Die starke Stellung der Hilfpolitik in Deutschland, die durch die Tatsache untermauert wird, dass es über verschiedene Regierungskonstellationen hinweg seit langem ein eigenes Ministerium gibt, das den größten Teil der Mittel zur Auslandshilfe verwaltet, gibt Anlass zu erwarten, dass eine gewisse Balance aus interessenorientierter Hilfe und empfangenorientierter Hilfe erzielt wird:

*„Das Verhältnis zwischen Entwicklungspolitik und Außenpolitik ist sicherlich ein ganz enges. Also ich würde das nicht so definieren, dass es ein Instrument der Außenpolitik ist, dass es hier eine Hierarchie gibt. Ich würde allerdings sagen, es handelt sich um zwei gleichberechtigte Politiken, die beide gleichberechtigte Teile der deutschen Außenpolitik sind. Entwicklungspolitik ist Teil der Außenpolitik Deutschlands.“<sup>471</sup>*

Man kann also festhalten, dass schon hier, auf der Ebene der Regierung, der Staat in gewisser Breite auftritt, nicht monolithisch agiert, ohne dass man bereits vom erweiterten Staat sprechen müsste. Diese Augenhöhe der institutionellen politischen Akteure bewirkt wechselseitige Einflüsse zwischen derjenigen Institution, die die politischen Vorgaben machen soll, nämlich das Auswärtige Amt oder in Einzelfällen gar das Kanzleramt, und der Institution, die das operative Politikfeld bearbeitet, nämlich dem BMZ. Wenn man hier bereits den Steuerungsaspekt einbringt, wird deutlich, dass schon auf gleicher institutioneller Augenhöhe, nämlich auf Kabinettsrang, permanent integrierend eine politische Linie ausgehandelt werden muss, die ständige Kompromisse und ständigen Ausgleich fordert. Die instrumentelle politische Funktion der Hilfe wird also nicht im Wege einer Hierarchie erfüllt, sondern im Wege einer institutionell nahen Kooperation. Die Legitimationsbasis für deutsche Hilfpolitik liegt – entsprechend dem Konzept der wertorientierten Zivilmacht – in einem mehr oder weniger moralischen und idealistischen Auftrag und erst in zweiter Linie in der Verfolgung von Eigeninteressen:

*„Die humanitäre Hilfe Deutschlands, auch die Entwicklungszusammenarbeit Deutschlands, ist zuerst eine Legitimation in dem moralischen Auftrag, den wir uns gesetzt haben, in der Welt beizutragen zu Frieden und gerechten Strukturen. Das ist die eine Triebfeder sozusagen. Zum andern gibt es durchaus Interessensgleichheiten zwischen anderen Teilen der Außenpolitik, den Interessen Deutschlands mit der Welt zu kooperieren. Sei es im Wirtschaftsbereich, wenn wir hier Außenwirtschaftspolitik haben, die sich durch Investitionen in Entwicklungsländern darstellt. Dann haben wir durchaus auch mit der Entwicklungspolitik ein gleiches Interesse, nämlich Strukturen dort zu fördern, die zum einen deutschen Unternehmen Entwicklungschancen in den Ländern bietet und zum andern auch den dortigen Menschen, die an den Investitionen teilhaben oder profitieren, dass sie nämlich Ausbildung erfahren, auch einen deutlichen entwicklungspolitischen Beitrag leisten können, so dass hier durchaus kein Gegensatz zu verzeichnen ist, dass das sich nicht verträgt. Also wir können hier Entwicklungspolitik und Außenpolitik jetzt am Beispiel der Außenwirtschaftspolitik sicherlich auch in Einklang sehen. Es ist sicherlich auch richtig, dass in der Vergangenheit möglicherweise die Interessengegensätze echte Gegensätze aus geostrategischen Erwägungen, vor dem Fall der Mauer und des Wegfalls des Blockgegensatzes, da waren, wenn man*

---

471 Interview 8DA, S. 76, Z: 18-22.

*nämlich sagt, die deutsche Außenpolitik hat sich sehr in die NATO-Politik eingereicht, um hier westliche geostrategische Erwägungen umzusetzen; die waren sicherlich nicht immer gleich mit entwicklungspolitischen Zielsetzungen in der Welt. Das hat sich allerdings geändert. Ich glaube, dass heute die Außenpolitik Deutschlands zur Verwirklichung von Gerechtigkeit und Frieden in der neuen Welt, die wir seit dem Wegfall der Mauer und des Blockgegensatzes haben, sicherlich nochmal viel näher auch an die moralischen oder altruistischen Anliegen der Entwicklungspolitik angenähert hat, so dass wir da eigentlich meiner Meinung nach tendenziell weniger Interessenkonflikte haben. Also zwei Bereiche, die meiner Meinung im Großen und Ganzen auch ohne Gegensatz dastehen.*<sup>472</sup>

Die Funktion der Hilfe, die als ein operativer Teil auswärtigen Handelns begriffen werden kann, ist aufgrund der Integration von interessenorientierter und altruistischer Motivationslage eine Aufgabe, die gemäß dem befragten Regierungsvertreter vom Staat übernommen werden müsse. Eine Verlagerung zu stärker zivilgesellschaftlich oder privatwirtschaftlich organisierter Hilfe wird nicht gesehen. Es scheint eindeutiges Verständnis zu sein, dass diese ergänzend tätig wird:

*„Tatsache ist, dass es in der heutigen Welt sicherlich angezeigt ist, dass Deutschland als staatliche Aufgabe definiert, in der Welt globale Strukturen mit zu definieren und mitzugestalten. Das ist sicherlich ein Auftrag, dem sich die Bundesregierung und kein moderner Staat, der sich in der Völkergemeinschaft vernünftig darstellen will, entziehen kann und auch nicht sollte. Denn, private Beiträge ist eines, staatliche Beiträge in der Gestaltung von Strukturen weltweit ist noch eine ganz andere Reichweite. [...] Das schließt sich nicht aus, das ergänzt sich. Und ich glaube, das, was private Leute machen, NGOs im Bereich der Zivilgesellschaft in humanitärer Hilfe oder Entwicklungshilfe, das ergänzt sich gegenseitig mit der staatlichen Hilfe.*<sup>473</sup>

Hilfepolitik scheint also im deutschen Verständnis ein Politikfeld zu sein, das nicht nur von zwei obersten Regierungsbehörden und einer ganzen Reihe anderer nachgeordneter institutioneller Ebenen kooperativ gestaltet und gesteuert werden muss, sondern auch eines, in dem es mehr oder weniger seit Beginn seiner Existenz für die westdeutsche Politik auch eine zivilgesellschaftliche Komponente gibt, die integraler Teil des gesamtstaatlichen instrumentalen Repertoires ist. Insofern wird die Funktion der NRO, also der zivilgesellschaftlichen Ebene, zur subsidiären Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe, nämlich der Leistung deutscher Auslandshilfe und der Aufklärungsarbeit über entwicklungspolitische und humanitäre Zusammenhänge, auch als besonders bedeutsam herausgestellt:

*„Die NGOs spielen da eine ganz entscheidende Rolle. Die Beiträge aller NGOs, die im weitesten Sinne in der Entwicklungspolitik tätig sind, können wir finanziell überhaupt gar nicht fassen. Sie sind aber nicht nur im Finanziellen ein wichtiger Beitrag für Entwicklung vor allem in kleineren Strukturen vor Ort, lokalen Projekten, kirchlichen Projekten. Sie sind deswegen auch wichtig und haben eine große Bedeutung, weil sie in der deutschen Öffentlichkeit das Bewusstsein für das Anliegen der Entwicklungszusammenarbeit und der humani-*

472 Interview 8DA, S. 76-77, Z: 27-6.

473 Interview 8DA, S. 77, Z: 19-29.

*tären Hilfe aufrecht erhalten. Das heißt in einer Zeit, wo wir natürlich zu Hause mit ganz vielen Problemen kämpfen und finanzielle Aufgaben bewältigen müssen, in Deutschland selbst, ist das natürlich wichtig, dass es Raum gibt für Entwicklungszusammenarbeit und für diesen Raum zu argumentieren und dafür zu werben, dafür sind die NGOs nicht zuletzt auch ein großer Protagonist. Also das ist eine wichtige Rolle neben der Finanzierung von Projekten an sich und dem Engagement vieler vieler Leute, die sich privat und ohne bezahlt zu werden engagieren. Ein ganz großer Faktor für die Öffentlichkeitsarbeit des Gesamtanliegens, das wir haben.“<sup>474</sup>*

Aus deutscher Sicht ist die Bedeutung der NRO für die Erfüllung der staatlichen Funktion des öffentlichen Helfens immer schon bedeutsam gewesen. Es darf also geschlossen werden, dass der integrative Kooperationsmechanismus auf einer langen Tradition beruht:

*„Ob sie [NRO] mehr gebraucht werden als vorher, kann man so nicht sagen. Die Rolle der NGOs war immer eine wichtige. Es kommt auf den konkreten Kontext an.“<sup>475</sup>*

Der konkrete Kontext könnte darin bestehen, dass das Aufgabengebiet im Politikfeld Auslandshilfe offensichtlich immer breiter und komplexer zu werden scheint, was mit einer immer weniger klaren weltpolitischen Gesamtsituation zusammen hängen könnte und ebenso mit einer Zunahme an globalem Bedürfnis nach Solidarität, weil, wie im Falle der Tsunami-Katastrophe, die Reichweite von Wahrnehmung und Aufmerksamkeit und, damit verbunden, die Reichweite des Mitgefühls und des politischen Handlungsdrucks weltumspannend zu werden scheint:

*„Ich denke, dass die Anforderungen an humanitäre Hilfe eher noch größer geworden sind, als sie in der Vergangenheit waren. Einfach deswegen, weil es weniger die klassischen Auseinandersetzungen zwischen Staaten gibt, sondern weil es in der Welt eine Vielzahl von einzelnen innerstaatlichen Konflikten gibt, in denen sich diese Hilfsorganisationen bewegen wollen und müssen, und die Überschaubarkeit der jeweiligen Lage in einem Land nicht mehr so gegeben ist, wie das vielleicht in der Vergangenheit war. Das heißt aber auch gleichzeitig, wenn man sich anschaut, dass Konflikte sehr schnell entstehen, dass Konflikte komplexer werden, dass die Anforderungen an die NGOs, an die größeren, die es besser können – wahrscheinlich – aber auch die kleineren, die mithelfen wollen, sich derart stellen, dass sie flexibler sein müssen, dass sie auch nicht mehr Schwarz-Weiß-Bilder von Konfliktursachen sich zugrunde legen können bei dem, wie sie ihre Hilfe strukturieren. Das heißt, es ist eine große Aufgabe, sich hier auf komplexere Strukturen in der Welt in vielen Entwicklungsländern einzustellen und sie zu bewältigen. Dafür braucht es nicht nur Techniker, die die Arbeit vor Ort so gut machen, wie man das erwartet, also Verteilung von Hilfsgütern organisieren, sondern es bedarf auch Manager, die Bewusstsein für politische Strukturen haben.“<sup>476</sup>*

Bei diesen Äußerungen schwingt eine Erwartungshaltung an die Akteursgruppe mit, dass diese sich entwickeln müssten, um den Anforderungen ihrer Funktion auch in Zukunft und unter sich weiter verändernden Rahmenbedingungen gerecht zu werden.

---

474 Interview 8DA, S. 78-79, Z: 35-2.

475 Interview 8DA, S. 79, Z: 33-34.

476 Interview 8DA, S. 79, Z: 15-30.

Nachdem hier festgestellt werden konnte, dass zivilgesellschaftlich geprägte Hilfsorganisationen eine elementare Funktion für die deutsche Auslandshilfe erfüllen müssen, wird nun der Blick auf die aus Regierungssicht empfundene Beziehung zu diesen Organisationen gerichtet.

### 7.2.2 Beziehung

Unter Berücksichtigung der Erkenntnis, dass NRO für die deutsche Auslandshilfe ein unverzichtbares Instrument sind, stellt sich die Frage, wie die Beziehungen zu diesen Akteuren von Seiten der Regierungsinstitutionen gesehen werden. Spricht man von einem Instrument, schwingt zunächst der Eindruck eines stark hierarchischen Verhältnisses mit. Ein solches würde eine tendenziell einseitige Einflussnahme zur Folge haben. Allerdings zeigt bereits die institutionelle Gestaltung zur staatlichen Politikverfertigung im Bereich Auslandshilfe, dass das Instrument Entwicklungshilfe in einem institutionellen Mehrebenengeflecht nicht hierarchisch untergeordnet sein muss. Insofern überrascht es wenig, wenn eine andere funktionale Ebene, nämlich die zivilgesellschaftliche, ebenso wenig weder in einem formal-hierarchischen noch in einem als hierarchisch-empfundene Verhältnis zur Bundesregierung zu stehen scheint. Eine unmittelbare Einflussnahme auf die NRO von Seiten der Politik gebe es jedenfalls nicht:

*„Es gibt einen Dialog [zwischen den Behörden der Bundesregierung und den NGOs]. Oberstes Gebot ist ja, dass die NGOs in der Umsetzung erst mal völlig frei sind. Man guckt sich an, ob es was ist, was passt in die Zielsetzung der Entwicklungspolitik Deutschlands, und dann gibt man eben Unterstützung für bestimmte Projekte. Aber sich in die Politik der NGOs einzumischen, das findet per se nicht statt, im Gegenteil: Es gibt einen Dialog über Gemeinsamkeiten und zur Definierung gemeinsamer Anliegen, der regelmäßig stattfindet. Ich weiß, dass die BMZ-Leitung sich regelmäßig mit den führenden NGOs, aber auch mit dem Dachverband der kleineren NGOs zusammensetzt und ihren Austausch hat; das findet statt. Man nimmt auch Gelegenheit wahr, zu bestimmten Krisenherden gemeinsame Stellungnahmen zu formulieren.“<sup>477</sup>*

Die Haltung, dass NRO offenes Gehör finden und teilweise sogar selbst in die Entwicklung der politischen Linie eingebunden werden, zeigt, wie unverzichtbar die Beziehung zur Zivilgesellschaft bei der Erfüllung des öffentlichen Auftrages zu sein scheint. Entsprechend der integralen Funktionsbeziehung, die zu bestehen scheint, wird auch von Seiten der Regierung im Außenkontakt ein relativ geschlossenes Bild zu vermitteln versucht. Im Interventionsland spricht man daher auf Regierungsseite von „unseren NGOs“:

*„Hier [spricht man] schon [von „unseren“ NGOs], weil man in einem bestimmten Partnerland, jetzt hier in Sri Lanka, tätig ist und in der bestimmten Gemeinschaft gemeinsame Beiträge leistet und eine Projekte durchführende Rolle hat, dann rückt man schon zusammen.“*

<sup>477</sup> Interview 8DA, S. 82, Z: 10-19.

*Die Sichtweise ist ganz bestimmt so, dass man von „unseren NGOs“ spricht, weil man sie ja auch in ihrer Arbeit hier betreut. In Visafragen, wir haben aufenthaltsrechtliche Fragen, in denen wir sie beraten, wir werden sie auch andererseits informieren über die politische Einschätzung der Botschaft. Das würde ich schon so formulieren. In Deutschland ist doch die Trennung zwischen Zivilgesellschaft und Regierung ziemlich groß, so dass ich eigentlich in Deutschland nicht von „unseren NGOs“ reden würde. Möglicherweise von denen, die unmittelbar vom BMZ gefördert werden.“<sup>478</sup>*

Im Ausland scheint die Beziehung also von besonderer Nähe gekennzeichnet zu sein. Hier sind die Regierungsvertreter offensichtlich um Geschlossenheit bemüht und integrieren die Hilfsorganisationen, staatliche und nichtstaatliche gleichermaßen, in den politischen Vor-Ort-Betrieb. Damit gehen Unterstützung und eine Erwartungshaltung einher, die sich darauf bezieht, dass im Sinne der Gesamtzieelerreichung ein gutes Produkt zustande kommt. Koordinierung und gleichzeitige Unabhängigkeit sind offensichtlich die wichtigsten Punkte:

*„Wir erwarten Unabhängigkeit und Einsatz und vor allem das Engagement, was jeder, der Geld für eine Maßnahme, insbesondere mit der moralischen Intention der Hilfe, zur Verfügung stellt, erwarten würde – das ist alles, was wir erwarten. Natürlich dann negativ – keine Koordinierung. Die muss stattfinden, das ist klar, und Offenheit für das Anliegen der jeweils im selben Bereich tätigen Anderen. Das ist das, was man erwartet.“<sup>479</sup>*

Der Hintergrund ist, dass nicht nur die positiven Aspekte der Leistung der Hilfsorganisationen das Bild Deutschlands prägen, sondern, im politischen Kontext Sri Lankas besonders brisant, auch Verfehlungen, tatsächliche ebenso wie vermeintliche. Mindestens in der Wahrnehmung des Gastlandes muss sich dann die offizielle Regierungsvertretung, also die Deutsche Botschaft, dafür verantworten. Diese wahrnehmungsbedingte, monolithische nationale Konstellation zwingt außerdem zu Geschlossenheit:

*„Ja, wir sind ja hier als Deutschland insgesamt. Und insbesondere jetzt hier in Sri Lanka, was nicht gerade eine großflächige Ausdehnung hat, ist man doch als deutsche Institution, die hier tätig ist, herausgehoben und sichtbar. Wenn was schief läuft, das würde uns schon betreffen. Also wir hatten das Beispiel mit Humedica. Boote, die sie als Tsunami-Hilfe Fischern, die Boote verloren haben, zur Verfügung gestellt hatten, sind plötzlich bei der LTTE wiedergefunden werden, die damit angeblich ihre Strukturen schlicht bestärken. Das sind Dinge, die schnell hochkommen. Wenn eine deutsche NGO in die Zeitung kommt, dann wird man auch in der Botschaft darauf angesprochen. Da gibt es dann keine Unterscheidung mehr.“<sup>480</sup>*

Diese Geschlossenheit scheint auf der Basis von gegenseitigem Respekt vor der Funktion der jeweils anderen Seite zu stehen, was auch einer spezifischen politischen Haltung zu entsprechen scheint. Offensichtlich gelang es besonders der Ministerin Heidemarie Wieczorek-Zeul, ein Klima des Vertrauens zwischen der Politik und der Zivilgesellschaft zu schaffen. Das gute und

---

478 Interview 8DA, S. 82, Z: 22-31.

479 Interview 8DA, S. 82, Z: 34-38.

480 Interview 8DA, S. 82-83, Z: 41-7.

von offener Diskussion und Meinungs-austausch geprägte Arbeitsverhältnis übertrug sich anscheinend auch auf die Arbeitsebene im Feld:

*„Es scheint, dass es ein gutes Verhältnis ist, zumindest gibt es keine Berührungsängste; es gibt wohl auch die Wahrnehmung, dass wir nicht mit Informationen hinterm Berg halten und Informationen offensiv zur Verfügung stellen. Es ist ein gutes Arbeitsverhältnis. Ich glaube aber auch, dass die NGOs sich ihrer Unabhängigkeit bewusst sind und diese auch durchaus ausleben, indem sie sich nicht alle immer in der Botschaft an den Gesprächen beteiligen. Ein gutes Arbeitsverhältnis.“<sup>481</sup>*

Das Bewusstsein der NRO um ihre eigene Unabhängigkeit kann manche Konfliktsituation entschärfen. Es gab aber auch Situationen, in denen es besonders herausgefordert wurde. Nämlich z.B. dann, wenn die bürgerkriegsbedingte Sicherheitssituation so schlecht wurde, dass die Botschaft den Organisationen nahelegte, gefährdete Gebiete im Osten der Insel zu verlassen. Die Hilfsorganisationen hatten darüber häufig eine divergierende Einschätzung und folgten der Aufforderung nicht, mit Hinweis auf ihre Unabhängigkeit. Entsprechend schärfer und unmittelbar bindend war die Situation für das THW, deren Kräfte in einem solchen Fall still stehen mussten. Zum offenen Konflikt entwickelte sich dieser Punkt im Verhältnis der GTZ zur Botschaft. Die auf große Eigenständigkeit und Unabhängigkeit bedachte Organisation musste aufgrund ihrer Weisungsbindung an die Bundesregierung streng genommen ebenso still stehen, tat dies aber oft nicht, mit dem Hinweis, dass man sonst gegenüber der Konkurrenz aus anderen Hilfsorganisationen ins Hintertreffen geriete und der Bevölkerung nicht zu vermitteln sei, dass die deutsche Organisation X die Gegend verlassen müsste, während die anderen weiterarbeiteten.

Trotz dieser beispielhaft aufgeführten Spannungen wird das Verhältnis in der Gesamtschau vom Vertreter der Regierung als ein kooperatives und partnerschaftliches angesehen, in welchem sich ein quasi institutioneller Rahmen entwickeln konnte:

*„Das ist ein kooperatives Netzwerk. Ich glaube, dass wir über die drei letzten Legislaturperioden der deutschen EZ zum guten, konstruktiven, auch inhaltlich institutionalisierten Dialog gekommen sind, wo man sich auch gegenseitig informiert – zumindest mit den gut etablierten NGOs.“<sup>482</sup>*

Auf der Basis der bisher gewonnenen Erkenntnisse wird nun versucht, einen Typus zu skizzieren, der das Verhältnis von Regierung und Hilfsorganisationen für den Fall Deutschland charakterisiert.

---

481 Interview 8DA, S. 83, Z: 33-39.

482 Interview 8DA, S. 84, Z: 16-19.

### 7.2.3 Typus

Im Zentrum des Typs „Deutschland“ für die Gouvernanzstrukturen zwischen staatlicher und zivilgesellschaftlicher Ebene im Feld der Auslandshilfe steht, dass sowohl für die staatliche als auch die Seite der Hilfsorganisationen in erster Linie das tatsächliche Ergebnis einer Intervention im Vordergrund steht. Das heißt, es überwiegt die Pragmatik zur Umsetzung erfolgreicher Hilfe, im Vergleich zu politischer Symbolik und dementsprechenden Steuerungsstreben des Staates. Gleichzeitig ist der Staat auf Steuerung angewiesen und muss sie deshalb kooperativ gestalten, um das öffentliche Gut der Auslandshilfe zur Verfügung zu stellen. Ein besonderes Charakteristikum bei diesem Typ ist, dass es sowohl auf Seiten des Staates, als auch auf Seiten der Zivilgesellschaft eine sehr große Zahl von Ebenen und Akteuren gibt, die an dem Aushandlungsprozess beteiligt sind. Das breite Spektrum an formal unterschiedlichen Organisationen ist dabei sehr groß. Von der behördlich verfassten, aber zivilgesellschaftlich getragenen Hilfsorganisation wie das THW über die ursprünglich als staatliche Entwicklungsbehörde verfasste und mittlerweile als internationales Unternehmen des Strukturaufbaus und der Auslandshilfe agierende GTZ bis zu mittleren und kleinen NRO gehört alles in dieses Spektrum:

*„Naja, das sind im Wesentlichen ja zwei Stränge der Hilfe, die wir haben. Die Entwicklungszusammenarbeit an sich, die öffentliche, beruht auf technischer und finanzieller Zusammenarbeit über die Durchführungsinstitution, GTZ, einerseits und die finanzielle Zusammenarbeit über die Kreditanstalt für Wiederaufbau, die Entwicklungsbank zum einen, was die klassische Entwicklungshilfe, die längerfristige betrifft, im Bereich der humanitären Hilfe unmittelbar jetzt auf der anderen Seite der Schiene zwischen langfristig und kurzfristiger Nothilfe. Dann über Institutionen der Zivilgesellschaft, also NGOs, Rotes Kreuz, Welthungerhilfe, die klassischen Nothilfeorganisationen, und aber auch, wenn es ums Längerfristige geht, dann schon die GTZ. Also hier ist ein breites Spektrum mit einer Vielzahl von Institutionen, und das ist im Wesentlichen die Zusammenarbeit, wobei dann noch weitere Institutionen ins Spiel kommen, sei es jetzt im Bereich berufliche Bildung oder eben auch Durchführung von Seminaren und Einzelmaßnahmen von Trainingsmaßnahmen, wie InWEnT oder eben die Handwerkskammern für berufliche Bildung, eine Vielzahl weiterer Institutionen, die teilhaben an der Entwicklungszusammenarbeit und -hilfe.“<sup>483</sup>*

Diese enge Institutionenverflechtung aus staatlichen und zivilgesellschaftlichen Stellen scheint von allen Seiten akzeptiert zu sein. Dazu gehört ein selbstbewusstes und gestalterisch aktives Auftreten der etablierten Hilfsorganisationen. Grund für diese und Ausdruck dieser Verflechtung gleichermaßen mag beispielsweise die Tatsache sein, dass es keine Ausnahme ist, wenn in den Vorständen und Präsidien deutscher Hilfsorganisation zahlreiche aktive und ehemalige Politiker und hohe Beamte wiederzufinden sind. Das ist für Help und die Welthungerhilfe als ausgesuchte Beispiele für nationale Gouvernanzstrukturen der Fall, ist aber auch für CARE und

---

<sup>483</sup> Interview 8DA, S. 75, Z: 19-34.



das DRK gültig. Deutsche Hilfsorganisationen sind demnach kaum von der auflehrenden, anti-autoritären Grundhaltung, die ihren Ursprung in der 68er-Bewegung hat, geprägt. Ein gutes Beispiel für das Spannungsverhältnis aus enger staatlicher Bindung einerseits und der NRO-haften Gegenbewegung andererseits bietet die Organisation CARE. Bei diesem Fall entspricht die Inlandskomponente der Organisation weitgehend dem Typus „Integrationsstruktur“, während dagegen im Feld über das internationale Netzwerk die globalistische, grenzüberschreitende und das Nationale ablehnende Haltung wirkt, die eher dem Typus der „Autonomiestruktur“ entspricht.

Das integrierte, kooperative und gleichzeitig instrumentelle unhierarchische Dienstleister-Verhältnis, bei dem der Pragmatismus der Beziehung über unterschiedlichen Organisationskulturen hinweg hilft, könnte auch deshalb so vergleichsweise unkonfrontativer Natur sein, weil die zivilmachtorientierte außenpolitische Kultur der Bundesrepublik damit kompatibel zu sein scheint. Pointierte, an machtpolitischen Interessen orientierte Außenpolitik war der Bundesrepublik in der jüngeren Vergangenheit eher fremd. Zivilgesellschaft und Machtapparat scheinen also in ihren Zielen eher nahe beieinander zu sein. Damit ist auch ein recht hohes Steuerungspotenzial für staatliche Politik gegenüber humanitären Hilfsorganisationen gegeben, dessen Spielräume von der Schnittmenge gemeinsamer Werte und Ziele begrenzt werden.

Die stetig fortschreitende Internationalisierung des Aufgabenfeldes der Auslandshilfe, die Stärkung der EU als Geber und die immer größere Diversifizierung der Geberstrukturen, ebenso wie die rasant zunehmende Konkurrenz unter den Anbietern von Auslandshilfe, lassen auf eine zunehmende Distanzierung der Organisationen von Deutschland als wichtigstem Bezugspunkt schließen. Dieser Autonomie-Trend und eine quasi „NROisierung“ der Hilfsorganisationen zeigt sich besonders bei den staatlichen Anbietern THW und GTZ, die zwar ihre Privilegien aus der Stellung als staatliche Organisationen nicht aufgeben möchten, besonders aber attraktive Anbieter für Auslandshilfe sein und den staatlichen Zwängen stärker entkommen möchten.

## **7.3 Italiens „opportune“ Zivilgesellschaft**

### **7.3.1 Funktion**

In Italien scheint Auslandshilfe als wichtige staatliche Aufgabe betrachtet zu werden. Diese Sicht liegt offensichtlich auch darin begründet, dass man auf Seiten der italienischen Regierungs-

vertreter die Auffassung vertritt, Hilfe sei ein legitimes außenpolitisches Mittel, das dazu eingesetzt werden kann, um Einfluss zu gewinnen oder zu halten, ebenso wie dazu, um altruistisch motivierte Hilfe in Not- und Entwicklungssituationen zu leisten. Hilfe müsse eine politische Dimension haben und dürfe nicht aus rein idealistischen Gründen geleistet werden. Dadurch reiht sich Auslandhilfe aus italienischer Sicht in die Palette außenpolitischer Instrumente ein, zu denen ebenso die militärische Komponente gehört:

*“But if it is an underdeveloped area it could be a very very relevant instrument. And I'm coming back to the example of Afghanistan, in my opinion the cooperation aid tool is very relevant in countries like that because they could be much more effective than other kind of interventions which can be carried out there, politically or military – in my opinion. But we also have to avoid the risk to make the mistake of giving the cooperation aid a too idealistic meaning. So we always have to consider that cooperation aid should be carried out in the proper way under the political conditions for carrying it out.”<sup>484</sup>*

Diese Haltung der instrumentellen Funktion der Hilfe hat zur Folge, dass Hilfe als staatliche Aufgabe auch unter staatlicher Autorität erfolgen müsse. Nur der Staat, nur die Regierung sei in der Lage, die politische Dimension zu sehen und entsprechend zielorientiert zu agieren. Das scheint zwar auszuschließen, dass die zivilgesellschaftliche Ebene auf Augenhöhe an der konzeptionellen Gestaltung der Politik beteiligt wird. Private Hilfeleistungen und Aktivitäten der Auslandhilfe könnten aber trotzdem weitreichend in das Leistungsspektrum eingebunden werden:

*“Personally I don't really see the possibility of carrying out in the future privatisation of cooperation aid. In our country not, neither in other countries, because I consider that the designing of the cooperation aid, planning and programmes turns around some political objectives, goals. And it is necessary that it is the government managing the activities of aid, because only the government has a clear mind and vision of the political goals which can be placed at the basis of cooperation aid. On the contrary it could be possible a wide involvement of the private actors in the cooperation activity.”<sup>485</sup>*

Die funktionale Einbindung von NRO in die Durchführung staatlicher Hilfspolitiken ist eine relativ neue Entwicklung. Die breite Basis von rund 150 NRO, die zur Durchführung von Projekten beim italienischen Außenministerium registriert sind, bietet diesem eine komfortable Auswahl. Die Regierung stützt sich heute neben den Beiträgen zur multilateralen Auslandshilfe hauptsächlich auf NRO, die deshalb grundlegende Voraussetzung für das Funktionieren des Hilfesystems sind:

*“[NGOs play] an absolutely fundamental [role] because the Italian cooperation system doesn't carry out by itself, or only in a few cases, direct assistance. Most of them are vacuolated through the funding given to NGOs, Italian or foreign ones or joint who carry out*

---

484 Interview 20IL, S. 240, Z: 19-26.

485 Interview 20IL, S. 239, Z: 32-39.

*these activities. There is a programme of intervention with an allocation of money for different actions and the Italian cooperation on the basis of applications of plans submitted we decide to allocate the money for those NGOs who carry out the job in the field.*<sup>486</sup>

NRO hatten in Italien nicht immer eine solch wichtige Funktion. Zu früheren Zeiten wurde Auslandhilfe direkt von der Regierungsbehörde Cooperazione Italiana durchgeführt. Meist habe sich die Hilfe auf große Infrastrukturprojekte konzentriert, die sehr teuer gewesen seien und gleichzeitig wenig Wirkung gehabt hätten. Es gebe also, so die befragte Person, nicht eine mit anderen europäischen Ländern vergleichbare NRO-Tradition. Bei dem Strategiewechsel hin zu kleineren, dafür sichtbaren Projekten, schienen die NRO, die in Italien ab Mitte der 1980er Jahre entstanden, ein willkommener Partner zu sein:

*“I suppose it was not like that since the beginning. [...] I suppose they have now a relevant role because in the very beginning cooperation was carried out directly by Cooperazione abroad with its health persons with its own personnel and the phenomenon of the NGOs was a most recent one in comparison to other countries such as Great Britain, France and Germany. And also the scale of NGOs which is middle and small. We only have a few big ones. So, also the experience they have developed more recently. What has changed a lot is the political definition of it, because before Italian cooperation was more focusing on the organisation and implementation of big scale project carried out directly by themselves – like infrastructure or other kind of activities, but with a huge amount of money only for one project or very few projects. And the turn out of this kind of policy was not very positive because we saw they had not a real impact on the development of these countries. So it was necessary to split the intervention and for splitting and using it in smaller projects it was very helpful the support giving by NGOs. Because through NGOs you can however implement your activities and at the same time you have the possibility to vary it in the number and in the areas.*<sup>487</sup>

NRO erfüllen also die Funktion eines günstigen und sinnvollen Partners, der hilfreich ist bei der Umsetzung einer jüngeren staatlichen Linie. Sie scheinen insofern einerseits grundlegende Bedeutung für die besondere Strategie zu haben, aber nicht integraler Bestandteil des Systems zu sein. Sie helfen außerdem mit dabei, das außenpolitische Profil Italiens zu schärfen, indem mehr italienische Akteure sichtbar in einem Land tätig sind:

*“Well, Italian NGOs play a very relevant role for Italian cooperation activities and aid. Because as I said, the kind of policy carried out by cooperation in Italy has shifted from a directly managed one to a less direct and delegated one to NGOs from activities that was formerly focused on big scale projects, implemented directly towards a different kind of intervention with more projects implemented by NGOs. So they are fundamental! In this sense. The fact that we don't have big Italian NGOs such as Oxfam or Action Aid or other makes it for us a bit difficult to really carry out big projects. And it makes it difficult for them also to have that level of internationalisation, we were talking about this before, that other foreign NGOs have.*<sup>488</sup>

486 Interview 20IL, S. 241, Z: 29-34.

487 Interview 20IL, S. 242, Z: 12-29.

488 Interview 20IL, S. 247, Z: 12-20.

Da die Partner eine Vielzahl von kleinen und mittleren NRO sind, hält sich ihr politisches Gewicht, inhaltlich gestaltend tätig zu werden, in Grenzen. Zwar erfüllen manche, wie die beispielhaft ausgewählten CESVI und VIS, auch eine Aufklärungsfunktion und damit eine Art pädagogischen Auftrag im Inland. Für wirkungsvolles Lobbying oder gar die Entwicklung einer eigenen politischen Linie sind sie aber zu schwach. Eigenständiges und selbstbewusstes Arbeiten fällt ihnen zudem schwer, weil es ihnen kaum gelingt, selbst Spenden zu generieren. So können sie kaum ihre Interessen vertreten:

*“You mean a political community of NGOs? Lobbying? Interests? I don't know very much, because maybe some NGOs have more a religious background or political background which makes them very different from each other. As I was saying, in Italy NGOs are all very small. So I really don't see a big capability of lobbying, that's my impression between themselves. They are not so numerous and they are small so it's not easy for them to find common key points for carrying out a strong lobby but this is my impression.”<sup>489</sup>*

Was bedeutet diese Funktionszuschreibung für die Beziehung, die zwischen staatlicher und zivilgesellschaftlicher Ebene besteht?

### 7.3.2 Beziehung

Die Art der opportunen Funktion, die NRO für den italienischen Staat erfüllen, wirft die Frage auf, ob es sich um eine eher hierarchische Beziehung zwischen Staat und helfender Zivilgesellschaft handelt. Die Art der Einflussnahme auf NRO deutet an, dass es sich tendenziell um eine Über- und Unterordnung handelt. Zwar geht es bei der unmittelbaren Einflussnahme in erster Linie um Monitoring. Das scheint aber über die reine Kontrolle der Buchhaltung hinauszugehen. Werden die Projektziele nicht erreicht, greift die staatliche Seite ein, um die Umsetzung wieder in die richtigen Bahnen zu leiten. Im Ausnahmefall kann die Finanzierung gestoppt werden:

*“Well, simply we carry out a monitoring and a readdressing in case that during the monitoring we perceive there is some outcome which is not in the proper channel of action we have planned. And in the most extreme cases we can also decide of course to stop the funding we allocate them.”<sup>490</sup>*

Die Funktion, auf dem Wege der Unterstützung von Hilfsorganisationen das außenpolitische Profil zu schärfen, die in Sri Lanka besonders deutlich wurde, scheint kaum negativen Einfluss auf das Beziehungsgeflecht mit den Organisationen zu nehmen. Haben sich Organisationen

---

489 Interview 20IL, S. 242-243, Z: 38-5.

490 Interview 20IL, S. 243, Z: 6-10.

einen guten Stand in einem Land erarbeitet, sind sie auch selbst daran interessiert, weiter als Partner zu fungieren und weitere Mittel zur Umsetzung zu bekommen:

*“The decision of giving funds is also taken on the basis of various political and technical reasons, but sometimes it is also considered on the basis of the fact that there are already some Italian NGOs in that country which are already present there which have already carried out activities by themselves, who already know the country, who already have an expertise. And this is a help for the decision to allocate money, because you know already that there are suitable counterparts.*

*Just an example. In Sri Lanka there were not Italian NGOs working here before the tsunami. And there were no programmes carried out, no funding available by Italian cooperation. After tsunami of course we do our intervention, there where lots of NGOs coming here. And many of them now have expressed their will to continue their presence here to continue to work here for development projects. This is an element that is important to consider when taking the decision to continue the funding of possible future development projects here. In fact, we have already been present, we have Italian NGOs working here which have acquired a good expertise because after a couple of years you already know the country, you are already present and you want to continue here. This is a small aspect to take into consideration for the final decision on the allocation.”<sup>491</sup>*

Ein weiterer Anhaltspunkt, weshalb die Beziehungen aus Sicht der Regierung eine hierarchische sein könnte, ist die Tatsache, dass NRO vollkommen als italienische Akteure vereinnahmt werden, unabhängig davon, ob sie im Namen des Staates, also auf Projekttiteln des Staates, agieren, oder nicht. Die geringe Internationalisierung und relativ starke Zersplitterung der Organisationen könnte einer der Gründe sein, weshalb eine solche Vereinnahmung stattfindet. Die operationelle Zusammenarbeit, die bisweilen Züge eines unmittelbaren untergeordneten Dienstleistungsverhältnisses annimmt, war besonders intensiv bei den Projekten, die über die neu im internationalen Hilfeinsatz befindliche Zivilschutzbehörde Protezione Civile finanziert und geführt wurden. Hier verhielt es sich so, dass die Protezione Civile mit der srilankischen Regierung vereinbarte, welche Projekte übernommen werden, wobei Protezione diese dann an die NRO weitergab, diese ständig kontrollierte und auch die operative Arbeit mitgestaltete. Aber auch von Seiten der Botschaft scheint ein Verständnis der Beziehung gegenüber allen NRO vorzuliegen, dass die NRO begleitet und umsorgt werden müssten, unabhängig davon, wer nun der Auftraggeber ist:

*“I would call them my NGOs or the Italian NGOs. Not a specific group. Or just maybe because they work mainly with the Italian cooperation or by themselves or with the funds raised elsewhere. [...] They need all our action and care, about the security situation, we work for all of them not only for them who work for projects funded by Italian Cooperazione. [...] I mean there are some who are working here with both and at the same time they carry out other projects funded by some private companies or other public funds raised at the*

<sup>491</sup> Interview 20IL, S. 244, Z: 8-24.

*municipality level, regional level. They are not only working with the funds coming from Italian Cooperazione.*<sup>492</sup>

Entsprechend dem Verständnis, ausgesprochen gut Sorge tragen zu müssen, einem Verständnis, das von den Organisationen nicht unbedingt geteilt wird, bietet die Botschaft auch ein Angebot an Unterstützung. Diese bestehe in erster Linie darin, die Organisation politisch zu stärken. Das bedeutet konkret, dass die Belange der einzelnen NRO direkt von Seiten des Botschafters gegenüber der srilankischen Regierung angesprochen wurden. Da die Arbeit der internationalen NRO von srilankischer Seite zeitweise stark behindert wurden, bekam diese Art der direkten Begleitung eine besondere Relevanz. Hinzu kommt die Betreuung in Sicherheitsfragen und der damit verbundene Versuch, Sicherheits- und Evakuierungspläne bereitzustellen:

*“Well, various. First of all [our support is] political. We are very open to take the political issues that they raise. In relation with their relations with the local authorities and the government. Especially here in Sri Lanka in the last few months. The NGOs faced a lot of difficulties, the restrictions, the new regulations by the government for the regulations of the working presence of foreign NGOs here. So we took the problems raised by them and we exposed it at the highest level, with the Minister of Defence. So first of all we take care of the political problems they can face and the problems of relation with the local authorities that they can face in their every day activity. Secondly we take a lot care of their security. The situation in the country is unfortunately worsening and it raised a lot our worries about the security for the presence of our nationals working here for NGOs. We carry out a continuous monitoring on their presence here and we have also tried to define some emergency plans addressed for them specifically in the different areas. We try of course to have a feedback with them on the activities carried out in the field to understand which are the particular problems they are facing and what is the outcome of the activities, which is the real impact that their action is having on the reconstruction, but also on the social context in which they operate.”*<sup>493</sup>

An dieser Stelle muss angemerkt werden, dass dieses sehr einnehmende Betreuungsverhalten nicht immer von Erfolg gekrönt war. Die italienischen NRO bestanden auf ihrer Unabhängigkeit, wenn es darum ging, im Osten der Insel Projekte fortzusetzen, obwohl die Botschaft sie angewiesen hatte, die Region zu verlassen. Zudem wurde manches Mal auch die inhaltliche Qualität der Betreuung kritisiert, indem beispielsweise angemerkt wurde, die Botschaft würde sich über die Sicherheitslage informieren, indem sie die NRO frage, wie die Lage sei, und dann eine Anweisung geben, wie sich diese zu verhalten habe. Kritik wurde auch daran geäußert, dass von Regierungsseite fachlich eine Einmischung erfolgte, ohne dass Fachkenntnisse beständen.

Gemäß dem Betreuungsverständnis der Botschaft werden die Organisationen in regelmäßigen Abständen in der Botschaft von Cooperazione versammelt. Noch häufigere Sitzungen wurden von Protezione für die Programmorganisationen angesetzt:

---

492 Interview 20IL, S. 244, Z: 27-33.

493 Interview 20IL, S. 245, Z: 7-22.

*“We gather them. Italian Cooperazione gather Italian NGOs, not just those working with them. Because we can discuss about the technical problems of implementing projects, accountability for example. We have also carried out some workshops for example how to do the accountability of the project we have carried out and funded by the Italian Cooperazione. Or we gather them to talk about the security situation or the political situation as well.”<sup>494</sup>*

Das nutzenbringende Verhältnis zwischen Staat und „seinen“ NRO basiert nicht nur auf Unterstützungsleistungen der Ministerialbürokratie, sondern diese sind auch mit hohen Erwartungen konfrontiert. Neben Erfolg im Projekt wird auch erwartet, dass die Hilfsorganisationen ein gutes Bild abgeben und so die positive Sichtbarkeit Italiens im Ausland stärken:

*“What I expect from the NGOs, and that is also what I have as a feedback from them, is that they respect the country and the local communities with whom they work and frankly speaking what I'm most positively surprised about my NGOs is that they are very good at having relations with the local communities where they operate and to benefit from their appreciation. And what I expect from them also as a government is that they fulfil their commitments. And apart from a very very few exceptions, I have to say that all the NGOs here carrying out the tsunami projects have been able to carry them out regularly in the framework of the time schedule defined and with the correct management of the funds allocated. So absolutely I have to say even if they are small NGOs and young NGOs without a huge expertise they would be able unless a very very few exceptions to carry out the job really properly.”<sup>495</sup>*

Die Beziehung zwischen Regierungsinstitutionen und NRO im Gastland wird außerdem von einer starken nationalen Identifikation getragen. Das zeigt die Antwort auf die Frage, was eigentlich eine italienische NRO charakterisiere, nämlich dass sie eben in allererster Linie italienisch sei. Dieses für sich stehende Markenzeichen wird auch von den Organisationen geteilt. Zudem werden die Organisationen als tendenziell jung und unerfahren beschrieben. Außerdem würden sie von ihren Mutterhäusern an einer recht kurzen Leine geführt:

*“First of all that it is Italian, that is has mainly Italian personnel. Usually they don't have other foreign personnel working. I don't mean local personnel, but non Italian foreign personnel. The fact that they are small. The fact that they are composed by very young guys, but with good expertise but I realise the average age of our nationals here working with NGOs is 30. Not older. And that they have a continuously strong feedback with their headquarters. And they depend a lot on the decisions on the Italian mother.”<sup>496</sup>*

Insgesamt sei außerdem der Internationalisierungsprozess der italienischen Organisationen noch nicht so weit fortgeschritten, was an der mangelnden Größe und Existenzdauer der NRO liege:

494 Interview 20IL, S. 245, Z: 26-31.

495 Interview 20IL, S. 246, Z: 13-23.

496 Interview 20IL, S. 245, Z: 33-38.

*“Because we don't have as I told you big scale NGOs. So that fact of not having big scale NGOs brings you to remain more national and less international. And the fact also that they work mainly with funds allocated by the Italian government.”<sup>497</sup>*

Insgesamt wird die Beziehung vor Ort als problemlos beschrieben. Von Seiten der Botenschaft versuche man immer ein offenes Ohr für die Belange der NRO zu haben und bevorzuge die Lösung aller Probleme direkt vor Ort:

*“I would say we don't have problems. We are trying to keep always a very very open door to them. First of all because we understand that it is good for them to work here to operate here so we try to pay always a particular attention to them. Secondly because we think that it's better to discuss about problems here in Sri Lanka at a local level between us, between the government and the NGOs, than discussing it at a national level. It's better if we have problems to solve them here, then having to raise the question at the national level.”<sup>498</sup>*

Und so wird in der Gesamtschau das Verhältnis zwischen den italienischen Regierungsbehörden und den NRO von der befragten Person als weitgehend konfliktfrei beschrieben. Es gebe kaum gegensätzliche Meinungen oder gar Wettbewerb um die politische Linie. Im Gegenteil, die NRO würden dem politischen Auftrag folgen und ihn teilen, anderenfalls würden sie auch nicht vor Ort sein:

*“Frankly, not. [...] No I don't see really different views in the political mission of our action there. They follow it, they share it. Also if they didn't share, they wouldn't decide to come here and carry out the job properly. And we didn't have any confronts on the political goals of our activity. [...] No, we didn't receive any kind of criticism about the political decisions taken, absolutely not. It was a shared view.”<sup>499</sup>*

### 7.3.3 Typus

Das Verhältnis von italienischem Staat und italienischen Hilfsorganisationen ist vom beiderseitigen Interesse an den Vorteilen der engen Zusammenarbeit gekennzeichnet. Geeint durch die starke kulturelle Identität, bei der „Italien“ mehr als Lebensgefühl und Gemeinschaftserlebnis im Vordergrund steht, denn als ein wie auch immer geartetes politisches Projekt, arrangiert man sich gerne unideologisch bei der Aufgabe, Auslandshilfe zu leisten. Der italienische NRO-Sektor ist von kleinen und zersplitterten, wenig internationalisierten, und damit eher schwachen Organisationen geprägt, die kaum eigene Finanzmittel generieren können. Sie haben Interesse, ein gutes Verhältnis zu den italienischen Regierungsbehörden zu pflegen, immerhin sind diese die wichtigsten Projektauftraggeber. Die Organisationen genießen kein ausgesprochen hohes Ansehen in der Bevölkerung, so dass diese an sie spenden würde. Im Falle der Tsunami-Katastrophe wurde

---

497 Interview 20IL, S. 246, Z: 1-3.

498 Interview 20IL, S. 246, Z: 5-11.

499 Interview 20IL, S. 246, Z: 26-29.



per SMS an ein staatlich geführtes Spendenkonsortium gespendet, oder an das Rote Kreuz oder an die Kirche, die die Mittel über die Caritas umsetzte. Das heißt, Kirche und Regierung scheinen größeres Vertrauen zu genießen, als die kleinen Organisationen der Zivilgesellschaft. Ein Umstand, den vergleichsweise große und unabhängige Organisationen wie CESVI verändern wollen. Einer zu weitreichenden Bevormundung durch die italienischen Regierungsbehörden beugt die Tatsache vor, dass die autoritäre Identität staatlicher Behörden nicht übermäßig stark ausgeprägt ist. Das Streben nach Eigenständigkeit der Organisationen wird also auch dadurch gestärkt, dass sie den Eindruck gewinnen, für die Politik gebraucht zu werden und daher gewisse Spielräume nutzen können.

Die Regierung fühlt sich in großem Maße verantwortlich, gut für „ihre“ NRO zu sorgen. Aufgrund der relativen Schwäche der italienischen NRO, deren Tradition an der Basis eine Bewegung gegen die etablierten Machtstrukturen beinhaltet, müssen von staatlicher Seite kaum Widerstände oder heftige Meinungsgegnerschaft überwunden werden. Zwar ist man von Seiten der Regierung nicht auf die NRO angewiesen, aber sie helfen, über die veränderte Strategie der dezentralen Hilfe dabei, der an sich wenig pointierten italienischen Außenpolitik ein schärferes Profil und eine größere Sichtbarkeit zu verschaffen. Wegen einer außenpolitischen Identität, die relativ wenig macht- und einflussorientiert, wenig pathetisch staatstragend ist, fällt es Regierungsinstitutionen nicht schwer, auf NRO zuzugehen und sie als willkommenen Partner zu umarmen. Sie bilden damit ein eher loses, nicht unverzichtbares, aber sehr willkommenes und immer wichtiger werdendes Ausführungsorgan für die staatliche Aufgabe der Auslandshilfe.

## **7.4 Frankreichs „autonome“ Zivilgesellschaft**

### **7.4.1 Funktion**

In Frankreich gehören NRO nicht traditionell zu den Instrumenten der staatlichen Auslandshilfe. Wie besonders im Falle von MSF deutlich wurde, traten NRO im humanitären und hilfepolitischen Sektor zunächst als eine Art Protestbewegung auf den Plan. Sie übten offene Kritik an Staaten und stellten sich damit nicht selten gegen die französische Diplomatie. Die Bewegung des „sans-frontiérisme“ entspricht in vielerlei Hinsicht den Werten der Protestbewegung von 1968, die ebenfalls in Frankreich mit besonderer Intensität auftrat. Insofern scheint die humanitäre Bewegung ursprünglich zunächst einmal gegen den Staat gerichtet, erfüllt damit

nicht nur keine Aufgabe, sondern ist eher ein störendes Element der Außenpolitik. Entsprechend groß war zeitweise das Misstrauen von Seiten der Staatsbeamten gegenüber den humanitären Helfern, die außenpolitisch als Konkurrenten um die Meinungsführerschaft aus der Zivilgesellschaft auftraten und nicht als Mitstreiter für französische Interessen.

Nachdem im Laufe der Zeit MSF und andere NRO immer mehr an Profil und Aufmerksamkeit gewannen und vor allem als zivilgesellschaftliche Organisationen immer stärkere Unterstützung aus der nationalen und internationalen Bevölkerung erhielten, der internationale NRO-Sektor als politischer Faktor kaum noch zu übersehen war, erkannte man in den französischen staatlichen Institutionen auch deren Bedeutung und fing an, sich darauf einzustellen. Das Ergebnis war die Schaffung einer Unterabteilung im französischen Außenministerium, die sich mit NRO und den Beziehungen zu NRO befasst. Die Abteilung „Humanitäre Hilfe“ verteilt die Hilfefelder. In Ansätzen lässt sich, ähnlich der Situation in Italien, ein Paradigmenwechsel erkennen von der bilateralen humanitären Hilfe hin zu einer stärker zivilgesellschaftlich geprägten:

*« En général, donc nous avons, nous, un département spécifique qui est chargé de l'aide humanitaire qui est à l'intérieur du Ministère des Affaires Etrangères, qui s'appelle la Direction de l'Aide Humanitaire, DAH, donc qui gère des enveloppes spéciales, qui sont mises à disposition du Ministère des Affaires Etrangères et la délégation à l'aide humanitaire, des enveloppes annuelles, et selon donc les demandes des postes, selon les besoins des postes. Et puis nous avons aussi à l'intérieur de notre Ministère des Affaires Etrangères un service, une sous-direction, qui est chargée des ONG, des relations avec les ONG, ce qui est un autre aspect. Donc on a une aide directe par la DAH, c'est-à-dire d'Etat vers l'ambassade, et puis une autre qui passe par les ONG. Alors ici, sur place, après donc, et bien on travaille soit en direct avec l'Etat, parfois, rarement, on préfère travailler avec les ONG, donc les ONG sont en général les opérateurs de l'aide humanitaire. On évite de travailler directement d'Etat à Etat. On n'a pas... [...] en général, c'est ça, c'est le travail par les ONG, à travers les ONG. »<sup>500</sup>*

In dem in Ansätzen zu erkennenden Paradigmenwechsel ist die zunehmende Bedeutung der NRO zu sehen. Während sie früher eher ein Störfaktor waren, werden sie immer mehr zu nützlichen Dienstleistern:

*« Mais le bilatéral passera de plus en plus dans les ONG. »<sup>501</sup>*

Auch in Frankreich ist also eine Art „Privatisierung“ der Auslandshilfe zu verzeichnen, die sich auf den Unternehmenssektor bezieht, vor allem aber auf den zivilgesellschaftlichen:

*« Ça relève, c'est une bonne question, parce que ça relève jusqu'ici évidemment de l'Etat français, mais en même temps, on a vu, en particulier sur les crises, sur l'urgence, on a vu intervenir de plus en plus de privés. Par exemple, pour tout ce qui était ici la crise à Sri Lanka au moment du tsunami, on a eu l'intervention des grands laboratoires pharmaceu-*

---

500 Interview 17FY, S. 201-202, Z: 31-11.

501 Interview 17FY, S. 209, Z: 29.

*tiques, qui sont intervenus en parallèle et avec l'aide de l'Etat. Notre ministre de la Santé de l'époque est venu ici le 4 janvier 2005, oui il avait été précédé par notre Ministre des Affaires Etrangères qui était venu le 28 décembre 2004, mais notre Ministre de la Santé était accompagné par les présidents des grandes entreprises françaises pour le médicament, en particulier Sanofi. Et donc dans l'avion, il y avait un stock de médicaments. On sait que, de plus en plus, il y a des interventions du privé. Donc c'est une grande question aujourd'hui de savoir quelle sera la part de l'Etat à l'avenir; quelle sera la part du privé, quel sera donc aussi le rôle des ONG par rapport à l'Etat, par rapport au privé. »<sup>502</sup>*

Diese Tendenz kann nicht darüber hinweg täuschen, dass nach französischer Auffassung Hilfe und die damit verbundene Politik eine staatliche Kernaufgabe bleibt, obwohl davon auszugehen ist, dass ein immer größerer Teil der Mittel zivilgesellschaftlich organisierten Institutionen zufließen wird. NRO hätten immer mehr Bedeutung, vor allem auch deshalb, weil sie sich mittlerweile ein Spendernetz aufgebaut hätten, das sowohl aus Bürgern als auch aus gewichtigen Vertretern der Privatwirtschaft bestünde:

*« C'est difficile à dire [s'il y a un déplacement vers le privé]. Je pense qu'il y aura toujours un fonds qui relèvera du contribuable et puis après, on en donnera de plus en plus à faire aux ONG, sans doute. Nous, dans notre coopération, on le voit très clairement. Je ne sais pas comment vous le sentez de votre côté, mais chez nous on voit que les ONG prennent de l'importance. Et donc les ONG ont leur propre réseau de financement qui est de l'ordre privé en général et en priorité. C'est-à-dire les appels, les grandes campagnes publicitaires d'appel, refinancement, d'une part vers le citoyen français, donc ça c'est à côté de ce que le citoyen verse à l'Etat, et ça on aura de plus en plus à faire à ce genre de financement, de type privé, à travers les ONG, à côté d'une dette de l'Etat qui, elle, ne va pas évoluer; de toute manière. Sauf à l'aide au développement, mais là on est sur l'humanitaire. Sur l'humanitaire, l'aide de l'Etat ne va pas évoluer. Donc automatiquement, comme le coût de l'aide humanitaire augmentera, ce sera la part du privé qui deviendra de plus en plus importante. C'est évident. Voilà comment je le vois. »<sup>503</sup>*

Die an sich staatliche Aufgabe der Auslandshilfe wird ganz offensichtlich und anscheinend im Gegensatz zu Deutschland und mit Abstrichen zu Italien offen als politischer Hebel verstanden und bezeichnet. Die Androhung, Hilfe auszusetzen, oder der Anreiz, Hilfe zu leisten, scheinen dazu zu dienen, politische Ziele zu erreichen. Mit gewissem Amüsement wird die Frage nach dem politischen Hebel beantwortet, interessanterweise auch mit dem Hinweis, dass Deutschland ja am besten wisse, dass es sich um einen politischen Hebel handle. Hintergrund des Kommentars war die Ankündigung von Ministerin Heidemarie Wieckzorek-Zeul im Herbst 2006, die Vergabe weiterer Mittel für Entwicklungshilfe an Sri Lanka auszusetzen, solange im damaligen Friedensprozess keine Fortschritte erzielt würden:

*« [Rires] C'est un instrument politique. Bien sûr que c'est un instrument politique. [...] Oui, c'est évidemment un instrument politique effectif. C'est un instrument effectif, on le sait bien dans la mesure où, de l'aide ou de la coopération, quand on est dans un pays, quand on est*

502 Interview 17FY, S. 202, Z: 28-40.

503 Interview 17FY, S. 203, Z: 6-18.

*face à des partenaires, face à des interlocuteurs locaux, on a toujours un levier, un moyen de pression qui consiste à dire : 'notre aide est sur la table, nous pouvons à tout moment la retirer', vous le savez bien, vous, et puis il y a un autre contexte qui fait que, évidemment, aussi dans le cadre des Nations unies, il y a des enjeux, il y a des jeux internationaux qui font que l'aide peut amener à des rapprochements, des éloignements, etc. Aujourd'hui c'est le cadre international qui est très important. Le cadre des Nations unies est un cadre particulièrement important. C'est sûr.»<sup>504</sup>*

Diese dezidiert interessenpolitisch ausgerichtete Grundhaltung in Sachen Auslandshilfe verhindert, dass NRO, die genau das Gegenteil mit ihrer Arbeit erzielen wollen, nämlich eine Hilfe, die gerade nicht von politischen Kalkülen bestimmt ist, eine instrumentelle Rolle für das hilfepolitische System einnehmen.

Allerdings ist ein Wandel sowohl auf staatlicher als auch auf zivilgesellschaftlicher Seite zu beobachten, der zur Folge haben könnte, dass sich beide Seite doch annähern. Zunächst einmal ist festzustellen, dass sich die Rolle von NRO dadurch gewandelt hat, dass sie über sehr große finanzielle Mittel verfügen und diese auch verstärkt, untereinander verknüpft, umsetzen:

*« Oui, en tout cas, les ONG ont été amenées aujourd'hui en particulier après les grandes crises comme celle d'ici mais de l'Asie en général, du tsunami, mais pas seulement, ont été amenées à remettre en question leur mode de fonctionnement, c'est certain. Parce qu'elles ont été surfinancées, donc elles ont été amenées à jouer des rôles nouveaux. Si on prend une entité, je ne vais pas citer parmi les ONG, parce que ce n'est pas une ONG : la Croix-Rouge Française, par exemple, est devenu bailleur. C'est-à-dire que des ONG, du coup, se sont posées la question de savoir si elles-mêmes ne devaient pas devenir bailleurs, parce qu'elles recevaient tellement d'argent qu'il fallait bien l'employer rapidement. Donc coincées entre la demande du donateur, qui lui dit : 'je donne, aujourd'hui, je veux que demain, l'argent soit sur le terrain', alors des organismes comme la Croix-Rouge française, en deux ans n'ont dépensé que, disons 30 % de ce qu'ils avaient reçu il y a deux ans. La question est : 'il faut que je dépense, donc je vais aller chercher d'autres opérateurs'. Et ça c'est une réflexion que les ONG doivent avoir aujourd'hui. C'est-à-dire, à côté de l'aide de l'Etat, comment faire en sorte qu'on ne soit pas surfinancé et qu'on réussisse encore à garder notre vocation humanitaire. C'est ce qu'a fait MSF. MSF, à un moment donné, a dit très vite d'ailleurs : 'on ne veut plus d'argent'. Mais les ONG sont amenées aujourd'hui à se remettre en question et à poser sur la table le problème de leur dispositif, de leur manière d'être et de leur philosophie. Et l'autre question aujourd'hui aussi, c'est que les ONG, qui à l'origine avaient un but vraiment humanitaire, ont aujourd'hui à côté de ce but qu'elles gardent un autre objectif, qui est celui de leur permanence. Ce qui n'était pas le cas à l'origine.[...] Et bien ça implique aujourd'hui qu'il y ait des stratégies qui ne sont pas toujours les stratégies liées à la victime et à l'aide, mais des stratégies qui sont liées à la nécessité de durer et de perdurer ».<sup>505</sup>*

Unterschwellig bis explizit kommt hier die Kritik zum Ausdruck, NRO würden nicht nur zum größten Wohle der Opfer agieren, wie sie es immer vorgäben, sondern mehr und mehr auch, um ihre organisationalen Eigeninteressen zu verwirklichen, nämlich zunächst weiter zu existieren und dann auch immer größer zu werden.

504 Interview 17FY, S. 203-204, Z: 34-4.

505 Interview 17FY, S. 206, Z: 12-36.

Während die operativ funktionale Rolle von NRO für die französische Außenpolitik trotz zunehmender Bedeutung noch eher nebensächlich bleibt, gibt es einen Bereich, in welchem ihnen von Seiten des französischen Staates größere Bedeutung beigemessen wird, das ist die Sichtbarkeit und das Bild Frankreichs im Interventionsland:

*« Il est clair – et je ne te dirai pas toute ma pensée – mais il est clair qu'en termes de visibilité, c'est essentiel. Je ne prendrais que notre expérience ici à Sri Lanka. Quand je suis arrivé en 2004, on avait une enveloppe très faible, toute petite, de coopération. Arrive le tsunami... Donc petite visibilité en termes de coopération, sauf culturelle, mais ça c'est autre chose. Arrive le tsunami, du coup nous avons un déferlement d'ONG et d'associations françaises et donc du coup aussi, parce que ces ONG gardent encore pour les Sri Lankais l'étiquette France, comme je vous disais c'est pour ça que je disais 'nos' ONG, automatiquement donc la présence française gagne en visibilité. C'est évident. C'est évident. Pour le gouvernement sri lankais, ACF est une association, une ONG française. Donc il y a là un gain de visibilité, c'est certain. »<sup>506</sup>*

Von Seiten des französischen Staates besteht offensichtlich kaum eine Scheu, trotz des vielfach – aus Sicht der Organisationen gesehen – gespannten Verhältnisses, sich ihres positiven Images zu bedienen und daraus politischen Nutzen zu ziehen. Wie sich diese Funktionen auf die Beziehung zwischen Staat und Zivilgesellschaft in der konkreten Situation auswirkt, wird im folgenden Abschnitt besprochen.

### 7.4.2 Beziehung

Die zweideutige und unklare Funktion französischer humanitärer NRO für den Staat, nämlich auf der einen Seite ein Störfaktor mit Negativfunktion und auf der anderen Seite ein wichtiger Imagefaktor und zunehmend auch ein operativer Dienstleister zu sein, spiegelt sich in der Beziehungsstruktur zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Institutionen wieder.

Staatliche Stellen äußern zunehmend Wertschätzung und Respekt für „ihre“ NRO. Sie werden mehr oder weniger eindeutig für die nationale Imagepflege und damit für politische Interessen vereinnahmt. Vereinnahmung impliziert, dass es sich offensichtlich um eine eher einseitige Annäherung handelt, denen NRO noch nicht richtig über den Weg zu trauen scheinen. Entsprechend können Äußerungen von Vertretern französischer Organisationen interpretiert werden, die verbal auf ihrer Distanz zur Regierung bestehen und sich möglichst unabhängig halten wollen. So erklärte die befragte Person der Organisation Solidarités, das Verhältnis zum Staat sei in der Vergangenheit konfliktreich gewesen, zwischenzeitlich neutral, und langsam könnte man von einer konstruktiven Beziehung sprechen.

<sup>506</sup> Interview 17IF, S. 209, Z: 31-40.

Der befragte Vertreter der Regierungsseite bezeichnet bei der Aufzählung der bedeutenden NRO gerade MSF als die wichtigste Organisation und weist auf die wegweisende Philosophie der Organisation für die französischen NRO insgesamt hin:

*« La première, c'est MSF, Médecins Sans Frontières, qui est présente ici, c'est évident, hein... Alors je ne saurais pas les classer. Bien sûr nous avons MSF, nous avons Action contre la Faim, nous avons Handicap International, et puis nous avons après des ONG comme ACTED, qui est surtout née en Afghanistan, qui s'est surtout développée en Afghanistan. Des ONG comme Solidarités, ce sont aujourd'hui les principales. Mais les grandes ONG françaises en particulier celle qui a ouvert la voie au travail des ONG et à l'aide humanitaire, toute la réflexion qui a été faite sur l'aide humanitaire, c'est MSF, c'est Médecins Sans Frontières. »<sup>507</sup>*

Darüber hinaus unterstreicht er die formale Unabhängigkeit der Organisationen und betont, dass NRO nicht unter den Einfluss des Staates fielen, dass diese das auch nicht zulassen würden. Gleichzeitig wird ein vergleichsweise starker Koordinierungsanspruch für die Botschaft erhoben, mindestens aber eine starke Unterstützungsfunktion gesehen:

*« Par définition, l'ONG ne rentre pas dans le champ d'influence de l'Etat français. On l'a bien vu, notre travail ici à Sri Lanka, du moins mon travail personnel ayant été de coordonner et étant de coordonner le travail des ONG sur le terrain. Donc on est là plutôt pour apporter en cas de difficulté une aide aux ONG. Et de faire en sorte aussi de les mettre toutes autour de la table pour qu'elles puissent échanger. Donc il y a...on coordonne, on apporte un support quant c'est nécessaire, en termes d'intervention d'ambassade. Je prends un exemple, par exemple, c'est le problème d'actualité aujourd'hui, c'est : est-ce que les ONG, les financements des ONG venant d'un Etat peuvent être taxées par l'Etat, par le pays où elles interviennent ? Donc là, c'est normal que notre ambassade intervienne. Mais on n'est pas du tout du tout dans le champ d'une influence de l'Etat sur les ONG. Les ONG sont non-gouvernementales, et je crois qu'elles tiennent à le rester. »<sup>508</sup>*

Die vereinnahmende Rhetorik findet sich in der Beziehung zwischen den französischen Regierungsvertretern zu „ihren“ NRO wieder. Sie unterscheidet sich aber in dieser Hinsicht kaum von Äußerungen ihrer Kollegen aus Italien und Deutschland:

*« 'Nos' ONG... Ecoute, là aussi ta question est très juste parce que...je parle de 'nos' ONG, parce qu'à l'origine elles étaient françaises. Et donc je dis 'nos' ONG dans ce sens. Mais aujourd'hui dans la mesure d'ailleurs où elles s'internationalisent, je te parle de MSF, d'ACF, etc., elles ne sont plus, elles sont de moins en moins nos ONG en ce sens qu'elles sont de moins en moins françaises. Mais j'ai tendance à dire 'nos' ONG. »<sup>509</sup>*

Auch hinsichtlich der Erwartungen gegenüber der NRO unterscheiden sich die Äußerungen des französischen Vertreters kaum:

*« De toute manière, nous autres on a une attente qui est la même que celle du citoyen sans doute. Bon il y a une attente qui relève du point de vue de l'éthique, c'est-à-dire qu'il y ait*

---

507 Interview 17FY, S. 206, Z: 1-8.

508 Interview 17FY, S. 207-208, Z: 42-9.

509 Interview 17FY, S. 208, Z: 14-19.

*des engagements qui correspondent à une éthique internationale. Deuxièmement, on attend du point de vue aussi de la rigueur financière, de gestion, par rapport à un citoyen qui a donné de l'argent, nous autres nous nous attendons à ce que cet argent soit bien géré. Et puis ensuite aussi, nous nous attendons à ce que nos ONG préservent leurs propres membres, c'est-à-dire donc qu'il y ait une rigueur sur la sécurité sur le terrain. Donc on a à peu près ces trois attentes-là. »<sup>510</sup>*

Unmittelbar angesprochen auf die Qualität des Verhältnisses zwischen den französischen Institutionen und den NRO, äußert der französische Vertreter grundsätzlich die Wahrnehmung vertrauensvoller Beziehungen im Zielland. Eher verhärtet, entsprechend den traditionellen Rollenmustern, dagegen scheinen die Fronten in der französischen Hauptstadt zu sein:

*« Je crois que, ici sur le terrain ça a été des relations de confiance qui ont été mises en place très très très vite, ça s'est fait assez facilement. Après il y a des moments où c'est plus ou moins haut mais on a cette relation, ce lien qui existe. A Paris, les sièges sont beaucoup plus indépendants. Ici, étant donné qu'on est loin de la Mère Patrie, il y a une volonté de se rapprocher. Et puis les ONG et l'ambassade ont à peu près de très bonnes relations, à part les moments de crises passion, c'est normal. »<sup>511</sup>*

Die guten Beziehungen ebenso wie der Koordinierungsanspruch finden ihre Grenzen, wenn das politische Ziel und die diplomatischen Opportunitäten dadurch beeinträchtigt werden. Es entsteht dadurch der Eindruck, NRO würden durch den Staat genutzt, wo es möglich und im Einzelfall zweckdienlich ist, und gemieden, wenn aus der Nähe negative Folgen zu erwarten sind:

*« Les ONG sont toujours... elles s'attendraient à ce que l'ambassade... [...] nous on est ici une place diplomatique et qui est avec un certain devoir de réserve et de non-ingérence etc., donc on est dans une relation particulière d'Etat à Etat, ici. Les ONG sont sur un domaine un peu différent et voudraient parfois que l'ambassade intervienne sur des domaines sur lesquels elle ne peut pas intervenir. »<sup>512</sup>*

Die offensichtlich stärkere, vor allem rhetorische Annäherung zwischen Staat und humanitären NRO in den letzten Jahren hat also auch auf Seiten der NRO eine Erwartungshaltung geschaffen, die der Staat, z.B. durch Interventionen der Botschaft gegenüber der Gastregierung, nicht leisten kann oder nicht leisten will. NRO fehle das politische Verständnis für die Rolle des Staates gegenüber seinem Gaststaat. Die Darstellungsweise des Sachverhaltes lässt auf die Selbstwahrnehmung einer Überordnung gegenüber den NRO schließen:

*« En particulier ici. Je ne peux pas sans arrêt aller tirer par la manche l'administration sri lankaise pour lui dire : 'voilà, cette ONG-là, il faudrait peut-être que le dossier aille plus vite', etc. Je ne peux pas faire ça. Donc nous avons, nous, une position qui est plus diplomatique, disons, que les ONG. Les ONG parfois ne voient pas cette dimension politique dans laquelle on est. Et voudraient que lorsqu'elles tapent sur la table, l'ambassade tape sur la*

510 Interview 17FY, S. 208, Z: 20-27.

511 Interview 17FY, S. 208, Z: 32-37.

512 Interview 17FY, S. 208-209, Z: 39-2.

*table en même temps. Ce n'est pas possible, on ne peut pas. Nous, on a des devoirs de non-ingérence, etc., qu'il faut pouvoir aussi savoir respecter.»<sup>513</sup>*

Und dennoch wird der positive Aspekt hervorgehoben und deutlich gemacht, dass von einer Konkurrenzsituation zwischen zivilgesellschaftlichen und staatlichen Vertretern nicht die Rede sein könne. Vielmehr seien NRO komplementär in das französische Maßnahmenprogramm eingliedert. Eine gute Erfahrung, die allerdings immer von den örtlichen und personellen Gegebenheiten abzuhängen scheint:

*« Ça dépend des circonstances. Je pense que, bon ici à Sri Lanka, nous autres nous n'avons pas eu beaucoup de coopération, il y a pas eu de concurrence, à aucun moment on a été en concurrence, au contraire, on était vraiment en complémentarité. On a intégré vraiment les ONG, on a un dispositif général qui était un dispositif complémentaire. Je pense que ça c'est l'idéal. Bon il est possible qu'il y ait des moments et qu'il y ait des concurrences par ailleurs, à ma connaissance, pas, mais on n'a pas par exemple, et là, excuse-moi d'en parler, on n'a pas les problèmes de concurrence que vous pouvez avoir, vous au sein de votre coopération entre des organismes comme le GTZ et votre coopération avec l'ambassade. Nous autres, notre dispositif ne nous amène pas à ce genre de concurrence. On n'a pas d'organisme extérieur à notre coopération, qui sont aussi des relais de coopération et qui pourraient nous échapper, nous venir en concurrence avec les ONG.»<sup>514</sup>*

Die Beziehungen zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Institutionen scheinen also ähnlich den Funktionen von einer gewissen Ambivalenz gekennzeichnet zu sein. Während NRO selbst gerne Distanz demonstrieren und immer wieder eine gewisse Arroganz der staatlichen Seite gegenüber zivilgesellschaftlichen Akteuren beklagen, scheinen staatliche Stellen immer mehr rhetorisch als tatsächlich, an konstruktiven Beziehungen interessiert zu sein.

### 7.4.3 Typus

Die Gouvernanzstrukturen zwischen dem französischen Staat und den französischen humanitären Nichtregierungsorganisationen sind von weitreichender Ambivalenz geprägt. Zunächst einmal ist festzustellen, dass historisch bedingte Vorbehalte beider Seiten gegeneinander bestehen. Vielen Aussagen ist zu entnehmen, dass die Gründungsaura der Organisation Médecins Sans Frontières wohl die meisten NRO umgibt. In dieser ist das Misstrauen gegenüber der Staatsgewalt schon angelegt, ja es bildet in gewisser Hinsicht gar die Grundlage für zivilgesellschaftliches, humanitäres Handeln. Die Haltung lässt sich insofern, historisch bedingt, auch in der Gegenwart dadurch erklären, dass zivilgesellschaftliches Engagement eine Gegenbewegung zu einer – mindestens hinsichtlich der deutschen und italienischen vergleichsweise pointierten und interessenorientierten – Außenpolitik darstellt. Die Gegenbewegung könnte darin ihren gemein-

---

513 Interview 17FY, S. 209, Z: 4-10.

514 Interview 17FY, S. 209, Z: 15-26.



samen Nenner finden, dass Helfer nicht akzeptieren, Hilfe im Sinne und entlang politischer Interessen ausführen zu sollen.

Ein Blick auf das ausgeprägte Selbstbewusstsein französischer Regierungsbeamter, vor allem im Bereich der Außenbeziehungen, und ein vergleichsweise unkonventionelles Auftreten der Helfergemeinschaft bringt weitgehende kulturelle Unterschiede zwischen beiden Seiten zu Tage. Sie scheinen sich jedoch einig darin zu sein, dass die hergebrachte antagonistischer Grundeinstellung nicht viel weiterhilft und man mehr und mehr aufeinander angewiesen ist. Die Helfer sind pragmatischer geworden und aufgrund immer größerer Organisationsstrukturen auch an ihrem Fortbestand interessiert. Gleichzeitig besteht auch unter den humanitären Helfern eine Art Corps-Geist, der sich auch darin widerspiegelt, dass Hilfsorganisationen, anders als in Deutschland, nicht von Politikern und ehemaligen Beamten geleitet werden, sondern von Helfern, die ehemals selbst an vorderster Front im Einsatz waren. Im Regierungsapparat erkennt man den zunehmenden Pragmatismus an und betrachtet die gesellschaftlich verwurzelten Organisationen als Macht- und Imagefaktor, der nicht nur nicht vernachlässigt, sondern genutzt werden sollte. Zum Teil überkreuzen sich heutzutage auch die Biographien, das heißt der „*humanitaire*“ ist im Staatsdienst zu finden und der Staatsdiener mag auch mal als Helfer arbeiten. Das Anforderungsprofil an Helfer und Diplomaten wird bei zunehmender Professionalisierung der Hilfe immer ähnlicher. Außenminister Bernard Kouchner ist sozusagen das Integrationsbeispiel auf der höchsten Ebene. Und dennoch bestehen auch weiterhin manche Berührungängste, die es laut der Beobachtung einer Mitarbeiterin von Solidarités in dieser Form beispielsweise in Großbritannien nicht gebe.<sup>515</sup>

Der fortbestehende Graben führt auch dazu, dass eine unterschiedliche Wahrnehmung auf beiden Seite über die Beziehungen vorgefunden wird, die der jeweiligen Interessenslage entspricht. Der Mitarbeiter der Botschaft erläutert, wie wichtig die NRO sind, dass man ein vertrauensvolles Verhältnis pflege, koordinierend auftrete und dass die NRO Erwartungen staatlicher Unterstützung hätten. Dagegen betonen die NRO ihre Unabhängigkeit und zum Teil mindestens ihre Zurückhaltung bei den Kontakten mit der Botschaft.

Obwohl auch für den Fall Frankreich eine immer bedeutender werdende Rolle der NRO für die Außenpolitik festgestellt werden konnte, muss doch der Eindruck bleiben, dass das Verhältnis zwischen NRO und Regierung Gouvernanzstrukturen mit sehr stark autonomem Charakter aufweist. In der Folge liegt der Schluss nahe, dass eine effektive Steuerung der Hilfpolitik

---

515 Vgl. Interview 15SC, S. 184, Z: 20.

sehr schwierig zu sein scheint. Eine solche Erkenntnis führt – im Modell des erweiterten Staates sprechend – dazu, dass dessen Außenpolitik unter einem Steuerungsdefizit leidet.

## Teil III: Konklusion



## 8. Fazit und Perspektiven

### 8.1 Zusammenfassung und Schlussfolgerung

#### *Relevanz, Ziel und Ausgangspunkte*

Nach welchen Interaktionsmustern verhalten sich Hilfsorganisationen gegenüber Staaten und Staaten gegenüber Hilfsorganisationen? Diese Frage steht im Mittelpunkt der Untersuchung von Gouvernanzstrukturen, die das Verhältnis der beiden Akteursgruppen zueinander beschreiben. Vor dem Hintergrund der Globalisierung werden neben Staaten immer mehr nichtstaatliche Akteure aktiv bei der Gestaltung und Umsetzung von Politik jenseits der nationalen Grenzen. Insofern besteht Bedarf an der Entwicklung eines Analyserasters, das verständlich macht, wie Staaten und zivilgesellschaftliche Akteure in einem bestimmten Politikfeld zueinander stehen. Ziel der Studie war es, unterschiedliche Hilfsorganisationen mit unterschiedlichem nationalen Hintergrund auf dieses Verhältnis hin zu untersuchen und eine Typologie zu entwickeln, anhand derer die Gouvernanzstrukturen dargestellt werden können. Zu dieser Art exploratorischer Untersuchung der Gouvernanzstrukturen wurde ein Forschungsdesign angewendet, bei dem für die unabhängige Variable, die Regierungen, möglichst ähnliche Fälle analog zum *most similar system design*, und für die unabhängige Variable, die Hilfsorganisationen, nach dem Prinzip der „theoretischen Sättigung“ sehr unterschiedliche Fälle ausgesucht wurden. Die empirische Untersuchung wurde im Zusammenhang einer konkreten humanitären Notlage nach qualitativer Methode durchgeführt.

Die Studie geht von einigen Vorannahmen aus, deren Plausibilität durch die empirisch fundierten Erkenntnisse untermauert wurden:

1. Der Staat im weltpolitischen Kontext der Globalisierung wurde als kollektiver, übergeordneter Akteur beschrieben, für den ein außenpolitischer Handlungsmodus gilt, der einer **sozial konstruierten national-spezifischen Rollenlogik** folgt. Es wurde von einem Verständnis von Staatlichkeit im internationalen Kontext ausgegangen, bei dem nicht nur Regierungshandeln als rollenspezifisches außenpolitisches Handeln begriffen wird, sondern auch das Verhalten aller anderen nach außen agierenden Ebenen institutioneller und gesellschaftlicher Art. Dieses Verständnis von Staatlichkeit wurde in dem Modell des „erweiterten Staates“ konzeptualisiert.

2. Bezüglich der internationalen Hilfpolitik und der konkreten Auslandshilfe dieses kollektiven Akteurs wurde davon ausgegangen, dass sie sich nicht von anderen außenpolitischen Politikfeldern loslösen lassen. Insofern finden wir in der vorliegenden Studie die **Kohärenzthese** untermauert, die den engen Zusammenhang von Außenpolitik und Auslandshilfe unterstellt. Auslandshilfe in jedweder Form ist demnach Teil des politischen Handelns, und damit in gewisser Weise staatlicher Macht, sowie staatlichen Interessen unterworfen. Obwohl der altruistisch-humanitäre Gedanke als Ausgangspunkt von Auslandshilfe angesehen werden kann, birgt der Hilfsakt in der Praxis immer auch politische Auswirkungen und ist damit Teil einer spezifischen Außenpolitik. Es sind politische Akteure, die über den Einsatz von Ressourcen wie Geld, Personal, Engagement oder Symbolik das Politikfeld „Auslandshilfe“ gestalten. Diese politischen Akteure sind in der transnationalisierten und globalisierten Welt nicht alleine Regierungen. Vielmehr agieren Regierungen mehr oder weniger in Einklang, jedenfalls aber gemeinsam mit zivilgesellschaftlichen Akteuren der nationalen Gesellschaft. Regierungen und zivilgesellschaftliche Akteure – im vorliegenden Fall die humanitären Hilfsorganisationen – gestalten, zusammengefasst als erweiterter Staat, das Politikfeld Auslandshilfe.

3. Eine weitere Vorannahme lautete, dass Hilfeleistung und Hilfpolitik praktisch und analytisch kaum sinnvoll in Entwicklungshilfe und humanitäre Nothilfe unterteilt werden können. In der Praxis hat sich gezeigt, dass sowohl die untersuchten Hilfsorganisationen als auch staatliche und internationale Institutionen in diesem Feld weitgehend ohne eine solche Unterscheidung arbeiten. Daher wurde auch im Rahmen der Studie weder die Unterscheidung der Politikfelder noch eine Unterscheidung zwischen humanitären Hilfsorganisationen und Entwicklungshilfeorganisationen vorgenommen. Die Plausibilität dieses sogenannten **Kontinuumsatzes** konnte von den empirischen Befunden gestützt werden. Die Organisationen bewegten sich im Post-Tsunami-Kontext in Sri Lanka in einem andauernden Kontinuum von humanitärer Nothilfe, entwicklungsorientierter Übergangshilfe und langfristiger Entwicklungszusammenarbeit. Das heißt, die diversen Organisationen bieten tendenziell die gesamte Bandbreite an Hilfsleistungen an. Verallgemeinernd wurde daher bei der Analyse im Politikfeld „Auslandshilfe“ von „Hilfsorganisationen“ oder „humanitären Hilfsorganisationen“ gesprochen, unabhängig davon, wie die Organisation formal verfasst ist, ob es sich also formal um Nichtregierungsorganisationen, staatliche Durchführungsorganisationen oder andere Organisationstypen handelte, und unabhängig davon, welches ihr ursprüngliches Kerneinsatzgebiet ist oder war, ob sie sich eher als Nothilfe- oder Entwicklungshilfeorganisation verstehen.

4. Unterstellt man, wie hier geschehen, die Richtigkeit der Kohärenzthese und legt man das Bild des „erweiterten Staates“ zugrunde, kommt man auch bei der Klärung der **Begrifflichkeit** „Nichtregierungsorganisation“ einen Schritt weiter. Dann nämlich erscheint die Unterscheidung von staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen unter analytischen Gesichtspunkten nicht sinnvoll. Die Kategorie „Nichtregierungsorganisation“ in Abgrenzung zur „Regierungsorganisation“ (oder staatlichen Durchführungsorganisationen) wurde entsprechend für diese Studie aufgehoben. Es wurde stattdessen, phänomenologisch gesehen, festgestellt, dass die Organisationen zunächst einmal **das gleiche tun**, nämlich operative Hilfe leisten. Im Zuge der Studie wurde durch das Forschungsergebnis, nämlich die stufenlose Zuordnung zu den Idealtypen von Gouvernanzstrukturen, ein zur Unterscheidung „staatlich/nicht-staatlich“ alternatives Unterscheidungsmerkmal geschaffen. Bei der Zuordnung hat die formale Verfasstheit der Organisation bewusst nur eine untergeordnete Rolle gespielt.

Die Studie wurde also auf der Basis dieser grundlegenden Parameter durchgeführt: (1) Außenpolitisches Handeln des erweiterten Staates folgt national-spezifischen sozial konstruierten Rollenmustern. (2) Auslandshilfe ist komplementär als Teil der Außenpolitik des erweiterten Staates anzusehen. (3) Auslandshilfe ist als Kontinuum von Not- zu Entwicklungshilfe zu betrachten. (4) Die zu betrachtenden Organisationen werden aufgrund ihrer Tätigkeit als „Hilfsorganisationen“ angesehen, eine Unterscheidung nach ihrer Verfasstheit wird nicht vorgenommen.

### *Modell*

Ausgehend vom **Modell des „erweiterten Staates“** wurde folgende forschungsleitende Annahme formuliert: Es wurde die Vermutung aufgestellt, dass außenpolitische Steuerung im Bereich der Hilfepolitik vorhanden ist und verschiedene Ausprägungen annehmen kann. Entsprechend wurde das Modell des „erweiterten Staates“ durch seine möglichen Ausprägungsvarianten ergänzt, indem entsprechende **Idealtypen konstruiert** wurden. Darüber hinaus wurde angenommen, dass bei den Ausprägungen der Gouvernanzmuster nationale Unterschiede erkennbar werden könnten, also, dass einem bestimmten Land ein bestimmtes Muster zugeordnet werden kann.

Die einzelnen Organisationen wurden gemäß ihrer spezifischen Gouvernanzstrukturen den Idealtypen zugeordnet. Damit wurde ein Instrument geschaffen, mit dem die große Akteursgruppe „Hilfsorganisationen“ trotz ihrer ausgeprägten Binnendiversität konzeptuell erfasst und dargestellt werden konnte. Außerdem gelang es auf diesem Wege auch, das komplexe Phänomen

„internationale Nichtregierungsorganisation“ greifbarer zu machen. Darüber hinaus sollte die Studie Rückschlüsse darüber zulassen, inwiefern länderspezifische Gouvernanzstrukturen vorzufinden sind, das heißt, inwiefern Aussagen darüber möglich sind, welche Gouvernanzstruktur tendenziell bei einer Organisation aus Deutschland, aus Frankreich oder aus Italien vorzufinden sein dürfte.

Um eine Organisation gemäß ihrer Gouvernanzstruktur schließlich einzuordnen, wurden zwei Vektoren, also Kraftpfeile, entwickelt, die einerseits **Bindung** der Organisation an den Staat und andererseits **Distanz** der Organisation zum Staat aufzeigen sollen. Die Stärke dieser Vektoren wurde durch die Addition der Ausprägungen von jeweils fünf Ausprägungskategorien ermittelt, die als Indikatoren für die Idealtypen betrachtet wurden. Die Ausprägungskategorien ergaben sich aus den Elementen eines Codierleitfadens, der auf die teilstandardisierten Interviews angelegt wurde, die mit je einem Vertreter der zu untersuchenden Organisation geführt worden waren.

*Ergebnis A: Empirisch fundierte Erarbeitung eines Analyserasters zur Darstellung von Gouvernanzstrukturen*

Die drei Idealtypen von Gouvernanzstrukturen, denen die Organisationen nach der Auswertung zuzuordnen waren, wurden als „Integrationsstruktur“, als „Opportunitätsstruktur“ und als „Autonomiestruktur“ bezeichnet. Das Analyseraster und die dazugehörigen Begrifflichkeiten sind im Zusammenhang mit dieser Studie entwickelt worden.

Dabei soll „**Integrationsstruktur**“ zum Ausdruck bringen, dass das Handeln der Hilfsorganisationen im engeren Sinne staatliches außenpolitisches Handeln integriert ist, von diesem stark beeinflusst wird und dieses seinerseits wiederum stark beeinflusst. Die Aktivität von Organisationen, die dieser Gouvernanzstruktur folgen, ist „umfassender“ Bestandteil der jeweiligen nationalen Außenpolitik. Die Organisation ist entsprechend von der politischen Rolle geprägt. Auf der anderen Seite ist der Staat in hohem Maße von der Zusammenarbeit mit der Organisation abhängig bzw. baut auf sie.

Die hier verwendete Begrifflichkeit der „**Opportunitätsstruktur**“ soll zum Ausdruck bringen, dass das Verhältnis von gegenseitigem Nutzen ist. Sowohl die Hilfsorganisation als auch die Regierung sehen in der Zusammenarbeit eine gute Möglichkeit, ihre Ziele zu verfolgen und zu erreichen. Das heißt einerseits, dass sie nicht zwangsläufig aufeinander angewiesen sind, und andererseits, dass sie nicht gezielt die Abgrenzung zu Staatlichkeit und Regierungspolitik



suchen. Regierungen sehen eine günstige Möglichkeit, durch den „Einsatz“ von Hilfsorganisationen, ihr außenpolitisches Profil zu schärfen und nehmen sich daher ihrer Belange an, ohne sie gänzlich zu vereinnahmen. Die Aktivität von Organisationen, die dieser Gouvernanzstruktur folgen, ist „nützlicher“ Bestandteil der jeweiligen nationalen Außenpolitik.

Der Idealtypus „**Autonomiestruktur**“ charakterisiert sich in erster Linie dadurch, dass von beiden Seiten gegenüber der jeweils anderen Abgrenzungstendenzen spürbar sind. Von Seiten der Hilfsorganisation wird die staatlich-institutionelle Seite gemieden, und es wird Distanz gewahrt, weil sie als macht- und interessenorientiert angesehen wird. Jede Art von Nähe wird daher als kompromittierend angesehen. Von staatlich-institutioneller Seite aus wird entweder Distanz deutlich gemacht, weil die „Nicht-Regierungs-Helfer“ tendenziell als chaotisch, unkontrollierbar und damit als potentielle politische Störfaktoren angesehen werden, oder es wird von staatlicher Seite eine bevormundende Aneignungshaltung praktiziert, die die Organisationen, insbesondere wenn sie ein positives Bild ausstrahlen, als integrierten, aber untergeordneten Teil der nationalen Politik darstellt. Eine Haltung, die weiteres Abgrenzungsverhalten auf Organisationsseite produziert. Die Aktivität von Organisationen, die dieser Gouvernanzstruktur folgen, ist „selbstbestimmter“ Bestandteil der jeweiligen nationalen Außenpolitik.

Die Erarbeitung des Analyserasters und die Zuordnung der Organisationen sind Ergebnis eines wechselseitig induktiv-deduktiven Forschungsprozesses. Die drei Idealtypen sind als Sequenzen auf einer Ordinalskala wiederzufinden, auf der die konkreten Gouvernanzstrukturen der untersuchten Organisationen eingeordnet wurden. Die 16 untersuchten Organisationen wurden auf der Basis der Auswertung von teilstandardisierten Interviews der Skala zugeordnet und können entsprechend unter den Idealtypen zusammengefasst werden, wobei die Reihenfolge bedeutsam ist und nicht die absolute Position, denn die Messmöglichkeit der Ordinalskala lässt es nur zu, die Organisationen untereinander in ein Verhältnis zu setzen. Die Ausprägungen der Auswertungskategorien wurde durch hermeneutisch-phänomenologische Interpretation festgelegt. Methodischer Hintergrund der Interpretation war die teilnehmende Beobachtung während der zweijährigen Feldforschungsphase (2005-2007) in Sri Lanka.

Dem Idealtypus „Integrationsstruktur“ konnten in abnehmender Reihung folgende Hilfsorganisationen zugeordnet werden:

- Technisches Hilfswerk
- Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit

- Croix-Rouge française
- Croce Rossa Italiana
- Deutsche Welthungerhilfe

Dem Idealtypus „Opportunitätsstruktur“ konnten folgende Hilfsorganisationen zugeordnet werden:

- Volontariato Internazionale per lo Sviluppo
- Cooperazione e Sviluppo
- Help – Hilfe zur Selbsthilfe
- Deutsches Rotes Kreuz
- CARE Deutschland
- Etimos

Dem Idealtypus „Autonomiestruktur“ konnten in zunehmender Reihung folgende Hilfsorganisationen zugeordnet werden:

- Solidarités
- Caritas Italiana
- Agence à l'aide à la Coopération et au Développement
- Action contre la Faim
- Médecins Sans Frontières

Bei der Darstellung der Hilfsorganisationen wird u.a. ein unmittelbarer Einblick in die Welt der operativen internationalen humanitären Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit gewährt, und zwar im Zusammenhang mit einer der schwersten Naturkatastrophen der letzten Jahrzehnte, der Tsunami-Katastrophe im Indischen Ozean.

*Ergebnis B: Forschungsfundierte Antworten zur nationalen Zuordnung von Gouvernanzstrukturen*

Nach Abschluss der Zuordnung der Hilfsorganisationen zu Idealtypen anhand von Gouvernanzstrukturen bestand das Forschungsinteresse darin, herauszufinden, inwiefern **nationale Spezifika bei den Gouvernanzstrukturen** gefunden werden können. Dazu wurden teilstandardisierte Interviews ausgewertet, die mit Regierungsvertretern geführt wurden. Bei der Betrachtung der Organisationsseite musste aufgrund der großen Diversität und Heterogenität der Akteursgruppe eine Hilfskonstruktion geschaffen werden, um dieser Frage anhand von „typischen“ Organisationen nachgehen zu können. Dafür wurden aus jedem Land diejenigen Organisationen

herausgesucht, die zum einen nicht in ein internationales Organisationsnetzwerk eingebunden sind, und zum anderen formal als Nichtregierungsorganisationen verfasst sind. Nach dieser Auswahl konnte folgendes Ergebnis festgestellt werden:

Das Verhältnis von Organisationen aus **Deutschland** zu ihrer Regierung entspricht am ehesten dem Idealtypus der „Integrationsstruktur“. Diese Organisationen bilden häufig einen vollständigen und gleichzeitig einflussreichen Bestandteil des auswärtigen Handelns. Von Seiten der Politik werden sie als wichtige und weitgehend gleichberechtigte Partner anerkannt. Die Steuerung des politischen Handelns muss ausgleichend und integrierend erfolgen. Beide Seiten sind in hohem Maße aufeinander angewiesen. Für die Politik ist der zivilgesellschaftliche Anteil unverzichtbar, um dem eigenen außenpolitischen Rollenverständnis gerecht zu werden. Für die zivilgesellschaftlichen Organisationen ist es unverzichtbar, sich in Einklang mit politisch-institutionellen Richtlinien zu bewegen, um institutionell fortbestehen zu können und um ihren großen Einfluss auf das auswärtige Handeln im Bereich der Hilfpolitik aufrecht erhalten zu können.

Für das Verhältnis von **italienischen** Organisationen zu ihrer Regierung konnte festgestellt werden, dass dieses am ehesten dem Idealtypus der „Opportunitätsstruktur“ entspricht. Hilfsorganisationen sehen den Auftrag der Bewegung durch staatliche Aufmerksamkeit und Unterstützung aufgewertet. Die zahlreichen, im internationalen Vergleich kleinen und eher schwachen Organisationen sehen in der Kooperation eine gute Möglichkeit (Opportunität) ihrer Bestimmung folgen zu können. Schwache internationale Vernetzung und eher geringes Spendenaufkommen lassen wenige Spielräume jenseits der staatlichen Kooperation. Gleichzeitig besteht keine existenzielle Abhängigkeit, da die Infrastruktur der Organisationen häufig eher klein ist. Der Grad der Professionalisierung hält sich bei vielen Organisationen noch in Grenzen, und entsprechend ist auch die politische Einflussnahme der Organisationen geringer ausgeprägt als dies beispielsweise bei deutschen Organisationen der Fall ist. Für die Regierungsseite ergibt sich aus dem Verhältnis zu den Hilfsorganisationen ebenfalls eine günstige Gelegenheit (Opportunität), um das außenpolitische Rollenverständnis weiterzuentwickeln. Die institutionell an sich eher wenig profilierte Außenpolitik kann durch die Kooperation mit der zivilgesellschaftlichen Ebene Aufwertung finden. Dabei ist dieses Verhältnis aber nicht so stark identitäts- und rollenbestimmend, dass nicht darauf verzichtet werden könnte.

Im Falle **Frankreichs** wird das Verhältnis von Staat und Hilfsorganisationen am ehesten durch die idealtypische „Autonomiestruktur“ wiedergegeben. Hier besteht tendenziell ein Spannungsverhältnis, in welchem die Seite der Hilfsorganisationen darauf bedacht ist, ihre weitestge-

hende Autonomie zu bewahren. Der Anspruch geht zum Teil soweit, dass gezielt gegen das außenpolitische Handeln der Regierung aufgebeht oder dagegen agiert wird, indem sie beispielsweise medienwirksam angeprangert wird. Dabei orientieren sich Hilfsorganisationen an der aus Frankreich stammenden Tradition des „*sans-frontiérisme*“ der 1970er Jahre, der humanitären und politischen Aktivismus als zusammenhängend betrachtet. Die staatliche Politik tut sich entsprechend schwer im Umgang mit den Organisationen. Einerseits besteht die Distanz, die zuweilen an Antipathie grenzt, zum anderen kann die Rolle der zivilgesellschaftlichen Ebene für das auswärtige Handeln nicht mehr unberücksichtigt bleiben. Der gute Ruf und die Errungenschaften der renommierten Hilfsorganisationen wird daher von staatlicher Seite in die nationale französische Außenpolitik aktiv hineininterpretiert und vereinnahmt. Die Versuche der veritablen politischen Integration sind bis zum Zeitpunkt der Untersuchung noch wenig erfolgreich gewesen.

*Schlussfolgerung A: Einordnung der Ergebnisse in das Forschungsgebiet*

Das Konzept des „erweiterten Staates“ und dessen in der Studie gezeigten Ausprägungsvarianten bringen zum Ausdruck, dass im Spannungsfeld von transnationaler Zivilgesellschaft und nationalstaatlichem Gebilde das Letztere nach wie vor die stärkere Gestaltungskraft besitzt. Anhaltspunkte dafür können darin gesehen werden, dass die Organisationen trotz transnationaler Vernetzung weitgehend eindeutig national zugeordnet werden. Zudem besteht von Seiten der Organisationen eine hohe Erwartungshaltung gegenüber den Regierungen im Bereich der Auslandshilfe. Diese besteht darin, dass Regierungen eine wichtige Rolle spielen und gestalterisch auftreten sollen. „*Nation matters*“ könnte also der Befund lauten, der die Steuerungshoheit des erweiterten Staates gegenüber der transnationalen Zivilgesellschaft unterstreicht.

Die Ergebnisse der Studie bereichern das Forschungsgebiet des außenpolitischen Zusammenwirkens von Staat und Zivilgesellschaft. Sie wurden auf einer breiten **empirische Grundlage** erlangt, wodurch ein Mangel vieler Studien vermieden werden konnte, nämlich der Umstand, dass solche laut Zimmer (2002:13) häufig unter einem eklatanten empirischen Defizit leiden. Außerdem konnte der Forderung von Martens (2002:44-45) entsprochen werden, die Studie nicht aus dem Blickwinkel der NGO-Community zu verfassen, sondern aus einer zwar eingebetteten und teilnehmenden, aber **neutralen Perspektive**. So konnten von neutraler Warte aus, auf der Basis von Einschätzungen der Mitarbeiter, Aussagen über das Verhältnis der Organisationen zu „ihren“ Regierungen gemacht werden. Darüber hinaus wurde im Forschungsprozess die **internationale Dimension** berücksichtigt, indem Organisationen dreier vergleichbarer Länder

herangezogen wurden. Mangelnde internationale Perspektive und Vergleichbarkeit wurde im bisherigen Forschungsstand ebenfalls als Defizit ausgemacht.

Das Modell eines nach außen agierenden „erweiterten Staates“ hat sich als fruchtbar erwiesen, denn es trägt in besonderer Weise der im Zuge der Globalisierung fortschreitenden Internationalisierung des Staates Rechnung, ohne die fortbestehende Bedeutung von Staat und Nation zu vernachlässigen.

Nimmt man hier Bezug auf bestehende theoretische Ansätze, wie die Thesen bei Eberwein (vgl. 1997:12-13), dann zeigt sich, dass die These einer von Staat und Nation losgelösten und politisch eigenständig agierenden internationalen Zivilgesellschaft („Vergesellschaftungsthese“ nach Cziempiel) durch die hier gewonnenen Erkenntnis kaum an Plausibilität gewonnen hat. Ebenso wenig werden die Thesen von Hilfsorganisationen als dem „privaten Arm der Geberstaaten“ (Ludermann 2001a:174) bzw. der „staatlichen Erfüllungsgehilfen“ (Debiel/Sticht 2005:136) von den Befunden unserer Studie gestützt. Diese Thesen („Verstaatlichungsthese“ nach Salamé) müssen ebenfalls als zu weit gehend angesehen werden.

Es ist vielmehr deutlich geworden, dass die empirischen Befunde eine große Heterogenität von Verhältnissen zwischen Staaten und Organisationen aufweisen. Diese finden im Bild des „erweiterten Staates“ Ausdruck, der je nach Organisation eine andere Ausprägung und damit einen anderen Steuerungmechanismus annimmt.

#### *Schlussfolgerung B: Tendenz und Ausblick*

Darüber hinaus wird bei einem Blick auf das Gesamtspektrum an Organisationen eine Tendenz deutlich: Es scheint, als würden sich Schritt für Schritt Hilfsorganisationen herausbilden, die sich dann aus der staatlichen Integration herauslösen, wenn sie stark in ihr verhaftet sind. Organisationen wie das THW oder die GTZ beispielsweise gleichen sich in mancherlei Hinsicht nichtstaatlichen Organisationen an, wollen immer weniger als der Regierung unterstellte Organisationen wahrgenommen werden und streben nach verstärkter Selbstbestimmung. Während sich diese Organisationen also in gewisser Hinsicht „ent-gouvernementalisieren“ gilt umgekehrt für Organisationen wie Médecins Sans Frontières und Action contre la Faim, dass diese sich stärker „gouvernementalisieren“, d.h. dass deren dogmatische Abgrenzung zu ihrer Regierung abzunehmen scheint. Insofern kann insgesamt ein **Trend zur „Opportunitätsstruktur“** festgestellt werden. Bezieht man diese Erkenntnis auf die bei Eberwein genannten Positionen, so lässt sich fest-

stellen, dass die These über die Komplementarität von Staat und Zivilgesellschaft (vgl. Eberwein 1997:13) am plausibelsten erscheint.

Hinsichtlich der vertikalen Dimension des Modells, die eine Differenzierung nach dem Kriterium national/international vornimmt, scheinen die Organisationen zu versuchen, ihre internationalen Komponenten auszubauen. Es wird als Ausdruck der Professionalität angesehen, internationales Personal zu beschäftigen und in internationalen Netzwerken zu agieren.

Das Verhältnis der Organisationen untereinander ist von zwei Charakteristika geprägt. Auf der einen Seite bilden sich Organisationen heraus, die die Beziehung zu Regierungen immer stärker an den pragmatisch günstigen Möglichkeiten ausrichten, das heißt verstärkt zur „Opportunitätsstruktur“ neigen. Unter den Vorzeichen dieses Verständnisses entwickelt sich auch zunehmend das Selbstverständnis der sogenannten „**NGO-Community**“. Staatliche Nähe der einen nimmt ab, dogmatische Distanz der anderen ebenfalls. Gemeinsamkeiten findet die Community in einem pragmatisch-realistischen Selbstverständnis über die eigene Rolle. Dieses Selbstverständnis schafft ein engeres Verhältnis untereinander und prägt auch zunehmend das kollektive Verhältnis der Akteursgruppe zu staatlichen Regierungen im Allgemeinen, was sich in selbstbewusstem aber kooperativen Auftreten äußert. Damit gewinnt die Gruppe insgesamt an **Akteursqualität** und stärkt ihren Einfluss auf politische Entscheidungen.

Einher mit der kollektiven pragmatisch-eigenständigen Positionierung geht andererseits auch ein immer stärker spürbares **Konkurrenzdenken** unter den Organisationen. Konkurriert wird um finanzielle Mittel der Geberländer und Geberorganisationen, um Spendenmärkte sowie um Projektbegünstigte, um die Gunst der Gastregierung und um die Sichtbarkeit der Projekte und Aktivitäten der Organisation in der medialen Wahrnehmung in den Einsatzländern und in den Herkunftsländern. Dabei sind es vor allem große Organisationen, bei denen sich ein von Konkurrenz geprägtes, an betriebswirtschaftlichen Größen orientiertes Denken durchsetzt. Dennoch möchte in diesem Zusammenhang nicht jeder von Konkurrenz sprechen, denn die sich daraus ergebenden Praktiken werden negativ angesehen. Zu der Tendenz der zunehmenden Konkurrenz und zu den einzelnen „Hauptkonkurrenten“ beklagen die Vertreter von Hilfsorganisationen, dass das Konkurrenzdenken z.T. kontraproduktive Auswirkungen haben. Manche Organisationen geben beispielsweise eher direkte Finanzhilfen an einzelne Begünstigte als diesen Kredite zu gewähren, wodurch der Anreiz zur Eigenleistung beim Begünstigten unterminiert wird. Auf diese Art werden Begünstigte von einigen Organisationen „gekauft“, um mit ihnen und nicht mit ande-

ren zusammenzuarbeiten. Diese Auswüchse von Konkurrenz nennt der Vertreter von Caritas wohl zu Recht „bad practices“.<sup>516</sup>

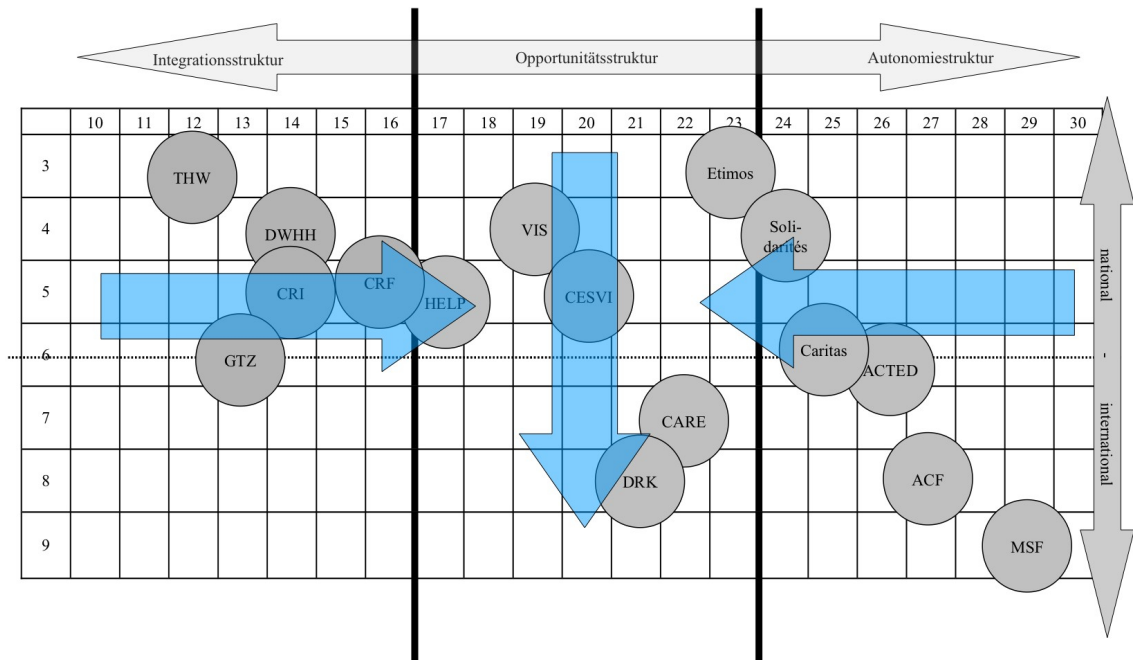


Abb. 7: Angleichungstendenz von Gouvernanzstrukturen. Eigene Darstellung.

So rückt, wie in Abb. 7 zu sehen, das Feld der Hilfsorganisationen also enger zusammen. Die „Branche“ der Auslandshilfe wird **professioneller und effizienzorientierter**. Entsprechend entwickeln sich die Anforderungen an das Personal und die organisatorische Infrastruktur. Längst gibt es spezifische Studiengänge, die auf die Tätigkeiten im Bereich der Auslandshilfe vorbereiten und die „Profis“ der humanitären Hilfe ausbilden. Die immer weitergehende Professionalisierung birgt allerdings Risiken. Wenn die Hilfsorganisationen sich nur noch an Effizienzkriterien, an Umsatz und Leistungsbilanzen orientieren, droht die Qualität gerade im Bereich der Graswurzelarbeit zu leiden. Der besondere Charakter des Tätigkeitsfeldes droht sich damit stark zu verändern und von den Vorstellungen der Mitarbeiter darüber zu entfernen. Offensichtlich wird der Unterschied zwischen den Tätigkeiten und den Anforderungen in privatwirtschaftlichen und im wohltätigen internationalen „Geschäft“ immer geringer. Die NRO wenden mehr und mehr die Methoden der privatwirtschaftlichen Unternehmen an, was die Personalressourcen, das Projektmanagement oder auch die Qualitätssicherungsinstrumente, wie z.B. die SWOT-Analyse, anbetrifft. Auf der anderen Seite müssen Führungskräfte von Hilfsorganisationen ihr Personal anders

<sup>516</sup> vgl. Interview 11CD, S. 129, Z: 23-33.

führen und motivieren, als das in einem Unternehmen der Fall ist, schließlich müssen die Mitarbeiter 12 bis 15 Stunden pro Tag arbeiten, in einem Umfeld, das nicht immer angenehm ist, und das bei häufig schlechter Bezahlung. Die befragten Vertreter der Hilfsorganisationen begrüßen einerseits die Tendenz zu steigender Professionalität, weil es allen nütze. Andererseits müsse man auch sehr wachsam sein, damit nicht der Kern des Hilfsauftrages durch diese Entwicklung unterminiert werde und so die ursprünglichen Prinzipien verloren gingen:

*« Il faut être très attentif, très vigilants à ne pas perdre ce qui a fait la raison d'être un petit peu depuis les origines de la Croix-Rouge notamment, les principes fondamentaux, que ce soit la neutralité, les questions de l'humanisme, il faut vraiment veiller à ce que ce soit maintenu, parce que ce sont les garants du fait que ce qu'on fait sur le terrain sera bien. »<sup>517</sup>*

Auch viele Geber richten sich immer mehr nach reinen Kosten-Nutzen-Rechnungen, wobei sie Ergebnisse an rein quantitativen Größen messen. So wird von Gebern wie ECHO erwartet, pro ausgegebenem Euro möglichst viel „Hilfe“ zu bekommen. Diese Ökonomisierung der Hilfe schreckt die Helfer selbst ab, weil das anscheinend nicht mehr ihrem Arbeitsethos entspricht:

*« Parce qu'en fait, on a une approche qui est sur le résultat quantitatif et pas sur le résultat qualitatif. Moi je peux faire des projets où mon puits ne va pas être cher, c'est sûr, mais il n'y aura personne pour l'utiliser, il sera contaminé, il aura une durée de vie absolument minimale et l'impact ne sera pas bon et l'image qu'aura donné à la fois l'intervenant, c'est-à-dire l'ONG, et le bailleur, ne sera pas bonne non plus. Et nous, on se bat là-dessus. [...] Si ça continue, ça va..., parce que, on peut faire du chiffre, ça, il n'y a pas de problème. Mais si on fait du chiffre, je change de boulot, quoi. »<sup>518</sup>*

**Zusammenfassend** lässt sich also schlussfolgern: Das Spektrum der wichtigen Player im Sektor „Auslandshilfe“ rückt enger zusammen und folgt einem Harmonisierungstrend in Richtung „Opportunitätsstruktur“. Damit erlebt es gleichzeitig stärkere Binnenkonkurrenz und eine gefestigte Position gegenüber anderen Akteuren der internationalen Politik.

## 8.2 Forschungsdesiderata

In welche Richtung könnte nun die wissenschaftliche Beschäftigung mit unserem Thema fortschreiten? Zunächst einmal ist festzustellen, was die Studie leisten konnte und was nicht.

Die Untersuchung konnte ihr Ziel erreichen, nämlich exploratorisch das „Wie“ im strukturellen Verhalten von Hilfsorganisationen und Regierungen zu ergründen und ein Analyseraster für das Beziehungsgeflecht der zunehmend vielfältigen politischen Akteure in einem bestimmten internationalen Politikfeld zu liefern. Sie kann somit als ein im Weber'schen Sinne deutend ver-

---

517 Interview 15SC, S. 173-174, S. 36-36

518 Interview 15SC, S. 173-174, S. 36-36



stehender Beitrag angesehen werden. Darüber hinaus ist es gelungen, für die Frage nach idealtypischen nationalen Spezifika, forschungsfundierte Antworten zu erreichen. Diese lauten, dass das Verhältnis von Staat und organisierter grenzüberschreitend hilfepolitisch aktiver Zivilgesellschaft in Frankreich tendenziell dem Modell der Autonomiestruktur, in Italien tendenziell dem Modell der Opportunitätsstruktur und in Deutschland tendenziell dem Modell der Integrationsstruktur folgen.

Eine Frage, die sich anschließend an diese Erkenntnis stellt, ist, inwiefern sich das entwickelte Analyseraster solcher Gouvernanzstrukturen auch in anderen gesellschaftspolitischen Feldern anwenden lässt, wenn man sich beispielsweise die Organisation des nationalen, inneren Sozialwesens anschaut. Gibt es hier eine Kongruenz zwischen den in der vorliegenden Studie konstatierten Gouvernanzmustern zwischen Zivilgesellschaft und Regierung im Politikfeld „Auslandshilfe“ und beispielsweise dem nationalen Politikfeld „Sozialpolitik“? Wenn es eine solche Übereinstimmung gibt, könnte auf verallgemeinerbare nationale Muster geschlossen werden. Einige Anhaltspunkte dafür gibt es durchaus. Studien über den Sozialstaat legen nahe, dass das Modell des „kooperativen Staates“ in Deutschland (vgl. z.B. Voigt 1995) auf einer starken Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure aufbaut. So wirken die Wohlfahrtsverbände in Deutschland maßgeblich an der Formulierung von Sozialpolitik mit und übernehmen weite Teile der Umsetzung, indem sie z.B. soziale Einrichtungen wie Krankenhäuser und Seniorenheime betreiben. Entsprechend groß ist auch ihr Einfluss auf das konkrete Politikergebnis in diesem Feld. Politische Steuerung ist nur unter Rücksichtnahme auf und Einbeziehung der Verbände möglich. Ähnliches gilt auch für andere Politikfelder. Unter dem Stichwort „Neokorporatismus“ (vgl. Streeck 1994) wird eine politische Kultur sichtbar, die bei Regelungen der Wirtschaftspolitik insbesondere der Lohnpolitik auf Interessenausgleich anstatt auf Konfrontation ausgelegt ist. Insofern könnte man auch hier vermuten, dass Politik in einer Art integrierten Struktur der verschiedenen Akteure entsteht.

In Frankreich dagegen herrscht eine eher etatistische Politiktradition vor. Es gilt der Primat der Politik vor der Gesellschaft, was den Prozess der Politikverfertigung und die Implementierung angeht. So ist das Sozialwesen beispielsweise durchgehend staatlich organisiert. Für die zivilgesellschaftliche Bewegung bedeutet das, dass sie weitgehend jenseits staatlicher Strukturen agiert. Zivilgesellschaftliche Initiativen und soziale Vereine, wie die Resto du Cœur oder Obdachlosenvereine, entstehen und agieren häufig dort, wo staatliches Handeln nicht vorhanden ist oder versagt. Daher ist die Aktivität auch nicht selten mit einem politischen Appell verbun-

den, der die staatliche Politik anprangert und auf das Defizit aufmerksam macht. So hat die französische zivilgesellschaftliche Herangehensweise offensichtlich immer etwas latent „Klassenkämpferisches“. Eine so gestaltete besondere „Betriebskultur“ hat Iribarne (1993) für französische Unternehmen festgestellt und als *logique d'honneur* bezeichnet. Danach betrachtet sich ein Franzose als souveränes Individuum, das nur sich selbst gegenüber und seinem Ehrgefühl rechenschaftspflichtig ist. Daraus ergibt sich ein starkes Verantwortungsbewusstsein für die Organisation, zu der er gehört, und struktureller Widerstand gegenüber anderen Autoritäten. Entsprechend herrscht bei den Gewerkschaften beispielsweise eine veritable „anarcho-syndikalistische“ Tradition vor, bei der Mitbestimmung und Mitverantwortung für staatliche Politik prinzipiell abgelehnt wird.

So könnte als weitergehende Forschungshypothese vermutet werden, dass für einen Staat, bei dem im innenpolitischen Bereich ein eher etatistisches Gesellschaftsmodell unterstellt wird, für die Auslandshilfe das Modell der Autonomiestruktur gilt. Entsprechend müsste die Vermutung für Staaten lauten, die eher einem kooperativen Modell folgen. Es kann angenommen werden, dass diese eher dem Modell der Integrationsstruktur folgen.

Ein anderes Forschungsinteresse könnte darin bestehen, die hier aufgestellten Idealtypenzuordnungen der Organisationen anhand entsprechender Forschungsdesigns zu überprüfen. Das könnte geschehen, indem man sich einzelne Organisation herausnimmt und ihre Zuordnung anhand verschiedener Einsätze und einer qualitativen Entscheidungsanalyse überprüft. Beispielsweise könnten Entscheidungen der Welthungerhilfe im Zusammenhang mit konkreten Einsätzen daraufhin untersucht werden, ob Entscheidungen so getroffen werden, wie es die Integrationsstruktur vermuten lässt. Darüber hinaus könnte auch ein Forschungsdesign entworfen werden, das die Aussagefähigkeit des Modells mit quantitativen Methoden überprüft. Hier könnte eines der Länder herausgenommen werden und daraus eine große Zahl von Organisationen untersucht werden. Dabei könnten „harte“ Daten wie Mittelflüsse, Projektbewilligungen o.ä. ebenso wie „weiche“ Daten, wie die Einschätzungen von Mitarbeitern und Personen des Regierungsapparates, quantitativ erhoben werden. Hierbei könnte man sich auch an den in dieser Studie entwickelten Auswertungskategorien orientieren.

Eine weitergehende Untersuchung könnte sich dann der Frage widmen, ob das Modell auch erklärenden Charakter hat. So könnte man sich fragen, warum eine Organisation in einem konkreten Kontext arbeitet und warum sie es so tut wie sie es tut. Die Formulierung der Hypothesen könnte dann auf der Grundlage der Idealtypen erfolgen. Es könnte untersucht werden, ob

im Kontext einer bestimmten Notlage ein Zusammenhang zwischen dem Einsatz einer Hilfsorganisation und dem Engagement einer Regierung mithilfe des in dieser Studie erarbeiteten Analyserasters erklärt werden kann. Auf diese Art könnte möglicherweise der Einsatz von bestimmten Organisationen in sogenannten „vergessenen Konflikten“ bzw. vergessenen humanitären Krisen erklärt werden und gleichzeitig der Einsatz von Organisationen in den Regionen, die große mediale und politische Aufmerksamkeit bekommen.

Es gab einige Aspekte, die bei der vorliegenden Untersuchung nicht berücksichtigt werden konnten:

Die vorliegende Studie hat beschreibenden Charakter und macht damit eine Momentaufnahme der Interaktionsstrukturen. Ein solcher photographischer Blick bleibt ahistorisch und trifft daher keine Aussagen darüber, warum die beschriebenen Strukturen so entstanden sind. Auch die Prognosen, wie sich die Strukturen entwickeln werden, konnten nur angerissen werden.

Der beschreibende Charakter ließ außerdem nicht zu, eine Evaluation darüber vorzunehmen, welche Interaktionsmuster die besten Ergebnisse hervorbringt. Zur Prüfung der Wirksamkeit könnte man sich die Frage stellen, welche Gouvernanzmuster am ehesten geeignet sind, die Bedürfnisse der Hilfebegünstigten zu erfüllen und ihre Zufriedenheit zu gewährleisten, die demokratischen und sozialen Werte im Interventionsland zu fördern, die Interessen der Gebernation zu verwirklichen, das Image der Gebernation zu optimieren, etc. So wenig wie die Interaktionsmuster evaluiert wurden, konnte eine Aussage darüber erfolgen, ob die Nothilfe- und Aufbaumaßnahmen in Sri Lanka nach der Tsunami-Katastrophe erfolgreich verlaufen sind, oder nicht.

Die Studie ist nicht primär dazu gedacht, politische Handlungsempfehlungen vorzunehmen. Dennoch sollen abschließend noch einige Überlegungen zur Praxis angestellt werden.

### **8.3 Überlegungen zur Praxis**

Abschließend werden nun einige Überlegungen zur praktischen Relevanz der Erkenntnisse angestellt. Hilfspolitik und Auslandshilfe haben sich als bedeutender Teil der Außenpolitik und damit der internationalen Politik etabliert. Die außenpolitischen Herausforderungen des frühen 21. Jahrhunderts, von der Klimapolitik über die Konfliktherde im Nahen Osten und in Afghanistan bis hin zu Weltfinanzpolitik, sind eng mit der Frage nach globaler Gerechtigkeit, nach einer globalen Solidargemeinschaft verknüpft. Dabei stellt sich immer wieder die Frage, in wessen

Verantwortung es liegt, im konkreten Notfall oder in der abstrakteren Situation der strukturellen Armut, Hilfpolitik zu formulieren und operative Hilfe zu implementieren. Dabei dürfte feststehen, dass die Nationalstaaten auf absehbare Zeit als ordnungspolitische Einheiten bestehen bleiben werden und kaum durch eine übergeordnete Autorität ersetzt werden. Verantwortliche Politiker und ihre Regierungen müssen sich darüber im Klaren sein. Sie müssen deutlich machen, dass sie einen Gestaltungsanspruch haben, und sie sollten nicht abstrakte Phänomene wie „die Globalisierung“ oder „transnationale Interdependenzen“ für Krisen verantwortlich machen. Auch der permanente Ruf nach einer „starken“ UNO, die die Probleme lösen könnte und müsste, hilft nicht weiter. Regierungspolitik muss international verloren gegangene Steuerungskapazitäten zurückgewinnen. Das gilt auch für den Bereich der Steuerung von Hilfsorganisationen. Die Nothilfe- und Wiederaufbaumaßnahmen in Sri Lanka nach dem Tsunami, aber auch die Maßnahmen nach der Erdbebenkatastrophe in Haiti 2010 haben deutlich gemacht, wie defizitär, weil unkoordiniert, der Sektor „Auslandshilfe“ funktioniert. Nach solchen Katastrophen agieren zuviele Organisationen nach eigenem Gutdünken in einem Umfeld, in dem staatliche Koordinierung durch das Empfängerland meist nicht mehr oder nur noch eingeschränkt möglich ist. In einem solchen Zusammenhang Steuerungskapazitäten zurückzugewinnen, heißt nicht, in frühere Planungsgläubigkeit zurückzukehren, die auch in der Entwicklungszusammenarbeit vorherrschte. Es heißt vielmehr, sich innerhalb der komplexen Steuerungsstrukturen zurecht zu finden und mit ihrer Hilfe zu gestalten. Darüber hinaus müssen die institutionellen Strukturen an einigen Stellen gezielt justiert werden.

Dieser Gestaltungsanspruch im Bereich der Hilfpolitik und der Auslandshilfe sollte sinnvollerweise in einem europäischen Rahmen stattfinden. Dafür gibt es zwei Gründe: Erstens kann auf diese Weise ein Großteil der Gesamthilfe überhaupt koordiniert zum Einsatz gebracht werden, denn die EU, zusammen mit ihren Mitgliedstaaten, ist bei weitem der weltweit größte Geber im Bereich der Auslandshilfe. Zweitens bietet eine weitestgehende Integration der Hilfpolitik und der Auslandshilfe die Chance, der Europäischen Union einen neuen Schub der Integration zu geben und damit gesamteuropäische Politik wirksamer zu machen. Bezüglich des ersten Punktes sei an dieser Stelle den Ausführungen von Michel Barnier gefolgt, der in seinem Bericht im Mai 2006 feststellte:

„Die Tsunami-Katastrophe hat uns gezeigt, dass die Kosten eines Europa ohne koordiniertes Krisenmanagement zu hoch sind. Zum einen kommen in Hektik organisierte nationale Einzelmaßnahmen zur Krisenbewältigung in keiner Weise einem geplanten, organisierten und auf der Grundlage präziser Krisenszenarien getesteten europäischen Krisenmanagement gleich. Zum anderen haben die Vielzahl

nationaler Einzelmaßnahmen und die mangelnde Koordinierung dazu geführt, dass die Europäische Union vor Ort nichts bewirken konnte und wenig sichtbar war.“ (Barnier 2006:7).

Folgte man der Forderung nach dem Aufbau einer europäischen Katastrophenschutztruppe, nach der Einrichtung eines eigenen Rates für zivile Sicherheit und der Bündelung konsularischer Kräfte, könnte die europäische Außenpolitik substantielle Fortschritte machen. Solche Fortschritte sind unbedingt notwendig, um der neuen institutionellen europäischen Struktur in der Außenpolitik nach Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages Leben einzuhauchen.

Noch ist die Europäische Union ein „schwacher Staat“, was seine außenpolitische Profilierung anbetrifft. Gleichzeitig ist deutlich geworden, dass auch die internationale Zivilgesellschaft ein eher „schwacher“ Akteur ist. Nach der Logik der „Opportunitätsstruktur“ könnte eine verstärkte Symbiose, quasi analog zum Fall Italien, für beide Seiten äußerst positiv wirken. Europa fände ein sichtbares und nach innen wie nach außen populäres Betätigungsfeld, mit dem es sich ein stärkeres außenpolitisches Profil geben und den Mitgliedsstaaten Kompetenzen abnehmen könnte. Die Zivilgesellschaft könnte ihrerseits den „herkömmlichen“ nationalen Regierungen ebenfalls Kompetenzen abnehmen und ihren Einfluss stärken.

So sehr die Barnier-Vorschläge, also eine Stärkung der europäischen Ebene, zu befürworten sind, so sehr haben sie auch ein großes Defizit. Dieses liegt in der Tatsache, dass die zivilgesellschaftliche Komponente der Hilfpolitik und der Hilfeleistung zu wenig Berücksichtigung findet. So wurden zur Erstellung des Berichts z.B., außer dem Roten Kreuz, keine zivilgesellschaftlichen Akteure befragt. Eine solche zu sehr staatszentrierte, wenn auch europäische, Herangehensweise muss negative Gegenreaktionen von Seiten der Zivilgesellschaft hervorrufen. Das gilt nicht nur für die Forderung nach stärkerer Integration der militärischen Komponenten in die operative Hilfe, sondern auch für die Gestaltung der entsprechenden Politiken.

Dabei wäre die zivilgesellschaftliche Ebene in Europa ein hervorragender Partner für die EU, um ihrer Hilfpolitik zu mehr Gestaltungskraft zu verhelfen und sie damit außenpolitisch gegenüber den Regierungen ihrer Mitgliedstaaten besser zu positionieren. Die zivilgesellschaftlichen Netzwerke sind vielfach europäisch organisiert, beispielsweise über Netzwerke wie VOICE und Allianz 2015. Die zivilgesellschaftliche Seite hat durch die „opportune“ Symbiose die Möglichkeit zum Aufbau einer gemeinsamen Identifikation, die ihren Wertevorstellungen näher liegen, als die nationalstaatliche Zuordnung. Denn sie sind eher supra- und transnational orientiert und verfolgen z.T. das ideologische Interessen, die Regierungen zu schwächen. Vergleichbar wäre diese Strategie mit der Aufwertung der Regionen durch die Europäische Union. Auch hier

stärkten sich die relativ schwachen über- und internationalstaatlichen Ebenen gegenseitig auf Kosten der Ebene der Nationalstaaten. Auch die Tatsache, dass zahlreiche Hilfsorganisationen großenteils Projekte für die EU-Hilfsagentur ECHO umsetzen, zeigt, wie stark im Bereich der Finanzierung Europa schon mit dem humanitären Sektor verbunden ist. Koordinierung jenseits der Finanzierung kann aber bislang nur unzureichend stattfinden, weil die Organisationen an Ort und Stelle in einer Vielzahl von Koordinierungs- und Abstimmungsgremien präsent sind. So versuchten sich im Falle von Sri Lanka fünf Ebenen an der Koordination: die VN über OCHA, die lokale Regierung über TAFREN/RADA, die EU-Kommission über die Delegation, die Zivilgesellschaft selbst über CHA und die Nationalstaaten über die Botschaften. Im Ergebnis fand Koordination praktisch nicht statt. Die im Rahmen der Studie befragten Personen äußerten aber durchweg den Wunsch nach besserer Koordination und damit auch nach einem sinnvollen und konstruktiven „Mehr an Staat“. Sowohl für Europa, als auch für die Hilfsorganisationen und damit auch die Empfänger von Hilfe entstünde durch eine Stärkung des „opportunen“ Interaktionsmusters zwischen der EU und den Hilfsorganisationen eine Win-Win-Situation. Wie in manch anderem Politikfeld auch, sind die Nationalstaaten gefragt, Kompetenzen aufzugeben und damit an zwar nationale außenpolitische Bedeutung einzubüßen, Europa als Ganzem aber zu mehr außenpolitischem Profil zu verhelfen.

Um eine effizientere Gestaltung der europäischen Hilfe zu erreichen, sollten folgende politischen Schritte in Erwägung gezogen werden:

1. Europa sollte seine Auslandshilfe weiter vergemeinschaften. Dazu sollten Mitgliedstaaten zunächst ihre Mittel für humanitäre Hilfe an Europa übergeben. Später sollten auch andere bilaterale Hilfemaßnahmen eingestellt und stattdessen europäische Mittel aufgestockt werden.
2. Europa sollte eine operative politische Koordinierungs- und Gestaltungsfunktion übernehmen. Die Pläne, eine „staatliche“-EU-Truppe aufzubauen, die als eine Art große Zivilschutzbehörde weltweit agiert, sollten kritisch betrachtet werden.
3. Stattdessen müssen von der Koordinierungseinheit staatliche und zivilgesellschaftliche Organisationen eingebunden und entsprechend ihrer komparativen Vorteile (Spezialisierung auf medizinischen Bereich, Ernährung etc. anstatt dass sich alle mit allem, von Häuserbau bis Beschäftigungsmaßnahmen beschäftigen) eingesetzt werden. Dazu könnte ECHO ein Registrie-

rungsverfahren einrichten, damit die Organisationen gemäß ihrem Profil eingesetzt und finanziert werden können.

4. Das Antragsverfahren sollte verstärkt durch ein Ausschreibungsverfahren ersetzt werden, sodass die koordinierende Einheit den Bedarf feststellt, auch unter Mithilfe der Hilfsorganisationen, dann aber Projekte bedarfsbezogen ausschreibt und vergibt.

Mit solchen Ansätzen könnte es gelingen, die europäische Außenpolitik substantiell zu stärken und Europa im Bereich der Hilfepolitik ein markantes Profil zu verschaffen. Denn so sehr sich die Europäische Union schon jetzt im Bereich der Auslandshilfe profiliert, so sehr sind auch Regierungen ihrer Mitgliedsstaaten immer noch damit beschäftigt, über „populäre Wohltaten“ ihr außenpolitisches Image zu pflegen. Längst wissen alle, dass Europa weltpolitisch in Zukunft nur noch als Einheit eine Rolle spielen kann. Das Politikfeld „Auslandshilfe“ ist geeignet, hier die Vorreiterrolle einzunehmen.

## Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

<i>Abbildung 1</i>	<i>Der erweiterte Staat als außenpolitisches Modell, eigene Darstellung.</i>	<i>S. 85</i>
<i>Abbildung 2</i>	<i>Flüchtlinge nach Herkunftsregion und Ursache, Le Monde diplomatique 2006.</i>	<i>S. 124</i>
<i>Abbildung 3</i>	<i>Zerstörter Küstenstreifen, Domroes 2006.</i>	<i>S. 128</i>
<i>Abbildung 4</i>	<i>Völker und Religionen, LTTE-kontrollierte Gebiete im Jahr 2006 und der zerstörte Küstenstreifen, Le Monde diplomatique 2006.</i>	<i>S. 131</i>
<i>Abbildung 5</i>	<i>Integrationsstruktur, eigene Darstellung.</i>	<i>S. 145</i>
<i>Abbildung 6</i>	<i>Opportunitätsstruktur, eigene Darstellung.</i>	<i>S. 189</i>
<i>Abbildung 7</i>	<i>Autonomiestruktur, eigene Darstellung.</i>	<i>S. 253</i>
<i>Abbildung 8</i>	<i>Nationale Muster, eigene Darstellung.</i>	<i>S. 320</i>
<i>Abbildung 9</i>	<i>Angleichungstendenz von Gouvernanzstrukturen.</i>	<i>S. 359</i>
<i>Tabelle 1</i>	<i>Öffentliche und private Hilfe in USD, VN-OCHA</i>	<i>S. 130</i>
<i>Tabelle 2</i>	<i>THW – Auswertung</i>	<i>S. 154</i>
<i>Tabelle 3</i>	<i>GTZ – Auswertung</i>	<i>S. 162</i>
<i>Tabelle 4</i>	<i>CRF – Auswertung</i>	<i>S. 172</i>
<i>Tabelle 5</i>	<i>CRI – Auswertung</i>	<i>S. 178</i>
<i>Tabelle 6</i>	<i>DWHH – Auswertung</i>	<i>S. 188</i>
<i>Tabelle 7</i>	<i>VIS – Auswertung</i>	<i>S. 198</i>
<i>Tabelle 8</i>	<i>CESVI – Auswertung</i>	<i>S. 208</i>
<i>Tabelle 9</i>	<i>Help – Auswertung</i>	<i>S. 216</i>
<i>Tabelle 10</i>	<i>DRK – Auswertung</i>	<i>S. 227</i>
<i>Tabelle 11</i>	<i>CARE – Auswertung</i>	<i>S. 240</i>
<i>Tabelle 12</i>	<i>Etimos – Auswertung</i>	<i>S. 251</i>
<i>Tabelle 13</i>	<i>Solidarités – Auswertung</i>	<i>S. 267</i>
<i>Tabelle 14</i>	<i>Caritas – Auswertung</i>	<i>S. 279</i>
<i>Tabelle 15</i>	<i>ACTED – Auswertung</i>	<i>S. 289</i>
<i>Tabelle 16</i>	<i>ACF – Auswertung</i>	<i>S. 302</i>
<i>Tabelle 17</i>	<i>MSF – Auswertung</i>	<i>S. 317</i>



## Abkürzungsverzeichnis

<i>AA</i>	<i>Auswärtiges Amt</i>
<i>ACF</i>	<i>Action contre la Faim</i>
<i>ACTED</i>	<i>Agence d'Aide à la Coopération Technique Et au Développement</i>
<i>ADB</i>	<i>Asian Development Bank</i>
<i>ADH</i>	<i>Aktion Deutschland hilft</i>
<i>ADRA</i>	<i>Adventist Development and Relief Agency</i>
<i>AFD</i>	<i>Agence Francaise du Développement</i>
<i>AIDS</i>	<i>acquired immune deficiency syndrome</i>
<i>AMI</i>	<i>Aide Médicale Internationale</i>
<i>APS</i>	<i>Association for Participation and Development</i>
<i>ASB</i>	<i>Arbeiter Samariter Bund</i>
<i>ATTAC</i>	<i>Association pour une Taxation des Transactions financières pour l'Aide aux Citoyens</i>
<i>BBK</i>	<i>Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe</i>
<i>BMI</i>	<i>Bundesministerium des Innern</i>
<i>BMZ</i>	<i>Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung</i>
<i>BP</i>	<i>British Petroleum</i>
<i>CBO</i>	<i>Community Based Organisation</i>
<i>CDU</i>	<i>Christlich Demokratische Union Deutschlands</i>
<i>CESVI</i>	<i>Cooperazione e Sviluppo</i>
<i>CHA</i>	<i>Consotium for Humanitarian Agencies</i>
<i>CHAP</i>	<i>Common Humanitarian Action Plan</i>
<i>CICID</i>	<i>Le comité interministériel de la coopération internationale et du development</i>
<i>CICR</i>	<i>Comité international de la Croix-Rouge</i>
<i>COPA</i>	<i>Consulting Partner Unternehmensberatung</i>
<i>CRF</i>	<i>Croix-Rouge française</i>
<i>CRI</i>	<i>Croce Rossa Italiana</i>
<i>DAC</i>	<i>Development Assistance Commitee</i>
<i>DAH</i>	<i>Direction de l'aide humanitaire</i>
<i>DANIDA</i>	<i>Danish International Development Agency</i>
<i>DCP</i>	<i>Dipartimento della Protezione Civile</i>
<i>DDR</i>	<i>Deutsche Demokratische Republik</i>
<i>DFB</i>	<i>Deutscher Fußball-Bund</i>
<i>DFID</i>	<i>Department for International Development</i>
<i>DG</i>	<i>Direction Générale</i>
<i>DGCS</i>	<i>Direzione generale cooperazione sviluppo</i>
<i>DRK</i>	<i>Deutsches Rotes Kreuz</i>
<i>DWHH</i>	<i>Deutsche Welthungerhilfe</i>
<i>ECHO</i>	<i>Humanitarian Aid department of the European Commission, ehemals European Community</i>

*Humanitarian Aid Office*

<i>ECOSOC</i>	<i>Economic and Social Council</i>
<i>ERT</i>	<i>Emergency response team</i>
<i>ESVP</i>	<i>Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik</i>
<i>EU</i>	<i>Europäische Union</i>
<i>EZ</i>	<i>Entwicklungszusammenarbeit</i>
<i>FAO</i>	<i>Food and Agriculture Organisation</i>
<i>FMO</i>	<i>Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden (Development Finance Company)</i>
<i>GASP</i>	<i>Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik</i>
<i>GATT</i>	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>
<i>GDP</i>	<i>Gross Domestic Product</i>
<i>GO</i>	<i>Governmental Organisation</i>
<i>GONGO</i>	<i>Government-operated Non-governmental Organization</i>
<i>GTZ</i>	<i>Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit</i>
<i>HCCI</i>	<i>Haut Conseil de la Coopération Internationale et du développement</i>
<i>HIV</i>	<i>human immunodeficiency virus</i>
<i>HQ</i>	<i>Head quarters</i>
<i>ICRC</i>	<i>International Committee of the Red Cross</i>
<i>IDP</i>	<i>Internally displaced person</i>
<i>IFAD</i>	<i>International Fund for Agricultural Development</i>
<i>IFRC</i>	<i>International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies</i>
<i>IKRK</i>	<i>Internationales Komitee vom Roten Kreuz</i>
<i>INGO</i>	<i>Internationale Nichtregierungsorganisation</i>
<i>InWEnt</i>	<i>Internationale Weiterbildung und Entwicklung</i>
<i>IOM</i>	<i>International Organization for Migration</i>
<i>IRC</i>	<i>International Rescue Committee</i>
<i>ISO</i>	<i>International Organization for Standardization</i>
<i>JICA</i>	<i>Japan International Cooperation Agency</i>
<i>KfW</i>	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i>
<i>LTTE</i>	<i>Liberation Tigers of Tamil Eelam</i>
<i>MDGs</i>	<i>Millennium Development Goals</i>
<i>MDM</i>	<i>Médecins du Monde</i>
<i>MEDEC</i>	<i>Medical Technology Companies</i>
<i>MFI</i>	<i>Micro Finance Institution</i>
<i>MOU</i>	<i>Memorandum of Understanding</i>
<i>MSF</i>	<i>Médecins Sans Frontières</i>
<i>NATO</i>	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
<i>NDTF</i>	<i>National Development Trust Fund</i>
<i>NGO</i>	<i>Non-governmental Organisation</i>
<i>NRC</i>	<i>National Role Concepts</i>
<i>NRO</i>	<i>Nichtregierungsorganisation</i>

---

<i>OCHA</i>	<i>(auch UN-OCHA) Office for the Coordination of Humanitarian Affairs</i>
<i>ODA</i>	<i>Official Development Assistance</i>
<i>OECD</i>	<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>
<i>OFDA</i>	<i>Office of U.S. Foreign Disaster Assistance</i>
<i>ÖIE</i>	<i>Österreichischer Informationsdienst für Entwicklungspolitik</i>
<i>ONG</i>	<i>Organisation non gouvernementale</i>
<i>ONLUS</i>	<i>Organizzazione non lucrativa di utilità sociale</i>
<i>PAM</i>	<i>Programme alimentaire mondial</i>
<i>PIN</i>	<i>People in Need</i>
<i>PNUD</i>	<i>Programme des Nations Unies pour le développement</i>
<i>P-TOMS</i>	<i>Post-Tsunami Operational Management Structure</i>
<i>QUANGO</i>	<i>Quasi Non-governmental Organisation</i>
<i>RADA</i>	<i>Reconstruction and Development Agency</i>
<i>SAMU</i>	<i>Service d'aide médicale urgente</i>
<i>SLFP</i>	<i>Sri Lanka Freedom Party</i>
<i>SMS</i>	<i>Short Message Service</i>
<i>SOA</i>	<i>Special operation on appeal</i>
<i>SPD</i>	<i>Sozialdemokratische Partei Deutschlands</i>
<i>SWOT</i>	<i>Strength, Weaknesses, Opportunities, Threats</i>
<i>TAFREN</i>	<i>Task Force for Rebuilding the Nation</i>
<i>taz</i>	<i>Die Tageszeitung</i>
<i>TEC</i>	<i>Tsunami Evaluation Coalition</i>
<i>THW</i>	<i>Technisches Hilfswerk</i>
<i>UN-OCHA</i>	<i>United Nations-Office for the Coordination of Humanitarian Affairs</i>
<i>UN(O)</i>	<i>United Nations (Organization)</i>
<i>UNDP</i>	<i>United Nations Development Programme</i>
<i>UNHCR</i>	<i>United Nations High Commissioner for Refugees</i>
<i>UNICEF</i>	<i>United Nations International Children's Emergency Fund</i>
<i>UNOPS</i>	<i>United Nations Office for Project Services</i>
<i>UNP</i>	<i>United National Party</i>
<i>URD</i>	<i>Urgence Réhabilitation Développement</i>
<i>USAID</i>	<i>United States Agency for International Development</i>
<i>VENRO</i>	<i>Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen</i>
<i>VIS</i>	<i>Volontariato Internazionale per lo Sviluppo</i>
<i>VN</i>	<i>Vereinte Nationen</i>
<i>VOICE</i>	<i>Voluntary Organizations in Cooperation in Emergencies</i>
<i>WEU</i>	<i>Westeuropäische Union</i>
<i>WFP</i>	<i>World Food Programme</i>
<i>WWF</i>	<i>World Wide Fund For Nature</i>
<i>WZ</i>	<i>Wirtschaftliche Zusammenarbeit</i>
<i>ZIMIK</i>	<i>zivil-militärische Kooperation</i>



## Literaturverzeichnis

- Albert, Mathias; *Zur Politik der Weltgesellschaft*, Weilerswist 2002.
- Altwater, Elmar; Brunnengräber, Achim; Haake, Markus; Walk, Heike (Hrsg.); *Vernetzt und verstrickt. Nichtregierungsorganisationen als gesellschaftliche Produktivkraft*, Münster 1997.
- Altwater, Elmar; Brunnengräber, Achim; *NGOs im Spannungsfeld von Lobbyarbeit und öffentlichem Protest*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (B 6-7/2002)*.
- Andersen, Uwe; *Entwicklungspolitik/-hilfe*; in: *Woyke 2000*; S. S.79-89.
- Anderson, Perry; *Antonio Gramsci. Eine kritische Würdigung*, Berlin 1979.
- Anheiner, Helmut K.; *Wandlungsprozesse im Dritten Sektor – Ein organisationstheoretischer Versuch*, in: *Schauer et al. 2000*, S. 15-30.
- Auswärtiges Amt; Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland 2002-2005*, Berlin 2005.
- Axt, Heinz-Jürgen; *Frankreich in der Europäischen Union*, in: *Christadler/Uterwedde 1999*, S. 465-483.
- Babic, Lidija; Huldt, Bo (Hrsg.); *Mapping the Unknown: Towards a new World Order (The Yearbook of the Swedish Institute of International Affairs 1992-93)*, Stockholm 1993.
- Bahr, Egon; *Deutsche Interessen – Streitschrift zu Macht, Sicherheit und Außenpolitik*, München 1998.
- Barnier, Michel; *Für eine europäische Katastrophenschutztruppe: europe aid*, Brüssel 2006.
- Bartosch, Ulrich; Gansczyk, Klaudius (Hrsg.); *Weltinnenpolitik für das 21. Jahrhundert – Carl-Friedrich von Weizsäcker verpflichtet*, Münster 2009.
- Beck, Ulrich; *Was ist Globalisierung?*, Frankfurt/Main 1997.
- Beck, Ulrich (Hrsg.); *Politik der Globalisierung*, Frankfurt/Main 1998.
- Beck, Ulrich; *Weltrisikogesellschaft*, Frankfurt/Main 2007.
- Beisheim, Marianne; *Nichtregierungsorganisationen und ihre Legitimität*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (B43/1997)*, S. 21-29.
- Belgrad, Eric A.; Nitza, Nachmias (Hrsg.); *The Politics of International Humanitarian Aid Operations*, Westport/London 1997.
- Belloni, Roberto; Della Rocca, Roberto Morozzo; *Italy and the Balkans: The rise of a reluctant middle power*, in: *Modern Italy 13. Jg. (2008)*, Heft Nr. 2, S. 169-186.
- Bernerburg, Ivonne; Niederbacher, Arne (Hrsg.); *Die Globalisierung und ihre Kritik(er)*, Wiesbaden 2007.
- Benz, Arthur (Hrsg.); *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*, Wiesbaden 2004.
- Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (Hrsg.); *Handbuch Governance – Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, Wiesbaden 2007.

- Berger, Peter L.; Luckmann, Thomas; *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit*, Frankfurt/Main 2004.
- Bergmann, Jan; *Recht und Politik der Europäischen Union – Der Integrationsverbund vor der Osterweiterung*, Stuttgart 2001.
- Berliner Zeitung; *Schröder sagt Urlaub in Italien ab, 10. Juli 2003*.
- Bertram, Christoph; Däuble, Friedrich; *Wem dient der Auswärtige Dienst? Erfahrungen von Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, Opladen 2002.
- Bettati, Mario; Kouchner, Bernard (Hrsg.); *Le Devoir d'Ingérence*, Paris 1987.
- Bierling, Stephan; *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Normen, Akteure, Entscheidungen*, München 1999.
- Brauman, Rony; *Hilfe als Spektakel. Das Beispiel Ruanda*, Hamburg 1995.
- Block, Yasemin; *Whoever pays the Piper Calls the Tune: Gleichklang oder Polyphonie? Humanitäre Konzeptionen und die Bandbreite humanitärer Hilfe der Geberländer*, WZB Discussion Paper P 02-302, Berlin 2002.
- Blum, Roland – *pour l'Assemblée Nationale*; *Rapport d'information sur les ONG francaises*, Paris 2004.
- BMZ (a); *Konzept für Maßnahmen der Entwicklungsorientierten Not- und Übergangshilfe*; Bonn 2005; <http://www.bmz.de/de/service/infothek/fach/konzepte/Konzept136.pdf> [27.06.2009].
- BMZ (b); *Review of Funding from the General Public in Germany for the Tsunami Relief Operations*, Bonn 2005.
- BMZ (c); *Review of German Government Funding for the Tsunami Relief Operations*, Bonn 2005.
- Böll, Winfried; *Staat und Nichtregierungsorganisationen in der Entwicklungspolitik – Komplementarität oder Konkurrenz*, in: von Hauff/Heinecke 1991, S. 3-34.
- Borg, Eric; *Steinbruch Gramsci – Hegemonie im internationalen politischen System*, SOPOS 2001 <http://www.sopos.org/aufsaeetze/3bbdcd9ea0c9f/1.phtml> [05.09.2009].
- Brand, Ulrich; Demirovic, Alex; Görg, Christoph; Hirsch, Joachim (Hrsg.); *Nichtregierungsorganisationen in der Transformation des Staates*, Münster 2001.
- Brauman, Rony; *L'Action humanitaire*, Paris 1995.
- Brighi, Elisabetta; *Europe, the USA and the 'policy of the pendulum': the importance of foreign policy paradigms in the foreign policy of Italy (1989-2005)*, in: *Journal of Southern Europe and the Balkans* 9 (2007), Nr. 2, S. 99-115.
- Bronner, Uta; *Helfer in humanitären Projekten: Strategien und Probleme der Personalplanung*, WZW Discussion Paper P 99-305, Berlin 1999.
- Bronner, Uta; *Zwischen Opfermut und Heldentat – Die psychologische Grauzone der humanitären Hilfe*, WZB-Mitteilungen, Heft 102, Dezember 2003, S. 24-26.
- Brühl, Tanja; Debiel, Tobias; Hamm, Brigitte; Hummel, Hartwig; Martnes, Jens; *Die Privatisierung der Weltpolitik*, Bonn 2001.
- Brüne, Stefan; *Europas Außenbeziehungen und die Zukunft der Entwicklungspolitik*, Wiesbaden 2005.

- Brunnengräber, Achim; Klein, Ansgar; Walk, Heike; *NGOs im Prozess der Globalisierung – Mächtige Zwerge – umstrittene Riesen*, Bonn 2005.
- Brunnengräber, Achim; *Über die Unzulänglichkeit kosmopolitischer Demokratie in einer transnationalen Welt*, in: *Peripherie* Nr. 71/1998, S. 69-92.
- Bude, Heinz; *Die Kunst der Interpretation*, in: *Flick/Kardorff/Steinke*, Hamburg 2004.
- Bundesakademie für Sicherheitspolitik (Hrsg.); *Sicherheitspolitik in neuen Dimensionen*, Hamburg 2001.
- Bürklin, Wilhelm; *Globalisierung als Chance für Wohlstand und Arbeitsplätze*, Aus *Politik und Zeitgeschichte* (B 48/2000).
- Bush, George sr.; *President George Bush announcing war against Iraq*, 16.01.1991  
<http://www.historyplace.com/speeches/bush-war.htm> [06.06.2009]
- Caciagli, Mario; *Italien und Europa – Fortdauer eines Verhältnisses von Zwang und Ansporn*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (35-36/2004), 23. August 2004, S. 26-31.
- Candeias, Mario; *Gramscianische Konstellationen Hegemonie und die Durchsetzung neuer Produktions- und Lebensweisen*, in: *Merkens/Diaz* 2007, S. 15-32.
- Carbone, Maurizio; *The Domestic Foundations of Italy's Foreign and Development Policies*, in: *WEP* 30 (2007), S. 903-923.
- CARE; *Leitbild und Satzung*, Berlin 2008.
- Charnovitz, Steve; *Two centuries of participation: NGOs and international governance*, in: *Michigan Journal of International Law*, 18. Jg (1997) Heft 2, S. 183-286.
- Chartrand, Sébastien; *Politics of Swedish Humanitarian Organizations: Exporting the Welfare State?* *WZB Discussion Paper P 02-301*, Berlin 2002.
- Christadler Marieluise; Uterwedde, Henrik (Hrsg.); *Länderbericht Frankreich – Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft*, Opladen 1999.
- Clarke, Gerard; *Non-Governmental Organizations (NGOs) and Politics in the Developing World*, in: *Political Studies* Jg.46 (1998); S. 36-52.
- Clement, Rolf; *Die neue Bundeswehr als Instrument deutscher Außenpolitik*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (B 11/2004), 8. März 2004, S. 40-46.
- Cohen, Samy; *A Model of its Own? State-NGO Relations in France*, Washington 2004.  
[http://www.brookings.edu/articles/2004/01globalgovernance\\_cohen.aspx](http://www.brookings.edu/articles/2004/01globalgovernance_cohen.aspx) [29.06.2009].
- Creech, Steve; *Pre and Post Tsunami Issues Affecting Fishing Communities and the Challenges to be Addressed if "Build Back Better" is to Contribute toward Sustainable Livelihood Development*, in: *Paul* 2005, S. 43-63.
- Croci, Osvaldo; *Italian foreign policy after the end of the cold war: the issue of continuity and change in Italian-US relations*, in: *Journal of Southern Europe and the Balkans* 9 (2007), Nr. 2, S. 117-131.
- Czempiel, Ernst-Otto; *Die anachronistische Souveränität*, *PVS-Sonderheft*, Nr. 1/1969.
- Czempiel, Ernst-Otto; *Weltpolitik im Umbruch*, München 1993.

- Czempiel, Ernst-Otto; Weltpolitik im Umbruch. Die Pax Americana, der Terrorismus und die Zukunft der internationalen Beziehungen, München 2002.*
- De Gaulle, Charles; Mémoires de Guerre, Paris 1954.*
- Debiel, Tobias; Nuscheler, Franz; Der neue Interventionismus – humanitäre Einmischung zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Bonn 1996.*
- Debiel, Tobias; Sticht, Monika; Entwicklungspolitik, Katastrophenhilfe und Konfliktbearbeitung – NGOs zwischen neuen Herausforderungen und schwieriger Profilsuche, in: Brunnengräber/Klein/Walk 2005, S. 129-171.*
- Defarge, Philippe Moreau; La France dans le monde au XXème siècle, Paris 1994.*
- Deile, Volkmar; Die Nichtregierungsorganisationen, in: Bertram/Däuble 2002, S. 103-124.*
- Delikostantis, Konstantinos; Der moderne Humanitarismus. Zur Bestimmung und Kritik einer zeitgenössischen Auslegung der Humanitätsidee, Mainz 1982.*
- Der Tagesspiegel; Dirk Niebel – Eins auf die Mütze, 13. März 2010.*
- Domesticci-Met, Marie-José (Hrsg.); Aide Humanitaire Internationale: Un Consensus Conflictuel?, Paris 1996.*
- Domroes, Manfred; After the Tsunami – Relief and Rehabilitation in Sri Lanka – ...restarting towards the future, New Delhi 2006.*
- Duffield, Mark; Macrae, Joanna; Curtis, Devon; Editorial: Politics and Humanitarian Aid, in: Disasters, Jg. 25, Nr. 4, 2001, S. 269-274.*
- Dunant, Henry; Eine Erinnerung an Solferino; Zürich 1967.*
- Eberlei, Walter; Entwicklungspolitische Nicht-Regierungsorganisationen in Deutschland – Euphorie, Ernüchterung, Erneuerung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (B 6-7/2002).*
- Eberwein, Wolf-Dieter; Die Politik humanitärer Hilfe: Im Spannungsfeld von Macht und Moral, WZB Arbeitspapier, Nr. P 97-301, Berlin 1997.*
- Eberwein, Wolf-Dieter; Chojnacki, Sven; Disasters and Violence, 1946-1997 – The link between the natural and the social environment, WZB Discussion Paper FS-98-302, Berlin 1998.*
- Eberwein, Wolf-Dieter (a); Humanitäre Hilfe, Flüchtlinge und Konfliktbearbeitung, WZB Discussion Paper P 01-302, Berlin 2001.*
- Eberwein, Wolf-Dieter (b); Realism or Idealism, or both? Security Policy and Humanitarianism, WZB Arbeitspapier, Nr. P 01-307, Berlin 2001.*
- Eberwein, Wolf-Dieter; Nölke, Andreas; Priller, Eckhardt; Die Bedeutung von Nichtregierungsorganisationen (NGO), in: Bundesakademie für Sicherheitspolitik 2001, S. 809-828.*
- Eberwein, Wolf-Dieter; Gibt es eine Politik der humanitären Hilfe?, in: Eberwein/Runge 2002, S. 60-89.*
- Eberwein, Wolf-Dieter; Runge, Peter (Hrsg.); Humanitäre Hilfe statt Politik?, Münster 2002.*
- Eberwein, Wolf-Dieter; Runge, Peter; Neue Herausforderungen für die humanitäre Hilfe – Probleme und*



- Perspektiven, in: dies. 2002, S. 9-50.*
- Eberwein, Wolf-Dieter; Terrorismus und humanitäre Hilfe - Kontinuität und Wandel des Politikfeldes der humanitären Hilfe, WZB Discussion Paper P 04-301, Berlin 2004.*
- Edwards, Michael; Hulme, David (Hrsg.); NGOs, States and Donors: Too close for Comfort?, New York 1997.*
- Einstein, Albert; Russel, Bertrand; The Russel-Einstein Manifesto, London 1955, DJF Quarterly 01/2004.*
- Ellwein, Thomas; Hesse, Joachim Jens; Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (Hrsg.); Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Baden-Baden 1987.*
- Emcke, Carolin; Ambivalenzen in Zeiten der Globalisierung; in: Le Monde Diplomatique – Atlas der Globalisierung, Berlin 2006, S. 80.*
- Erdmann, Gero; Kirchen und NRO, in: Schmidt/Hellmann/Wolf 2007, S. 304-312.*
- Erler, Brigitte; Tödliche Hilfe – Bericht von meiner letzten Dienstreise in Sachen Entwicklungshilfe, Freiburg 1987.*
- Estel, Bernd; Meyer Tilman (Hrsg.); Das Prinzip Nation in der modernen Gesellschaft, Opladen 1994.*
- Esser, Klaus; Hillebrand, Wolfgang; Messner, Dirk; Meyer-Stamer, Jörg; International Competitiveness in Latin America and East Asia, London 1993.*
- Etzioni, Amitai; The Active Society, New York 1968.*
- Fetscher, Iring; Münkler, Herfried (Hrsg.); Politikwissenschaft. Begriffe – Analysen – Theorien, Reinbek 1985.*
- Fleischmann, Christoph; Geld ist nicht die Lösung, brandeins Heft 10/2005,  
<http://www.brandeins.de/archiv/magazin/wann-es-des-guten-zu-viel-ist-und-was-nuetzt/artikel/geld-ist-nicht-die-loesung.html> [05.11.2009].*
- Flick, Uwe; Kardorff, Ernst v.; Steinke, Ines (Hrsg.); Qualitative Forschung, Hamburg 2004.*
- Fox, Fiona; New Humanitarianism: Does it Provide a Moral Banner for the 21<sup>st</sup> Century?, in: Disasters, Jg. 25, Nr. 4, 2001, S. 275-289.*
- Frantz, Christiane; Zimmer, Annette (Hrsg.); Zivilgesellschaft international – Alte und neue NGOs, Opladen 2002.*
- Frantz, Christine; Nichtregierungsorganisationen (NGOs) in der sozialwissenschaftlichen Debatte, in: Frantz/Zimmer (Hrsg.) 2002, S. 51-82.*
- Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.); Globale Trends und internationale Zivilgesellschaft oder: Die NGOisierung der (Welt-)Politik, Bonn 1996.*
- Fröhlich, Stefan; Die Europäische Union als globaler Akteur – Eine Einführung, Wiesbaden 2008.*
- Fukuyama, Francis; Das Ende der Geschichte – Wo stehen wir; München 1992.*
- Furtak, Florian; Nichtregierungsorganisationen (NGOs) im System der Europäischen Union – Strukturen, Beteiligungsmöglichkeiten, Einfluss, München 2001.*
- Gadamer, Hans-Georg; Wahrheit und Methode. Grundzüge einer philosophischen Hermeneutik, Tübingen*

1960.

- Gaupp, Peter; *Staten als Rollenträger. Die Rollentheorie als Analyseinstrument von Außenpolitik und internationalen Beziehungen*, Bern 1983.
- Gebauer, Thomas; *Hilfe oder Beihilfe? Die Arbeit von humanitären Hilfsorganisationen zwischen Hilfeleistung und Instrumentalisierung*, in: Klein/Roth 2007, S. 205-214.
- Gigon, Olaf (Hrsg.); *Aristoteles: Nikomachische Ethik*, Stuttgart/Zürich 1967.
- Gill, Stephen; *Mittelman, J.H.; Innovation and Transformation in International Studies*, Cambridge 1997.
- Görg, Christoph; *Einheit und Verselbstständigung – Probleme einer Soziologie der „Weltgesellschaft“*, in: *Zeitschrift für internationale Beziehungen*, 9. Jg. (2002) Heft 2, S. 275-304.
- Götze, Catherine; *Humanitäre Organisationen und Zivilgesellschaft – Konzeptionelle Überlegungen zum zivilgesellschaftlichen Charakter von Nichtregierungsorganisationen*, WZB Arbeitspapier, Nr. P 98-303, Berlin 1998.
- Götze, Catherine; *Von der humanitären zur Entwicklungshilfe – Entwicklung, Konflikt, Nothilfe und die ambivalente Aktualität des Kontinuumansatzes*, WZB Arbeitspapier, Nr. P 99-304, Berlin 1999.
- Gouverneur, Cédric; *Sri Lanka fehlt der Wille zur Föderation*, in: *Le Monde diplomatique – Atlas der Globalisierung*, Berlin 2006, S. 175.
- Gramsci, Antonio; *Selections from Prison Notebooks*; hg v. Q. Hoare und G. N. Smith, London 1986.
- Grefe, Christiane; Greffrath, Mathias; Schumann, Harald; *ATTAC: was wollen die Globalisierungskritiker?* Berlin 2002.
- Greven, Michael; Schmalz-Bruns, Rainer (Hrsg.); *Politische Theorie – heute. Ansätze und Perspektiven*, Baden-Baden 1999.
- Habermas, Jürgen (a); *Die postnationale Konstellation. Politische Essays*, Frankfurt/Main 1998.
- Habermas, Jürgen (b); *Jenseits des Nationalstaates? Bemerkungen zu Folgeproblemen der wirtschaftlichen Globalisierung*, in: Beck 1998, S. 67-84.
- Hacke, Christian; *Die Außenpolitik der Regierung Schröder/Fischer*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (32-33/2005), 8. August 2005, S. 9-15.
- Hahn, Rüdiger; *Multinationale Unternehmen und die "Base of the Pyramid": Neue Perspektiven von Corporate Citizenship und Nachhaltiger Entwicklung*, Wiesbaden 2009.
- Hailbronner, Kay; *Der Staat und der Einzelne als Völkerrechtssubjekte*, in: Graf Vietzthum 2004, S. 149-245.
- Hanisch, Rolf; *Katastrophen und ihre Opfer*, in: Hanisch/Moßmann 1996, S. 20-60.
- Hanisch, Rolf; Moßmann, Peter (Hrsg.); *Katastrophen und ihre Bewältigung in den Ländern des Südens*, Hamburg 1996.
- Hanisch, Rolf; *Nichtregierungsorganisationen und Demokratisierung in Südostasien*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (B 21-22/2004).
- Hauff, Michael v.; Heinecke, Werner (Hrsg.); *Komplementarität oder Konkurrenz? Zum Verhältnis von staatlichen und privaten Organisationen in der Entwicklungszusammenarbeit*; Ludwigsburg/Berlin

1991.

*Hecló, Hugh; Issue Networks and the Executive Establishment, in: King 1978, S. 87-124*

*Hellmann, Gunther; Weber, Christian; Sauer, Frank (Hrsg.); Die Semantik der neuen deutschen Außenpolitik – eine Analyse des außenpolitischen Vokabulars seit Mitte der 1980er Jahre, Wiesbaden 2008.*

*Helmich, Henny; Smillie, Ian (Hrsg.); Stakeholders. Governmental – NGO Partnerships for international Development; London 1999.*

*Henn, Heike; Klingenberg, Stephan; Helfer im Kreuzfeuer. Humanitäre Hilfe in Kriegssituationen, in: Matthies 1993, S. 105-121.*

*Henzschel, Thomas; Internationale humanitäre Hilfe – Bestimmungsfaktoren eines Politikfeldes unter besonderer Berücksichtigung der Bundesrepublik Deutschland, Norderstedt 2006.*

*Herbert-Quandt-Stiftung; 21. Sinclair-Haus-Gespräche – Jenseits des Staates? Außenpolitik durch Unternehmen und NGOs, Bad Homburg 2004.*

*Herz, John (Hrsg.); Staatenwelt und Weltpolitik, Hamburg 1974.*

*Herz, John; Aufstieg und Niedergang des Territorialstaates, in: ders. 1974; S. 63-83.*

*Hillmann, Karl-Heinz; Wörterbuch der Soziologie, Stuttgart 1994.*

*Hippler, Jochen; Das langsame Austrocknen des humanitären Interventionismus, in: Debiel/Nuscheler 1996, S. 77-102.*

*Hirsch, Joachim; Des Staates neue Kleider – NGO im Prozess der Internationalisierung des Staates, in: Brand et al. 2001, 13-42.*

*Hitzler, Roland; Reichertz, Jo; Schröer, Norbert (Hrsg.); Hermeneutische Wissenssoziologie. Standpunkte zur Theorie der Interpretation, Konstanz 1999.*

*Hoffman, Bruce; Terrorismus, Der unerklärte Krieg – Neue Gefahren politischer Gewalt, Frankfurt/Main 2002.*

*Holsti, Kalevi; National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy, in: International Studies Quarterly, 14. Jg. (1970) Heft 3, S. 233-309.*

*Hrbek, Rudolf (Hrsg.); Außenbeziehungen von Regionen in Europa und der Welt. External Relations of Regions in Europe and the World. Schriftenreihe des Europäischen Zentrums für Föderalismus-Forschung Tübingen, Band 27. Baden-Baden 2003.*

*Hummel, Hartwig, Die Privatisierung der Weltpolitik – Tendenzen, Spielräume und Alternativen, in: Brühl et al. (Hrsg.) 2001.*

*Huppertz, Cornelius; Korruption in Argentinien – Eine netzwerkanalytische Erklärung der Finanzkrise Hamburg 2004.*

*Hutchinson, John; Champions of Charity. War and the Rise of the Red Cross, Boulder/Paris/San Francisco 1996.*

*Jacobs, Andreas; Realismus, in: Schieder/Spindler 2003; S. 35-60.*

*James, Harold; Ein neues Phänomen? „Außenpolitik“ durch Unternehmen und NGOs in historischer*

- Perspektive*, in: *Herbert-Quandt-Stiftung 2004*, S. 10-16.
- Jellinek, Georg*; *Allgemeiner Staatslehre*, Berlin 1900.
- Joeriß, Britta*; *Stahl, Bernhard (Hrsg.)*; *Europäische Außenpolitik und nationale Identität – Vergleichende Diskurs- und Verhaltensstudien zu Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien und den Niederlande*, Münster 2003.
- John, René*; *Knothe, Holger*; *Globalisierung und kein Ende? Zur Problemkonstruktion der neuesten sozialen Bewegung*, in: *Bernerburg/Niederbacher 2007*, S. 151-164.
- Kagan, Robert*; *Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, London 2004.
- Kant, Emmanuel*; *Zum ewigen Frieden*, Stuttgart 2008.
- Karenfort, Jörg*; *Die Hilfsorganisationen im beaffneten Konflikt*, Frankfurt/Main 1999.
- King, Anthony (Hrsg.)*; *The New American Political System*, Washington DC 1978.
- Kirste, Knut*; *Mauß, Hanns W.*; *Zivilmacht und Rollentheorie*, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 3. Jg. (1996) Heft 2, S. 283-312.
- Klein, Ansgar*; *Der Diskurs der Zivilgesellschaft. Politische Hintergründe und demokratietheoretische Folgen*, Opladen 2001.
- Klein, Ansgar*; *Roth, Silke (Hrsg.)*; *NGOs im Spannungsfeld von Krisenprävention und Sicherheitspolitik*; Wiesbaden 2007.
- Klein, Ansgar*; *Überschätzte Akteure? Die NGOs als Hoffnungsträger transnationaler Demokratisierung*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (B 6-7/2002)*.
- Knaup, Horand*; *Unter dem Deckmantel der Barmherzigkeit*, in: *Neue Caritas*, Jg 103, 2002, Nr. 7, S. 18-22.
- König, René (Hrsg.)*; *Handbuch der empirischen Sozialforschung*, Bd. 2, Stuttgart 1973.
- Kohl, Andreas*; *Organisierte Kriminalität als NGO? Die italienische Mafia*, in: *Frantz, Zimmer (Hrsg.)*, Opladen 2002, S. 329-346.
- Kolboom, Ingo*; *Stark, Hans*; *Frankreich in der Welt. Weltpolitik als Berufung?*, in: *Christadler/Uterwedde 1999*, S. 443-464.
- Köppl, Stefan*; *Das politische System Italiens*, Wiesbaden 2007.
- Köß, Hartmut*; *Die entwicklungspolitische Zusammenarbeit des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung mit deutschen Nichtregierungsorganisationen aus christlich-sozialer Perspektive*, Frankfurt/Main 1998.
- Kramer, Annegret*; *Gramscis Interpretation des Marxismus*, in: *Gesellschaft. Beiträge zur Marx'schen Theorie* Nr. 4, Frankfurt/Main 1975.
- Kromka, Franz*; *Kreul, Walter*; *Unternehmen Entwicklungshilfe*, Zürich 1991.
- Krönig, Volker*; *Humanitäre Hilfe im Ausland. Bestandsaufnahme – Probleme und Lösungsvorschläge – Empfehlungen*, in: *Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften (HuV, Jg. 10, 1997, Nr. 3)*, S. 135-151.
- Krotz, Ulrich*; *National Role Conceptions and Foreign Policies: France and Germany Compared*, Minda de

- Gunzburg Center for European Studies, Harvard University 2001;  
<http://www.ces.fas.harvard.edu/publications/docs/pdfs/Krotz.pdf> [16-06-2009].
- Kuhn, Berthold; *Entwicklungspolitik zwischen Markt und Staat – Möglichkeiten und Grenzen zivilgesellschaftlicher Organisationen*, Frankfurt/Main 2005.
- Kuhn, Helmut; *Plato*, in: Maier/Rausch/Denzer 1969, S. 1-35.
- Kurt, Roland; *Hermeneutik – Eine sozialwissenschaftliche Einführung*, Konstanz 2004.
- Kuschel, Karl-Josef (Hrsg.); *Ein Ethos für eine Welt? Globalisierung als ethische Herausforderung*, Frankfurt/Main 1999.
- Le Monde Diplomatique – Atlas der Globalisierung; Freihandel, das Prinzip des Stärkeren*, Berlin 2006, S. 90.
- Lieser, Jürgen; *Hilfsorganisationen unter politischem Druck*, in: *Neue Caritas*, Jg. 103, 2002, Nr. 7, S. 9-18.
- Ludermann, Bernd; *Privater Arm der Geberstaaten? Widersprüchliche Funktion von NGOs in der Not- und Entwicklungshilfe*; in: Brühl et al. 2001, S. 174-199.
- Ludermann, Bernd; *Unübersichtliche Gelände. Ein Streifzug durch die neuere Literatur zu NGOs*, in: *Der Überblick* 3/2001, S. 19-21.
- Luhmann, Niklas; *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, Frankfurt/Main 1997.
- Macrae, Joanna; Leader, Nicolas; *Shifting Sands; The Search for Coherence between Political and Humanitarian Responses to Complex Emergencies*, HPG-Report Nr. 8, London 2000, S. 30-31.
- Maier, Hans; Rausch, Heinz; Denzer, Horst (Hrsg.); *Klassiker des politischen Denkens – von Plato bis Hobbes*, München 1969.
- Mammarella, Giuseppe; Cacace, Paolo; *La politica estera dell'Italia. Dallo stato unitario ai giorni nostri*, Rom 2006.
- Marin, Bernd; *Generalized Political Exchange*, Frankfurt/Main 1990.
- Martens, Kerstin; *Alte und neue Player*; in: Frantz/Zimmer 2002, S. 25-50.
- Matthies, Volker (Hrsg.); *Frieden durch Einmischung?*, Bonn 1993.
- Maull, Hanns W.; *Germany and Japan: The New Civilian Powers*; in: *Foreign Affairs*; 69. Jg (1990) Heft 5; S. 91-106.
- Maull, Hanns W.; *Zivilmacht: Die Konzeption und ihre sicherheitspolitische Relevanz*, in: *Stiftung Wissenschaft und Politik* 1991, S. 157-174.
- Maull, Hanns W.; *Civilian Power: The Concept and It's relevance for Security Issues*, in: Babic/Huldt 1993, S. 115-131.
- Maull, Hanns W.; *„Normalisierung“ oder Auszehrung? Deutsche Außenpolitik im Wandel*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (B 11/2004)*, 8. März 2004, S. 17-24.
- Maull, Hans; *Deutschland als Zivilmacht*, in: Schmidt/Hellmann/Wolf 2007, S. 73-84.
- Mayntz, Renate; *Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme. Anmerkungen zu einem*

*theoretischen Paradigma, in: Ellwein 1987, S. 89-110.*

*Merkens, Andreas; Diaz, Victor Rego (Hrsg.); Mit Gramsci arbeiten – Texte zur politisch-praktischen Aneignung Antonio Gramscis, Hamburg 2007.*

*Messner, Dirk; Die Netzwerkgesellschaft. Wirtschaftliche Entwicklung und internationale Wettbewerbsfähigkeit als Problem gesellschaftlicher Steuerung, Köln 1995.*

*Messner, Dirk; Politik im Wandel. NGOs in der Irrelevanzfalle oder NGOisierung der (Welt)-Politik?, in: Friedrich-Ebert-Stiftung 1996, S. 11-38.*

*Messner, Dirk; Nuscheler, Franz; Global Governance. Herausforderungen an die deutsche Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, Stiftung Entwicklung und Frieden, Policy Paper Nr. 2, Bonn 1996.*

*Messner, Dirk; Netzwerktheorien: Die Suche nach Ursachen und Auswegen aus der Krise staatlicher Steuerungsfähigkeit, in: Altvater et al. 1997, S. 27-64.*

*Messner, Dirk; Nicht-Regierungsorganisationen in der (Welt)-Politik, in: Kuschel 1999, S. 332-362.*

*Messner, Dirk; Globalisierung, Global Governance und Perspektiven der Entwicklungszusammenarbeit, in: Nuscheler 2000, S. 267-294.*

*Meyer, Éric; Sri Lanka – Biography of an Island, Negombo 2003.*

*Meyers, Reinhard; Theorien der internationalen Beziehungen; in: Woyke 2000; S. 416-448.*

*Ministère des Affaires Etrangères; Communiqué de Presse, 25.01.2007,  
[http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Communiqu\\_e\\_loi\\_thiolliere-2.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Communiqu_e_loi_thiolliere-2.pdf) [20.10.2009]*

*Ministry of Foreign Affairs; Italian Development Cooperation  
[www.esteri.it/MAE/EN/Politica\\_Estera/Cooperaz\\_Sviluppo/](http://www.esteri.it/MAE/EN/Politica_Estera/Cooperaz_Sviluppo/) [16.11.2009]*

*Moïsi, Dominique; Knigge für die Grande Nation – Wie man Weltmacht bleibt, ohne seine Freunde zu verärgern: ein Leitfaden, in: Internationale Politik, April 2007, S. 31-33.*

*Moravcsik, Andrew; Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics, in: International Organization Jg. 51(1997) Heft 4; S. 513-553.*

*Morgenthau, Hans; Politics among Nations: The struggle for Power and Peace, New York 1948.*

*Müller, Jochen; Das Böse ist immer und überall – Über die Neutralität der Nothilfe, in: iz3w, Nr. 248, Oktober 2000, S. 20-21.*

*Mulligan, Martin; Shaw, Judith; What the world can learn from Sri Lankas post-tsunami experiences, in: International Journal of Asia-Pacific Studies, Vol. 3, Nr. 2, November 2007, S. 65-91.*

*Münkler, Herfried; Gewalt und Ordnung. Das Bild des Krieges im politischen Denken, Frankfurt/Main 1992.*

*Münkler, Herfried; Krieg und Frieden, in: Fetscher, Mündler 1985, S. 279-325.*

*Nadoll, Jörg; Deutsche Außenpolitik – Engagement und Zurückhaltung, in Joerißen/Stahl 2003, S. 122-147.*

*Nohlen, Dieter; Entwicklungspolitik, in: ders. 2000, S. 220-225.*

*Nohlen, Dieter (Hrsg.); Lexikon Dritte Welt, Bonn 2002.*

- Nohlen, Dieter (Hrsg.); *Kleines Lexikon der Politik*, München 2002.
- Nuscheler, Franz; *Entwicklungspolitik*, Bonn 2005.
- Nuscheler, Franz; *Entwicklung und Frieden im Zeichen der Globalisierung*, Bonn 2000.
- Nuscheler, Franz; *Die überfällige Neuorganisation der humanitären Hilfe*, in: Hanisch/Moßmann 1996, S. 111-126.
- Nuscheler, Franz; *Nach der Romantisierung die Entzauberung?*, in: *Der Überblick* 2001:3; S. 6-10.
- Nye, Joseph S.; *The Benefits of Soft Power*, Harvard Business School 2004, <http://hbswk.hbs.edu/archive/4290.html> [23.03.2010].
- OECD (a); *DAC Peer Review France 2004*.
- OECD (b); *DAC Peer Review Italy 2004*.
- OECD; *DAC Peer Review Germany 2006*.
- Olejniczak, Claudia; *Dritte-Welt-Bewegung*, in: Roth/Rucht 2008, S. 319-347.
- Palermo, Francesco; *Die Außenpolitik der italienischen Regionen*, in: Hrbek 2003, S. 113-128.
- Paul, Steele (Hrsg.); *Livelihoods in post-tsunami Sri Lanka: Building back better? Institute of Policy Studies*, Colombo 2005.
- Pech, Thierry; Padis, Marc-Olivier; *Les multinationales du coeur – Les ONG, la politique et le marché*, Paris 2004.
- Peuckert, Rüdiger; *Rolle, soziale*, in: Schäfers 1992, S. 290-294.
- Plate, Bernhard von; *Außen und Sicherheitspolitik vor neuen Herausforderungen*, in: *Informationen zur politischen Bildung*, Heft 280, 2003. [http://www1.bpb.de/publikationen/CFXDPX,0,0,Au%DFen\\_und\\_Sicherheitspolitik\\_vor\\_neuen\\_Herausforderungen.html](http://www1.bpb.de/publikationen/CFXDPX,0,0,Au%DFen_und_Sicherheitspolitik_vor_neuen_Herausforderungen.html) [25.11.2009].
- Plate, Erich J.; Merz, Bruno (Hrsg.); *Naturkatastrophen*, Stuttgart 2001.
- Plate, Erich J.; Merz, Bruno; Eikenberg, Christian; *Naturkatastrophen: Herausforderungen an Wissenschaft und Gesellschaft*, in: Plate, Merz 2001, S. 1-45.
- Power, Jonathan; *Like water on stone: the story of Amnesty International*, London 2001.
- Preuß, Hans-Joachim; *Gemischte Bilanz – Ein Jahr nach dem Tsunami*, in: *Entwicklung und ländlicher Raum* 2/2006, S. 4-7.
- Przeworski, Adam; Teune, Henry; *The Logic of Comparative Social Inquiry*, Mallabar 1970.
- Puschel, Gerd; *Der schönste Ort auf Erden*, Berlin 2005.
- RADA; *Post Tsunami Recovery and Reconstruction – Joint Report of the Government of Sri Lanka and Development Partners*, Colombo, Dezember 2006.
- Radtke, Katrin (a); *Ein Trend zu transnationaler Solidarität? Die Entwicklung des Spendenaufkommens in Not- und Entwicklungshilfe*, WZB Diskussionspapier, Nr. SP IV 2007-304.
- Radtke, Katrin (b); *Globalisierte Solidarität – Die Spendenbereitschaft steigt, aber jede Katastrophe hat*

- ihre eigenen Gesetze, WZB-Mitteilungen, Heft 116, Juni 2007, S. 26-29.*
- Rapoport, Mario; Tiempo de crisis, vientos de cambio – Argentina y el poder global, Buenos Aires 2002.*
- Reinders, Heinz; Qualitative Interviews mit Jugendlichen führen. Ein Leitfaden, München 2005.*
- Reiner, Hans; Woher unsere Werte kommen, Oberried 2003.*
- Reinhardt, Dieter; Humanitäre NGOs: Dritte Säule der transnationalen Zivilgesellschaft oder außenpolitisches Instrument der Regierungen?, in: Frantz/Zimmer (Hrsg.) 2002, S. 361-391.*
- Reinhardt, Dieter; Unvermeidliche Politisierung der humanitären Hilfe – Neuere Entwicklungen im Verhältnis von humanitärer Hilfe und Politik, in: Vereinte Nationen, Nr. 1/1999, S. 11-15.*
- Ricœur, Paul; Le conflit des interprétations, Paris 1969.*
- Risse, Thomas; Deutsche Identität und Außenpolitik; in: Schmidt/Hellmann/Wolf 2007, S. 45-61.*
- Risse, Thomas; Kontinuität durch Wandel: Eine „neue“ deutsche Außenpolitik? in: Aus Politik und Zeitgeschichte (B 11/2004), 8. März 2004, S. 24-31.*
- Roth, Roland; Rucht, Dieter (Hrsg.); Die sozialen Bewegungen in Deutschland seit 1945 – Ein Handbuch, Frankfurt 2008.*
- Rucht, Dieter; Multinationale Bewegungsorganisationen: Bedeutung, Bedingung, Perspektiven. Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen: Soziale Bewegungen und Nicht-Regierungsorganisationen 2-1996, S. 30-42.*
- Ryfman, Philippe; Les ONG, Paris 2004.*
- Sakamoto, Yoshikatzu; Civil Society and Democratic World Order, in: Gill, Mittelman 1997, S. 207-219.*
- Salamé, Ghassan; Appels d'empire – Ingérence et résistance à l'age de la mondialisation, Paris 1996.*
- Salm, Martin; Caritas International – sind wir eine NRO? Freiburg 1997, S. 192-204.*
- Sandschneider, Eberhard; Neue Welt, altes Denken – Die Grenzen zwischen Außen- und Innenpolitik lösen sich auf, in: Internationale Politik, Januar 2005, S. 6-15.*
- Schäfers, Bernhard (Hrsg.); Grundbegriffe der Soziologie, Opladen 1992.*
- Scharpf, Fritz W.; Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt/Main/New York 1992.*
- Scharpf, Fritz W.; Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen 2000.*
- Schauer, Reinbert; Blümle, Ernst-Bernd; Witt, Dieter; Anheier, Helmut K.; (Hrsg.); Nonprofit-Organisationen im Wandel. Herausforderungen, gesellschaftliche Verantwortung, Perspektiven, Linz 2000.*
- Schell-Faucon, Stefanie; Buck, Dagmar; Katastrophen in Konfliktgebieten – bringt geteiltes Leid Frieden?, in: Entwicklung und ländlicher Raum 02/2006, 40. Jg. S. 11-13.*
- Scheuch, Erwin K.; Das Interview in der Sozialforschung, in: König 1973, S. 66-190.*
- Schieder, Siegfried; Spindler, Manuela (Hrsg.); Theorien der internationalen Beziehungen, Opladen 2003.*



- Schmidt, Sigmar; Hellmann, Gunther; Wolf, Reinhard (Hrsg.) *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Wiesbaden 2007.
- Schneider, Volker; Janning, Frank; *Politikfeldanalyse – Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik*, Wiesbaden 2006.
- Schöllgen, Gregor; *Der Auftritt – Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne*, München 2003.
- Schöllgen, Gregor; *Deutsche Außenpolitik in der Ära Schröder*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (32-33/2005), 8. August 2005, S. 3-8.
- Schöllgen, Gregor; *Geschichte der Weltpolitik von Hitler bis Gorbatschow 1941-1991*, München 1996.
- Schrader, Lutz; *NGOs – eine neue Weltmacht? Nichtregierungsorganisationen in der internationalen Politik*, hg. von der Brandenburgischen Landeszentrale für politische Bildung, Potsdam 2000.
- Schröder, Gerhard; *Neujahrsansprache des Bundeskanzlers zum Jahreswechsel 2004/2005 am 31.12.2004*. <http://archiv.bundesregierung.de/bpaexport/artikel/83/767683/multi.htm> [01.03.2006]
- Schuman, Robert; *Erklärung vom 9. Mai 1950*. <http://www.deutschland-frankreich.diplo.de/Erklärung-von-Robert-Schuman-9-Mai.359.html>, [21.03.2010]
- Seidelmann, Reimund; *Außenpolitik*, in: Nohlen 2002, S. 20-23.
- Seidelmann, Reimund; *Außenpolitik*, in: Woyke (Hrsg.) 2000; S. 1-6.
- Simmel, Georg; *Das Individuum und die Freiheit*, Berlin 1984.
- Soeffner, Hans-Georg; *Verstehende Soziologie und sozialwissenschaftliche Hermeneutik. Die Rekonstruktion der gesellschaftlichen Konstruktion der Wirklichkeit*, in: Hitzler, Reicherz, Schröder (Hrsg.) 1999; S. 39-50.
- Spiegel, Peter; *Muhammad Yunus – Banker der Armen. Der Friedensnobelpreisträger – sein Leben, seine Vision, seine Wirkung*, Freiburg im Breisgau 2006.
- Stahl, Bernhard; *Französische Außenpolitik – Zwischen Initiative und Verweigerung*, in: Joerißen/Stahl 2003, S. 98-121.
- Stahl, Bernhard; *Italienische Außenpolitik – Vertiefung in Europa, zögerliche Aktivierung in der Allianz*, in: Joerißen/Stahl 2003, S. 82-97.
- Stichweh, Rudolf; *Nation und Weltgesellschaft*, in: Estel/Meyer 1994, S. 83-96.
- Stiftung Wissenschaft und Politik (Hrsg.); *Stabilität, Gleichgewicht und die Sicherheitsinteressen des Vereinigten Deutschland. Analysen und Interpretationen*, Ebenhausen 1991.
- Stirn, Wilhelm M.; *Katastrophenhilfe in Entwicklungsländern. Effizienzpotentiale der deutschen Auslandshilfe*, Münster 1996.
- Strange, Susan; *The Retreat of the State – The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge 1996.
- Streeck, Wolfgang (Hrsg.); *Staat und Verbände*, Opladen 1994.
- Strübing, Jörg; *Grounded Theory: Zur sozialtheoretischen und epistemologischen Fundierung*, Wiesbaden

2008.

*Suda, Max Josef; Ethik – Ein Überblick über die Theorien vom richtigen Leben, Wien 2005*

*Suzuki, Shogo; Seeking 'Legitimate' Great Power Status in Post-Cold War International Society: China's and Japan's Participation in UNPKO, Manchester 2008.*

*Swamy, M.R. Narayan; Inside an elusive mind – Prabhakaran, Colombo 2005.*

*Take, Ingo; NGOs im Wandel – von der Graswurzel aufs diplomatische Parlett, Wiesbaden 2002.*

*Take, Ingo; Weltgesellschaft und Globalisierung; in: Schieder/Spindler 2003, S. 253-277.*

*Tanz, Karin; Die Wirksamkeit der deutschen Humanitären Hilfe beim Auswärtigen Amt und Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung in Kooperation mit den Hilfsorganisationen am Beispiel von „Hurrikan Mitch“, Frankfurt/Main 2002.*

*taz; Nebel droht Hilfsorganisationen, 30. Dezember 2009.*

*TEC [Tsunami Evaluation Coalition], Initial findings, [www.alnap.org/tec](http://www.alnap.org/tec), 2005.*

*TEC-Report (Joint evaluation of the international response to the Indian Ocean tsunami: Synthesis Report), London 2006.*

*The Times, Catherine Philip; The hidden massacre: Sri Lanka's final offensive against Tamil Tigers. 29. Mai 2009*

*Tönnies, Ferdinand; Gemeinschaft und Gesellschaft. Grundbegriffe der reinen Soziologie, Darmstadt 2005.*

*Topçu, Yasemin; Die Neugestaltung staatlicher humanitärer Hilfe in der Bundesrepublik Deutschland, WZB Discussion Paper P 97-302, Berlin 1997.*

*Topçu, Yasemin; Humanitarian NGO-Networks. Identifying Powerful Political Actors in an International Policy-field, WZB Discussion Paper P 99-302, Berlin 1999.*

*Uessler, Rolf; Krieg als Dienstleistung – Private Militärfirmen zerstören die Demokratie; Berlin 2006.*

*UNHCR; Global Report, Genf 2007.*

*van der Pijl, Kees; Private Weltpolitik – Zur Geschichte der liberalen Weltordnung, in: Brühl et al. 2001.*

*VENRO e.V.; Streitkräfte als humanitäre Helfer? Möglichkeiten und Grenzen der Zusammenarbeit von Hilfsorganisationen und Streitkräften in der humanitären Hilfe, in: Klein/Roth 2007, S. 347-370.*

*Vietzthum, Wolfgang Graf (Hrsg.); Völkerrecht, Berlin 2004.*

*Voigt, Rüdiger; Der kooperative Staat – Auf der Suche nach einem kooperativen Steuerungsmodus, in: ders. 1995, S. 33-92.*

*Voigt, Rüdiger; Der kooperative Staat? Krisenbewältigung durch Verhandlung?, Baden-Baden 1995.*

*Volmer, Ludger; Die humanitäre Hilfe der Bundesregierung – außereuropäisches Instrument oder Politikersatz, in: Eberwein/Runge 2002, S. 54-59.*

*von Kap-Herr, Alexander; Moreau, Jennifer; Öffentliche Entwicklungshilfe in Deutschland und Frankreich – ein Vergleich, DGAP-Analyse, Berlin 2008.*

- von Weiß, Andreas; *Die non-gouvernementalen Organisationen und die Vereinten Nationen*, in: *Zeitschrift für Politik* 27 (1980), S. 387-406.
- Wahl, Peter; *Mythos und Realität internationaler Zivilgesellschaft*, in: *Altvater, et al.* 1997, S. 293-314.
- Walk, Heike; *Brunnengräber*, Achim; *Altvater, Elmar; Einleitung*, in: *Altvater et al.* 1997, S. 10-25.
- Walston, James; *Italian Foreign Policy in the 'Second Republic'. Changes of Form and Substance*, in: *Modern Italy* 12 (2007), S. 91-104.
- Waltz, Kenneth; *Theory of International Politics*, New York 1979.
- Warner, Daniel; *The Politics of Political/Humanitarian Divide*, in: *International Review of the Red Cross*, Nr. 833, S. 109-118.
- Weber, Max; *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, hg. von Johannes Winckelmann, Tübingen 1988.
- Weber, Max; *Politik als Beruf*, Stuttgart 1992.
- Weber, Max; *Wirtschaft und Gesellschaft – Grundriss einer verstehenden Soziologie*, 1922 unter <http://www.textlog.de/7294.html> [03.07.2009].
- Weller, Christoph; *Kommentar: Demokratie in der Globalisierungsfalle? Vom demokratischen Dilemma internationaler Politik zu den Demokratisierungschancen*, in: *Greven/Schmalz-Bruns Baden-Baden 1999*; S. 425-443.
- Weltbank; *Weltentwicklungsbericht – Chancengerechtigkeit und Entwicklung*; Washington D.C. 2006.
- Weyler, Rex; *Greenpeace: how a group of journalists, ecologists and visionaries changed the world*, Vancouver 2004.
- Wieczorek-Zeul, Heidemarie; *Ja, es besteht Reformbedarf – Kommentar*; taz am 23. September 2009.
- Willets, Peter (Hrsg.); *'The Conscience of the World'. The influence of Non-Governmental Organisations in the UN System*, London 1996.
- Wolf, Reinhard; *Respekt – Ein unterschätzter Faktor in den internationalen Beziehungen*, in: *Zeitschrift für internationale Beziehungen*, 15. Jg. (2008) Heft 1; S. 5-42.
- Woyke, Wichard (Hrsg.); *Handwörterbuch Internationale Politik*, Bonn 2000.
- Zimmer, Annette; *NGOs als Akteure einer internationalen Zivilgesellschaft*, in: *Frantz/Zimmer 2002*, S. 9-24.
- Zürn, Michael; *Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance*, Frankfurt/Main 1998.
- Zweig, Stefan; *Triumph und Tragik des Erasmus von Rotterdam*, Frankfurt/Main 1981.

## Interviewverzeichnis\*

Interviewcode	Organisation	Datum
1PD (Testinterview)	Diakonie	10.09.2006
2DD	Welthungerhilfe	13.09.2006
3PF (Hintergrund)	Protezione Civile	17.09.2006
4HH	Help	21.09.2006
5TC	THW	22.09.2006
6DA	Deutsches Rotes Kreuz	26.09.2006
7CM	CARE Deutschland	09.10.2006
8DA	Deutsche Botschaft	13.10.2006
9GR	GTZ	16.10.2006
10CN	CESVI	30.11.2006
11CD	Caritas Italiana	06.12.2006
12VM	VIS	11.12.2006
13CG	Croce Rossa Italiana	18.12.2006
14EF	Etimos	19.12.2006
15SC	Solidarités	17.01.2007
16AE	Action contre la Faim	18.01.2007
17FY	Französische Botschaft	23.01.2007
18CR	Croix-Rouge française	25.01.2007
19MW	Médecins Sans frontières	30.01.2007
20IL	Italienische Botschaft	09.02.2007
21AG	ACTED	06.03.2007

\* Alle Interviews wurden zwischen September 2006 und März 2007 von Cornelius Huppertz mit Vertretern der Organisationen in Colombo (Sri Lanka) geführt. Der vollständige Interviewtext liegt in einem Sonderband vor. Den Interviewpartnern wurde zugesagt, dass ihre Namen bei der Veröffentlichung unkenntlich gemacht werden.