ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Topçu, Yasemin

Working Paper

Die Neugestaltung staatlicher humanitärer Hilfe in der Bundesrepublik Deutschland

WZB Discussion Paper, No. P 97-302

Provided in Cooperation with:
WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Topçu, Yasemin (1997) : Die Neugestaltung staatlicher humanitärer Hilfe in der Bundesrepublik Deutschland, WZB Discussion Paper, No. P 97-302, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/49838

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Arbeitsgebiet: Internationale Politik

P 97 - 302

Die Neugestaltung staatlicher humanitärer Hilfe in der Bundesrepublik Deutschland

von Yasemin Topçu

August 1997

Tel.: (030)25491 537 FAX: (030) 25 491 561 e-mail topcu@medea.wz-berlin.de

Das *Arbeitsgebiet „Internationale Politik" (Leiter: Priv.-Doz. Dr. Wolf-Dieter Eberwein) ist der Abteilung „Wirtschaftswandel und Beschäftigung" (Leiter: David Soskice) assoziiert.*

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin

Zusammenfassung

Seit Beginn der neunziger Jahre wurden Staaten, internationale Organisationen und Nichtregierungsorganisationen im Rahmen internationaler humanitärer Hilfe zunehmend mit Katastrophen politisch-militärischen Hintergrunds konfrontiert. Sie mußten sich neuen An- und Herausforderungen stellen. Das erforderte zwingend eine Anpassung bzw. Neuorganisation des humanitären Hilfssystems auf nationaler wie internationaler Ebene. Das bedeutete zugleich die Anerkennung der humanitären Hilfe als Teilbereich der internationalen Politik, politisch, finanziell und konzeptionell. In der nachfolgenden Analyse werden vor dem Hintergrund einiger wesentlicher Veränderungen des internationalen Systems der humanitären Hilfe die politischen, konzeptionellen, institutionellen und finanziellen Veränderungen im Bereich der humanitären Hilfe in Deutschland näher betrachtet, bevor die Frage aufgeworfen wird, ob die bisherigen Veränderungsprozesse in Deutschland den neuen Anforderungen entsprechen.

Abstract

Since the beginning of the 90s states, international organizations, and non-governmental organizations have been increasingly confronted with emergencies with a politico-military background. They were confronted with new demands and challenges. As a consequence the humanitarian aid system had to be adapted and reorganized both at the national and international levels. This implied at the same time the recognition of humanitarian aid as an issue area of international politics, politically, financially, and conceptually. The following analysis describes against the background of some of the major changes in the international humanitarian aid system, the political, conceptual, institutional and financial changes in the German humanitarian aid. Then, the question will be raised whether the adaptation processes that were initiated in Germany in this area correspond to the new demands and tasks.

Zitierhinweis

Das vorliegende Dokument ist die pdf-Version zu einem Discussion Paper des WZB. Obwohl es inhaltlich identisch zur Druckversion ist, können unter Umständen Verschiebungen/Abweichungen im Bereich des Layouts auftreten (z.B. bei Zeilenumbrüchen, Schriftformaten und – größen u.ä.). Diese Effekte sind softwarebedingt und entstehen bei der Erzeugung der pdf-Datei.
Sie sollten daher, um allen Missverständnissen vorzubeugen, aus diesem Dokument in der folgenden Weise zitieren:

Topçu, Yasemin: Die Neugestaltung staatlicher humanitärer Hilfe in der Bundesrepublik Deutschland. Discussion Paper FS-P97 - 302. Berlin : Wissenschaftszentrum, Berlin 1997.
URL: http://bibliothek.wz-berlin.de/pdf/1997/p97-302.pdf

INHALTSVERZEICHNIS

Seite

1. Einleitung I

2. Das neue Umfeld humanitärer Hilfe - Die politische Dimension 2

2.1 Der politisch-konzeptionelle Wandel humanitärer Hilfe 3

2.2 Neue internationale humanitäre Organisationen 5

3. Zum Hintergrund des konzeptionellen Wandels humanitärer Hilfe in der Bundesrepublik (1965 bis 1993) 6

4. Entwicklung und Aufbau des Systems staatlicher humanitärer Hilfe in der Bundesrepublik Deutschland 9

5. Die finanzielle Größenordnung humanitärer Hilfe 11

5.1 Die finanzielle Entwicklung in den Bundeshaushalten 11

5.2 Die Rolle der Bundesrepublik als Finanzier multilateraler Hilfe 14

6. Das Thema „Humanitäre Hilfe" im Bundestag 17

7. Schlußfolgerung 20

8. Ausblick 23

Anhang

Mitglieder des Koordinierungsausschusses und ihre humanitären Zielsetzungen 25

Abkürzungsverzeichnis 28

Literatur 29

1. Einleitung

Seit Beginn der neunziger Jahre ist im Bereich der internationalen humanitären Hilfe ein grundlegender Struktur- und Konzeptionswandel zu beobachten. Große humanitäre Katastrophen, zumeist mit politisch-militärischem Hintergrund, ließen konzertierte internationale humanitäre Hilfsaktionen zunehmend in den Interessenbereich der internationalen Politik geraten. So könnte der Zeitraum von 1991 bis 1993 in Anlehnung an Hippler (1996:82) als „hohe Zeit" der internationalen humanitären Hilfe charakterisiert werden. Parallel zum offenbar gestiegenen Bedarf an humanitärer Hilfe stieg der finanzielle Aufwand für internationale Hilfsaktionen in vorher nie dagewesene Höhen. Zwar wurden diese Ausgaben mittlerweile erheblich reduziert, dennoch spricht einiges dafür, daß der positive Trend im humanitären Bereich weiterhin anhalten wird - wie auch die Analyse von Eberwein (1997) zeigt. Die insgesamt dramatischen Veränderungen im Bereich der internationalen humanitären Hilfe hatten zur Folge, daß sich staatliche und nichtstaatliche Akteure neuen Anforderungen stellen mußten. Dies geschah unter anderem dadurch, daß sowohl auf internationaler als auch auf staatlicher Ebene neue Koordinationsmechanismen geschaffen wurden. Auf diese Weise sollten konzeptionell und organisatorisch die Aktivitäten der humanitären Akteure besser aufeinander abgestimmt werden, was in Anbetracht an jenen neuen Typ politisch-militärischer humanitärer Katastrophen zwingend erforderlich erschien. Denn eine der unmittelbaren Begleiterscheinungen jener politisch-militärischen humanitären Krisen war es, internationale humanitäre Hilfe nunmehr auch während anhaltender bewaffneter Auseinandersetzungen zu leisten. Nicht zuletzt hierdurch geriet die bis dahin als neutral und rein philanthropisch geltende humanitäre Hilfe in den Interessenbereich der internationalen Gemeinschaft und wurde so zu einem Teil internationaler Politik.

In diesem Papier wird in Anlehnung an die generellen Überlegungen von Eberwein (1997) über den Strukturwandel im internationalen System und dem Entstehen eines nationalen Policy-Netzwerk in Deutschland der Frage nachgegangen, welche Veränderungen auf der nationalen Ebene, parallel zu den internationalen Entwicklungen, tatsächlich erfolgten. Das Hauptaugenmerk gilt hierbei den neu geschaffenen Koordinierungsmechanismen innerhalb des Auswärtigen Amtes (AA), das seit 1978 für die deutsche humanitäre Hilfe der Bundesrepublik zuständig ist, sowie dem konzeptionellen und finanziellen Wandel deutscher humanitärer Hilfe seit Beginn der neunziger Jahre. Die Neustrukturierung deutscher humanitärer Hilfe erfolgte wohl tatsächlich zur Anpassung derselben an die neuen Anforderungen, Zielsetzungen und Strukturen neuer internationaler Netzwerke. Ferner sollte durch die Schaffung einer zentralen deutschen Koordinierungsinstanz, innerhalb der die wichtigsten staatlichen wie nichtstaatlichen deutschen humanitären Akteure erstmalig in einem gemeinsamen Forum vereinigt waren, die Effizienz deutscher humanitärer Hilfe im Ausland optimiert werden.

Tatsächlich sind mittlerweile die Tendenz und das Bestreben erkennbar, sowohl in der Bundesrepublik als auch weltweit, die finanziellen und materiellen Hilfeleistungen der staatlichen wie nichtstaatlichen, nationalen wie internationalen Akteure aufeinander abzustimmen und miteinander zu koordinieren. Inwieweit allerdings die institutionelle Neustrukturierung tatsächlich einer effektiven Umsetzung deutscher humanitärer Hilfe zugute kommt, muß derzeit noch offen bleiben. Im Gegensatz zu den in relativ kurzer Zeit erfolgten Neuerungen auf struktureller und finanzieller Ebene, erfolgte die konzeptionelle Entwicklung und Anpassung deutscher humanitärer Hilfe über einen wesentlich längeren Zeitraum.

In dieser Analyse erfolgt die Darstellung der Entwicklungen staatlicher humanitärer Hilfe in Deutschland auch mit Blick auf die von Eberwein aufgestellte Komplementaritätsthese (1997: 13), der zufolge der Staat und die Nichtregierungsorganisationen (NROs) in ihrer grenzüberschreitenden Arbeit aufeinander angewiesen sind. Die in diesem Zusammenhang aufgeworfene Frage, ob der Staat durch die vorgenommenen Neustrukturierungen eine zentrale (Koordinierungs- oder Kontroll-) Rolle erhält oder ob er durch die zunehmende Interdependenz eher einen Kontrollverlust erfahrt, ist gerade im Hinblick auf die im AA geschaffenen Koordinierungsmechanismen interessant. Ein solcher freiwilliger oder unfreiwilliger Kontrollverlust des Staates wäre insbesondere dann bemerkenswert, wenn der Bereich der humanitären Hilfe mittlerweile als relevantes politisches Tätigkeitsfeld von der Staatenwelt betrachtet wird.

Sollte humanitäre Hilfe tatsächlich soweit politisiert worden sein, daß sie ein relevanter Bestandteil internationaler Politik geworden ist, so müßte sich dies auch auf der nationalen, hier der bundesdeutschen Ebene konzeptionell und strukturell widerspiegeln.

2. Das neue Umfeld humanitärer Hilfe - Die politische Dimension

Seit Beginn der neunziger Jahre ist auffällig, daß humanitäre Hilfe noch während anhaltender Kämpfe geleistet wird, also noch bevor politische Lösungen gefunden worden sind. Zur Erinnerung seinen als Beispiele die Hilfsmaßnahmen im Nordirak, ExJugoslawien, Somalia, Haiti, Ruanda/Burundi und Zaire sowie Albanien genannt. Gerade solche humanitären Notsituationen bilden den elementare Kern des gewandelten Umfelds humanitärer Hilfe. Ihre unmittelbaren Folgen und Begleiterscheinungen wie Massenflucht, Hungersnöte oder der Zusammenbruch gesellschaftlicher Strukturen stellten die humanitären Helfer vor komplexe Nothilfesituation, mit denen diese bis dato selten konfrontiert worden waren. 1992 hat das UN Department for Humanitarian Affairs (DHA) diesen Typ der humanitären Katastrophe mit dem Begriff der *complex emergency* belegt. Hierunter sind chronische Krisen zu verstehen, die in der Regel in direktem Zusammenhang mit zwischen- oder innerstaatlichen Kriegen stehen, und bei denen die jeweilige staatliche Autorität teilweise oder ganz zusammengebrochen, die

wirtschaftlichen und ökologischen Verhältnisse in der Region oder Gesellschaft ungenügend sind, und die Fähigkeit der Gesellschaft zur Selbsthilfe nicht vorhanden ist. Als unmittelbare Folge auf diese Situation versuchen große Teile der Zivilbevölkerung der Gewalt zu entfliehen[1].

Jener Spagat zwischen dem klassischen, rein philanthropischen Verständnis humanitärer Hilfe und der u.U. notwendigen Kompromittierung humanitärer Helfer in politisch unklaren Krisensituationen stellte ein nicht unerhebliches konzeptionelles Dilemma zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Helfern besonders zu Beginn der neunziger Jahre dar: Besonders gut läßt sich diese Diskrepanz anhand folgender verschiedener Aussagen über den politischen Zweck humanitärer Hilfe belegen: Der damalige UN-Generalsekretär Boutros-Ghali ging davon aus, daß „humanitarian assistance must be provided regardless of whether or not there is an immediate political solution" [2]. Dem steht die Aussage des Präsidenten des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) Sommaruga gegenüber, der verlangte: "We must work to humanize politics, not to politicize humanitarianism"[3].

So sehr wie sich diese beiden Aussagen von einander unterscheiden, wird doch eines deutlich: das Humanitäre war und ist offenbar nicht mehr länger von der politischen Realität zu trennen. Gerade in komplexen Krisensituationen kommt humanitärer Hilfe zweifellos eine politische Dimension zu, insbesondere dann, wenn humanitäres Engagement der staatlichen Akteure gefordert ist, sei es um selbst Hilfsmaßnahmen zu erbringen oder zu unterstützen, sei es um Mitarbeiter von Hilfsorganisationen oder Flüchtlinge vor Gewalt zu schützen oder zu evakuieren. Diese Politisierung humanitärer Hilfe, über deren Für und Wider ausführlich diskutiert wird, läßt sich auch nicht mehr ohne weiteres rückgängig machen. Somit ist das Gebiet der humanitären Hilfe längst nicht mehr ausschließliches Betätigungsfeld uneigennütziger philanthropischer Hilfsorganisationen, sondern es scheint sich zu einem Teilbereich internationaler Politik entwickelt zu haben, in dem staatliche, nichtstaatliche, nationale und internationale Akteure aktiv sind und miteinander kooperieren.

2.1 Der politisch-konzeptionelle Wandel humanitärer Hilfe

Parallel zu der Politisierung humanitärer Hilfe wurde aufgrund des veränderten Tätigkeitsfeldes ein Konzeptionswandel internationaler humanitärer Hilfe notwendig. So erfolgte zu Beginn der neunziger Jahre eine konzeptionelle Einbindung humanitärer Hilfe in einen breiteren Wirkungszusammenhang. Bis dato galt nach dem klassischem Verständnis die Katastrophenhilfe bei Natur- oder in technischen Katastrophen als humanitäre Hilfe. Dies umfaßte die unmittelbare Überlebenshilfe und anschließende

[1] Vgl. auch die Definition Natsios (1995: 405), der für komplexe Katastrophen fünf gemeinsame, noch wesentlich differenziertere Charakteristika herausarbeitete.

[2] UNDoc. A/47/407, § 158

[3] DHA Retrospective 1995: 42

Nothilfe[4] und zielte auf die schnelle Behebung der Folgen von akuten Notsituationen ab. Durch das zunehmend frühzeitige Engagement humanitärer Helfer während bewaffneter Konflikte, d.h. komplexer politischer Katastrophen, war diese „klassische" Beschränkung humanitärer Hilfe auf Katastrophenhilfe i.e.S. hinfällig geworden, die durch die Komplexität der politischen Krisen umfangreicheren Handlungsanforderungen wären ignoriert worden oder hätten unberücksichtigt bleiben müssen. Bei aller Notwendigkeit, humanitäre Hilfe auch konzeptionell an die neuen Anforderungen anzupassen, blieben die grundsätzlichen Charakteristika humanitärer Hilfe jedoch unverändert:

- Humanität
- Überparteilichkeit und
- Neutralität[5].

Dementsprechend darf humanitäre Hilfe - von ihrem Anspruch her - in komplexen Katastrophen nicht durch politische, strategische oder andere (Einzel-) Interessen bestimmt werden. Die Hilfe muß opferorientiert sein und allen Bedürftigen unparteiisch und ohne Diskriminierung gewährt werden, d.h. sie darf nicht selektiv auf einzelne Opfergruppen beschränkt bleiben.

Da humanitäre Hilfe in komplexen Katastrophen grundsätzlich noch während der anhaltenden Krise erfolgt, beschränken sich die Hilfsmaßnahmen nicht nur auf die unmittelbare Nothilfe, sondern sie umfassen auch den Schutz vor weiteren Verfolgungen, Dies war der elementare Ansatz für die konzeptionelle Neuorientierung, die humanitärer Hilfe zusätzliche Aufgaben zuwies. Durch die Einbindung humanitärer Hilfe in jenes umfassendere Aktionskontinuum, beginnt humanitäre Hilfe in: „a state of urgency, but [is] continuing until a longer-term solution has been found and the local civil society [is] reconstituted"[6]. Den Akteuren wurde zunehmend bewußt, daß humanitäre Hilfe in ein umfassenderes Kontinuum eingebunden werden muß, das mit der unmittelbaren Nothilfe beginnt und über den Wiederaufbau bis hin zu langfristigen Entwicklungshilfe- und Präventionsprogrammen reichen muß.

Um diesen neuen Anforderungen adäquat entsprechen zu können, müssen vier grundsätzliche Voraussetzungen gegeben sein:

[4] IDNDR: Journalisten-Handbuch: 10.

[5] Vgl. UNHCR: Handbook for the Military on Humanitarian Operations in: Journal of Humanitarian Assistance, Stand: 4. Feb. 1996; http://131.lll.106.147/policy/pb011.htm; Feb. 1996; S. 8

[6] R. Russbach & D. Fink: Humanitarian Action in current armed conflicts: opportunities and obstacles, in: Medicine and Global Survival, Vol. 1, No. 4, 1.Dez. 1994, S. 7; http://www.icrc.ch/icrcnews/37d2.htm (14 Seiten), Januar 1996.

1 .Der *Zugang* zu den Opfern komplexer Katastrophen muß gesichert sein. Dies ist sowohl für die Bewertung der Nothilfesituation vorab unerläßlich als auch für die Durchführung der Hilfsmaßnahmen vor Ort.

2.Der *Dialog* mit den Autoritäten - und seien es sogenannte warlords - des jeweils kontrollierten Gebiets ist notwendig, um den Zugang zu den Opfern dieser Gebiete aufrechtzuerhalten. Zusätzlich kann hierdurch ein gewisser Schutz vor Übergriffen auf Opfer und Feldpersonal erreicht werden.

3.Die *Kontrolle und Koordinierung* aller humanitärer Hilfsmaßnahmen gewährleistet weitestgehend, daß die Hilfe ihr vorbestimmtes Ziel erreicht und nicht von den Konfliktparteien für eigene Zwecke mißbraucht wird.

4. Die *Verfügbarkeit* über einen Vorrat an notwendigen *Ressourcen* und deren Koordination garantiert eine operationale Flexibilität, die gerade in komplexen Katastrophen notwendig sein kann, etwa wenn neue Krisenherde entstehen.

Allein diese prinzipiellen Voraussetzungen effizienter humanitärer Hilfe lassen einen Bezug zur veränderten politischen Realität erkennen. Die Tatsache, daß einzelne Phasen dieses Kontinuums parallel zueinander in einer betroffenen Region oder Gesellschaft durchlaufen werden können[7], verdeutlicht, wie sehr die Koordinierung der verschiedenen Maßnahmen staatlicher und nichtstaatlicher Aktivitäten notwendig geworden ist. Deshalb wurde zur Realisierung dieses weiten konzeptionellen Ansatzes humanitärer Hilfe die Umstrukturierung bzw. Schaffung internationaler Koordinierungsmechanismen notwendig.

2.2 Neue internationale humanitäre Organisationen

Das Jahr 1991 war der entscheidende Wendepunkt: neben der Neukonzeptionierung der humanitären Hilfe, kam es zur Neustrukturierung des Systems der internationalen humanitären Hilfe. Auslöser hierfür war die anfangs nur schleppend anlaufende internationale Kurdenhilfe im Nordirak. Speziell die Schwierigkeiten die Hilfsgüter vor Ort schnell, d.h. noch vor einer endgültigen politischen Lösung der Krise, den Betroffenen zugänglich zu machen, lenkte die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit verstärkt auf diesen Policybereich. Das anfängliche Versagen internationaler humanitärer Helfer in einer solchen politisch und militärisch unklaren Krisensituation machte deutlich, daß die althergebrachten Mechanismen humanitärer Hilfe ineffizient geworden waren. Dabei stellte das Konkurrenzdenken zwischen den humanitären Akteuren ein wesentliches, praktisches Problem des internationalen Systems humanitärer Hilfe dar,

[7] Vgl. Commission of the European Community; COM (96) 153 final: II.

was die Koordination und Kooperation unter den Helfern erheblich erschwerte. Aufgrund jener Erfahrungen begann eine grundlegende Umstrukturierung des internationalen Policynetzwerks humanitärer Hilfe, die parallele Auswirkungen auf die Strukturen humanitärer Hilfe in den einzelnen Gebernationen hatte. Das grundlegende Ziel dieser Neuorganisation war es, einerseits, übergreifende Netzwerke und globale Koordinationsstrukturen zu schaffen, die es ermöglichen sollten, daß humanitäre Hilfsmaßnahmen künftig auch während anhaltender bewaffneter Auseinandersetzungen ihre Adressaten schnellstmöglich erreichten. Andererseits galt es, sich für die neue Konzeption von humanitärer Hilfe und deren Einbindung in ein Kontinuum bis hin zur Entwicklungshilfe zu verwenden, und dessen praktische Umsetzung auf internationaler und nationaler Ebene zu unterstützen.

Ab 1992 erfolgte die internationale humanitäre Hilfe im Rahmen neuer Organisationsstrukturen. Innerhalb der UN wurde das DHA geschaffen, dessen Aufgabe u.a. die Veranlassung internationaler humanitärer Hilfe sowie die Koordinierung der humanitären Hilfe innerhalb des UN-Systems sowie staatlicher und nichtstaatlicher humanitärer Akteure ist. Um eine optimale Koordinierung und Kooperation der verschiedenen internationalen Akteure zu gewährleisten, wird eng mit den größten und wichtigsten humanitären Helfern zusammengearbeitet, die in einem eigenen ständigen Ausschuß, dem Inter-Agency Standing Committee (IASC), vertreten sind. Für die EU übernahm ab 1992 ECHO (European Community Humanitarian Office) die Koordinierung und Abwicklung der allgemeinen humanitären Hilfe der Gemeinschaft außerhalb Europas. Dabei wird ein Großteil der Hilfsmaßnahmen und -projekte zumeist durch die Vergabe von Aufträgen an humanitäre Hilfsorganisationen abgewickelt.

Um eine effiziente Zusammenarbeit aller humanitärer Akteure zu gewährleisten, wurde neben der Neuordnung internationaler Netzwerke humanitärer Hilfe zudem eine entsprechende Anpassung nationaler Strukturen und der jeweiligen Konzeption staatlicher humanitärer Hilfe notwendig. In der Bundesrepublik erfolgte eine entsprechende Anpassung sowohl auf der konzeptionellen als auch der organisatorischen Ebene.

3. Zum Hintergrund des konzeptionellen Wandels humanitärer Hilfe in der Bundesrepublik (1965 bis 1993)

Der Policybereich der humanitären Hilfe unterliegt in der Bundesrepublik seit Jahrzehnten einem kontinuierlichen Wandel. Dieser läßt sich anhand der mittlerweile fünf Berichte der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland für die Jahre 1965-1977[8], 1978-1981[9], 1982-1985[10], 1986-1989[11] und 1990-1993[12] belegen.

[8] Bundestags-Drucksache (DS) 8/2155

[9] DS 9/2364

Hieran wird deutlich, daß nicht erst die bereits kurz beschriebenen Entwicklungen der neunziger Jahre zu einer Neukonzeptionierung staatlicher humanitärer Hilfe in Deutschland führten. Vielmehr existierte dort ein langjähriger Prozeß der stetigen Anpassung dieses Tätigkeitsfeldes an die praktischen Notwendigkeiten. Belegen läßt sich dies anhand dreier Faktoren bzw. deren veränderter Bedeutung:

1. anhand der gegebenen Definitionen und Ziele humanitärer Hilfe,
2. den genannten Ursachen für humanitäre Katastrophen,
3. dem Umfang der humanitären Hilfsmaßnahmen.

ad L: Obwohl es in den Berichten der Bundesregierung deutlich wird, daß staatliche humanitäre Hilfe von jeher einem Wandel unterzogen war, so ist doch der Bericht für den Zeitraum von 1990-1993 der bedeutendste, da während dieses Zeitraums die humanitäre Hilfe der Bundesrepublik sowohl praktisch, d.h. in ihrer Organisationsform, als auch konzeptionell an den internationalen Wandel humanitärer Hilfe angepaßt werden mußte: Laut dem fünften und letzten *Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland I990-I993*[13] gilt heute als „humanitäre Hilfe im engeren Sinne humanitäre Soforthilfe und Flüchtlingshilfe im Sinne von Überlebenshilfe". Im Vergleich zu den vorangegangenen Berichtszeiträumen ist die Zusammenfassung der Soforthilfe und der Flüchtlingshilfe unter den definitorischen Begriff der humanitären Hilfe i.e.S. neu. Bis dahin wurden die beiden Aspekte der Sofort- und Flüchtlingshilfe insofern voneinander getrennt[14], als Flüchtlingshilfe u.U. jener kurzfristige Charakter fehlen kann, den Maßnahmen humanitärer Hilfe sonst normalerweise haben. Die Zusammenfassung der beiden Teilaspekte humanitärer Hilfe entspricht jedoch gerade dem erweiterten Wirkungszusammenhang internationaler humanitärer Hilfe, der diese in ein langfristig angelegtes Kontinuum einbindet.

ad 2.: Neben dieser Erweiterung des definitorischen Verständnisses von deutscher humanitärer Hilfe, läßt sich eine Weiterentwicklung in der Anerkennung der Auslöser humanitärer Katastrophen ausmachen, was im Endeffekt Auswirkungen auf Umfang und Art der Hilfsmaßnahmen hat. Wurden in dem ersten Bericht der Bundesregierung (1965 -1977) allein Naturkatastrophen und andere schwere Unglücksfälle als Ursachen akuter Notlagen genannt, so wurde diese relativ unbestimmte Definition im Bericht für den Zeitraum 1982 - 1985 konkretisiert. Neben Naturkatastrophen wurden jetzt auch technische Unglücksfälle, hierunter fallen beispielsweise Unglücke wie in Bhopal oder Tschernobyl, oder anthropogene Ursachen als Auslöser humanitärer Notlagen genannt. Unter letzteren nannte die Bundesregierung in den Berichten explizit äußere oder innere Auseinandersetzungen sowie Umweltzerstörungen. Im vorerst letzten Bericht für den

[10] DS 10/6564
[11] DS 11/7508
[12] DS 12/7737
[13] Ebd.
[14] Vgl. DS 9/2364:3

Zeitraum 1990 - 1993 wird der relativ breite Umfang der möglichen Ursachen humanitärer Notlagen schließlich unter den Begriffen von Krieg, Gewaltherrschaft und Katastrophen zusammengefaßt. Die prägnante Veränderung, welche humanitäre Hilfe in den Jahren von 1965 - 1993 durchmachte läßt sich also bereits bei einem Vergleich der genannten Ursachen humanitärer Katastrophen festmachen: lag Anfangs der Schwerpunkt humanitärer Hilfe in der Beseitigung von Notlagen, die durch Naturkatastrophen geschaffen wurden, so wird humanitäre Hilfe heute in den Zusammenhang mit politischen Ursachen, d.h. Kriegen, Umweltzerstörungen und Unterversorgung der Bevölkerungen, gebracht.

ad 3.: Noch deutlicher wird diese Entwicklung, wenn man den sich stets erweiternden Umfang der deutschen Hilfsmaßnahmen berücksichtigt. War die deutsche humanitäre Hilfe ursprünglich auf Maßnahmen zur lebensrettenden Soforthilfe und auf Ersthilfe für den ersten Wiederaufbau beschränkt, so wurde sie zunächst auf Flüchtlingshilfe in Verbindung mit Überlebenshilfe erweitert (seit 1978-1981), später auf die Übernahme von Beförderungskosten von Flüchtlingskontingenten in die Bundesrepublik (seit 1982-1985), den Beitrag zum UN-Sonderfonds für Folteropfer (seit 1982-1985) um schließlich auch Maßnahmen vorbeugender Katastrophenhilfe (seit 1989) mit einzuschließen. So sehr der Umfang und die Maßnahmen humanitärer Hilfe an die realen Anforderungen angepaßt wurden, so sind doch einige konzeptionelle Konstanten über die Jahre hinweg erhalten geblieben. Nach wie vor gilt für die Bundesregierung das Prinzip der Subsidiarität staatlicher Hilfe zu privater humanitärer Hilfe. Dies beinhaltet den Grundsatz, daß staatliche humanitäre Hilfe erst dann gewährt wird, wenn die Ressourcen privater humanitärer Helfer nicht ausreichen, um eine humanitäre Katastrophe effizient zu bewältigen. Dieses Subsidiaritätsprinzip der Bundesrepublik gilt weiterhin unbeschadet der Tatsache, daß humanitäre Hilfe mittlerweile ein Tätigkeitsbereich ist, an dem sich zunehmend staatliche Akteure beteiligen. Ebenso ist für die Charakterisierung deutscher humanitärer Hilfe die - formale - Abgrenzung von Maßnahmen humanitärer Hilfe zu denen der Entwicklungshilfe, die ihrer Definition nach stets strukturbildenden Charakter haben, erhalten geblieben. Daß diese Abgrenzung nicht immer messerscharf möglich ist, selbst wenn man das Charakteristikum der Kurzfristigkeit humanitärer Hilfsmaßnahmen heranzieht, hat von jeher die Zuständigkeiten der einzelnen Bundesorgane für Maßnahmen der humanitären Hilfe verwischt. Das bedeutet, daß selbst die Berichte der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe den finanziellen und materiellen Aufwand betreffend, ungenau sind. So blieben bzw. bleiben Teilbereiche humanitären Engagements einzelner staatlicher Akteure der Bundesrepublik unaufgeschlüsselt, was letztendlich die präzise und engere Eingrenzung humanitärer Aktivitäten erschwert. Außerdem ergibt sich das Problem der Abgrenzung humanitärer Hilfe zu Maßnahmen der Entwicklungshilfe allein schon deshalb, weil die Bundesregierung faktisch die jeweiligen Hilfsmaßnahmen voneinander trennte, also in der Vergangenheit nicht in den Zusammenhang jenes Kontinuums rückte. So heißt beispielsweise der haushaltsrechtliche Grundansatz für die Mittel humanitärer Hilfe (auch heute noch): „humanitäre Hilfe und andere Hilfsmaßnahmen im Ausland außerhalb der Entwicklungshilfe" (Kapitel 0502 Titel 686 12).

Von einer grundlegenden Anpassung der Organisationsstruktur deutscher humanitärer Hilfe an das breitere Konzept unter Miteinbeziehung aller beteiligten Ressorts und Nichtregierungsorganisationen (NROs), versprach sich die Bundesregierung, diesen Abgrenzungsschwierigkeiten auch praktisch entgegenzutreten.

4. Entwicklung und Aufbau des Systems staatlicher humanitärer Hilfe in der Bundesrepublik Deutschland

Da das AA für die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland zuständig ist, und damit bei deren Konzeptionierung, Koordination und Durchführung federführend ist, konzentriert sich dieses Papier vorwiegend auf die strukturelle Neuorganisation deutscher humanitärer Hilfe innerhalb des AA.

Die heute für die Umsetzung der humanitären Hilfe zuständigen Organe innerhalb des AA befinden sich in der Abteilung für Vereinte Nationen, Menschenrechte und Humanitäre Hilfe (VNMH). In deren Unterabteilung Menschenrechte und humanitäre Hilfe bildet der **Arbeitsstab Humanitäre Hilfe** (ASHH) die kleinste Einheit in der Abteilung. Um die gestiegene Bedeutung der humanitären Hilfe in der auswärtigen Politik Deutschlands zu unterstreichen, wurde Ende September 1992 das Amt des Beauftragten der Bundesregierung für Humanitäre Hilfe geschaffen, welches seit 1995 durch Staatsminister Schäfer als Beauftragten für Humanitäre Hilfe und Menschenrechtsfragen besetzt ist. Aufgabe des Beauftragten und des ihm unterstellten ASHH ist sowohl die Bewirtschaftung der Haushaltsmittel für humanitäre Hilfe und andere sofortige Hilfsmaßnahmen im Ausland und außerhalb der Entwicklungshilfe (Kapitel 0502 Titel 686 12) als auch die Koordinierung und Abstimmung mit anderen Stellen, d.h. mit beteiligten Ressorts, den Bundesländern, den nichtstaatlichen Organisationen (NROs) sowie mit den internationalen Einrichtungen (z.B. ECHO, IKRK, UN-Hilfsorganisationen).[15]

Gerade die zuletzt genannte notwendige Abstimmung des staatlichen humanitären Engagements mit anderen, insbesondere nichtstaatlichen Akteuren, war Anlaß für die Bildung einer zusätzlichen Koordinationseinheit; dem **Koordinierungsausschuß Humanitäre Hilfe.** Allerdings entwickelte sich diese Institution über einen Zeitraum von mehreren Jahren: Infolge der Pannen und Kritik an der Kurdenhilfe von 1991 und einer öffentlichen Anhörung vor dem **Unterausschuß Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Auswärtigen Ausschusses des Bundestages** zur „Organisation und Koordination der humanitären Hilfe", wurde 1992 zunächst der **Gesprächskreis Humanitäre Hilfe** gegründet. Dessen Ziel bestand darin, die Arbeit der Träger humanitärer Hilfe in Deutschland zukünftig besser zu koordinieren, insbesondere

[15] DS 12/7737: 6

zwischen den Akteuren staatlicher humanitärer Hilfe wie z.B. der Bundeswehr und beteiligten NROs.

Teilnehmer an dem Gesprächskreis waren die wichtigsten deutschen Hilfsorganisationen[16], die an humanitärer Hilfe beteiligten Bundesministerien wie das AA, das Bundesministerium für Verteidigung (BMVg), das Bundesministerium des Innern (BMI), das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), das Bundesministerium für Verkehr (BMV) und das Bundesministerium für Gesundheit (BMG), Vertreter von zwei Bundesländern (für die 16 Bundesländer), des THW, der GTZ, des deutschen Komitees der Internationalen Dekade für Katastrophenvorbeugung (IDNDR) als Beobachter und ein Katastrophenschutzexperte als Berater. Am 25. Oktober 1994 wurde schließlich der Gesprächskreis in einen förmlichen **Koordinierungsausschuß Humanitäre Hilfe** umgewandelt, der alle zwei Monate zusammentrifft.

Seit Bestehen des Gesprächskreises und später des Koordinierungsausschusses wurden fünf Grundsatzpapiere verfaßt, die der zukünftigen deutschen humanitären Hilfe eine einheitliche Linie gaben und deren Inhalte für die Mitglieder bindend sind: 1. ein Positionspapier zur Verbesserung der Zusammenarbeit bei der deutschen Katastrophenhilfe im Ausland, 2. ein Aktionsplan für den Krisenfall, 3. Kriterien für den Personaleinsatz in der humanitären Hilfe, 4. die „12 Grundregeln" für die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland und 5. die Kriterien für die Aufnahme in den Koordinierungsausschuß. Ferner wurden Krisenmechanismen entwickelt, die die Reaktionszeit zur Veranlassung der Hilfsmaßnahmen bei unerwartet auftretenden Krisenfälle verkürzen sollen. Beispielsweise kann zur Bewältigung akuter Notlagen aus der Mitte des Koordinierungsausschusses ein kleiner Stab von acht bis zehn Mitgliedern gebildet werden, der deutsche Hilfsmaßnahmen im Ausland vorbereitet und deren Durchführung überwacht. Hierfür können vor Ort **„Verbindungsbüros"** (seit 1991 in Zagreb, zeitweise im Nordirak und in NO-Somalia) oder **„Koordinierungsstellen"** (1994 in Goma/Zaire) mit Vertretern des AA und der NROs eingerichtet werden[17].

Das Besondere am Koordinierungsausschuß ist, daß in diesem eine Zusammenarbeit von staatlichen und nichtstaatlichen humanitären Akteuren erfolgt, und dies trotz verschiedenster humanitärer Motivationen und Zielsetzungen. Dem steht ebensowenig entgegen, daß die Interessen auf der einen Seite durchaus auch politisch oder wirtschaftlich geprägt sein können, während auf der anderen Seite oft christliche Werte oder die unbürokratische schnelle Hilfe Grundlage der Motivation sind. Grund hierfür mag sein, das eben jener Wunsch nach möglichst schneller unbürokratischer Hilfe zur Selbsthilfe kleinster gemeinsamer Nenner aller Mitglieder des Ausschusses ist[18].

[16] Vgl. Anlage Mitglieder des Koordinierungsausschuß

[17] AA/ASHH: Vom Gesprächskreis zum Koordinierungsausschuß Humanitäre Hilfe

[18] Vgl. Anlage Mitglieder des Koordinierungsausschuß

5. Die finanzielle Größenordnung humanitärer Hilfe

Korrelat der Veränderung des politischen Stellenwerts humanitärer Hilfe ist deren finanzielle Gewichtung mit nicht unerheblichen wirtschaftlichen Ausmaßen. So werden derzeit allein für die Nothilfe jährlich weltweit um die acht bis zehn Milliarden US$[19] ausgegeben. Zudem kam es während der „hohen Zeit" der humanitären Hilfe zu einer derartigen Kommerzialisierung dieses Policybereichs, daß es lohnenswert war, 1996 erstmals eine internationale Fachmesse - die in Genf stattfindende „Worldaid" - für humanitäre Hilfe bzw. Katastrophenhilfe zu veranstalten. Neben der finanziellen Entwicklung in diesem Bereich weist auch die Teilnehmerzahl von 275 Firmen, 46 Hilfswerken und acht Staaten darauf hin, daß sich hier mittlerweile ein neuer, lukrativer Markt entwickelt hat. Im Anschluß soll hier nun eine eingehendere Darstellung der Finanzierung staatlicher humanitärer Hilfe in Deutschland erfolgen, ergänzt durch einen Vergleich der humanitären Leistungen auf internationaler Ebene.

5.1 Die finanzielle Entwicklung in den Bundeshaushalten

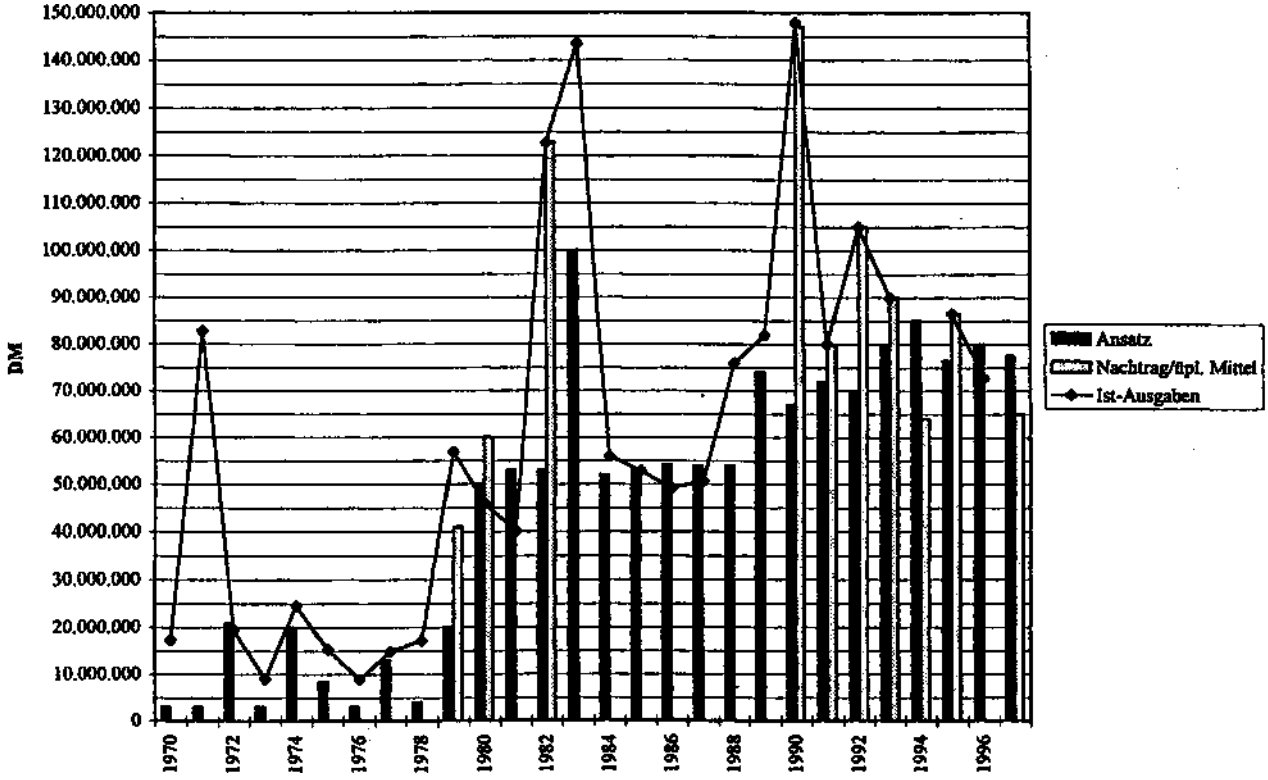
Wie bereits erwähnt, sind an den staatlichen humanitären Hilfeleistungen Deutschlands verschiedene Fachressorts beteiligt. Da aber das AA seit November 1978[20] für die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland fachlich zuständig ist, geht die folgende Darstellung hauptsächlich auf die wesentlichen finanziellen Entwicklungen das AA betreffend ein. Als Informationsquelle dienten hierfür die Berichte der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland und ergänzend die Bundeshaushalte. Allerdings ist aufgrund der unklaren Abgrenzung humanitärer Hilfsmaßnahmen zu Maßnahmen der Entwicklungshilfe, für die das BMZ zuständig ist, eine detaillierte und umfassende Übersicht nicht möglich. Insbesondere finden sich in den Bundeshaushaltsplänen Leistungen und Maßnahmen verschiedener Bundesministerien, die in den Berichten der Bundesregierung nicht erwähnt werden, jedoch nach geltendem Verständnis durchaus zur humanitären Hilfe zählen. Beispielsweise wurden die Leistungen, die das BMVg im Zusammenhang mit der Durchführung von Hilfsmaßnahmen bei Katastrophen, größeren Unglücksfallen und Notständen in In- und Ausland (Kapitel 1405 Titel 380 10) erbrachte, bis 1986 nicht in den Berichten erwähnt bzw. aufgeschlüsselt. Ähnlich ist es mit den Leistungen der Bundesrepublik an UNICEF (Kapitel 0502 Titel 686 10), die erst seit 1981 in den Berichten zu den Leistungen deutscher humanitärer Hilfe gezählt werden aber in den vorangegangenen Berichten nicht hierunter subsumiert wurden. Dennoch geben die benutzen Quellen einen adäquaten Überblick über die finanzielle Entwicklung humanitärer Hilfe der Bundesrepublik.

Der haushaltsrechtliche Grundansatz für die humanitäre Hilfe des AA findet sich im Kapitel 0502 Titel 686 12 (humanitäre Hilfe und andere sofortige Hilfsmaßnahmen im

[19] Vgl. „Worldaid 96" stößt aufgeteiltes Echo, (kna) Frankfurter Rundschau, 1. Okt. 1996: 28.
[20] DS 9/2364:5

Ausland außerhalb der Entwicklungshilfe). Konzentriert man sich bei einer Untersuchung über die finanzielle Entwicklung der gemachten Aufwendungen deutscher humanitärer Hilfe allein auf diesen Haushaltstitel, so bestätigt sich eindeutig, daß der finanzielle Umfang humanitärer Hilfe stetig anstieg. Während der ursprüngliche Haushaltsansatz in den achtziger Jahre bei durchschnittlich 54 Mio. DM lag, stieg er in den Jahren 1990 bis 1997 auf durchschnittlich über 86 Mio. DM an. Dabei lagen die tatsächlichen Ausgaben in der Regel über dem ursprünglichen Haushaltsansatz, so daß seit 1990 der Haushaltsansatz regelmäßig nachträglich durch überplanmäßige Mittel aufgestockt wurde, um dem unvorhergesehenen Bedarf an humanitärer Hilfe zu entsprechen. So erhöhten sich beispielsweise die Ausgaben von 1990 um 80 Mio. DM auf 147 Mio. DM.

Abbildung 1: Haushaltsansätze für humanitäre Hilfe des AA aus Kapitel 0502 Titel 686 12 und die Ist-Ausgaben, 1970-1997



Quellen: DS 8/2155; DS 9/2364; DS 10/6564; DS 11/7508; DS 12/7737 sowie Bundeshaushalte 1970-1997

Auffällig an der in Abbildung l dargestellten Entwicklung ist, daß die Ist-Ausgaben humanitärer Hilfe jeweils einmal während einer Dekade eine regelrechte Spitze aufweisen. So ließen Anfang der siebziger Jahre die humanitäre Krisen in Nigeria/Biafra und Süd-Vietnam und in den achtziger Jahren die Hilfssendungen nach Polen und die humanitäre Versorgung der Flüchtlinge aus Indochina die Ausgaben erheblich über den ursprünglichen Haushaltsansatz steigen. Anfang der neunziger Jahre waren zunächst die humanitären Krisen in Rumänien und anläßlich des Golfkrieges ursächlich für die

erhöhten Ausgaben. Die in den folgenden Jahren notwendigen Hilfeleistungen für die GUS-Staaten und der Krieg im ehemaligen Jugoslawien führten zu weiteren überplanmäßigen Ausgaben.

Obwohl die Aufwendungen für humanitäre Hilfe einem steten Aufwärtstrend zu unterliegen scheinen, ist dieser nicht konstant. Nachdem 1990 mit über 147 Mio. DM der absolute Höhepunkt der Ausgaben für humanitäre Hilfe erreicht war, erfolgte im Jahr 1994 eine nachträgliche Kürzung der für humanitäre Hilfe zur Verfügung stehenden Mittel um 16 Mio. DM und 1997 von 77,5 Mio. DM auf 65 Mio. DM. Grundsätzlich läßt sich seither ein anhaltender Trend zur Reduktion der finanziellen Mittel für humanitäre Hilfe feststellen. Zu beachten ist dabei allerdings, daß die hier ersichtliche Reduzierung der Aufwendungen für humanitäre Hilfe sich ausschließlich auf den obengenannten Haushaltstitel bezieht. Tatsächlich wird die bilaterale und multilaterale deutsche humanitäre Hilfe aus einer Vielzahl haushaltsrechtlicher Titel finanziert, die zudem nicht alle beim AA angesiedelt sind. So wurde beispielsweise 1991 die Kurdenhilfe in Höhe von 440 Mio. DM zur Bewältigung der Folgen des Golfkriegs im Einzelplan 60 - Kurdenhilfe haushaltsrechtlich festgeschrieben. Hiervon standen dem AA 275 Mio. DM zusätzlich zu den in seinem Haushalt festgelegten Mitteln zur Verfügung. Außerdem wurde 1996 ein Titel im Haushaltsplan des BMZ geschaffen, in dem besondere Mittel zur Not- und Flüchtlingshilfe zur Verfügung gestellt werden. Hierdurch wird es dem BMZ ermöglicht, parallel zu einer kurzfristigen humanitärer Hilfe - für die prinzipiell das AA zuständig ist - entwicklungspolitische Nothilfe zu leisten. Diese Sachlage zeigt, daß die humanitären Leistungen anderer Bundesministerien von einer nicht unerheblicher Größenordnung für die deutsche humanitäre Hilfe sind, wie auch aus Tabelle l hervorgeht.

Tabelle 1: Ausgaben einzelner Bundesministerien für humanitäre Hilfe, 1990-1993 in DM[21]

	1990	1991	1992	1993	Gesamt
AA (nur hum. Hilfe)	147.944.523	282.615.284	154.991.320	89.989.769	675.540.896
BMZ (Soforthilfe)	215.320.425	179.173.038	253.488.461	265.803.193	913.785.117
BMVg (Leistungen)	19.416.800	288.345.600	21.219.300	24.083.500	353.065.200
Ausgaben per Anno	382.681.748	750.133.922	429.699.081	399.896.462	1.942.391.211

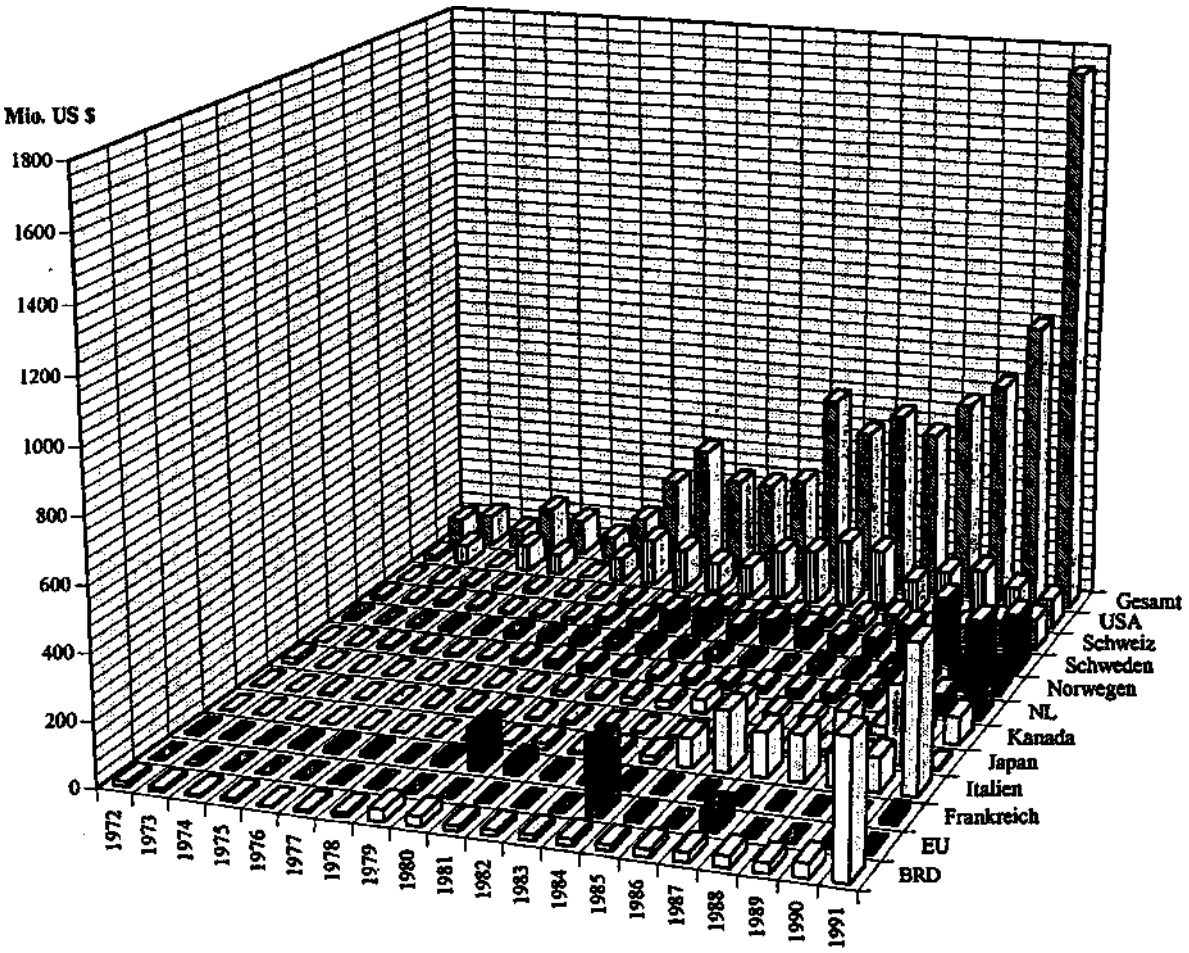
Diese Größenordnung der finanziellen Aufwendungen der Bundesregierung für die deutsche humanitäre Hilfe scheint die Bundesrepublik Deutschland auch auf internationaler Ebene zu einem attraktiven Partner bei der Mitfinanzierung multilateraler humanitärer Hilfsprojekte zu machen. Tatsächlich gehört Deutschland mit zu den führenden Gebernationen der OECDE-Staaten.

[21] DS 12/7737:14; :22;:29

5.2 Die Rolle der Bundesrepublik als Finanzier multilateraler Hilfe

Die Hauptgebernationen für humanitäre Hilfsmaßnahmen sind u.a. im Development Assistance Committee (DAC) der OECD zusammengeschlossen. Bei einem Vergleich der Ausgaben staatlicher humanitärer Hilfe (Official Development Assistance - ODA) der Ausschußmitglieder untereinander, gehört die Bundesrepublik Deutschland über die Jahre hinweg zu den zehn führenden Gebernationen:

Abbildung 2; OECD-Gebernationen humanitärer Soforthilfe (Auswahl), 1972-1991 in Mio. US$



Quelle: OECD Statistical Compendium 1994

Ebenso verhält es sich bei einer detaillierten Gegenüberstellung der deutschen Beiträge an internationale Organisationen wie der UNO und der EU, auch hier gehört die Bundesrepublik zu den Hauptfinanziers humanitärer Hilfe. So beteiligte sich Deutschland 1995 mit über 83,4 Mio. US$ und 1996 mit 68,3 Mio. US$ an humanitären Hilfsmaßnahmen der UNO[22]. Damit lag die Bundesregierung von allen Gebernationen auf dem siebenten bzw. vierten Rang. Eine ähnliche Gewichtung hat die finanzielle Beteiligung der Bundesrepublik an der humanitären Hilfe der EU. 1995 beteiligte sich Deutschland mit 30 Prozent an der Finanzierung des Jahresetats von ECHO, der 1,26 Mrd. DM betrug.

Allerdings begründet diese Rolle Deutschlands als eine der fahrenden Gebernationen multilateraler Hilfe keineswegs eine entsprechende Beteiligung deutscher Hilfsorganisationen an multilateralen Hilfsmaßnahmen. Tatsächlich ist diese im Vergleich zu der Geberrolle der Bundesrepublik unverhältnismäßig gering. Der Schwerpunkt deutscher humanitärer Maßnahmen liegt bisher eindeutig bei der bilateralen Hilfe. So engagierte sich die Bundesrepublik allein 1995 in 63 Staaten mit 637 bilateralen Projekten, während lediglich 55 multilaterale Hilfsprojekte mit deutscher Beteiligung existierten[23]. Warum die Bundesregierung in ihrer humanitären Politik der bilateralen Hilfe bisher den eindeutigen Vorzug gab, ist zum augenblicklichen Zeitpunkt noch offen. Denkbar wäre, daß die deutschen humanitären Akteure über die Jahre hinweg eine regelrechte Spezialisierung in diesem Bereich entwickelten, etwa daß die bilaterale Hilfe eine Stärke der deutschen NROs ist. Weiterhin wäre denkbar, daß es an den entscheidenden internationalen Stellen für die Beteiligung an multilateralen Hilfsmaßnahmen keine deutsche Lobby vorhanden war und ist; sei es weil sich dort bereits andere Nationen etablierten, sei es weil von deutscher Seite aufgrund politischer oder praktischer Erwägungen kein Interesse hierfür besteht.

Ebenso unverhältnismäßig wie die relativ geringe Beteiligung Deutschlands an multilateralen Hilfsaktionen, ist der Rückfluß an Hilfsaufträgen der internationalen Koordinierungsorgane für deutsche Hilfsorganisationen. So läßt ECHO einen Großteil seiner humanitären Hilfsmaßnahmen und -projekte durch die Vergabe von Aufträgen an nationale NROs umsetzen. Allerdings stand der Rückfluß der Aufträge an deutsche NROs in keinem Verhältnis zu der dreißigprozentigen finanziellen Beteiligung der Bundesrepublik: 1993 erhielten deutsche NROs 9,3 Prozent der an NROs vergebenen Mittel von ECHO, 1994 9,5 Prozent und 1995 11 Prozent. Im Gegensatz dazu erhielten NROs anderer Mitgliedsländer verhältnismäßig mehr Mittel über die abgeschlossenen Verträge:

---

22 Donor Humanitarian Database, http://www.reliefweb.int/FFS/main-don.html, Stand 15. Sept. 1996.

23 AA-ASHH: a.a.O.

Tabelle 2: EU-Verträge (Auswahl) für humanitäre Hilfe 1993 - 1995 in ECU[24]

EU NROs	1993	1994	1995
Belgien	25.098.353 (9,4%)	32.256.810 (10,4%)	28.000.000 (10,2%)
BR Deutschland	24.769.700 (9,3%)	29.357.380 (9,5%)	32.629.000 (11,8%)
Frankreich	88.634.711 (33,5%)	110.942.79 (36%)	91.636.000 (33,2%)
UK	23.606.851 (8,9%)	34.054.623 (11%)	35.748.384 (12,9%)
Gesamt an EU NROs	264.250.750	308.334.733	275.783.820

Darüber hinaus existieren zwischen ECHO und der Bundesrepublik selbst keine direkten Verträge. Dieser deutsche Ansatz humanitärer Politik steht im auffallenden Gegensatz zu der humanitären Politik anderer Mitgliedsstaaten wie beispielsweise Belgien, Dänemark, Frankreich, Italien, den Niederlanden, Spanien und dem Vereinigten Königreich, die alle von 1991 bis 1995 mindestens einen Vertrag mit ECHO zur Umsetzung humanitärer Hilfe geschlossen hatten. Dabei Vergab ECHO in diesem Zeitraum jährliche Gesamtbeträge zwischen 3,5 Mio. ECU (1993) und 21,5 Mio. ECU (1992). Warum dagegen Deutschland bislang keine solchen Verträge mit ECHO einging, ließe sich durchaus mit dem für die deutsche humanitäre Hilfe geltende Subsidiaritätsprinzip begründen. Offen geblieben ist hierbei bislang die Frage, ob dies tatsächlich so ist. Einerseits könnte ein direkter Vertrag mit ECHO eine Durchbrechung dieses Prinzips darstellen. Andererseits könnte das Subsidiaritätsprinzip insofern gewahrt bleiben, als die Bundesregierung die unmittelbare Ausführung der Hilfsprojekte und -maßnahmen nationalen NROs überläßt. Eine genauere Analyse für die Gründe dieser politischen Zurückhaltung Deutschlands in diesem Bereich humanitärer Hilfe steht von daher noch aus.

Die hier deutlich gewordene Diskrepanz zwischen der führenden Position der Bundesrepublik als Gebernation humanitärer Hilfe einerseits und der eher bilateralen Ausrichtung deutscher humanitären Politik bzw. die geringe Einwerbung multilateraler Hilfsaufträge durch deutsche Hilfsorganisationen andererseits, versucht die Bundesregierung durch eine Intensivierung in der internationalen Zusammenarbeit zu verringern. Hierzu gehört auch sicherlich der Umstand, daß der stellvertretende Leiter von ECHO im vergangenen Jahr erstmalig an einer Sitzung des Koordinierungsausschuß

[24] Kommission der EG: Jahresbericht 1995: 60, Annex S4

Humanitäre Hilfe teilnahm. Ob diese Initiativen der Bundesregierung dazu fuhren werden, daß die „deutsche Humanitäre Hilfe (...) sich im verschärften internationalen Wettbewerb der Systeme [wird] behaupten können"[25], bleibt abzuwarten. Die ersten Maßnahmen zur Verwirklichung dieser Zielsetzung unternahm die Bundesregierung bereits, als sie in der ersten Hälfte der neunziger Jahre damit begann, die deutsche humanitäre Hilfe institutionell und konzeptionell neu zu organisieren. Damit paßte sie ihre Politik zunächst an den neuen politischen und finanziellen Stellenwert humanitärer Hilfe in der internationalen Politik an. Dieser durchaus noch nicht abgeschlossene Prozeß scheint nunmehr durch die Aufgabe ergänzt zu werden, deutsche humanitäre Hilfe in jenem internationalen „Wettbewerb" humanitärer Hilfe auch politisch auf internationaler Ebene zu unterstützen.

6. Das Thema „Humanitäre Hilfe" im Bundestag

Nach diesem Überblick über die umfassende Neustrukturierung deutscher humanitärer Hilfe, stellt sich die Frage, welche Relevanz diesem Policyfeld in der nationalen Tagespolitik zukommt, ob sich die Aufwertung humanitärer Hilfe als Teilaspekt der internationalen Beziehungen etwa auch dort niederschlägt. Hierzu soll eine Übersicht über die Behandlung der Thematik humanitäre Hilfe im Bundestag gegeben werden.

Dabei soll berücksichtigt werden, welche Aspekte und Themengebiete humanitärer Hilfe für die Mitglieder des Bundestages von Interesse sind und welche parlamentarischen Mittel zu deren Behandlung während einer bereits vollendeten Wahlperiode eingesetzt wurden. Hierfür ist die 12. Wahlperiode (20.12.1990 - 10.11.1994) besonders geeignet, weil sie nach der Auflösung des Ostblocks und der deutschen Wiedervereinigung die erste Wahlperiode darstellt, die voll, d.h. vierjährig, und gesamtdeutsch, d. h. einschließlich der direkt gewählten Berliner Abgeordneten und denen der neuen Bundesländer, war. Außerdem fällt sie zeitlich in jene Phase der „hohen Zeit" humanitärer Hilfe, in der die wichtigen institutionellen, konzeptionellen und finanziellen Entwicklungen humanitärer Hilfe auf internationaler und nationaler Ebene ihren Anfang nahmen.

Ebenso wie die Entwicklungen und der Wandel humanitärer Hilfe von den veränderten globalen Gegebenheiten beeinflußt wurde, bestimmen aktuelle Ereignisse das besondere Interesse der Abgeordneten an speziellen Themen deutscher humanitärer Hilfe. Die Themenvielfalt, die in diesem Zusammenhang für die Abgeordneten von Interesse war, war immens. Trotz dieser Vielfalt lassen sich einige Themenschwerpunkte herauskristallisieren. So war humanitäre Hilfe und Ex-Jugoslawien in den Jahre 1992 bis 1994 vom größten Interesse im Bundestag. Es folgen Themen wie die Winterhilfe für die Sowjetunion bzw. GUS in den Jahren 1991 und 1992, humanitäre Hilfe in Somalia von

[25] DS 12/7737: 12

1992 bis 1994, humanitäre Hilfe und der Golfkonflikt bzw. die Kurdenhilfe in den Jahren 1991 und 1992. Während der ganzen Wahlperiode war die Diskussion um die Beteiligung der Bundeswehr bei der Durchführung und Unterstützung humanitärer Hilfe ein bleibendes Thema, ebenso wie die haushaltsrechtliche Festlegung der Finanzierung humanitärer Hilfe. Wie sehr das Interesse der Parlamentarier an humanitärer Hilfe allerdings mit den tagespolitischen Geschehnissen gekoppelt ist, wird besonders deutlich, wenn man den Zeitpunkt des Beginns einer humanitären Krise mit den parlamentarischen Aktivitäten vergleicht:

Tabelle 3: Parlamentarische Aktivitäten[26] in der 12. WP bezüglich humanitärer Hilfe

hum. Hilfe und...	1991	1992	1993	1994	Krisenbeginn bzw. -auslöser
Ex-Jugoslawien	0	16	14	2	Sommer 1991 erste Kämpfe; Mai 1992 Eskalation der Kämpfe nach Anerkennung Bosnien-
S.U./GUS	7	17	0	0	1992 Auflösung der UdSSR
Somalia	0	10	7	2	Jan. 1991 Sturz Barres; Dez. 1992 UN/SC/Res 794
Golfkrieg/Kurden	13	3	0	0	Januar/Februar 1991 „Desert Storm"
Bundeswehr	2	2	11	1	Beteiligung der Bundeswehr an UNOSOM II (Start: Mai
Bundeshaushalt	4	3	1	1	
Sudan	1	0	0	4	seit Mai 1983
Ruanda	0	0	0	2	seit April 1994
Insgesamt	20	18	12	8	

Die enge Verbindung zwischen tagespolitischen Ereignissen und dem parlamentarischen Interesse an humanitärer Hilfe wird ebenfalls anhand der Themen der jeweils vier aktuellen Stunden und Regierungserklärungen der 12. Wahlperiode deutlich. So befaßten sich die Abgeordneten in den aktuellen Stunden jeweils mit: „Humanitäre Hilfe für die Opfer von Tschernobyl"[27], „Verstärkung der humanitären Hilfe im Sudan"[28],

26 Hierunter ist jegliche Behandlung des Themas humanitärer Hilfe im Bundestag zu verstehen, die in die Bundestagsdrucksachen aufgenommen wurden, d.h. große, kleine, schriftliche und mündliche Anfragen, Anträge, Gesetzesentwürfe, Regierungserklärungen, Beratungen und Aussprachen, aktuelle Stunden, Befragungen der Bundesregierung, Unterrichtungen des BT, Beschlußempfehlungen und Berichte der Ausschüsse.

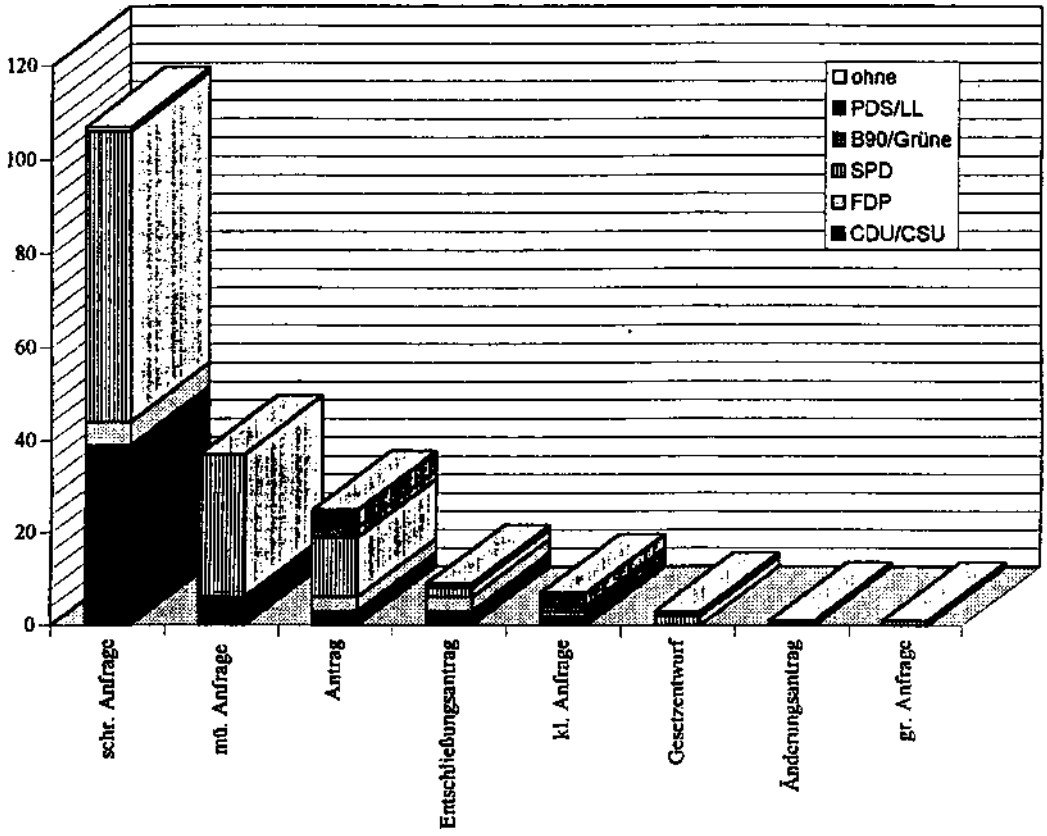
27 Parlamentarische Protokolle (P1Pr) 12/23: 1537D-1556C; 1598A-1599A, 25.4.91

28 P1Pr 12/35:2963C-2974C, 21.6.91

„Humanitäre Leistungen der Bundeswehr in Somalia"[29] und „Lage in Gorazde und Hilfe der Bundesregierung für die bedrohten Menschen"[30]. Themen der Regierungserklärungen waren die „humanitäre Hilfe für die Sowjetunion"[31], „ Humanitäre Hilfe für die Opfer des Bürgerkriegs in Jugoslawien" [32], „Deutsche Beteiligung an humanitären
Friedensmissionen der Vereinten Nationen, insbesondere Jugoslawien"[33] und „Humanitäres Engagement im früheren Jugoslawien"[34].

Neben den speziellen Themenbereichen ist ebenfalls von Bedeutung, welche parlamentarischen Initiativen die einzelnen Abgeordneten verstärkt einsetzten, um über bestimmte Interessengebiete Informationen von der Bundesregierung oder den jeweils betroffenen Ressorts in den Ministerien zu erhalten.

Abbildung 3: Parlamentarische Initiativen zum Thema humanitäre Hilfe in der 12. Wahlperiode



[29] P1Pr 12/184: 15928A-15946D, 27.10.93

[30] P1Pr 12/222: 19191D-19201D;21 4 94

[31] P1Pr 12/37: 3015A-30190D, 4.9.91

[32] P1Pr 12/10: 8608A-8613A, 22.7.92

[33] P1Pr 12/101: 12925B-12930A. 21.4.93

[34] P1Pr 12/219: 18907D-18910B, 14.4.94

Wie aus Abbildung 3 ersichtlich, war im Zusammenhang mit humanitärer Hilfe am häufigsten angewandte parlamentarische Instrument in der 12. Wahlperiode die von einzelnen oder mehreren Abgeordneten gestellte **schriftliche Anfrage** zu bestimmten Themen, zumeist zu speziellen Einzelfällen humanitärer Hilfe sowie der jeweiligen Art und dem Umfang der deutschen Beteiligung daran. Aus den Reihen der SPD wurden allein 62 solcher schriftlicher Anfragen gestellt, 39 aus den Reihen der CDU/CSU, 5 von Abgeordneten der FDP und eine von einem Abgeordneten ohne Parteizugehörigkeit. Aus den Reihen der BündnisGrünen und der PDS/LL wurden keine schriftlichen Anfragen zum Thema humanitärer Hilfe gestellt. Dagegen sind parlamentarische Initiativen mit einer höheren Gewichtung als schriftliche oder **mündliche Anfragen** (SPD: 31; CDU/CSU: 6) wie etwa kleine oder große Anfragen, auf die die Bundesregierung antwortet, und die Grundlage einer Bundestagsdebatte sein können, von allen im Bundestag vertretenen Parteien eingebracht worden. Die CDU/CSU hat zwei **Kleine Anfragen** gestellt, Abgeordnete der SPD und der BündnisGrünen stellten jeweils eine und die PDS/LL stellten drei Kleine Anfragen. Eine **Große Anfrage** mit humanitärem Bezug wurde von der SPD eingebracht.

Aufgrund dieser Übersicht kann zumindest vorläufig davon ausgegangen werden, daß das Interesse der Abgeordneten des Bundestages besonders durch zwei Faktoren bestimmt wird. Zum einen von aktuellen tagespolitischen Geschehnissen, zum anderen von dem finanziellen Umfang bzw. den alljährlichen überplanmäßigen Aufwendungen für die, deutsche humanitäre Hilfe. Dagegen war die konzeptionelle Neugestaltung der bundesdeutschen humanitären Hilfe für die Abgeordneten des Bundestages eindeutig von geringerem Interesse. Einzige Ausnahme hiervon war die im März 1992 stattfindende öffentliche Anhörung „Organisation und Koordination der Humanitären Hilfe" vor dem Unterausschuß für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe. Dort diskutierten und erarbeiteten die Ausschußmitglieder gemeinsam mit Vertretern humanitärer NROs mögliche Strategien zur Verbesserung deutscher humanitärer Hilfe. Einer der damals als dringend notwendig erachteten Verbesserungsvorschläge - etwa eine engere Zusammenarbeit und Koordination der beteiligten humanitären Akteure - wurde nicht lange danach mit dem Koordinierungsausschuß im AA verwirklicht.

7. Schlußfolgerung

Die organisatorischen, politisch-konzeptionellen und finanziellen Entwicklungen im humanitären Bereich machen deutlich, daß humanitäre Hilfe zu einem nicht unwesentlichen Teilaspekt der internationalen Beziehungen geworden ist. Inwieweit dieser Wandel auch auf nationaler Ebene wiederzufinden ist, sollte hier anhand der Bundesrepublik dargestellt werden. Welche vorläufigen Schlußfolgerungen lassen sich nun für die deutsche humanitäre Hilfe daraus ziehen?

Allgemein gesagt scheint es bisher eher so zu sein, daß humanitäre Hilfe in der deutschen Politik nicht der hohe Stellenwert zukommt, wie anfangs aufgrund der veränderten internationalen Gewichtung dieses Tätigkeitsbereichs postuliert wurde.

Als sicher gilt jedoch erstens, daß die strukturellen, konzeptionellen und finanziellen Entwicklungen im Bereich humanitärer Hilfe in Deutschland die neuen Entwicklungen auf der internationalen Ebene durchaus widerspiegeln. Insbesondere erfolgten grundlegende Anpassungen der nationalen Organisationsmechanismen und der Konzeption humanitärer Hilfe an die Vorgaben der internationalen Netzwerke. So wurde beispielsweise mit dem Koordinierungsausschuß Humanitäre Hilfe eine gemeinsame Plattform staatlicher und nichtstaatlicher humanitärer Akteure geschaffen - ähnlich wie das IASC unter der Schirmherrschaft des UN-DHA. Wie dort auf der internationalen Ebene, wird im Koordinierungsausschuß durch die regelmäßige und enge Zusammenarbeit der Ausschußmitglieder die Koordination humanitärer Maßnahmen und die Kooperation der deutschen Akteure miteinander vereinfacht und gewährleistet. Allerdings bleibt fraglich, ob diese strukturellen Veränderungen die Effizienz deutscher humanitärer Hilfe verbessert haben. Bedenkt man, daß innerhalb des Ausschusses allgemeine Richtlinien und Prinzipien erarbeitet und formuliert sowie die Grundlage für die schnelle und unbürokratische Veranlassung koordinierter humanitärer Hilfe geschaffen wurden, scheint dies durchaus zu einer besseren Effizienz der Hilfsmaßnahmen zu fuhren. Allerdings hat die strukturelle Anpassung deutscher humanitärer Hilfe bisher weder zu einer verstärkten Beteiligung deutscher humanitärer Hilfe auf internationaler Ebene geführt noch zu einer verbesserten Berücksichtigung deutscher Interessen auf der internationalen entscheidungspolitischen Ebene.

Die Bundesrepublik Deutschland fungiert nach wie vor überwiegend als Finanzier multilateraler Hilfsmaßnahmen. Einerseits herrscht hierüber unter den staatlichen und nichtstaatlichen deutschen humanitären Akteuren ein gewisses Bedauern vor, zumal der „verschärfte Wettbewerb" im humanitären Bereich auch von der Bundesregierung durchaus wahrgenommen wird und deutsche humanitäre NROs dennoch unverhältnismäßig wenig bei multilateralen Projektvergaben berücksichtigt werden. Andererseits wird das Subsidiaritätsprinzip, das für die staatliche humanitäre Hilfe gilt, und durch das sich die Bundesregierung Zurückhaltung auferlegt, strikt beibehalten. Aufrechterhalten wird auch die organisatorisch und definitorisch ungenaue Trennung von humanitärer Hilfe und Entwicklungshilfe, die einerseits aufgrund der Dauer und Komplexität vieler Notsituationen und andererseits durch das Bestreben, deutsche humanitäre Hilfe in ein längerfristiges Kontinuum von kurzfristiger Nothilfe hin zur ausgedehnteren Entwicklungshilfe einzubinden, überholt erscheint. Dennoch ist es die Auffassung der Bundesregierung, „Instrumente und Verfahren der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe und die mit ihnen verbundenen besonderen Verantwortlichkeiten aber auch weiterhin nicht miteinander vermengt, sondern auseinandergehalten werden"[35] Letztendlich ergeben sich hieraus definitorische Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen den Zuständigkeiten des AA und des BMZ. Die Zuständigkeit für Hilfsmaßnahmen mit humanitärem Charakter liegt zwar eindeutig beim

---

[35] DS 13/7226, Antwort zu Frage 27

AA, jedoch betragen die Leistungen des BMZ für Nothilfe ca. 10% des Haushalts; nach wie vor existiert im BMZ das Referat für Not-, Flüchtlings- und Katastrophenhilfe, das u.a. für Hungersnöte, krisenvorbeugende Hilfe und Wiederaufbauleistungen zuständig ist. Deshalb führt diese nach wie vor bestehende ungenaue Trennung zwischen Maßnahmen humanitärer Hilfe und denen der Entwicklungshilfe - sowohl von deren Definition her als auch von der praktischen Organisation - weiterhin zu einem Überschneiden der Kompetenzen.

Zweitens läßt sich anhand der finanziellen Entwicklungen allein keine neue politische Gewichtung oder Relevanz humanitärer Hilfe in der Bundesrepublik festmachen. Zwar erweckt die Zunahme der Ausgaben für humanitäre Hilfe der Bundesrepublik zu Beginn der neunziger Jahre zunächst den Eindruck, es läge eine parallele Entwicklung zum globalen Trend vor, was zugleich eine Aufwertung dieses Policybereichs zu einem relevanten Bestandteil deutscher Außenpolitik hätte bedeuten können. Die Reduzierungen der Haushaltsansätze ab Mitte der neunziger Jahre macht jedoch deutlich, daß dem nicht so war. Ebenso wie in den Jahrzehnten zuvor nahmen die Ausgaben nach einem Hoch deutlich ab.

Drittens, haben bislang die Neuerungen deutscher humanitärer Hilfe zu keinem politisch nachhaltigen Interesse im Bundestag an dieser Thematik geführt. Vielmehr sind es die tagespolitischen Anlässe, denen Beachtung geschenkt wird und die entsprechende politische Aktivitäten auslösen. Frühestens dann rückt deutsche und auch internationale humanitäre Hilfe in das politische Bewußtsein der Abgeordneten und auf die Agenda im Bundestag.

Als Fazit läßt sich festhalten, daß der Prozeß der Anpassung deutscher humanitärer Hilfe an die neuen Anforderungen nicht abgeschlossen ist. Es ist eher wahrscheinlich, daß weitere strukturelle Veränderungen auf staatlicher Ebene notwendig werden, der zunehmenden Bedeutung dieses Bereichs gerecht zu werden. In diesem Zusammenhang erscheint insbesondere eine weitergehende Analyse interessant, erstens auf ausschließlich staatlicher Ebene die fachressortübergreifenden Koordinations- und Kooperationsmechanismen, zweitens die Arbeit im Koordinierungsausschuß Humanitäre Hilfe und dort insbesondere die Zusammenarbeit von Staat und NROs. Denn gerade letzterer Punkt ist im Hinblick auf die anfangs erwähnte Komplementaritätsthese und einem eventuellen Kontrollverlust des Staates wichtig. Einerseits ließe sich das Vorliegen einer partiellen Aufgabe staatlicher Kontrolle aus der Tatsache herleiten, daß die NROs und die Bundesregierung in diesem Ausschuß u.a. die konkrete Ausgestaltung deutscher humanitärer Hilfe erarbeiten. Andererseits befürworten sowohl die Bundesregierung als auch die NROs das strikte Einhalten des Subsidiaritätsprinzips für die deutsche humanitäre Hilfe. Hieraus läßt sich schließen, daß der Staat in diesem Bereich von jeher keine uneingeschränkt dominante Kontrollfunktion inne hatte - und sie nach augenblicklichen Stand der Dinge auch nicht auszubauen gedenkt. Ein weiteres Indiz hierfür ist der Umstand, daß die Bundesregierung keinen Bedarf für eine umfassende gesetzliche Regelung im humanitären Bereich sieht[36].

8. Ausblick

Sicherlich macht die Fülle und der Umfang der offen gebliebenen Fragen deutlich, daß der Policybereich der humanitären Hilfe der eingehenderen wissenschaftlichen Analyse bedarf. Viele weitere Anknüpfungs- und Untersuchungspunkte bezüglich des neuen Stellenwerts humanitärer Hilfe in den internationalen Beziehungen werden sich gerade deshalb ergeben, weil es hierbei um einen dynamischen Policybereich geht, der ein hohes Maß an Verflechtung zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren national und international aufweist. Dabei ist insbesondere von Bedeutung, wer in diesem Bereich die dominante Position einnimmt, der Staat oder die nichtstaatlichen Akteure.

Dabei wird bei einer weitergehenden Analyse der Entwicklungen auf staatlicher Seite u.a. näher untersucht werden müssen, welche Rolle die NROs bei der Ausrichtung der humanitären Politik in Deutschland spielen und welche Interessen sie mit welchem Erfolg durchzusetzen in der Lage sind. Parallel dazu ist bislang weitgehend ungeklärt, welche Wechselwirkungen zwischen der nationalen und internationalen Ebene dieses Policybereichs bestehen.

Im einzelnen bietet die vorliegende Voruntersuchung zentrale Anknüpfungspunkte für die weitere Analyse der deutschen humanitären Hilfe:

Erstens ist der scheinbare Widerspruch zu untersuchen, in dem deutsche humanitäre Hilfe zu der durchaus multilateral orientierten deutschen Außenpolitik zu stehen scheint. Zentrale Frage wird hierbei die zukünftige Ausrichtung deutscher humanitärer Hilfe sein: Werden deutsche Hilfsprojekte weiterhin überwiegend bilateral durchgeführt oder wird die deutsche Beteiligung an multilateralen Hilfsprojekten zunehmen? Gerade an der Multilateralisierung deutscher Hilfsprojekte scheint die Bundesregierung Interesse zu haben, erklärte sie doch in ihrem letzten Bericht über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland als eines ihrer Ziele, daß sich deutsche humanitäre Hilfe im internationalen Wettbewerb behaupte[37]. Desgleichen läßt die Einrichtung des Koordinierungsausschusses und das deutsche Engagement auf internationaler Ebene ein Streben nach verstärkter Beteiligung an multilateralen Hilfsmaßnahmen erkennen. Dem steht allerdings das eher zurückhaltende Engagement der Bundesregierung bei der unmittelbaren Durchführung multilateraler Hilfe - etwa beim Abschluß von direkten Verträgen mit ECHO - entgegen. Gerade in diesem Zusammenhang wäre es wichtig, den Grund für den bisherigen Vorzug von bilateralen Hilfsprojekten bei der deutschen

[36] DS 13/7226, Antwort zu Frage 2

[37] DS 12/7737:12

humanitären Hilfe zu bestimmen. Denkbar wäre es, daß dem Policyfeld der humanitären Hilfe von der Bundesregierung kein so hoher politischer Stellenwert zugestanden wird, weil sich ein erhöhtes multilaterales Engagement nicht lohnt - trotz der mittlerweile gestiegenen politischen und auch wirtschaftlichen Bedeutung humanitärer Hilfe in der internationalen Politik. Spielen u.U. die deutschen NROs eine Rolle bei dieser Ausrichtung deutscher humanitärer Politik, für die ja nach wie vor das Subsidiaritätsprinzip gilt? Liegt hierin vielleicht der Grund für die eher bilaterale Ausrichtung deutscher humanitärer Hilfe? Falls dies der Fall sein sollte, haben die NROs an einer neuen, multilateralen Ausrichtung deutscher humanitärer Hilfe überhaupt ein Interesse? Würden deutsche NROs über ausreichende Kapazitäten verfugen, um eine solche Politik effektiv in die Realität umsetzen zu können? Oder liegt die Ursache für die bilaterale Ausrichtung deutscher humanitärer Hilfe eher auf internationaler Ebene; haben sich etwa an entscheidungspolitisch wichtigen Stellen andere Nationen bzw. deren Lobby etabliert, lange bevor ein politische Interesse hierfür in Deutschland bestand?

Zweitens wäre die oben bereits angesprochene Kompetenzfrage zwischen dem AA und dem BMZ zu untersuchen. Vom jetzigen Standpunkt der Untersuchung bedeutet dies u.a. darüber nachzudenken, ob die Zweiteilung der Zuständigkeiten für humanitäre Hilfe und Entwicklungshilfe plausibel ist. Konkret: es könnte darüber nachgedacht werden, die Kompetenzen für humanitäre Hilfsmaßnahmen zentral in einen Zuständigkeitsbereich zu legen - auch wenn dies der ausdrücklichen Intention der Bundesregierung entgegensteht. Zu einer Lösungsfindung gehört hierbei, die bisherigen und neu geschaffenen Organisationsstrukturen und Zuständigkeitsbereiche sowie die Kooperation der Ministerien untereinander zu analysieren. Konsequenterweise kann jedoch gerade die angestrebte Eingliederung humanitärer Hilfsmaßnahmen in das Kontinuum bis hin zu Entwicklungshilfeprojekten bedeuten, daß sich traditionelle Zuständigkeitsbereiche und damit Entscheidungs- und Kontrollmonopole verändern, bzw. zu verändern sind, um deutsche humanitäre Hilfe effektiv und sinnvoll in die Realität umzusetzen. Weiterhin könnte auch über eine neue Ausgestaltung des Subsidiaritätsprinzips staatlicher Hilfe nachgedacht werden. Jedenfalls dann, wenn es um die adäquate Beteiligung der deutschen Geber an der Aus- und Durchführung multilateraler Hilfsprojekte geht.

Anhang

Mitglieder des Koordinierungsausschusses (Stand: 21.3.96) und ihre humanitären Zielsetzungen:[38]

Staatliche Mitglieder:

Auswärtiges Amt, Bundesministerium für Verteidigung, Bundesministerium des Innern, Bundesministerium für Verkehr, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Bundesministerium für Gesundheit, zwei Vertreter der Bundesländer

NROs und eine Auswahl ihrer humanitären Zielsetzungen:

CARE Deutschland e.V., HELP-Hilfe zur Selbsthilfe, deutsches IDNDR-Komitee, Komitee Cap Anamur, ein Experte für Katastrophenschutz, medico international

ADRA (Adventist Development and Relief Agency): Hilfswerk der Gemeinschaft der Siebenten-Tags-Adventisten. Die *humanitären Ziele* sind durch *christliche Werte* bestimmt; u.a. Gleichheit aller Menschen vor Gott, der Unantastbarkeit der Menschenwürde, dem Recht auf Lebensqualität. *Arbeitsgebiete,* humanitäre Soforthilfeprojekte und gemeindenahe Entwicklungshilfeprojekte.

Ärzte ohne Grenzen: (inter-)nationale private medizinische Nothilfeorganisation/Verein. Humanitäre Hilfe wird nach dem *Grundsatz absoluter Neutralität und Parteilosigkeit* gewährt, d. h. unabhängig von Religion, Ideologie der politischer Überzeugung der Bedürftigen. *Ziel,* schnelle und unbürokratische medizinische Versorgung von Menschen, die durch Naturkatastrophen, Kriege oder durch den Zusammenbruch von Gesellschaftsstrukturen in Not geraten sind. *Arbeitsgebiete:* Nothilfeprojekte mit Schwerpunkt der medizinischen Arbeit. Hygiene- und Sanitärmaßnahmen, Ernährungs- und Impfprogramme.

Arbeiter-Samariter-Bund: parteipolitisch neutraler und konfessionell ungebundener Verein, der traditionell mit der Geschichte der Arbeiterbewegung verbunden ist. *Humanitäres Ziel* des ASB ist das Bemühen um die Verbesserung der

[38] Quellen: AA/ASHH: Aufnahme von Mitgliedern und Teilnahme von Gästen im „Koordinierungsausschuß Humanitäre Hilfe", sowie die Jahresberichte und Selbstdarstellungen der Organisationen.

sozialen Verhältnisse und sozialpolitischer Rahmenbedingungen. Die ASB-Auslandshilfe leistet humanitäre Hilfe, Katastrophenhilfe, Entwicklungszusammenarbeit und Sozialstrukturhilfe unter dem Aspekt der Hilfe zur Selbsthilfe (Grundsatz der Eigenständigkeit).

Deutscher Caritas Verband: Verband der katholischen Caritasvereinigungen in Deutschland. *Humanitäre Ziele* sind die Linderung der Not, die ganzheitliche Entwicklung des Menschen und die Förderung sozialer Gerechtigkeit. *Arbeitsgebiet:* Not- und Katastrophenhilfe als Überlebenshilfe im Auftrag der Deutschen Bischofskonferenz, Rehabilitationshilfe, entwicklungsorientierte Programme und Sozialstrukturhilfe.

Deutsches Rotes Kreuz: *Grundsätze.* Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität, Unabhängigkeit, Freiwilligkeit, Einheit (auf national-organisatorischer Ebene), Universalität. *Arbeitsgebiet:* Sofort- und Überlebenshilfe nach Katastrophen, Entwicklungshilfeprogramme, u.a. Katastrophenschutzvorkehrungen, Wiederaufbauprojekte.

Diakonisches Werk: Dachorganisation und Hilfswerk für die sozialen Dienste der Evangelischen Kirche in Deutschland. Die humanitäre Arbeitet basiert auf dem christlichen Verständnis, daß der Mensch einerseits das Recht auf humanitäre Hilfe und humanitären Schutz hat und andererseits diese leisten darf *Arbeitsgebiet:* Katastrophenhilfe als Überlebenshilfe, Entwicklungsförderung und Katastrophenvorbeugung; das Projekt Brot für die Welt, Hilfe für Opfer von Menschenrechtsverletzungen.

Deutsche Welthungerhilfe: NRO der Entwicklungszusammenarbeit unter der Schirmherrschaft des Bundespräsidenten. *Humanitäres Ziel:* Sicherung des menschenwürdigen Überlebens in akute Not geratener Bevölkerungsgruppen in Entwicklungsländern. *Arbeitsgebiet:* Not- und Katastrophenhilfe (Nahrungsmittelhilfe), Wiederaufbauhilfe, Förderung landwirtschaftlicher Selbsthilfeprogramme zur Sicherung der Ernährungsbasis.

GTZ: gemeinnütziges Dienstleistungsunternehmen der Bundesrepublik, das im öffentlichen Auftrag der Bundesregierung, in Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft und Beratungsinstitutionen oder aufgrund von Eigenmaßnahmen tätig wird. *Aufgabe:* Leistung wirksamer Beiträge zur Überwindung von Armut, Umweltzerstörung und unzureichender Bildung entsprechend der entwicklungspolitischen Zielsetzung der Bundesregierung. *Arbeitsgebiet:* Entwicklungszusammenarbeit, Krisen-, Not- und Flüchtlingshilfe, Krisenprävention und Katastrophenvorsorge.

Johanniter-Unfall-Hilfe: Fachverband des Diakonischen Werks der EKD. Grundlage der Arbeit ist das christliche Selbstverständnis und die Nächstenliebe. *Arbeitsgebiete:* Bei Katastrophen ist der Schwerpunkt die medizinische Hilfe wie z. B.

die Versorgung von Katastrophenopfern. In Langzeitprojekten wird die Entwicklung einer medizinischen Infrastruktur angestrebt.

Malteser Auslandsdienst: Gegründet durch die Caritas und den Malteserorden basiert die humanitäre Zielsetzung des Malteser Auslandsdienst auf dem christlichen Glauben und der Tradition jenes Hospizordens. *Arbeitsgebiete:* Flüchtlingshilfe, Not- und Katastrophenhilfe, Aufbau- und Entwicklungshilfe.

THW: technische und humanitäre Hilfeleistungsorganisation des Bundes, die dem BMI unterstellt ist. Seit 1990 existiert ein Kooperationsvertrag zwischen BMI und dem UNHCR, der es dem Flüchtlingshilfswerk erlaubt, das THW für seine Zwecke anzufordern. *Arbeitsgebiet:* Technische Hilfe im Ausland im Auftrag der Bundesregierung. Dies umfaßt u.a. Katastrophenbekämpfung, Flüchtlingshilfe, Erkundungseinsätze, Gefahren- und Schadensanalysen, Gutachten, Beratungen, Aktionspläne.

World Vision: Verein. Die Arbeit basiert auf einem Bekenntnis zu Christlichkeit und der Nächstenliebe. *Arbeitsgebiet:* Sofort- und Katastrophenhilfe. Förderung von Entwicklungsprojekten, Schwerpunktprojekten in Gemeinden von Entwicklungsländern, Patenschaftsprojekte.

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
ASHH	Arbeitsstab Humanitäre Hilfe im AA
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMI	Bundesministerium des Innern
BMV	Bundesministerium für Verkehr
BMVg	Bundesministerium für Verteidigung
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
DAC	Development Assistance Committee der OECD
DHA	Department for Humanitarian Affairs
DS	Bundestags-Drucksache
ECHO	European Community Humanitarian Office
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit mbH
IASC	Inter- Agency Standing Committee beim DHA
IDNDR	International Decade for Natural Disaster Reduction
IFRC	International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
NROs	Nichtregierungsorganisationen
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
P1Pr	Parlamentarische Protokolle des Bundestages
THW	Technisches Hilfswerk
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations Childrens Fund
VNMH	Abteilung für Vereinte Nationen, Menschenrechte und Humanitäre Hilfe im AA

Literatur

Bücher, Aufsätze

Deutsches IDNDR-Komitee für Katastrophenvorbeugung e.V. (Hg.), 1995, Journalistenhandbuch zum Katastrophenmanagement 1995, 2. Aufl., Bonn.

German, Tony, 1996, Fin de siecle, and the end of aid?, DHA News - Crosslines, vol. 4(7), Nr. 25, Sept./Oct., 3-4.

Eberwein, Wolf-Dieter, 1997, Die Politik humanitärer Hilfe: Im Spannungsfeld von Realität und Moral, dp 97-301, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin.

Hippler, Jochen, 1996, Das langsame Austrocknen des humanitären Interventionismus, in: Debiel/Nuscheler (Hg.), Der neue Interventionismus, J. H. W. Dietz Nachfolger, Bonn.

Holsti, K. J., 1996, The state, war, and the state of war, Cambridge University Press, Cambridge Mas.

International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies, 1996, World Disaster Report 1996, Oxford University Press, Oxford.

Koch, Roland, 1997, The Relations of UN-Agencies and Non Governmental Organizations in Cross-Border Humanitarian Assistance, Arbeitspapier 3/1997, Technische Universität München, Institut für Sozialwissenschaften - Lehrstuhl für Politische Wissenschaft.

Russbach, R. und D. Fink, 1994, Humanitarian Action in current armed conflicts: opportunities and obstacles, Medicine and Global Survival, Vol. 1, No. 4, 1. Dez.; http://www.icrc.ch/icrcnews/37d2.htm (14 Seiten).

Natsios, Andrew S., 1995, NGOs and the UN System in Complex Humanitarian Emergencies: Conflict or Cooperation?, Third World Quarterly, Vol. 16, No. 3, 405-419.

UNHCR (Hg.), 1996, Handbook for the Military on Humanitarian Operations, Journal of Humanitarian Assistance; http://131.lll.106.147/policy/pb011.htm, Stand: 4. Februar.

United Nations Department of Humanitarian Affairs, 1995, DHA Retrospective 1995, Genf.

Dokumente

Auswärtiges Amt (Arbeitsstab Humanitäre Hilfe), 1995, *Vom Gesprächskreis zum Koordinierungsausschuß Humanitäre Hilfe,* September, http://www.auswaertiges-amt.government.de/auss_pol/960319c.htm.

Auswärtiges Amt (Arbeitsstab Humanitäre Hilfe), 1995, *Verbesserung der Zusammenarbeit bei der deutschen Katastrophenhilfe im Ausland,* Oktober.

Auswärtiges Amt (Arbeitsstab Humanitäre Hilfe), 1995, *Kriterien für Personaleinsätze in der Humanitären Hilfe,* 12. Oktober.

Auswärtiges Amt (Arbeitsstab Humanitäre Hilfe), 1995, *Aktionsplan für den Krisenfall und die Humanitäre Hilfe im Ausland,* 12. Oktober.

Auswärtiges Amt (Arbeitsstab Humanitäre Hilfe), 1995, *Die Zwölf Grundregeln der Humanitären Hilfe,* Oktober, http://www.auswaertiges-amt.government.de/auss_pol/p960319d.htm.

Auswärtiges Amt (Arbeitsstab Humanitäre Hilfe), 1995, *Aufnahme von Mitgliedern und Teilnahme von Gästen im „Koordinierungsausschuß Humanitäre Hilfe",* November, http//www.auswaertiges-amt.government.de/auss_pol/p960319b.htm.

Auswärtiges Amt (Arbeitsstab Humanitäre Hilfe), 1996, *Große Hilfsorganisationen,* Januar, http://www.auswaertiges-amt.government.de/auss_pol/p960319e.htm.

Auswärtiges Amt (Arbeitsstab Humanitäre Hilfe), 1996, *Jahresbericht 1995/96;* Januar, http://www.auswaertiges-amt.government.de/auss_poyp960319a.htm.

Commission of the European Community, 1996, *Linking Relief, Rehabilitation and Development (LRRD),* COM(96) 153 final, 30. April, Brüssel.

Deutscher Bundestag, 1997, *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Uschi Eid, Amke Dietert-Scheuer, Gerd Poppe und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen - Drucksache 13/7040 - Maßnahmen der Bundesrepublik Deutschland im Bereich der Krisenprävention durch humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit,* Drucksache 13/7226, Bonn.

Deutscher Bundestag, 1994, *Bericht der Bundesregierung über die deutsche Humanitäre Hilfe im Ausland 1990 bis* 7993; Drucksache 12/7737, Bonn.

Deutscher Bundestag, 1990, *Bericht der Bundesregierung über die deutsche Humanitäre Hilfe im Ausland 1986 bis 1989;* Drucksache 11/7508, Bonn.

Deutscher Bundestag, 1986, *Bericht der Bundesregierung über die deutsche Humanitäre Hilfe im Ausland 1982 bis 1985;* Drucksache 10/6564, Bonn.

Deutscher Bundestag, 1982, *Bericht der Bundesregierung über die deutsche Humanitäre Hilfe im Ausland 1978 bis 1981;* Drucksache 9/2364, Bonn.

Deutscher Bundestag, 1978, *Bericht der Bundesregierung über die deutsche Humanitäre Hilfe im Ausland 1965 bis* 7977; Drucksache 8/2155, Bonn.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1995, *Humanitäre Hilfe Jahresbericht* 7995, KOM (96) 105 endg., 18. März, Brüssel.

United Nations/Generalversammlung, 1992, *Report of the Secretary-General on the Work of the Organization,* 11. September, *A/41/407.*

Arbeitsgebiet: Internationale Politik

P 97 - 302

Die Neugestaltung staatlicher humanitärer Hilfe in der Bundesrepublik Deutschland

von Yasemin Topçu

August 1997

Tel.: (030)25491 537 FAX: (030) 25 491 561 e-mail topcu@medea.wz-berlin.de

Das *Arbeitsgebiet „Internationale Politik" (Leiter: Priv.-Doz. Dr. Wolf-Dieter Eberwein) ist der Abteilung „Wirtschaftswandel und Beschäftigung" (Leiter: David Soskice) assoziiert.*

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin