

Eberwein, Wolf-Dieter

Working Paper

Die Politik humanitärer Hilfe: Im Spannungsfeld von Macht und Moral

WZB Discussion Paper, No. P 97-301

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Eberwein, Wolf-Dieter (1997) : Die Politik humanitärer Hilfe: Im Spannungsfeld von Macht und Moral, WZB Discussion Paper, No. P 97-301, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/49846>

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.

Arbeitsgebiet: Internationale Politik

P 97 - 301

**Die Politik Humanitärer Hilfe: Im
Spannungsfeld von Macht und Moral**

von Wolf-Dieter Eberwein

Juni 1997

Tel.: (030)25491 564
FAX: (030) 25 491 561
e-mail wolf@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

Das vorliegende Dokument ist die pdf-Version zu einem Discussion Paper des WZB. Obschon 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:

Eberwein, Wolf-Dieter: Die Politik Humanitärer Hilfe: Im Spannungsfeld von Macht und Moral. Discussion Paper P 97-301. Berlin : Wissenschaftszentrum, Berlin 1997.
URL: <http://bibliothek.wz-berlin.de/pdf/1997/p97-301.pdf>

Zusammenfassung

Bereits vor 1989 ist die Notwendigkeit der internationalen Gemeinschaft, in wachsendem Maße humanitäre Hilfe zu leisten, sichtbar geworden. Mit dem Beginn der 90er Jahre setzte ein Wandel des Mehr-Ebenen Policy-Netzwerkes der Geber-Seite ein, der noch immer nicht abgeschlossen ist. Im theoretischen Teil wird der Zusammenhang zwischen humanitärer Hilfe, humanitärer Intervention und Menschenrechten vor dem Hintergrund seiner Auswirkungen auf die internationale Ordnung im allgemeinen, nationale Souveränität im besonderen, analysiert. Im empirischen Teil wird die Struktur des humanitären Policy-Netzwerkes in Deutschland, der Europäischen Union und den Vereinten Nationen beschrieben. Die Analyse schließt mit der Formulierung einer Reihe von Hypothesen in der Absicht ab, mögliche Ursachen und Folgen der postulierten Zunahme von natürlichen und/oder menschlich verursachten Katastrophen, die humanitäre Hilfe erforderlich machen, zu erklären.

Abstract

Even before 1989 the necessity for the international Community to deliver increasingly humanitarian aid became visible. Beginning with the 90s a change in the existing multi-level policy network of the donor nations took place, a process which is still under way. In the theoretical part the linkage between humanitarian aid, humanitarian intervention and human rights is discussed in terms of its implications for international order in general, national sovereignty in particular. In the empirical part the structure of the humanitarian policy network in Germany, the European Union and the United Nations is described. The analysis closes with the formulation of a set of hypotheses intended to account for presumed causes and effects of the postulated increase in natural and/or human made catastrophies, accounting for the necessity to deliver humanitarian aid.

Inhaltsverzeichnis

1. Vorbemerkungen.....	1
2. Humanitäre Hilfe als Politikfeld	1
3. Zum Konzept der humanitären Hilfe	5
4. Theoretische Überlegungen	11
5. Vorläufige Ergebnisse.....	19
5.1 Deutschland	19
5.2 Die Europäische Union	22
5.3 Die Vereinten Nationen.....	24
6. Forschungsdesiderate: Problembereiche und Hypothesen	26
7.Literatur.....	29
7.1 Aufsätze und Bücher	29
7.2 Dokumente	34

1 Vorbemerkungen

Die nachfolgende Analyse versteht sich als ein erster Beitrag zur Erschließung des bis heute weitgehend vernachlässigten Politikfeldes der humanitären Hilfe. Dies trifft vor allem für die Analyse derjenigen zu, die Hilfe leisten. Auf der staatlichen und privaten, nationalen und internationalen Ebene, sind die verschiedensten Akteure tätig. Sie sind untereinander in einem Mehrebenen-Politiknetzwerk verbunden. Wie dieses System faktisch funktioniert und welche Konsequenzen sich daraus ergeben, theoretisch, empirisch und praktisch, soll nachfolgend in einem ersten Versuch erörtert werden.

2 Humanitäre Hilfe als Politikfeld¹⁾

Mit dem Zusammenbruch des sowjetischen Imperiums hat die dritte Demokratisierungswelle (Huntington, 1991) erheblichen Schub bekommen. In ihrem Sog folgten Gewalt und unsägliches menschliches Leid. Die humanitären Akteure, die bereits in den 80er Jahren zunehmend gefordert worden waren, sahen sich mit neuen Herausforderungen konfrontiert. Der Bedarf an humanitären Hilfeleistungen ist ebenso im steigen begriffen wie sich Art und Umfang der humanitären Katastrophen verändern. Der wachsende Bedarf ist Folge der ökologischen, ökonomischen und sozialen Probleme, die sich im Laufe der Jahre aufgestaut haben. Sie entladen sich zunehmend in gewaltsamen politischen Konflikten. Darüber hinaus hat der veränderte internationale Kontext den Ausbruch latenter ethnischer Konflikte begünstigt. Die staatlichen wie privaten, die nationalen wie internationalen Akteure waren auf die gestiegenen Anforderungen zunächst nicht eingestellt. Der inzwischen in Gang befindliche institutionelle Wandel zeigt aber, daß Anpassungsprozesse ausgelöst worden sind, deren Ende noch nicht absehbar ist.

Der postulierte Strukturwandel im Politikfeld humanitäre Hilfe wirft zwei theoretisch wie praktisch miteinander verknüpfte Probleme auf. Das erste betrifft den Strukturwandel innerhalb dieses komplexen Policy-Netzwerkes (zum Begriff vgl. Héritier, 1993a) selbst, das komplexere und umfangreichere Katastrophen bewältigen muß. Das andere betrifft die Frage, ob es neben dem (moralisch unbestrittenen) Recht auf Hilfe auch eine (politisch umstrittene) Pflicht zur Hilfe gibt und welche Konsequenzen sich daraus für die Ordnungsstruktur des internationalen Systems ergeben.

"Probably the most significant of these changes (im humanitären System, WDE) concerns the role of the sovereignty principle and human rights in international politics. It seems that these two concepts have again been placed on a collision course with each other" (Dacyl, 1996:136).

1) Im nachfolgenden Text wird nur soweit auf Literatur verwiesen, wie es für die Argumentation notwendig erscheint. Zum Teil wird auf Material zurückgegriffen, das über Internet zugänglich ist. Wenn das der Fall ist, wird in der Bibliographie die Internet-Adresse angegeben.

Humanitäre Hilfe bedeutet Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Staaten, deren Bevölkerung in Not geraten ist.²⁾ Bei der Bewältigung natürlicher Katastrophen kann die Illusion aufrechterhalten werden, humanitäre Hilfe bewege sich im politischen Niemandsland der Barmherzigkeit. Bei menschlich verursachten Katastrophen dagegen stellt sich das Problem, inwieweit der Zugang zu den Opfern erzwungen werden muß, um Hilfe leisten zu können. Verstöße gegen die Menschenrechte bieten in solchen Fällen eine mögliche Legitimationsgrundlage. Jedenfalls zeichnen sich Bemühungen ab, aus dem völkerrechtlich normierten *Recht* zur humanitären Einmischung eine *Pflicht* (zur humanitären Intervention) zu machen (vgl. Sandoz, 1992). Auch aus sozialphilosophischer Sicht wird die Pflicht zum Eingreifen seit einiger Zeit heftig und kontrovers diskutiert (vgl. Jahn, 1993; Social Research, 1995). Ausgehend von der - durchaus bestrittenen - Universalität der Menschenrechtsnormen (siehe etwa Huber, 1994, Noor, 1995), geht diese Argumentation von der Annahme aus, daß das Volk der Souverän ist, kein Staat (oder Regierung) deswegen die Menschenrechte verletzen darf.

Humanitäre Hilfe ist eingebettet in die mehrfache Asymmetrie von Wohlstand und Entwicklung im internationalen System. Erstens liegt das potentielle Einmischungsfeld in der armen Welt, zweitens verfügen primär die hochentwickelten westlichen Industrienationen über das notwendige Einmischungspotential, drittens beanspruchen diese Staaten die Definitionsmacht über Demokratie und Menschenrechte, und viertens entscheiden die zur Intervention fähigen Staaten, ob bzw. wo sie es tun.

Das Politikfeld der humanitären Hilfe steckt folglich in einem doppelten Politisierungsdilemma:

1. je größer der Bedarf an humanitärer Hilfe, desto größer der Druck, das moralisch fundierte Anliegen der humanitären Hilfe, Menschen in Notsituationen beizustehen, politisch zu legitimieren und abzusichern,
2. je größer der Bedarf an humanitärer Hilfe, desto größer der Anpassungsdruck auf die beteiligten staatlichen und nichtstaatlichen Akteure des humanitären Policy-Netzwerks.

Der ersten Arbeitshypothese zufolge kann bei menschlich verursachten Katastrophen humanitäre Hilfe nicht losgelöst werden von der Frage, ob Hilfe geleistet werden muß, notfalls mit Zwang. Zwang kann nur von den Staaten selbst legitimiert und ausgeübt werden. Sie können ihrerseits durch innenpolitischen Druck ebenso dazu gezwungen werden wie auf Grund politisch-strategischer Überlegungen bezüglich der Wiederherstellung oder Wahrung internationaler Stabilität, wie sie beispielsweise in den Sicher-

2) Zum Überblick über den Stand der Diskussion siehe European Commission (1995a, 1995b) und Sandoz (1992; 1994). Derzeit ist eine kontroverse Diskussion über den Begriff des *droit d'ingérence* im Gange. Es geht im wesentlichen darum, wie Bonino (1995:7) ausführte, daß nämlich "the duty to offer assistance has,..., turned into a right to do so. This right to intervene ... is often referred to, but is far from being established and regulated at the international level."

heitsratsresolutionen zur Flüchtlingsproblematik im Irak (UNSC/Res/688 [1991]) oder zur Lage in Somalia (UNSC/Res/733 [1992]; UNSC/Res/794 [1992]) zum Ausdruck kamen. Sie verknüpften die Menschenrechtsproblematik mit der humanitären. Die damit verbundene Güterabwägung kann zu außenpolitischen Prioritätenkonflikten sowohl bei den Geber- wie bei den Empfängerstaaten führen (vgl. hierzu Haftendorn, 1989): soll eine Einmischung erfolgen oder nicht? Hermet (1993:26) postuliert eine Konvergenz der Moral der Agenten des Humanitären und der Kombattanten der Barmherzigkeit, die einen neuen Interventionismus begünstigen würde, der sich hinter dem Schutzschild der Menschenrechte kaschierte, um politisch-strategische Intentionen umzusetzen (vgl. auch Neudeck, 1996).³⁾ Denkbar ist aber auch, daß der eine oder andere Staat, z. T. durch dramatische Fernsehberichte ausgelöst, bereit ist, notfalls mit Zwang dem humanitären Anliegen Geltung zu verschaffen. Ob Menschenrechte opportunistisch oder ernsthaft zur Rechtfertigung der Einmischung in Katastrophen herangezogen werden, ist dabei weniger wichtig als die Tatsache, daß die daraus resultierende Relativierung des Nichteinmischungsprinzips in innere Angelegenheiten zu einer wesentlichen Veränderung der Ordnungsstruktur des internationalen Systems führen könnte.

Der zweiten Arbeitshypothese zufolge hat der steigende Bedarf humanitärer Hilfe erhebliche Konsequenzen für die in diesem Bereich tätigen staatlichen wie nichtstaatlichen Akteure. Bereits angesprochen wurde die Tatsache, daß bei bestimmten Katastrophen, die im wesentlichen von internationalen Organisationen wie UNHCR oder World Food Programm oder aber privaten Träger wie Rotes Kreuz oder Ärzte ohne Grenzen, sprich Nichtregierungsorganisationen, geleistet wird, staatliche Unterstützung unerlässlich ist (Schutzfunktion). Das kann dazu führen, daß die Nichtregierungsorganisationen ihre Autonomie verlieren. Die Staaten ihrerseits werden freiwillig oder unfreiwillig in dieses Tätigkeitsfeld hineingezogen, das sie bislang weitgehend den privaten Trägern überlassen haben.⁴⁾ In jedem Falle steigt der Koordinations- und Kooperationszwang unter den in diesem Bereich tätigen Akteuren. Ebenso unausweichlich erscheint die Professionalisierung wenn nicht sogar Spezialisierung der in diesem Feld tätigen Organisationen und damit der Zwang zur Arbeitsteilung. Je nach innerstaatlicher Struktur des humanitären Systems und der Einbindung der daran beteiligten Akteure in das internationale Policy-Netzwerk sollten sich unterschiedliche Formen der Anpassung und des Wandels feststellen lassen. Dementsprechend kann humanitäre Hilfe zu unterschiedlich ausgeprägten innenpolitischen Konflikten über außenpolitische Prioritäten (Haftendorn, *ibid.*) führen, insbesondere dann, wenn eine beabsichtigte Interventionsentscheidung im

- 3) Die Verknüpfung zwischen (menschlich verursachten) Katastrophen und Menschenrechten hat aber bislang keineswegs die Neigung erhöht, daß gegen Menschenrechtsverstöße - wie einige befürchteten (vgl. etwa Hermet, 1993; Marchal, 1993) - mit militärischen Mitteln (humanitäre Intervention) konsequenter vorgegangen wird. Eher das Gegenteil scheint der Fall zu sein (vgl. auch Sommaruga, 1995).
- 4) Das gilt mit Sicherheit für Deutschland oder die USA, weniger für Frankreich.

Falle menschlich verursachter Katastrophen wie im Falle Somalias innenpolitisch umstritten ist. Dabei ist die Öffentlichkeit eine zentrale Randbedingung humanitärer Hilfe. Sie läßt sich vergleichsweise leicht mobilisieren, wenn es um menschliches Leid geht. Auf diese Mobilisierung sind die privaten Träger angewiesen, weil sie ihre Tätigkeit zum Teil mit Spenden finanzierend. Die Medien rücken so in eine zentrale Mittlerrolle zwischen der Öffentlichkeit und der Politik, weil sie bei akuten humanitären Katastrophen durch intensive und selektive Berichterstattung erheblichen Einfluß auf die Reaktion der internationalen Staatengemeinschaft ausüben (s. a. Sommaruga, 1995; Brauman/Backmann, 1996). Die Folge ist, daß die privaten Akteure in eine *Rechtfertigungsfalle* zu geraten drohen, wenn sie zwischen den Wünschen ihrer Spender, den Bedürfnissen der Empfänger und staatlicher Unterstützung bei der Übermittlung der Hilfeleistungen abzuwägen gezwungen sind. Den Staaten dagegen droht eine *Legitimationsfalle*, wenn die Öffentlichkeit eine Umsetzung des immer wieder deklarierten Bekenntnisses ihrer Regierung für die Durchsetzung von Menschenrechten und Demokratie - integrale Bestandteile zur Wahrung bzw. Schaffung von Stabilität und Frieden im internationalen System - in konkreten Katastrophen einfordert.⁶⁾ Was dieses Politisierungsdilemma schließlich so komplex macht ist die Tatsache, daß es zur Kollision von Politik und Moral unter den staatlichen und privaten Akteuren kommen kann, die dennoch zur Zusammenarbeit gezwungen sind.

Aus dieser zunächst sehr groben Charakterisierung der humanitären Hilfe ergibt sich, daß es sich um ein wichtiges Politikfeld internationaler Beziehungen und internationaler Politik handelt. In diesem Aufsatz soll der institutionelle Wandel in diesem Policy-Netzwerk näher analysiert werden, der seit mehreren Jahren im Gange ist. Zwei Probleme sind dabei wesentlich:

1. inwieweit zeichnet sich ein Konflikt zwischen Nichteinmischung und Souveränität einerseits, humanitärer Hilfe und Schutz der Menschenrechte andererseits ab? und
2. inwieweit kommt es zur zunehmenden Zentralität des Staates in dem Policy-Netzwerk der humanitären Hilfe, in Deutschland aber auch international?

5) So wurden für humanitäre Zwecke 1994 zum Beispiel von den privaten Hilfsorganisationen in der Bundesrepublik ca. 4 Milliarden DM an Spenden gesammelt. Siehe hierzu auch den Bericht der Bundesregierung DS 12/7737, S, 55-72 für den Zeitraum 1990-1993; DZI (Deutsches Zentralinstitut für Soziale Fragen), 1995:4.

6) Ein Beispiel hierfür ist etwa der öffentliche Druck, der die Bush-Administration im Falle Somalias zur Interventionsentscheidung gedrängt hat. Die Bundesregierung ihrerseits ist erheblich unter Druck geraten bei der Entscheidung, ob sich die Bundeswehr an militärischen Aktionen in Bosnien-Herzegowina oder Somalia beteiligen darf und soll.

Die angesprochene Forschungsproblematik stellt sich zunächst für die Geberseite. Dabei geht es darum, wie das Policy-Netzwerk der Humanitären Hilfe organisiert und strukturiert ist, welche Beziehungen innerstaatlich und international dabei bestehen. Dies geschieht in der Weise, daß zum einen Struktur und Funktionsweise des Systems der humanitären Hilfe in der Bundesrepublik systematisch untersucht wird, zugleich aber dessen Einbindung in das globale humanitäre Hilfssystem berücksichtigt wird, insbesondere in das der UNO und der Europäischen Union. Im ersten Falle steht das Department of Humanitarian Affairs (DHA) im Mittelpunkt, das 1992 mit dem Auftrag gegründet wurde, die internationale humanitäre Hilfe im Rahmen der UNO zu koordinieren. Im Falle der Europäischen Union ist es ECHO, das European Community Humanitarian Office, das ebenfalls 1992 ins Leben gerufen wurde und nicht zuletzt dank seiner finanziellen Mittel zunehmend an Gewicht gewinnt. Im Gegensatz etwa zur Problematik der humanitären Intervention (Kimminich, 1995; Greenwood, 1993; Hassner, 1993; Harriss, 1995; Salamé; 1996) fehlen bislang systematische Analysen zur Struktur und Funktion der humanitären Helfer im weitesten Sinne.

3 Zum Konzept der humanitären Hilfe

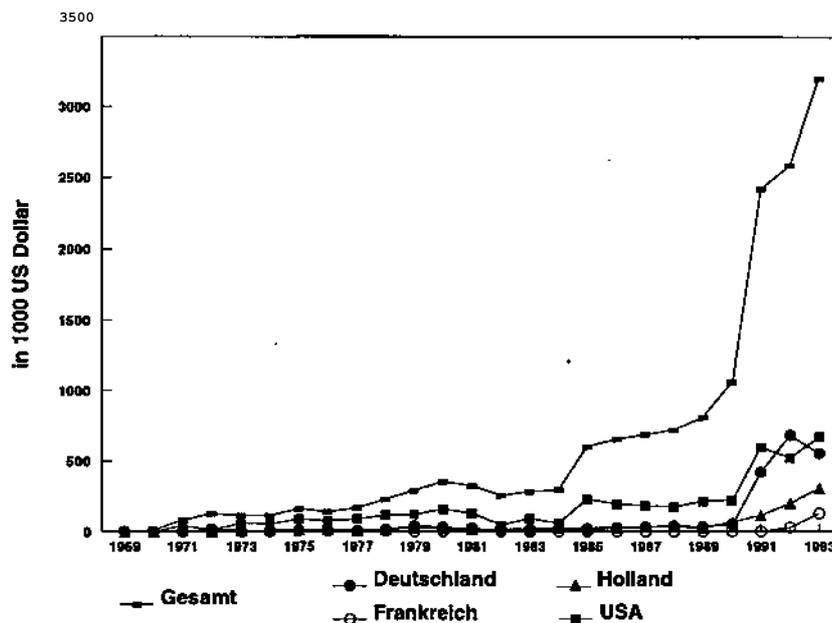
Unter humanitärer Hilfe versteht Brauman (1993:9), selbst langjähriger Präsident von *Médecins sans Frontières*, einer der wichtigsten privaten humanitären Hilfsorganisationen überhaupt,⁷⁾ eine Tätigkeit, die darauf abzielt, ohne Diskriminierung mit pazifistischen Mitteln und im Respekt vor der Würde des Menschen Leben zu erhalten, damit der Einzelne wieder die Fähigkeit zur freien Entscheidung gewinnt. So bestehe die Absicht nicht etwa darin, die Gesellschaft zu verändern, sondern ihren Mitgliedern zu helfen, eine schwierige Krise zu überwinden. Unparteilichkeit und Gewaltfreiheit seien die herausragenden Merkmale dieser Tätigkeit, aus denen Brauman die besondere Rolle der unabhängigen privaten Organisationen herleitet. Im Gegensatz zu ihnen verfolgten Staaten immer auch politische Interessen. Humanitäre Hilfe ist seiner Ansicht nach kein Mittel, sondern Zweck, der in einem spezifischen Kontext, einer gesellschaftlichen Krise bzw. Katastrophe, zum Tragen kommt und bei dem der institutionelle Akteur seine bedingungslose Unabhängigkeit von der Politik bewahren muß (ibid. S. 10-11).

Der philanthropischen Logik (Russbach/Fink, 1994:7) humanitärer Hilfe liegt eine Handlungskonzeption zugrunde, die als zeitlich begrenzte und reaktive Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates gedacht ist, um akute Not zu mildern. Üblicherweise wird zwischen natürlichen und anthropogenen Katastrophen unterschieden. Erstere umfassen Ereignisse wie Dürren, Überschwemmungen oder Erdbeben, letztere im wesentlichen zwischenstaatliche und innerstaatliche Kriege. Hierbei handelt es sich um

7) Sicher müssten an erster Stelle das Internationale Rote Kreuz sowie das Internationale Komitee des Roten Kreuzes genannt werden. *Médecins sans Frontières* verfügte 1995 über einen Gesamtetat von knapp 360 Millionen französischer Francs.

einen neuen Typ humanitärer Katastrophe, der als *complex emergency* bezeichnet wird. In solchen Fällen ist die Zivilbevölkerung das direkte Ziel von Gewalt. Derartige Katastrophen sind das Resultat von Bürgerkriegen oder bürgerkriegsähnlichen Situationen, die zu massiven internen oder grenzüberschreitenden Migrationswellen führen (vgl. Posen, 1996). Diese formalen Klassifikationen sind, folgt man dem Department of Humanitarian Affairs der UNO, deswegen problematisch, weil "the distinction between 'acts of man' and 'acts of nature' has blurred" (DHA, 1995:33). Der sich abzeichnende generelle Katastrophentyp ist hybrider Natur, zu dem das United Nations Environmental Programm konsequenterweise auch "Na-Techs" rechnet "where man and nature combine with often devastating results" (DHA, 1995:33), also auch im Falle des Versagens von technischen Großsystemen.

Abb. 1: Ausgaben der OECD-Staaten (Auswahl) für Humanitäre Hilfe

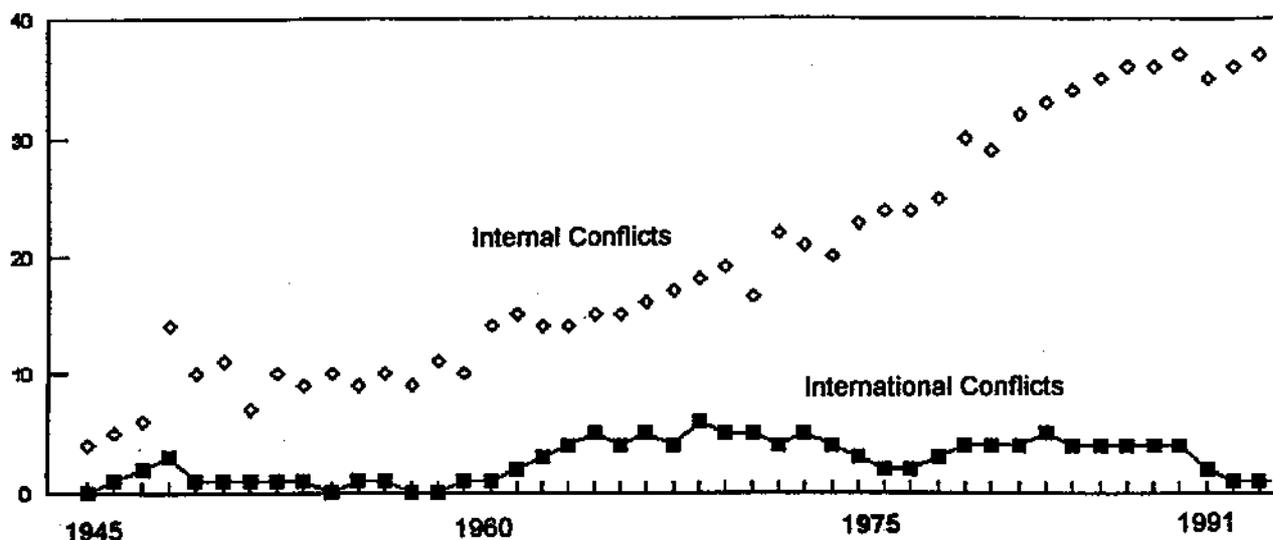


Die Ursachen von Katastrophen setzen sich folglich aus drei Elementen zusammen, natürlichen (z. B. Erdbeben), menschlichen (z. B. Vertreibung) und technischen (z. B. Tschernobyl) Faktoren, die in unterschiedlicher Form und zeitlicher Abfolge miteinander verknüpft sind. Diese Querverbindungen sind bislang kaum systematisch erfasst.⁸⁾ Die Verknüpfung dieser Elemente führt zu der postulierten zunehmenden Komplexität von Katastrophen, was sich zugleich auf das Ausmaß der Not auswirkt. Die klassische Konzeption humanitärer Hilfe, kurzfristige Überwindung von akuten Notfällen losgelöst vom gesellschaftlich-politischen Kontext, wird spätestens dann hinfällig, wenn diese Annahme eines zunehmenden Trends in Umfang und Art von Katastrophen vorliegt. Das

8) So weist Schönwiese (1996:1004) etwa daraufhin, daß explosive Vulkanausbrüche zu den natürlichen Ursachen der Klimaänderung gehören, die ihrerseits menschlich verursacht sind.

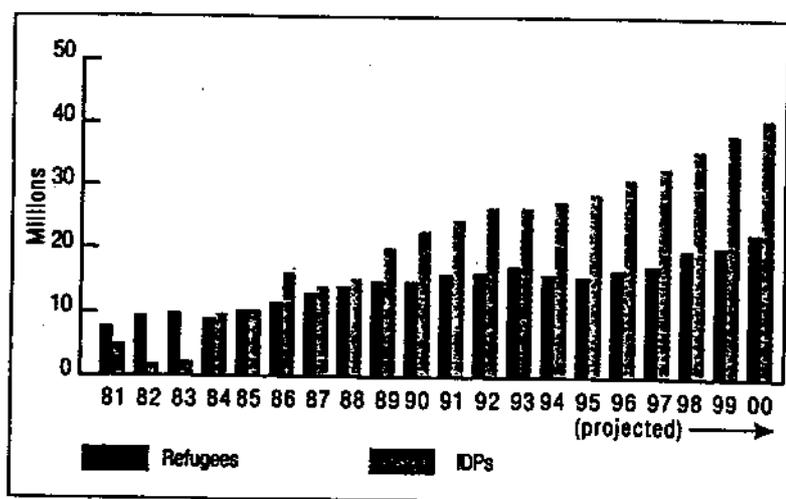
ist der Fall, wie die Abbildungen 1-3 zeigen. Laut Abbildung 1 ist der Umfang der (staatlichen) Mittel für humanitäre Hilfe, die die OECD-Staaten seit 1970 bereitgestellt haben, angewachsen. Seit Mitte der 80er Jahre sind die Ausgaben geradezu explosionsartig angestiegen.

Abbildung 2:
Gewaltsame inner- und zwischenstaatliche Konflikte, 1945-1993



Russbach/Fink, 1994, Figure 1

Abbildung 3: Flüchtlinge



IDP: internally displaced persons
(Binnenflüchtlinge)

World Disasters Report 1996:14

Daß speziell menschlich verursachte Katastrophen zugenommen haben, zeigt Abbildung 2, derzufolge die Zahl der Bürgerkriege seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges kontinuierlich gewachsen ist, während die Zahl zwischenstaatlicher Kriege - dieser Grafik zufolge⁹⁾ - keinen Trend erkennen läßt. Die dadurch erzwungenen Migrationsbewegungen, innerhalb der Staaten wie zwischen ihnen sind in Abbildung 3 wiedergegeben. Zum einen ist ein eindeutiger Trend beider Arten von Flüchtlingsbewegungen erkennbar, zum anderen ist seit etwa Mitte der 80er Jahre die Zahl der sog. *internally displaced persons*, d. h. der Binnenflüchtlinge, kontinuierlich angewachsen. Die Projektionen zum Jahr 2000 zeigen, daß in Zukunft mit einer weiteren Zunahme gerechnet werden muß, so daß zwangsläufig die längerfristige humanitäre Versorgung dieses Personenkreises erforderlich wird.

Ebenso fraglich wie die Kurzfristigkeit ist das ursprünglich reaktiv angelegte Handlungskonzept humanitärer Hilfe. Konsequenterweise rückt zunehmend das Problem der Prävention politischer Konflikte in den Vordergrund. Dieser Aspekt wird seit einiger Zeit im Sinne der Kontextualisierung der humanitären Hilfe diskutiert, die in den Zusammenhang von *Prävention-Rehabilitation* (vgl. Grünewald, 1995) gestellt wird. Prävention bezieht sich auf die Ursachen bzw. die Vermeidung von Katastrophen, während Rehabilitation die Zeit nach der unmittelbaren Katastrophe und die hierfür erforderliche Hilfe einbezieht. Dieser engere Kontext ist seinerseits in den weiteren Rahmen des *emergency-development Kontinuums* (ibid., s. auch European Commission, 1996) eingebettet: "'Better development' can reduce the need for emergency relief; better 'relief' can contribute to development; and better 'rehabilitation' can ease the transition between the two" (ibid:3).

Prävention von Katastrophen ist nur dann möglich, wenn deren Ursachen bekannt sind. Die empirische Beobachtung, daß innerstaatliche gewaltsame Konflikte im Wachsen begriffen sind, sagt noch nichts darüber aus, warum "societies have become 'war prone'" (Grünewald, 1995:2). Natürliche Katastrophen können Auslöser menschlich verursachter Katastrophen sein. Die Flüchtlingswelle aus Ostpakistan nach Indien in Folge der Überschwemmungskatastrophe im Jahre 1971 führte zum indisch-pakistanischen Krieg und zur Gründung von Bangladesch. Der umgekehrte Zusammenhang ist aber genauso denkbar, wenn es in Folge eines Krieges zu Umweltzerstörungen kommt. Das war etwa im Irak 1992 der Fall, wo die Zerstörung des Wasserversorgungssystems einen dramatischen Anstieg ansteckender Krankheiten und ein Hochschnellen der Säug-

9) Diese Einschränkung wird deswegen gemacht, weil bekanntlicherweise die Frage der Operationalisierung gewaltsamer Konflikte entscheidend ist. Auf diese Problematik kann an dieser Stelle allerdings nicht näher eingegangen werden. So ist die Zahl zwischenstaatlicher Konflikte, die der neueste Datensatz des *Correlates of War* enthält, wesentlich höher als die, die Gantzel berichtet. Allerdings vertritt auch Holsti (1996) die Ansicht, daß die sog. *wars of the third kind*, d. h. innerstaatliche Kriege, nach 1945 im Vergleich zu zwischenstaatlichen Kriegen systematisch angewachsen. Dabei verwendet er allerdings das 1000-Tote Kriterium des *Correlates of War* Projektes.

lingssterblichkeit zur Folge hatte (Nembrini, 1994:45). Noch komplexer, und weitgehend unerforscht sind die Auswirkungen von lokalen und globalen Umweltschäden, die beiden Arten von Katastrophen vorgelagert sind. Auf der globalen Ebene ist es u. a. die Erwärmung der Atmosphäre (siehe u. a. Myers, 1993). Auf der lokalen bzw. regionalen Ebene lassen sich die Umweltschäden zum Teil auf entwicklungspolitische Fehlentwicklungen zurückführen. Bestandteil dieses "anthropogenen Katastrophensyndroms" sind ungebremstes Bevölkerungswachstum, Landflucht, Rückgang der kultivierbaren Fläche durch Bodenerosion, Verarmung und das Anwachsen sozialer Spannungen (Grünewald, 1995). Nicht zu vergessen ist auch die zunehmende Wasserknappheit (Dombrowsky, 1995; Falkenmark, 1994; Gleick, 1993; Kratz, 1996). Es wäre folglich falsch, die derzeitige Kriegsneigung ausschließlich auf den 1989 erfolgten globalen Umbruch zurückzuführen, auch wenn dies in einigen Fällen durchaus zutrifft (ehemaliges Jugoslawien oder Tschetschenien).

Daraus folgt, daß aller Voraussicht nach ein systematischer Zusammenhang zwischen umweltbedingten Mangelercheinungen und politischen Konflikten einerseits, Katastrophen andererseits besteht (vgl. auch Schönwiese, 1996). Diese Art der systematischen (sozialwissenschaftlichen) Ursachenforschung befindet sich allerdings erst in ihren Anfängen. Homer-Dixon (1993) hat in seinem Projekt über *environmental scarcity and political violence* gezeigt, daß diese Zusammenhänge alles andere als einfach sind. Umweltbedingte Ressourcenknappheit wie etwa bei Wasser¹⁰⁾ kann durchaus objektiv bedingt sein und *ecological marginalization* (Homer-Dixon, 1993:7) zur Folge haben. Ressourcenknappheit kann aber auch politisch-strategisch auf dem Wege von *resource capture* (ibid.) bewußt herbeigeführt werden, wie es Israel im Bezug auf Wasser seit Jahrzehnten gegenüber den Palästinenser tut. Wenn also Umweltdegradation eine unmittelbare oder mittelbare Ursache von Katastrophen ist, dann kann selbst unter optimistischen Annahmen kaum von einem Rückgang des Bedarfs an humanitären Hilfeleistungen ausgegangen werden. Die weiterführende Schlußfolgerung ist, daß umweltinduzierte gewaltsame Konflikte aller Voraussicht nach zunehmen werden.¹¹⁾

Unseres Wissen gibt es zwar eine ganze Reihe von Datensätzen über die verschiedenen Katastrophen, eine systematische Erfassung und sozialwissenschaftliche Analyse der Wirkungszusammenhänge steht bislang aus. Wird diese Problematik aber nicht aufge-

10) Einen guten Überblick zur aktuellen Diskussion aus praktischer Sicht enthält die Publikation des ICRC (1994) über das von ihm veranstaltete Symposium *Water and War*.

11) Einen Überblick gibt die Sammelbesprechung von Eckersley (1996) über "Environmental Security Dilemmas". Ein weitgehend übersehener Problemfall ist die VR China. Das zeigt die außerordentlich pessimistische Prognose von Walker (1996), aus der hervorgeht, daß durch den forcierten wirtschaftlichen Aufbau, Bevölkerungsentwicklung und Umweltzerstörung mit erheblichen Problemen gerechnet werden muß, damit auch mit entsprechenden natürlichen wie menschlich verursachten Katastrophen.

griffen,¹²⁾ bleibt Prävention eine Leerformel. Bemühungen, diese Lücke zu schließen, sind im Rahmen der International Decade for Natural Disaster Reduction (IDNDR) seit einigen Jahren im Gange. Diese Ansätze beziehen sich aber ausschließlich auf natürliche Katastrophen (Deutsches IDNDR-Komitee, 1995).¹³⁾ Aller Voraussicht nach wird es nicht gelingen, menschliche Katastrophen zu prognostizieren, dennoch ist die Entwicklung von Frühwarnindikatoren möglich und sinnvoll. Derartige Bemühungen haben bereits zu konkreten Ergebnissen geführt (etwa beim UNHCR) oder sind im Gange (vgl. MCDA, 1995). Sie können dazu beitragen, die allgemeine Konfusion, zu der die abstrakten und zum Teil diffusen Vorstellungen über das, was präventive Diplomatie ist und was sie leisten kann (Matthies: 1996:22; s. a. Debiel, 1996), zu überwinden. Das alleine wäre noch kein Anlaß zum Optimismus, denn Frühwarnindikatoren sind nur dann sinnvoll, wenn sie auch zu einer "rapid response" (Grünewald, 1995:5) führen. Bislang sieht es aber so aus, daß "in almost all conflicts, states waited until faced with a major humanitarian crisis before taking up action of their own" (Russbach/Fink, 1994:8; Matthies, 1996:25-26).¹⁴⁾

Ist somit ein zentraler Problemkomplex im Vorfeld von Katastrophen beschrieben, nämlich die Ursachen selbst, so ergeben sich daraus zwangsläufig Konsequenzen für das gesamte humanitäre Hilfssystem. Zum einen resultieren daraus Anpassungszwänge für die beteiligten humanitären Akteure selbst. Organisatorisch-institutionell dürften der Koordinations- und Kooperationszwang zwischen den beteiligten nichtstaatlichen und staatlichen, nationalen, transnationalen und internationalen Akteure wegen des steigenden Umfangs und der zunehmenden Komplexität der Katastrophen selbst zunehmen. Das kann die zunehmende Zentralität der staatlichen Akteure nach sich ziehen, weil nur sie international verbindliche Normen und Regeln für die Erbringung humanitärer Hilfe setzen und durchsetzen können. Dennoch besteht ein Teil des Problems nicht etwa in einem Mangel an Normen und Regeln, sondern vielmehr darin, daß die Konfliktparteien die bestehenden Regeln des humanitären Völkerrechts, der Menschenrechtskonvention oder der Genozidkonvention nicht einhalten, während gleichzeitig Drittstaaten nur bedingt bereit zu sein scheinen, die Einhaltung dieser Normen und Regeln zu erzwingen. Das liegt daran, daß für die Staaten, im Gegensatz zu den nichtstaatlichen Hilfsorganisationen, humanitäre Hilfe kein Selbstzweck ist. Ihr Handeln wird von politisch-strategischen Überlegungen bestimmt. Das zeigt etwa die - wenn auch leicht kryptische - Formulierung, die im fünften Bericht der Bundesregierung über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland steht: humanitäre Hilfe hat erhebliche außenpolitische Bedeutung,

12) Eine Ausnahme, wie aus dem Handbuch des nationalen Komitees der IDNDR hervorgeht, ist die Katastrophenpsychologie (Deutsches IDNDR Komitee, 1995), s. a. Eberwein (1995).

13) Bei Erdbeben etwa lassen sich die Schäden erheblich reduzieren, wenn u. a. gefährdete Gebiete nicht für den Wohnungsbau freigegeben werden oder wenn entsprechende bauliche Präventivmaßnahmen getroffen werden, siehe hierzu u. a. DFG, 1993:21-39.

14) Das neueste Beispiel erleben wir zur Zeit in Zaire an der Grenze zu Ruanda.

weil sie Teil der freundschaftlichen Beziehungen zu anderen Völkern ist (BT Drucksache 12/7737:3). Aus der Sicht der Europäischen Union dagegen wird diese Betonung der politischen Dimension in der Forderung sichtbar, daß ihr humanitäres Engagement der politischen Sichtbarkeit bedürfe (Commission, 1995, Kap. 5.1).

Das Feld der humanitären Hilfe, unterteilt in Geber und Empfänger, spiegelt die fundamentalen Asymmetrien wider, die das internationale System insgesamt kennzeichnen.¹⁵⁾ Gleichzeitig sind die staatlichen wie nichtstaatlichen Akteure konstitutiver Bestandteil dieses Handlungsfeldes. Eine Axiomatisierung, wie sie der strukturelle Realismus etwa mit seinem Konzept des *rational unitary actor* vornimmt (vgl. etwa Waltz, 1979)¹⁶⁾, ist deswegen wenig hilfreich. Ebenso problematisch sind die vereinfachenden Annahmen des Neo-Institutionalismus (vgl. etwa Keohane, 1989), der primär die Staaten und die Bedingungen der Kooperation zwischen ihnen zum Gegenstand der Analyse macht. Aus diesem Grunde gehen wir für die theoretische Einordnung des Politikfeldes humanitäre Hilfe von einigen zentralen Merkmalen aus, die für Policy-Netzwerke konstitutiv erscheinen. Im Mittelpunkt steht dabei die These der zunehmenden Zentralität staatlicher Akteure, die im Widerspruch sowohl zu den Beobachtungen und Analysen anderer Policy-Netzwerken zu stehen scheint als auch zur generellen These der Erosion der Souveränität der Staaten.

4 Theoretische Überlegungen

Das internationale humanitäre Hilfssystem kann als Policy-Netzwerk konzeptualisiert werden. Staatliche wie nichtstaatliche Akteure sind dafür konstitutiv, die bi- und multilateral tätig sind. Ein solcher Ansatz bietet sich schon deswegen an, weil auch und gerade in diesem Politikfeld die Annahme unhaltbar ist, es bestünde eine klare Trennung zwischen dem Staat, dem zugleich höchsten gesellschaftlichen Kontrollzentrum, und der Gesellschaft (Mayntz, 1993:40). Policy-Netzwerke interpretiert Mayntz (ibid:41) als Zeichen eines schwachen Staates und als Ausdruck der zunehmenden Fragmentierung und damit der Dezentralisierung von Macht. Diese Entwicklung ist für sie zugleich Ausdruck des Prozesses der gesellschaftlichen Modernisierung. Humanitäre Hilfe ist ein solches Netzwerk, dem nationale staatliche und private, transnationale und internationale Akteure zuzurechnen sind. Analog zur Eigenschaft europäischer Netzwerke (vgl. Héritier, 1993b:436) ist es durch Heterogenität und Mehrstufigkeit charakterisiert.

15) Den Konflikt zwischen Gebern und Empfängern hat Brauman mit der polemischen Frage angesprochen, wie sich etwa die USA verhalten würden, wenn Nichtregierungsorganisationen aus der Dritten Welt beginnen würden, sich in der Bronx in New York zu etablieren, um dort humanitäre Hilfe zu leisten.

16) Hierzu hat es in der neugegründeten Zeitschrift für Internationale Beziehungen 1995 eine heftige Debatte gegeben, ausgelöst von Hellmann (1994) und Zürn (1994).

Dennoch weist dieses Policy-Netzwerk eine ganze Reihe von Besonderheiten auf. Das betrifft zunächst die Zielsetzung selbst. Es geht um Hilfe in Not, um die Verwirklichung eines moralischen Anliegens. Diese Not kann durchaus auch als Korrelat der Modernisierung angesehen werden. Das Netzwerk selbst ist geographisch disjunkt: die das Netzwerk konstituierenden Akteure=Geber, sind überwiegend in den entwickelten Ländern zu finden, das eigentliche Tätigkeitsfeld=Empfänger liegt überwiegend in den weniger entwickelten Ländern. Der für dieses Netzwerk konstitutive Konflikt besteht zwischen Moral (Hilfe in der Not) und Politik (Legitimierung zur Erzwingung von Hilfe in Not). Wenn die These des Wandels in der humanitären Hilfe zutrifft, so müßte sie sich anhand des Strukturwandels dieses Netzwerkes belegen lassen und in den Bemühungen der beteiligten Akteure, den konstitutiven Konflikt neu zu regeln. Unserer Annahme zufolge werden die Staaten tendenziell in eine zentrale Rolle hineingedrängt oder drängen sich in eine solche Rolle hinein, weil die Veränderung der humanitären Katastrophen einen Normen- bzw. Normenerzwingungswandel im internationalen System nach sich ziehen kann, d. h. Einschränkung der Souveränität zugunsten der humanitären Einmischung.¹⁷⁾

Der Mayntz'schen Fragmentierungs- bzw. Dezentralisierungsthese für das Policy-Netzwerk entspricht im Bereich der internationalen Politik die von Czempiel formulierte allgemeine *Vergesellschaftungsthese*. Im Widerspruch dazu steht die von Salamé formulierte *Verstaatlichungsthese* des Humanitären. Sie postuliert, daß in diesem Netzwerk die Staaten selbst zunehmend die Rolle der zentralen Akteure übernehmen. Alternativ dazu kann drittens die *Komplementaritätsthese* aufgestellt werden, derzufolge dieses Netzwerk durch komplexe Interdependenz- und Abhängigkeitsbeziehungen zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren charakterisiert ist. Offen bleibt in diesem Zusammenhang, welche Auswirkungen sich dadurch für die internationale Ordnung ergeben. Diese drei alternativen Thesen werden im Zusammenhang mit der Souveränitätsproblematik zunächst aufgegriffen, um dann zu zeigen, daß der Wandel in diesem Politikfeld für die Komplementaritätsthese spricht.

Die Vergesellschaftungsthese geht von der Demokratisierung der Gesellschaften und damit der zunehmenden Öffnung nach außen aus. Im Anschluß an die Konstituierung der modernen Staatenwelt, die üblicherweise mit dem Westfälischen Frieden datiert wird (vgl. Krasner, 1996), hat sich nach und nach die (demokratisch verfaßte) Gesellschaftswelt herausgebildet. Diese zeichnet sich durch die zunehmende Teilhabe nichtstaatlicher Akteure an der - wie es Czempiel (1994) abstrakt formuliert - Wertallokation in den Bereichen Herrschaft, Wohlfahrt und Sicherheit, speziell durch die Emanzipation

17) Wir sprechen bewußt von Einmischung an dieser Stelle und nicht von Intervention. Letztere stellt einen Sonderfall dar. Humanitäre Einmischung dagegen kann viele Formen annehmen, die aber die Souveränität zeitlich begrenzt einschränkt, weil die betroffene Gesellschaft während dieses Zeitraums partiell "fremdbestimmt" ist.

der Gesellschaft vom Staat im Hinblick auf grenzüberschreitende Aktivitäten aus. Diese Entwicklung ist die Folge der zunehmenden internationalen Verflechtung und gegenseitigen Abhängigkeit, aber auch der zunehmenden individuellen Kompetenz der Mitglieder der Gesellschaft. Daraus wird die Erosion der Souveränität abgeleitet: die staatszentrierte internationale Politik verliert zunehmend an Bedeutung.

Die Verstaatlichungsthese impliziert, daß souveräne Staaten nicht nur über die Fähigkeit verfügen, die institutionellen Bedingungen zu schaffen, die es nichtstaatlichen Akteuren ermöglichen, grenzüberschreitend tätig zu sein, sondern auch, daß eine Umkehrung dieses Emanzipationsprozesses nichtstaatlicher Akteure möglich ist. Was innerstaatlich schon lange der Fall ist, ist auch international denkbar, nämlich die Erweiterung und Vertiefung staatlicher Herrschaft auch im grenzüberschreitenden Bereich. Seit dem Ende des Kalten Krieges scheint genau diese Entwicklung im Bereich der humanitären Hilfe eingetreten zu sein, die Salamé (1996:127) wie folgt beschrieben hat:

"l'Humanitaire a été nationalisé, étatisé et surtout militarisé, poussant certains à dénoncer la naissance d'un complexe militaro-humanitaire".

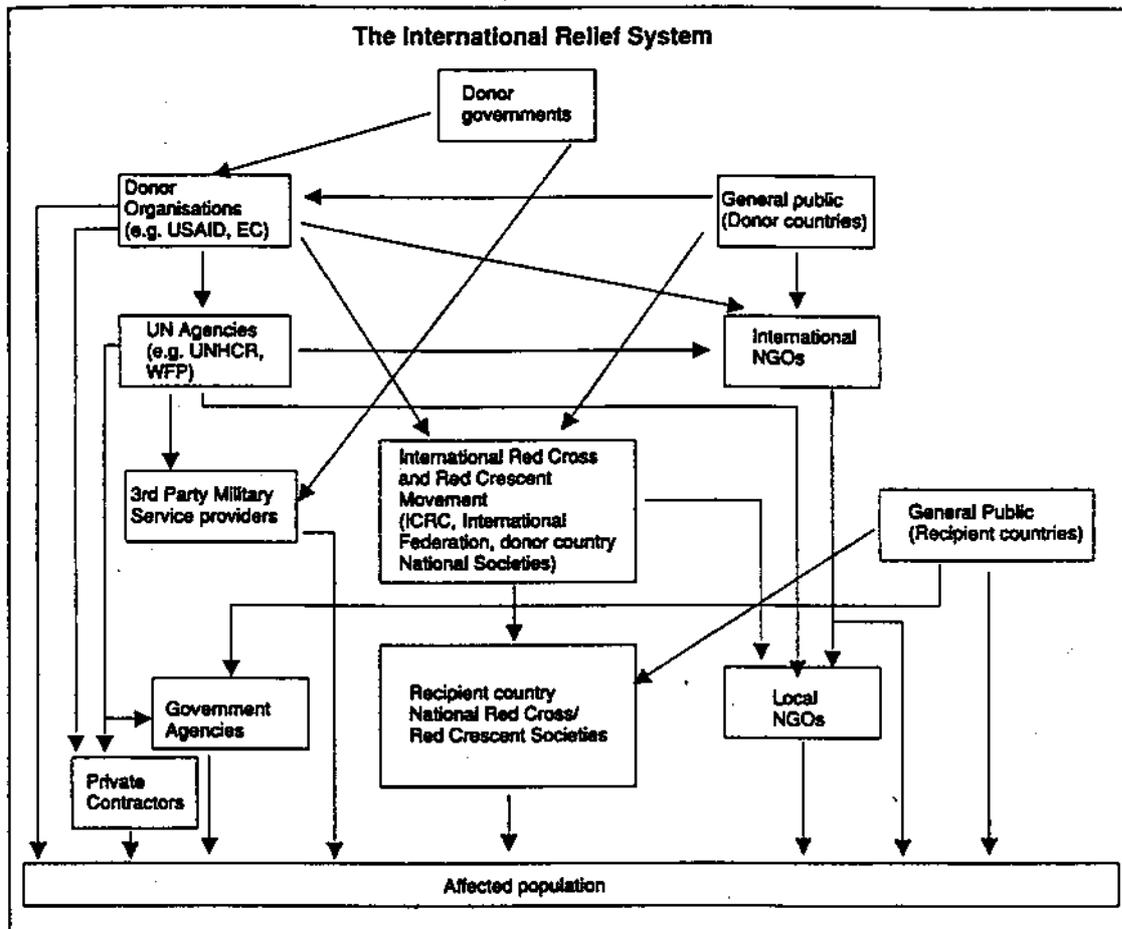
Logischerweise schränkt diese Schlußfolgerung die generelle Annahme der Erosion staatlicher Souveränität ein.

Der Komplementaritätsthese liegt die Annahme zugrunde, daß das komplexe Policy-Netzwerk der humanitären Hilfe aus einer Vielzahl von Akteuren, die auf mehreren Ebenen (national, international) tätig sind, besteht. Während die Staaten auf die privaten Träger angewiesen sind, die einen erheblichen Anteil der erforderlichen Ressourcen selbst aufbringen,¹⁸⁾ sind sie ihrerseits von den staatlichen Akteuren abhängig für die Durchführung der Hilfe. Die entscheidende Frage ist, ob bzw. in welchem Ausmaße einzelne Akteure dieses Netzwerk dominieren. Ohne bereits den Forschungsergebnissen vorweggreifen zu können, spricht vieles dafür, daß die einzelnen Staaten bzw. die Staatengemeinschaft in eine zunehmend zentrale Rolle hineingeraten, wenn es um die Durchführung der Hilfe selbst geht. Das gilt unter anderem für die Schaffung der Voraussetzungen für humanitäre Hilfe (Zugangserzwingung), für die Leistung humanitärer Hilfe selbst (Logistik etc.) und für den Schutz der humanitären Helfer (vgl. Minnear/Guillot, 1996:14). Einen Einblick in die komplexe Struktur dieses Policy-Netzwerkes gibt das im World Disasters Report (1996:59) veröffentlichte und in Abbil-

18) 1995 wurden Milliardenbeträge von privaten, staatlichen und internationalen Organisationen bereitgestellt, um die schlimmsten Folgen von Katastrophen zu lindern. Auch wenn es keine vollständige Übersicht gibt, summieren sich die regulären Aufwendungen alleine von ECHO auf 494 Millionen ECU (1995), im regulären Etat der UNO sind es 2,58 Milliarden Dollar, während laut DZI (1995) das private Spendenaufkommen in Deutschland 1994 bei rund 4 Milliarden DM lag, ein Betrag, der über die Jahre hinweg weitgehend konstant geblieben ist.

düng 4 widergegebene Strukturschema wider. Allerdings "unterschlägt" es das gesamte bilaterale (d. h. nationale) Teilsystem ebenso wie die EU, gibt also bestenfalls nur einen Ausschnitt des Gesamtsystems wider.

Abbildung 4: Das internationale System humanitärer Hilfe



World Disasters Report 1996:59

Die Plausibilität der Komplementaritätsthese kann mit der Kritik Thomsons (1995) an der These der Erosion der Souveränität belegt werden. Die Diagnose leidet ihrer Ansicht nach daran, daß zunehmende Interdependenz mit Kontrollverlust gleichgesetzt wird. Zunehmende Interdependenz ist aber nur möglich, "if states provide the institutional framework" (Thomson, 1995:215). Die Folgen der grenzüberschreitenden Aktivitäten nichtstaatlicher Akteure können durchaus als Kontrollverlust interpretiert werden. Doch dieser Kontrollverlust ist freiwillig, zum Teil ist er sogar gewollt (freier Welthandel). Konsequenterweise unterscheidet sie zwischen Kontrolle und Herrschaft (authority, Thomson, 1995:222). Herrschaft ist für sie das zentrale Merkmal der Souveränität,

nämlich die Fähigkeit, den Bereich des Politischen zu definieren, den der Staat auf Grund seines Gewaltmonopols beansprucht: "the claim to the exclusive right *to make rules* and the capability of *enforcing that claim*" (ibid.:223, unsere Hervorhebung).

Mit dieser Unterscheidung wird die materiellen Dimension der Souveränität angesprochen (Hasenclever et al., 1996:2), die empirisch erfaßbar ist im Gegensatz zur institutionellen Dimension der Souveränität. Erstere berücksichtigt die Ungleichheit im internationalen System, letztere betrachtet Souveränität als normatives Ordnungsprinzip des internationalen Staatensystems. Was die materielle Dimension der Souveränität, die Ungleichheit der Staaten, betrifft, so ist im Anschluß an den Zweiten Weltkrieg die Asymmetrie im internationalen System institutionell mit den Artikeln 2.1, 2.4 und 2.7 der UNO-Charta zementiert worden.¹⁹⁾ Damit wurde faktisch das Zweiklassensystem materieller Souveränität festgeschrieben. Es besteht darin, daß die Souveränität eines Teils des Staatensystems nach wie vor auf dem klassischen Reziprozitäts- und Konkurrenzprinzip (positive Souveränität) beruhte und damit an der traditionellen völkerrechtlichen Vorstellung anknüpfte, daß ein Staat erst dann anerkannt wird, wenn er bewiesen hat, innerhalb seines Territoriums über das Gewaltmonopol zu verfügen und fähig zu sein, sich im internationalen System zu behaupten. Die Souveränität des anderen Teils des Staatensystems dagegen baute auf dem sogenannten Hilfs- und Unterstützungsprinzip (Jahn, 1993:580) auf, garantiert durch die UN-Charta. Dieses Prinzip entspricht dem, was als negative Souveränität bezeichnet wird, die Garantie der Souveränität eines Staates durch die Staatengemeinschaft selbst (Jackson, 1990).

Logisch im Widerspruch zur Norm der Nichteinmischung beinhalten Hilfs- und Unterstützungsprinzip genau das Gegenteil: nämlich den Anspruch auf dauerhafte Einmischung in die inneren Angelegenheiten, etwa in Form der Entwicklungshilfe.²⁰⁾ Der Konflikt zwischen Moral (Hilfe) und Politik (Zwang zur Hilfe) aktualisiert sich an dieser Ungleichheit. Während überwiegend die Geber-Staaten auf der Basis ihrer Macht und ihres Wohlstandes, d. h. ihrer positiv fundierten Souveränität, zur humanitären Einmischung in der Lage sind, sind die Empfänger in den Staaten angesiedelt, die nicht in der Lage sind, ihre Souveränität alleine (nach innen wie nach außen) aufrechtzuerhalten. Sie sind zugleich die potentiellen humanitären Einmischungsobjekte. Dieser Konflikt äußert sich auch im Bezug auf die institutionelle Definition von Souveränität, aus der die Legitimierung für die Einmischung abgeleitet werden kann. Ausgehend von der Unterscheidung in *State sovereignty* und *national sovereignty* (Barkin und Cronin, 1994:108),

- 19) Daran waren die beiden Supermächte gleichermaßen interessiert. Dem widerspricht die Tatsache nicht, daß die Systemkonkurrenz über Stellvertreterkriege fortgesetzt wurde. Sezessionsbewegungen, die territoriale Veränderungen wie im Falle Biafras nach sich hätten ziehen können, fanden keine politische Unterstützung.
- 20) Weitere Beispiele finden sich bei Krasner (1996:124 ff). Diese Tatsache hat Czempiel (1994a, 1994) positiv gewendet, in dem er im Interesse der globalen Demokratisierung Intervention zur Forderung erhob (zur Kritik Link, 1984:21 ff.).

ergeben sich unterschiedliche Träger der Souveränität. Im Falle der *State sovereignty* ist es der Herrscher selbst, im Falle demokratischer Herrschaftsverhältnisse dagegen ist es das Volk, und das heißt das Individuum, daher der Begriff *national sovereignty*.²¹⁾ Verletzt ein Staat systematisch die individuellen und politischen Rechte der Individuen, liegt ein Verstoß gegen die (Volks-) Souveränität vor. Hat in diesem Falle die internationale Staatengemeinschaft das Recht, wenn nicht sogar die Pflicht, gegen diese Menschenrechtsverstöße zu intervenieren (so etwa Reisman, 1990:869)?

Diese völkerrechtliche (vgl. Kimminich, 1995) aber auch philosophisch abstrakte Problematik hat im Verlaufe der vergangenen Jahre politisch konkrete Gestalt angenommen und damit den Zweiklassencharakter souveräner Staaten ins Blickfeld gerückt. Insbesondere die Geber-Staaten pochen deklaratorisch seit dem Ende des Ost-West-Konflikts auf Menschenrechte und Demokratie als universell gültige Nonnen, die im Staatensystem nach und nach durchgesetzt werden müßten. Diese Normen kollidieren mit der Norm der Nichteinmischung, die aus dem Konzept der *State sovereignty* abgeleitet ist. In einer Reihe von menschlich verursachten Katastrophen kam es bereits zu dieser Normenkollision (Somalia, Irak, Bosnien, Ruanda, Haiti). Humanitäre Interventionen wurden politisch erwogen und auf der Grundlage von Beschlüssen des UNO-Sicherheitsrates durchgeführt.²²⁾ Ging es früher um das unbestrittene Recht von Staaten, seine Bürger in Drittstaaten zu schützen (vgl. Blumenwitz, 1994), geht es folglich heute sowohl um die Sicherung des Weltfriedens als auch um den Schutz von Menschenrechten Dritter. Beide können durchaus miteinander verknüpft sein. Dabei reicht die Palette der Möglichkeiten von Sanktionen über peace-keeping Operationen bis hin zum peace enforcement (vgl. Dacyl, 1996:144), wie es die *Agenda for Peace*, die Boutros-Ghali (1992) im Auftrage des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen verfaßt hat, vorsieht.

Selbstverständlich wird ein Staat, ist er dazu fähig, militärisch in einem anderen intervenieren, wenn er es für angezeigt hält, sei diese Intervention humanitär begründet oder nicht. Selbstverständlich wird sich der einzelne Staat von Opportunitätserwägungen bei dieser Entscheidung leiten lassen. Und selbstverständlich mißachten Staaten immer wieder das Souveränitätsprinzip, indem sie andere angreifen (vgl. etwa Tilemma, 1994). Dennoch ist festzuhalten, daß der "still powerful respect for sovereignty in international politics" (Posen, 1996:109; s. a. Gading, 1995) dadurch zum Ausdruck kommt, daß die in den vergangenen Jahren erfolgten multilateralen humanitären Interventionen immer

21) Daraus ergibt sich das Selbstbestimmungsrecht der Völker, das in den Friedensverträgen im Anschluß an den Ersten Weltkrieg - wenn auch nicht konsequent - durchgesetzt wurde (Holsti, 1991, Kap. 8).

22) Unschuldige Bürgerkriegsopfer zu versorgen ohne die Frage zu stellen, wie die noch unversehrten Menschen geschützt werden können, ist fast unmöglich. Brauman hat mit aller Deutlichkeit auf die zum Teil perverse Situation hingewiesen, in die humanitäre Helfer geraten können, sei es, daß sie zur ethnischen Säuberung beitragen wie im Falle der Katastrophe in Äthiopien 1984-85, sei es, daß sie die "Henker" mitversorgen, wie im Falle der bosnischen Serben (Hermet, 1995:125).

durch Beschlüsse des Sicherheitsrates der UNO legitimiert und trotz der Berufung auf Menschenrechtsverstöße primär mit der Gefährdung des Weltfriedens begründet wurden (vgl. Mills, 1996; s. a. Greenwood, 1992:105).²³⁾ Dennoch hat der Sicherheitsrat (im Falle Somalias und Haitis, wie früher schon im Falle Namibias) in einigen Beschlüssen die Möglichkeit wahrgenommen "of dissociating all or parts of the population from an effective government" (Griffiths et al., 1995:59).

Somit zeichnet sich eine Tendenz zur Relativierung der Souveränitätsnorm im Zusammenhang mit dem Anliegen, humanitäre Hilfe leisten zu wollen und gegebenenfalls zu erzwingen, ab (Gading, 1996:231). Diese Entwicklung ist für die Theorie internationaler Politik von zentraler Bedeutung, weil sie auf das Problem der Eigendynamik von Normen für den Wandel des internationalen Systems hinweist. Üblicherweise wird internationale Politik und der Wandel im internationalen System machtpolitisch oder militaristisch begründet. Ray (1989) hat vor einigen Jahren mit seiner Studie über die Antisklaverei-Bewegung gezeigt, wie bedeutsam entgegen den neorealistischen Annahmen auch Normen für den Wandel in der internationalen Politik sein können. Die damalige britische Regierung hat sich an die Spitze dieser Bewegung gestellt, die von der englischen Gesellschaft ausging, ohne daß machtpolitische Motive nachweisbar gewesen wären.

Die bisherigen Überlegungen zeigen, daß sich ein normativ-institutioneller Wandel abzeichnet, der eng mit der Struktur des humanitären Policy-Netzwerkes und der Asymmetrie zwischen Gebern und Empfängern humanitärer Hilfe verknüpft ist. Dieser Prozeß hat zugleich zur Veränderung der Rolle staatlicher Akteure in diesem Policy-Netzwerk geführt. Mehrere Gründe scheinen dafür maßgeblich zu sein. Auf der politischen Ebene sind mit der Überwindung der bipolaren Konfrontation zunächst die Erwartungen oder Hoffnungen enorm gestiegen, in internationalem Maßstab aktive Friedenspolitik betreiben zu können. Konzeptionelle Grundlage dafür war die *Agenda for Peace*, deren Philosophie von der pazifizierenden Wirkung von Demokratisierung und Wahrung der Menschenrechte ausging. Eine solche Entwicklung war möglich geworden, nachdem die Blockade im Sicherheitsrat überwunden schien. Mit dem Anstieg sogenannter *complex emergencies* wie in Somalia, im ehemaligen Jugoslawien oder in Ruanda wurde deutlich, daß die privaten Hilfsorganisationen überfordert sind, derartige Katastrophen alleine zu bewältigen. Im Zusammenhang mit dem medial selektiv ausgeübten Handlungsdruck wird erkennbar, daß damit die Staaten zur Ausübung ihrer Kontrollfähigkeit gezwungen werden können und zwar gerade wegen des humanitären (d. h. unpolitischen) Anliegens. Auch wenn humanitäre Hilfe kein zentrales politisches Handlungsfeld im internationalen System ist - sie steht nicht im Mittelpunkt staatlicher

23) Wie diese Beschlüsse dann interpretiert wurden, ist eine andere Sache. So ist umstritten, ob die Einrichtung von no-fly-zones über dem nördlichen Irak auch tatsächlich durch die entsprechende Resolution abgedeckt war.

Macht- und Interessenspolitik - gerät sie zunehmend in ihr Gravitationsfeld. Damit spricht einiges dafür, daß die Staaten, entgegen der These der Souveränitätserosion und des Handlungsverlustes, in diesem speziellen Politikfeld zunehmend in eine zentrale Rolle geraten, die nicht unbedingt intendiert war und ist, die aber unvermeidlich zu sein scheint.

Es wäre verkürzt, diesen Prozeß des Wandels auf den griffigen wie irreführenden Nenner der Militarisierung der Außenpolitik zu bringen, der mit Schlagworten wie *Neuer Interventionismus* gebrandmarkt wurde (vgl. Borkenhagen, 1996; Harriss, 1995; Kühne, 1993; Matthies, 1994; Zenk, 1994), auch wenn einige Indizien dafür sprechen, daß das Militär (siehe hierzu Wettig, 1994; Hermet, 1993) nach dem Funktionsverlust in Europa im humanitären Bereich ein willkommenes neues Tätigkeitsfeld sieht. Es sieht eher danach aus, als ob die Neigung der dazu fähigen Staaten, sich in dieser Form zu engagieren, vergleichsweise gering und nach den Erfahrungen in Somalia sogar zurückgegangen ist. Das zeigt etwa der Rückzug Frankreichs aus Ruanda: erst danach begannen die -absehbaren - umfangreichen Massaker an den Tutsi. Das zeigt die Zurückhaltung, militärisch-präventiv in Burundi oder in Zaire einzugreifen. Zugleich zeigt sich aber unabhängig von der humanitären Dimension, daß das Instrument der Intervention zunehmend als ordnungspolitisches Instrument zur Wahrung bzw. Wiederherstellung von Stabilität im internationalen System in Betracht gezogen wird.

Fassen wir die bisherigen Diskussion in einigen Schlußfolgerungen zusammen:

1. Humanitäre Hilfe ist im spannungsgeladenen Zweiklassensystem souveräner Staaten angesiedelt. Nimmt die Zahl humanitärer Katastrophen zu, was der Fall zu sein scheint, dann stellt sich zunehmend die Frage der Komplementarität von Notlage (Moral) und Zwang zur Einmischung (Politik).
2. Im Gegensatz zur These der vergesellschafteten Außenpolitik, die einen generellen Bedeutungsverlust des Staates postuliert, impliziert die - sektoral spezifische - Komplementaritätsthese einerseits die partielle Rückgewinnung staatlicher Regelungs- und Kontrollfähigkeit im humanitären Bereich, die andererseits aus der zunehmenden Komplexität humanitärer Katastrophen resultiert.
3. Die damit wachsende Bedeutung des Staates in diesem Policy-Netzwerk, d. h. seine zunehmende Aktivität, wirkt sich personell, finanziell und organisatorisch auf nationaler und internationaler Ebene im Sinne eines Autonomieverlustes der nichtstaatlichen Akteure aus.
4. Notwendige Bedingung dieses Wandels im Policy-Netzwerk der humanitären Hilfe sind die Veränderungen in Art und Umfang der humanitären Katastrophen selbst. Hinreichende Bedingung ist die politische Relevanz huma-

nitärer Katastrophen, der einen Wandel der Ordnungsstruktur des internationalen Systems nach sich ziehen kann (Nichteinmischung vs. Menschenrechte).

5 Vorläufige Ergebnisse

In diesem Abschnitt werden die bisherigen Arbeitsergebnisse zu den institutionellen Rahmenbedingungen humanitärer Hilfe und deren Wandel im Überblick dargestellt. Aus systematischen Gründen wäre die Berücksichtigung der Bundesrepublik Deutschland unbefriedigend. Die deutschen Akteure sind nicht nur bilateral tätig, sondern gleichzeitig im multilateralen Netzwerk eingebunden. Diese multilaterale Dimension, die die bilaterale ergänzt, muß deswegen berücksichtigt werden, insbesondere EU und UNO, auch wenn an dieser Stelle die spezifische Verknüpfung beider Handlungsebenen noch nicht erfaßt wird.

5.1 Deutschland

Humanitäre Hilfe, wie die inzwischen insgesamt fünf vorliegenden Berichte der Bundesregierung zeigen,²⁴⁾ ist keineswegs ein neues Handlungsfeld der Bundesregierung, deren Konzipierung und Durchführung seit November 1978 beim Auswärtigen Amt (DS 9/2364:5) liegt. Konzeptionelle Konstante humanitärer Hilfe ist die Betonung der sofortigen oder zumindest kurzfristigen Beseitigung der Folgen einer aktuellen Notlage. Diese vergleichsweise enge Eingrenzung ist im letzten vorliegenden Bericht insofern erweitert worden als eine Zweiteilung erfolgte, in humanitäre Soforthilfe einerseits, in Flüchtlingshilfe im Sinne von Überlebenshilfe andererseits. Zugleich werden in diesem Bericht erstmals explizit die neuen Ursachen angesprochen, die humanitäre Hilfe erfordern: Kriege, Gewaltherrschaft und Katastrophen. Damit wird zugleich die politische Dimension thematisiert und mit der Notwendigkeit der Prävention verknüpft. Diese war zwar bereits im 4. Bericht erwähnt worden, allerdings eher eingegrenzt im Sinne vorbeugender Katastrophenhilfe, wie sie im Rahmen der von der UNO ins Leben gerufenen International Decade for Natural Disaster Reduction (IDNDR) angestrebt wird.

Stellt also die offizielle Beschreibung humanitärer Hilfe auf die Kurzfristigkeit in dem (vermuteten) Bemühen der Abgrenzung etwa zum Entwicklungsministerium ab, findet sich diese enge konzeptionelle Eingrenzung bei den privaten Trägern nicht. Diese können in zwei Gruppen unterteilt werden, zum einen in die eigentlichen privaten Hilfsorganisationen wie ADRA (Adventist Development and Relief Agency), GARE Deutschland e. V., das Deutsche Rote Kreuz, der Caritas Verband oder das Diakonische Werk, zum anderen in Organisationen wie das Technische Hilfswerk THW und die GTZ. Er-

24) Der Bericht über Humanitäre Hilfe für die Jahre 1965-1977 (DS 8/2155), 1978-1981 (DS 9/2364), 1982-1985 (DS 10/6564), 1986-1989 (DS 11/7508), und 1990-1993 (DS 12/7737). Im folgenden werden nur ganz knapp die allerwichtigsten Punkte angesprochen, die den Wandel erkennen lassen.

stere ist eine nachgeordnete Behörde, letztere für die Durchführung der deutschen Entwicklungshilfe zuständig. Ungeachtet der spezifischen religiösen oder moralischen Grundsätze geht die erstgenannte Gruppe von Trägerorganisationen konzeptionell von der Notwendigkeit der Verknüpfung der Katastrophenhilfe mit der Hilfe zur Selbsthilfe (GARE), bzw. der Entwicklungs- mit der Soforthilfe (ADRA, DRK, Diakonisches Werk, Deutscher Caritasverband) aus. Lediglich Ärzte ohne Grenzen ist alleine auf die medizinische Versorgung bei Katastrophen spezialisiert.

In Folge der öffentlichen Anhörung vor dem Unterausschuß Menschenrechte und Humanitäre Hilfe des Auswärtigen Ausschusses am 16. März 1992 zur "Organisation und Koordination der humanitären Hilfe" (Protokoll Nr. 14, 1992) entstand im Auswärtigen Amt zunächst der Gesprächskreis Humanitäre Hilfe. Ihm gehörten neben den betroffenen Ressorts die Vertreter der wichtigsten Hilfsorganisationen an. Federführend im Auswärtigen Amt war der Arbeitsstab Humanitäre Hilfe (ASHH), der aus dem Referat 301 hervorging. Der Verbindung zur Menschenrechtsdimension wurde dadurch Rechnung getragen, daß parallel dazu der Arbeitsstab Menschenrechte (ASMR) geschaffen wurde. Beide sind in der Unterabteilung Menschenrechte und humanitäre Hilfe der Abteilung Vereinte Nationen, Menschenrechte und humanitäre Hilfe des Auswärtigen Amtes angesiedelt. Mit der Schaffung des Amtes des Beauftragten der Bundesregierung für Humanitäre Hilfe, (derzeit Staatsminister Schäfer), wollte die Bundesregierung die gestiegene Bedeutung, die sie humanitärer Hilfe und Menschenrechten zumißt, unterstreichen.

Am 25. Oktober 1994 wurde der Gesprächskreis in einen Koordinierungsausschuß Humanitäre Hilfe umgewandelt. Neben staatlichen Vertretern (Bundesministerien, Länder) und Nichtregierungsorganisationen gehören ihm ein Vertreter des deutschen IDNDR-Komitees als Beobachter und ein Katastrophenschutzexperte als Berater an. Inzwischen einigte man sich (AA, 1995a; s. a. 1995d) auf "Zwölf Grundregeln" für die Zusammenarbeit. Darin heißt es u. a. daß die am Gesprächskreis Beteiligten entsprechend ihren eigenen Richtlinien und Umsetzungsstrategien in eigener Verantwortung handeln (Grundregel 4). Ebenso wurden Kriterien für den Personaleinsatz in der humanitären Hilfe verabschiedet (AA, 1995b), die u. a. vorsehen, daß die deutschen Auslandsvertretungen die Hilfsorganisationen unterstützen und daß die Hilfsorganisationen ihr Personal für Einsätze entsprechend schulen müssen. Der Koordinierungsausschuß trifft sich regelmäßig alle sechs Monate. Bei akuten Krisen kann er einen Stab bilden (8-10 Mitglieder), der deutsche Hilfsmaßnahmen vorbereitet und deren Durchführung überwacht. Ein entsprechender *Aktionsplan* liegt vor (AA, 1995c). Gleichzeitig können Verbindungsbüros (seit 1991 etwa in Zagreb, zeitweise im Norden Iraks und in Nordost-Somalia) oder Koordinierungsstellen (1994 in Goma/Zaire) mit Vertretern des AA und der Nichtregierungsorganisationen eingerichtet werden. Aus den bislang vorliegenden Unterlagen geht nicht hervor, in welchem Maße innerhalb der einzelnen Hilfsorganisationen entsprechende institutionelle Veränderungen erfolgt sind. Organisatorisch gehören die Schwerpunkte

Menschenrechte und humanitäre Hilfe der gleichen Unterabteilung an, sind aber formal getrennt. Die Beziehung zwischen Menschenrechten und humanitärer Hilfe ist, wie die Diskussion bei der Anhörung im Unterausschuß für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe zeigte, politisch brisant. Es ist kein Zufall, daß in dem Forum Menschenrechte in Bonn, das sich 1994 anläßlich der Wiener Menschenrechtskonferenz konstituierte, auch Nichtregierungsorganisationen vertreten sind, die zugleich dem Koordinierungsausschuß angehören (Forum Menschenrechte, 1995).

Betrachtet man die finanzielle Seite, d. h. die effektiven Leistungen, die erbracht werden, so fällt zunächst auf, daß sich die staatlichen Leistungen im vergleichsweise engen Rahmen halten. Das Auswärtige Amt verfügt mit dem Haushaltstitel 686 12 (Kapitel 0502) über einen Etat von nicht ganz 100 Millionen DM. Hinzu kommen zusätzliche Beträge, die direkt an die UNO bzw. ihre Sonderorganisationen wie UNHCR überwiesen werden oder an Sonderfonds des Department of Humanitarian Affairs (DHA). Auffallend ist darüber hinaus, daß im Gegensatz zu anderen Mitgliedsstaaten die Bundesregierung, im Gegensatz zu anderen Staaten der EU (vornehmlich Frankreich, England und Belgien), bislang keine Mittel von ECHO für humanitäre Zwecke bekommen hat. In einer kürzlich veröffentlichten Stellungnahme weist das Auswärtige Amt selbst darauf hin, daß die Zusammenarbeit mit ECHO verbesserungsbedürftig ist. Der Umfang der Leistungen der privaten Träger dagegen liegt wesentlich höher. Sie bemühen sich in zunehmendem Maße um Mittel von ECHO,²⁵⁾ finanzieren sich aber hauptsächlich durch Spenden. Diese belaufen sich jährlich auf etwa vier Milliarden DM. Damit wird zugleich das Leitprinzip der humanitären Hilfe in Deutschland erkennbar, das auf dem Subsidiaritätsprinzip beruht.

Festgehalten werden kann also, daß erstens konzeptionelle Veränderungen in Gang gekommen sind, Folge von Art und Umfang der Katastrophen. Bislang handelt es sich aber weitgehend um prozedural-institutionelle Veränderungen, weniger um inhaltliche.²⁶⁾ Zweitens, die staatliche humanitäre Hilfspolitik Deutschlands zeichnet sich dadurch aus, daß sie stärker bilateral als multilateral angelegt ist und Bemühungen des Staates bzw. des Auswärtigen Amtes erkennbar sind, sich stärker um die Koordinierung der Aktivitäten der verschiedenen Akteure zu bemühen (vgl. Neudeck, 1996). Aufgrund der vergleichsweise begrenzten Mittel für humanitäre Zwecke ist drittens, so die Vermutung, die Einflußmöglichkeit des Staates als Koordinator begrenzt. Er kann allerdings, viertens, selektiv durch adhoc-Hilfen Prioritäten setzen, In welchem Maße, fünf-

25) Diese Mittel sind immer projektgebunden. Waren es 1991 6,3 Millionen ECU, stieg diese Summe 1995 auf 32,8 Millionen an (Humanitäre Hilfe, Jahresbericht 1995).

26) So liegen keine Angaben vor, inwieweit humanitäre Hilfe in das Kontinuum emergency-development eingeordnet werden müßte. Das belegt auch die Übersicht von ECHO, die hierzu eine Befragung unter den Mitgliedsstaaten durchgeführt hat. Siehe hierzu insbesondere den Anhang von COM(96) 153 final

tens, durch den institutionellen Wandel und die Initiative des Auswärtigen Amtes auch die Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen den nichtstaatlichen Organisationen gefördert worden sind bzw. gefördert werden, bleibt zu klären.

5.2 Die Europäische Union

Erst im Jahre 1992 hat sich die Europäische Kommission mit der Gründung von ECHO eine zentralisierte Institution geschaffen, über die sämtliche humanitären Hilfeleistungen der EU abgewickelt werden.²⁷⁾ Diese Behörde untersteht direkt der Kommissarin Emma Bonino (DG XVIII), nicht etwa der Generaldirektion VIII, zuständig für Entwicklung. Ihre Aufgabe besteht darin, humanitäre Hilfeleistungen außerhalb Europas zu finanzieren. Darunter fallen die allgemeine humanitäre Hilfe, Not- und Katastrophenhilfe (Überlebenshilfe), Flüchtlingshilfe, Hilfe für intern Vertriebene sowie die Katastrophenvorbeugung. Ergänzend wurde ECHO im Dezember 1994 auch die Zuständigkeit für die Nahrungsmittelhilfe übertragen.

Konzeptionell ist die EU bemüht, humanitäre Hilfe in einen breiteren Kontext einzuordnen. Wie aus dem kürzlich veröffentlichten Bericht *Linking Relief, Rehabilitation and Development (LRRD)* hervorgeht (COM(96) 153 final), den die Kommission dem Rat und dem Europäischen Parlament vorgelegt hat, soll damit die Grundlage für ein umfassendes Konzept geschaffen werden, das die kurzfristig orientierte humanitäre Hilfe mit den langfristigen Zielen der Entwicklung verbindet. Besonders bedeutsam ist der politische Ansatz, der gewählt wird, um sog. man-made emergencies gerecht zu werden. Dabei stellt der Bericht die Forderung auf, daß "The European Community within its competencies, should address the entire cycle of conflict and peace" (ibid., S. 18) und "the prevention of violent conflicts should be at the Centre" (ibid.). Aus der Übersicht im Anhang dieses Berichts geht zugleich hervor, daß in den meisten Ländern der EU keine oder erst Ansätze zu LRRD vorhanden sind.

Innerhalb weniger Jahre ist ECHO personell von ursprünglich zwei auf mehr als 500 Mitarbeiter aufgestockt worden. Ein ständiger Inter-Group-Service wurde eingerichtet, der als ständiges Diskussionsforum aller beteiligten Generaldirektorate dient (DG I, DG Ia, DG Ib, DG VIII). Darüber hinaus besteht inzwischen die Möglichkeit, spezielle Task Forces einzusetzen (was z. B. 1994 in Ruanda der Fall war). Mit der Schaffung von ECHO-Flight, das über neun in Afrika stationierten Flugzeugen verfügt, ist ECHO inzwischen in der Lage, unentgeltliche Hilfstransporte für NROs durchzuführen. Im Dezember 1995 hat die Kommission einen geänderten Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Humanitäre Hilfe vorgelegt (KOM(95) 721 endg.). Darin werden "die Tragweite der humanitären Aktion, die Modalitäten der Koordinierung und die Bedingungen der Zusammenarbeit zwischen der Gemeinschaft, den Mitgliedsstaaten, den in-

27) Dies stieß keineswegs auf allgemeine Zustimmung, wie etwa das Gutachten von Wiemann (1992) zeigt.

ternationalen Organisationen und den Nichtregierungsorganisationen festgelegt (ibid.: 1). Diese Bemühungen passen in die allgemeine sich abzeichnende Strategie von ECHO, sich konzeptionell zu profilieren und parallel dazu - nicht zuletzt dank der finanziellen Ausstattung - eine Führungsrolle zumindest im europäischen Rahmen zu sichern. Dazu gehört auch die Initiative von Frau Bonino, die im Dezember 1995 in Madrid einen Humanitäre Gipfel einberufen hat und an dem neben Vertretern der UNO (UNICEF, WFP, DHA, HCR), der Leiter von USAID sowie Repräsentanten ausgewählter Nichtregierungsorganisationen teilnahmen.²⁸⁾ Vorausgegangen war bereits im September ein EU-US AID High Level Meeting (Aide-Memoire, 1995), in dem Übereinkommen zu einer ganzen Reihe von weiteren Schritten und Maßnahmen getroffen wurden.

Aus dieser knappen Übersicht lassen sich einige Elemente bereits herausfiltern, die den Wandel der Bedeutung der EU bzw. von ECHO im Bereich humanitäre Hilfe verdeutlichen. Erstens kann die konzeptionelle Entwicklung zum Politikfeld humanitäre Hilfe innerhalb der EU als Anspruch interpretiert werden, in diesem Bereich eine Führungsrolle einzunehmen. Dies wird dadurch unterstrichen, daß zweitens eine solche Rolle durch die finanzielle Ausstattung von ECHO substantiell gestützt wird. Mit diesem finanziellen Gewicht ist ECHO, drittens, in der Lage, erheblichen Einfluß auf die Nichtregierungsorganisationen und ihre Tätigkeit auszuüben, soweit sie finanziell auf Hilfe angewiesen sind.²⁹⁾ Viertens bemüht sich ECHO neben der Erweiterung seiner politisch-administrativen Kapazitäten um eine Koordinierungsrolle im Bereich der international tätigen Institutionen, bilateral wie multilateral.

Das Problem, das sich in diesem Zusammenhang stellt, ist, inwieweit diese Aktivitäten gewissermaßen subsidiär zu denen der einzelnen Mitgliedsstaaten sind und somit auf einem Gemeinschaftskonsens beruhen. Oder, noch umfassender gefragt, entsteht hier ein Nukleus für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, oder aber kann ECHO deswegen seine Aktivität entfalten, weil die Mitgliedsstaaten diesem Bereich vergleichsweise geringe politische Bedeutung zumessen? Diese und weitere damit zusammenhängende Fragen, können erst durch eine detaillierte Analyse beantwortet werden.

28) In der *Madrid Declaration* (1995) wurde in zehn Punkten Übereinkunft erzielt, angefangen von der Bemühung um öffentliche und politische Unterstützung für humanitäre Hilfe (Punkt 1), über die Beziehungen zur UNO und ihren Institutionen (UNHCR, WFP, DHA - Punkte 3-5), gemeinsame Bewertungen (Punkt 6), Sicherheit in Flüchtlingslagern (Punkt 7) und Zusammenarbeit mit Militär (Punkt 8) bis hin zur Koordinierung operativer Tätigkeit (Punkt 9) und Austausch von Mitarbeitern (Punkt 10).

29) ECHO hat laut Jahresbericht 1995 inzwischen 170 Nichtregierungsorganisationen auf seine Grundregeln verpflichtet. Andere Institutionen wie etwa das Auswärtige Amt oder das Internationale Rote Kreuz haben auch solche *Codes of Conduct* entwickelt, auf die sich die Nichtregierungsorganisationen verpflichten.

5.3 Die Vereinten Nationen

Faktisch jede Sonderorganisation der UNO ist mittelbar in die humanitäre Hilfe eingebunden, manche wie WFP, UNHCR oder UNICEF sind direkt damit befaßt. Wenn im Rahmen der UNO das Department of Humanitarian Affairs in den Mittelpunkt gestellt wird, dann deswegen, weil diese Institution mit der Koordinierung der humanitären Hilfe beauftragt worden ist. Damit wird dem DHA zumindest formal eine zentrale Rolle eingeräumt. Mit der Schaffung des Department of Humanitarian Affairs im Dezember 1992 wurde der vorerst letzte Schritt zur Neuorganisation des Systems der humanitären Hilfe innerhalb der UNO vollzogen. Damit wurde der weitverbreiteten Unzufriedenheit an der ungenügenden Koordinierungskapazität von UNDRO Rechnung getragen. Diese Organisation wurde für die zunächst katastrophale Situation der Flüchtlinge im Norden Iraks und der Türkei verantwortlich gemacht.

Vor kurzem wurde der Japaner Akashi als dritter Undersecretary General innerhalb von vier Jahren zum Emergency Relief Coordinator ernannt. Das Department besteht aus dem New Yorker Büro, das im wesentlichen mit der Umsetzung humanitärer Themen in die Politik, mit der Beobachtung, d. h. dem sog. monitoring, und der Entwicklung eines Frühwarnsystems befaßt ist. Im Genfer Büro ist der operative Apparat des DHA angesiedelt, der zentral die operative Unterstützung aller Hilfsaktivitäten koordiniert, verantwortlich für alle Maßnahmen im Zusammenhang mit *Naturkatastrophen* ist und die Abteilungen für Schadensvorbeugungen beherbergt. Im Rahmen seiner Aufgaben, die humanitäre Hilfe des UN-Systems zu koordinieren, Ressourcen einzuwerben und bereitzustellen, die nationale Katastrophenprävention zu fördern sowie zum Auf- und Ausbau von Mechanismen internationaler humanitärer Hilfe beizutragen, wurde 1994 das Projekt 213/3, *The Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief*, kurz MCDA genannt, geschaffen.

Drei zentrale Koordinierungsmechanismen bestehen in New York:

1. das Inter-Agency Standing Committee (IASC), das als Diskussionsforum für alle relevanten humanitären Hilfsorganisationen dient. Zur Vermeidung der Duplizierung von humanitären Aktivitäten hat es eine gemeinsame zentrale Einheit geschaffen, die Military and Civil Defence Assets Unit (MCDU), die als zentrale Kommunikations- und Organisationsstelle zwischen interessierten Staaten, humanitären Hilfsorganisationen der UNO, sonstigen internationalen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen fungiert. Dessen Aufgabe ist zugleich die Entwicklung gemeinsamer politischer Ansätze und Strategien humanitärer Hilfe in komplexen Katastrophen und damit auftretenden Schwierigkeiten und neuen Entwicklungen.
2. Der Consolidated Appeals Process. Im Falle einer Inter-Agency Response bei akuten Notsituationen kann der Emergency Relief Coordinator nach Konsultation mit dem UNDP Resident Coordinator vor Ort einen solchen Consolidated appeal erlassen, mit dem die ersten unmittelbaren Bedürfnisse der Betroffenen befriedigt werden können.

3. Der Central Emergency Revolving Fund (CERF). Dieser Fonds umfaßt 50 Millionen US Dollar nebst Zinsen, aus dem den UN-Organisationen erste finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden, damit sie bereits im Frühstadium in Katastrophen eingreifen und Hilfeleistungen erbringen können.

Darüber hinaus sind zwischenzeitlich zusätzliche Koordinierungsmechanismen geschaffen. Dazu gehören u. a. das Central Register of Disaster Capacities und die United Nations Disaster and Assessment Coordination Teams (UNDAC), die aus DHA-Spezialisten und nationalen Katastrophenspezialisten zusammengesetzt sind.

Das UNO-System ist immer wieder wegen seiner Schwerfälligkeit kritisiert worden. Inwieweit mit der Schaffung des DHA die vermeintlichen³¹⁰ oder tatsächlichen Mängel im humanitären Bereich überwunden werden können, wird sich zeigen. Da das DHA nur wenige Jahre existiert und sich bislang durch eine hohe Fluktuation der Führungsposition auszeichnet, ist immer noch nicht ganz klar, welche Rolle es tatsächlich spielen soll. Taylor (1995:115) nennt zwei Alternativen, den "Strong, supranational, managerial approach, which seems to be excluded by the nature of the System" und "a role which may be described as that of *facilitator* (i. O. kursiv), when the coordinating mechanism assists other actors to harmonise their approaches and operations." Da die erste Alternative kaum realistisch ist, bleibt die zweite. Offen ist, in welcher Form sie DHA wahrnehmen wird. Offen ist auch, inwieweit die Mitgliedsstaaten einen derartigen Wandel unterstützen, denn dazu gehört auch die Aufgabe, Initiativen für die Weiterentwicklung der Normierung im Bereich humanitäre Hilfe und Menschenrechte innerhalb des UNO-Systems zu ergreifen. Einschränkungen des Souveränitätsprinzips sind im Laufe der vergangenen Jahre erfolgt, wie die Analyse von Griffiths et al. (1995) mit dem bezeichnenden Titel *Sovereignty and Suffering* belegt. Ob sich diese Entwicklung fortsetzt, dürfte auch davon abhängig sein, ob die Mitgliedsstaaten der UNO bzw. die Europäische Union und ECHO eine solche zentrale Koordinierungsrolle des DHA akzeptieren und unterstützen. In diesem Zusammenhang stellt sich allerdings ein zusätzliches Problem, auf das Taylor (1995: 134) hinweist: "there is a danger, as the NGOs become more powerful", daß einzelne nationale Nichtregierungsorganisationen gestärkt aus dem Gesamtprozeß institutionellen Wandels im humanitären Bereich hervorgehen. Eine derartige Entwicklung würde den diesem Projekt zugrunde liegenden Hypothesen widersprechen.

Im Falle des DHA zeigt sich somit erstens, daß verstärkte Vernetzungs- und Koordinierungsbemühungen in Gang gekommen sind. Zweitens ist derzeit nicht abschätzbar, inwieweit das DHA eine zentrale Koordinierungsrolle übernehmen kann. Drittens zeigt sich, daß zumindest einige nichtstaatlichen Akteure zumindest zurückhaltend sind, was

30) Vermeyntlich in dem Sinne, daß zum Teil die UNO ungerechtfertigterweise Verantwortung aufgebürdet und Versagen vorgeworfen wird, wie etwa im Falle Ruandas.

ihre Bereitschaft, sich stärker in dieses Netzwerk einbinden zu lassen, betrifft. Ebenso wenig ist, viertens, bei unserem Stand der Kenntnisse, abzuschätzen, welche Bedeutung einzelne Staaten im Rahmen dieses Systems haben und welche Rolle sie spielen.

6 Forschungsdesiderate: Problembereiche und Hypothesen

Die empirische Bestandsaufnahme wie die theoretischen Überlegungen lassen die Annahme plausibel erscheinen, daß ein Wandel des Policy-Netzwerks im Bereich der humanitären Hilfe in Gang gekommen ist. Abschließend sollen daraus die Konsequenzen für die systematische Forschung gezogen werden, die mit der Formulierung einiger Hypothesen abgeschlossen werden. Diese Überlegungen sind aber nichts mehr als Hinweise, wie die nähere Erforschung dieses Politikfeldes in Zukunft erfolgen muß.

Um den Wandel im Policy-Netzwerk der humanitären Hilfe erfassen zu können, müssen die Veränderungen in zwei Teilbereichen gleichzeitig erfaßt werden, zum einen der Wandel der Rahmenbedingungen humanitärer Hilfe, und zum anderen der Wandel des humanitären Hilffsystems selbst.

Im Rahmen des ersten Teilbereichs geht es zum einen darum, die Ursachen des Wandels selbst, d. h. die Entwicklung humanitärer Katastrophen einerseits zu identifizieren, zum anderen die Merkmale des sich daraus abzeichnenden Wandels der Ordnungsstruktur des internationalen Systems zu bestimmen und zu beschreiben. Im ersten Falle ist es also erforderlich, eine systematische Datenbasis zu erstellen, mit der die Entwicklung der Art und des Umfangs der Katastrophen, der Art und der Umfang der Hilfeleistungen der nationalen, transnationalen und internationalen Organisationen erfaßt wird. Im zweiten Falle geht es um die systematische Aufarbeitung des Zusammenhangs zwischen dem Recht zur Hilfe (Moral) und der Pflicht (Politik) zur Einmischung. Das bedeutet, daß die Diskussion zu Interventionsverbot und -gebot einerseits, Menschenrechtsverletzungen im Zusammenhang mit den humanitären Katastrophen der vergangenen Jahre andererseits verknüpft werden muß. Die Annahme ist, daß vor diesem Hintergrund die Problematik der humanitären Hilfe in den größeren theoretischen Zusammenhang von Stabilität und Wandel des internationalen Systems seit dem Ende des Kalten Krieges gestellt werden kann, um damit zugleich den Wandel der Ordnungsstruktur des internationalen Systems zu beschreiben und zu erklären.

Im Rahmen des zweiten Teilbereichs ist zum einen die vertiefte Analyse von Struktur und Wandel des deutschen, d. h. bilateralen Policy-Netzwerkes der humanitären Hilfe erforderlich. Dabei geht es sowohl um Darstellung und Analyse der verschiedenen humanitären Akteure in Deutschland unter Berücksichtigung ihrer Konzeption, Funktion, Organisation, Ressourcen (personell, finanziell) und Einbindung in das internationale humanitäre Hilffsystem. Dabei wird die Analyse eingegrenzt auf die am Koordinierungsausschuß humanitärer Hilfe des Auswärtigen Amtes beteiligten Akteure (siehe hierzu Anhang). Zu überprüfen wird allerdings sein, inwieweit in diesem Ausschuß nicht

vertretene Hilfsorganisationen in die Analyse mit einbezogen werden müssen. Als Selektionskriterium gilt dann, daß diese Organisationen über das Spendesiegel des DZI verfügen müssen. Zum anderen muß die Einbindung des bilateralen Systems in das internationale multilaterale System der humanitären Hilfe unter Berücksichtigung der Funktionsweise und des Strukturwandel des multilateralen Systems selbst erfaßt werden. Hierbei geht es um die Darstellung und Analyse des Strukturwandels des internationalen Hilfssystems unter besonderer Berücksichtigung von UNO/ DHA, ECHO, insbesondere im Hinblick auf konzeptionelle Grundlagen, Koordinations- und Kooperationsmechanismen, personelle und finanzielle Ausstattung sowie die Rolle der staatlichen Akteure insbesondere die Einbindung Deutschlands. Diese Teilziele sollen theoretisch mit der Bedeutung transnationaler Akteure bzw. der Nichtregierungsorganisationen verknüpft werden und der Rolle des Staates in diesem spezifischen Policy-Netzwerk. Hierbei sind zwei Anknüpfungspunkte vorhanden. Aus der Sicht von Policy-Netzwerken insgesamt stellt sich das Problem der generellen Bedeutung dessen, was Salomon und Anheier als *The emerging nonprofit sector* (Salomon/Anheier, 1996; s. a. Salomon/Anheier, 1994) bezeichnet haben. Im Rahmen der Diskussion im Bereich internationale Beziehungen ist die Bedeutung der nichtstaatlichen Akteure wiederentdeckt worden (vgl. Risse-Kappen, 1995a). Sie spielen gerade im humanitären Bereich eine ganz zentrale Rolle. Obwohl eine ganze Reihe von Einzelanalysen vorliegt, so etwa von Sikkink (1993) zur Menschenrechtsproblematik, besteht ein zentrales Desiderat in der Typologie derartiger Akteure. Legt man die von Risse-Kappen (1995b:308-10) entwickelte Klassifikation zugrunde, dann fallen die humanitären Hilfsorganisationen heraus. Weder sind sie als Organisationen zu charakterisieren, deren Bedeutung in "the persuasive power of principled ideas and values" (ibid., S. 309) besteht (z. B. Menschenrechtsorganisationen wie Amnesty International), oder deren Macht bzw. Einfluß aus ihren ökonomischen Fähigkeiten resultiert (ibid. S. 308, z. B. multinationale Unternehmungen), noch in sich "principled ideas with knowledge based Claims" (ibid. S. 309; z. B. die arms control community) vereinen. Vielmehr weisen die in diesem Feld angesiedelten Nichtregierungsorganisationen, z. T. rein national, z. T. transnational strukturiert, alle drei Elemente wenn auch unterschiedlich gewichtet auf: ökonomische Kapazitäten, "principled ideas" und "knowledge based claims".³¹⁾

Diese Ziele können mit Hilfe von jeweils vier (wenn auch vorläufigen) Hypothesen zu Rahmendbedingungen und Funktionsweise des humanitären Hilfssystems konkretisiert werden:

H1: Je komplexer die Katastrophen, desto umfangreicher und längerfristiger ist der Bedarf an humanitärer Hilfe,

31) Auf die damit weiterführenden Probleme transnationaler Koalitionenbildung etwa, oder der Isomorphie, wie sie etwa Krasner thematisiert, des Einflusses etc. soll hier nicht näher eingegangen werden.

H2: Je komplexer die Katastrophen und je größer der Bedarf an humanitärer Hilfe desto größer die Notwendigkeit, die dem humanitären Hilfssystem zugrunde liegende Konzeption den veränderten Bedingungen anzupassen.

H3: Je größer der Bedarf an humanitärer Hilfe, desto größer der Zwang zu Kooperation und Koordination und desto stärker der Zwang zur funktionalen und regionalen Arbeitsteilung,

H4: Je größer der Bedarf an humanitärer Hilfe, desto eher wird der Staat in eine Koordinierungsrolle gedrängt oder - alternativ - desto eher ist er bemüht, eine solche zentrale Rolle zu übernehmen.

Für die einzelnen Akteure gehen wir von folgenden vorläufigen Arbeitshypothesen aus:

H5: Je größer der Bedarf an humanitärer Hilfe, desto größer der konzeptionelle Anpassungsdruck für die einzelnen Akteure,

H6: Je größer eine Organisation, desto weniger ist sie bereit, sich national der Koordinierung unterzuordnen und desto langsamer wird die konzeptionelle Anpassung erfolgen,

H7: Je größer eine Organisation ist, desto geringer der Bedarf an Freiwilligen und desto größer der Bedarf an professionellen Helfern,

H8: je größer der Bedarf an humanitärer Hilfe, desto stärker wird die Konkurrenz zwischen den einzelnen Organisation um staatliche und private Ressourcen,

Genau genommen läßt sich Hypothese 4 nur vergleichend analysieren. Ungeachtet dieses Umstandes sollte deutlich geworden sein, daß es sich bei der humanitären Hilfe nicht nur um ein wichtiges praktisches Politikfeld handelt, sondern auch um einen Bereich, der auch zur Theoriebildung beitragen kann. Erstens kann die weitere Entwicklung in diesem Bereich selbst zum Wandel der internationalen Ordnungsstruktur beitragen, zweitens legt die systematische Analyse ein interdisziplinäres Vorgehen nahe, da gleichermaßen politische, ökologische oder völkerrechtliche Fragestellungen (um einige wesentliche zu nennen) und Ansätze miteinander verknüpft werden müssen.

7 Literatur

7.1 Aufsätze und Bücher

- Barkin, Samuel J./Bruce Cronin, 1994, 'The State and the nation: changing norms and the rules of sovereignty in international relations' *International Organization* 48/1: 107-130.
- Blumenwitz, Dieter, 1994, "Die humanitäre Intervention." *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 47/94:3-10.
- Bonino, Emma, 1995, 'Preface', in: European Commission, *Law in Humanitarian Crises*, Vol. 2, Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, S. 7-8.
- Borkenhagen, Franz U., 1996, 'Militarisierung deutscher Außenpolitik?' *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitung das Parlament B 33-34/96, 3-9
- Boutros-Ghali, Boutros, 1992, *An Agenda for Peace*. New York: United Nations.
- Brauman, Rony, 1995, *L'Action Humanitaire*. Paris: Flammarion.
- Brauman, Rony/Backmann, Rene, 1995, *Les Médias et l' Humanitaire*. Paris: CFPJ.
- Czempiel, Ernst-Otto, 1984, "Das Phänomen der Intervention aus politikwissenschaftlicher Sicht." In: E.-O. Czempiel/W. Link (Hgb.) *Interventionsproblematik*, Kehl/Straßburg: N. P. Engel Verlag, S. 5-20.
- Czempiel, Ernst-Otto, 1994, "Vergesellschaftete Außenpolitik" *Merkur* 48/1:1-14.
- Czempiel, Ernst-Otto, 1994a, 'Die Intervention: politische Notwendigkeit und strategische Möglichkeiten' *Politische Vierteljahresschrift* 35/3: 402-422.
- Dacyl, Janina W., 1996, 'Sovereignty versus Human Rights: From Past Discourses to Contemporary Dilemmas' *Journal of Refugee Studies* 9/2:136-165.
- Debiel, Tobias, 1996, 'Not und Intervention in einer Welt des Umbruchs - Zu Imperativen und Fallstricken humanitärer Einmischung' *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 47/94:29-38.
- Deutsches IDNDR-Komitee für Katastrophen Vorbeugung e. V., 1995, *Journalisten-Handbuch zum Katastrophenmanagement*. Bonn (Eigenpublikation).
- DFG Deutsche Forschungsgemeinschaft, 1993, *Naturkatastrophen und Katastrophenvorbeugung*, hgb. von E., Plate, L. Clausen, U. de Haar, B.B. Kleeberg, G. Klein, G. Mattheß, R. Roth, H. U. Schmincke, Weinheim.
- DHA (Department for Humanitarian Affairs), 1995, Retrospective (DHA News)
- Dombrowsky, Ines, 1995, 'Wasserprobleme im Jordanbecken', *papers*, Forschungsschwerpunkt Technik, Arbeit, Umwelt, Wissenschaftszentrum Berlin, FS II 95-403.
- Eberwein, Wolf-Dieter, 1995, 'The future of international warfare - Towards a global security Community?' *International Political Science Review* 16/4: 341-360

- Eckersley, Robyn, 1996, 'Environmental Security Dilemmas' *Environmental Politics* 5/1:140-146.
- European Commission, 1995a, *Law in Humanitarian Crises*, Vol. 1, Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission, 1995b, *Law in Humanitarian Crises*, Vol. 2, Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Gading, Heike, 1996, *Der Schutz grundlegender Menschenrechte durch militärische Maßnahmen des Sicherheitsrates - das Ende der staatlichen Souveränität?* Berlin: Duncker&Humblot.
- Gantzel, Klaus Jürgen/Meyer-Stamer, Jörg (Hg.), 1986, *Die Kriege nach dem Zweiten Weltkrieg bis 1984 - Daten und erste Analysen*, München: Weltforum Verlag.
- Gantzel, Klaus Jürgen/Schwinghammer, Torsten/Siegelberg, Jens, 1992, 'Ein systematisches Register der kriegerischen Konflikte 1985-1992' *Interdependenz*, Materialien und Studien der Stiftung Entwicklung und Frieden und des Instituts für Entwicklung und Frieden, Nr. 13.
- Gleick, Peter H., 1993, 'Water and Conflict. Fresh Water and International Security' *International Security* 18/1:
- Greenwood, Christopher, 1993, "Gibt es ein Recht auf humanitäre Intervention?" *Europa-Archiv* Folge 4:93-106.
- Griffiths, Martin/ Levine, Ian/Weller, Mark, 1995, 'Sovereignty and Suffering'. In: J. Harriss (ed.) *The Politics of Humanitarian Intervention*. London: Pinter, 33-90,
- Grünewald, 1995, 'From prevention to rehabilitation: action before, during, and after crisis - The experience of the ICRC in retrospect' *International Review of the Red Cross* 306:263-281.
- Gurr, Ted Robert, 1994, 'Peoples against states: ethnopolitical conflict and the changing world System', *International Studies Quarterly* 38/3:347 ff.
- Haftendorn, Helga, 1989, 'Außenpolitische Prioritäten und Handlungsspielraum' *Politische Vierteljahresschrift* 30/1:32-49.
- Harriss, John (ed.) 1995, *The Politics of Humanitarian Intervention*. London: Pinter.
- Hasenclever, Andreas/Mayer, Peter/Rittberger, Volker/Schimmelfennig, Frank/Schade, Christina, 1996, *The Future of Sovereignty - Rethinking a Key Concept of International Relations*. Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung, Nr. 26, 1-17.
- Hassner, Pierre, 1993, "Im Zweifel für die Intervention" *Europa-Archiv* Folge 6:151-158.
- Hellmann, Günther, 1994, 'Für eine problemorientierte Grundlagenforschung: Kritik und Perspektiven der Disziplin "Internationale Beziehungen" in Deutschland' *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 1/1:65-90.

- Héritier, Adrienne, 1993a, 'Einleitung - Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung.' In: A. Héritier (Hrsg.) *Policy-Analyse - Kritik und Neuorientierung*. PVS, Sonderheft 24/1993, S. 9-36.
- Héritier, 1993b, 'Policy-Netzwerkanalyse als Untersuchungsinstrument im europäischen Kontext: Folgerungen aus einer empirischen Studie regulativer Politik.' In: A. Héritier (Hrsg.) *Policy-Analyse - Kritik und Neuorientierung*. PVS, Sonderheft 24/1993, S. 432-447.
- Hermet, Guy, 1993, 'Triomphe ou déclin de l'humanitaire' *Cultures & Conflits* 11 (Automne), 13-26.
- Hermet, Guy, 1995, 'Ruanda, die humanitäre Schmach', in: F. Jean (Hg.) *Völker in Not*. Bericht der Médecins sans Frontières, Bonn: Dietz, 119-125.
- Holsti, Ole R., 1991, *Peace and War: Armed Conflicts and International Order 1648-1989*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Holsti, Ole R., 1996, *The State, war, and the State of war*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Homer-Dixon, 1993, 'Environmental Scarcities and Violent Conflict: Evidence from Gases' *International Security* 19/1:5-40.
- Huber, Wolfgang, 1994, 'Menschenwürde und Menschenrechte als Grundelemente einer zukünftigen internationalen Ordnung' *Leviathan* 22/1:47-59.
- Huntington, Samuel P., 1991, *The Third Wave - Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman and London: University of Oklahoma Press.
- ICRC (International Committee of the Red Cross), 1994, *Water and War - Symposium on Water in Armed Conflicts*. Genf
- Jackson, Robert H., 1990, *Quasi-States: Sovereignty, International Relations, and the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jahn, Beate, 1993, "Humanitäre Intervention und das Selbstbestimmungsrecht der Völker. Eine theoretische Diskussion und ihre historischen Hintergründe." *Politische Vierteljahresschrift* 34/4:567-587.
- Keohane, Robert O., 1989, *International Institutions and State Power*. Boulder: Westview.
- Kimminich, Otto, 1995, 'Der Mythos der humanitären Intervention' *Archiv des Völkerrechts* 33/4:430-458.
- Klingebiel, Stephan, 1994 "Entwicklungszusammenarbeit und die Flüchtlings- und Migrationsproblematik". *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 20/94:18-25).
- Krasner, Stephen, 1996, 'Compromising Westphalia' *International Security* 20/3:115-151.
- Krasner, Stephen D., 1995, 'Power politics, institutions, and transnational relations' in: Th. Risse-Kappen (ed.) *Bringing Transnational Relations Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 257-279.

- Kratz, Stefan, 1996, 'International Conflict over Water Resources - A Syndrome Approach' *papers*, Forschungsschwerpunkt Technik, Arbeit, Umwelt. Wissenschaftszentrum Berlin, FS II96-401.
- Kühne, Winrich, 1993, "Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen in einer Welt ethno-nationaler Konflikte" *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 15-16/93:9-19.
- Link, Werner, 1984, "Der Interventionsbegriff aus politikwissenschaftlicher Sicht". In: E.-O. Czempel/W. Link (Hgb.) *Interventionsproblematik*. Kehl/Straßburg: N. P. Engel Verlag, S. 21-32
- Marchal, Roland, 1993, 'La militarisation de l'humanitaire: l'exemple somalien' *Cultures & Conflits* 11 (Automne), 77-92.
- Matthies, Volker, 1996, 'Vom reaktiven Krisenmanagement zur präventiven Konfliktbearbeitung?' *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 47/94:19-28.
- Matthies, Volker (Hg.), 1993, *Frieden durch Einmischung?* Bonn: Dietz.
- Mayntz, Renate, 1993, 'Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen.' In: A. Héritier (Hrsg.) *Policy-Analyse - Kritik und Neuorientierung*. PVS, Sonderheft 24/1993, S. 39-56.
- Meyer, Berthold/Wellmann, Christian (Red.), 1992, *Umweltzerstörung: Kriegsfolge und Kriegsursache*. Frankfurt a. M.: edition Suhrkamp.
- Mills, Kurt, 1996, *International Organizations, Human Rights, and Sovereignty: Humanitarian Access and Intervention*. Paper prepared for delivery at the 1996 Annual Meeting of the International Studies Association, San Diego, CA, April 16-20.
- Minear, Larry/Philippe Guillot, 1996, *Soldiers to the Rescue - Humanitarian Lessons from Rwanda*, Development Centre of the Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris.
- Myers, Norman, 1993, *Ultimate Security: The Environmental Basis of Political Stability*. New York: W. W. Norton & Co.
- Nembrini, Per, 1995, 'Do water production and treatment facilities need greater protection in armed conflicts?' In: *Water and War - Symposium on Water in Armed Conflicts*. Report of the International Committee of the Red Cross. Geneva, S. 29-49.
- Neudeck, Rupert, 1996, 'In den Fängen des Staates', *Der Tagesspiegel vom 6.11.*
- Noor, Farish, A., 1995, 'The "Eastern Understanding" of Human Rights as an Instrument of Neocolonial Intervention: A Critique of Western Essentialism'. London: Just World Trust (JUST).
- Posen, Barry R., 1996, 'Military Responses to Refugee Disasters' *International Security* 21/1:72-111.
- Raulff, Ulrich, 1995, 'Mächtige Helfer - hilflos'. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 8.3., Beilage Geisteswissenschaften S. N 5.
- Ray, James, 1989, 'The Abolition of Slavery and the End of International War' *International Organisation* 43/3:405-440.

- Reisman, W. Michael, 1990, 'Sovereignty and human rights in contemporary international law', *The American Journal of International Law* 84:866-876.
- Risse-Kappen, Thomas (ed.) 1995a *Bringing Transnational Relations Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Risse-Kappen, Thomas, 1995b, 'Structures of governance and transnational relations: what have we learned?' in: Th. Risse-Kappen (ed.) *Bringing Transnational Relations Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 280-313.
- Russbach, R./Fink, D, 1994, 'Humanitarian action in current armed conflicts: opportunities and obstacles'. *Medecine and Survival* 1/4:
- Salamé, Ghassan, 1996, *Appels d'empire - Ingérence et résistance à l'âge de la mondialisation*. Paris: Fayard.
- Salomon, Lester M./Helmut K. Anheier, 1994, *The Emerging Sector - An Overview*, Baltimore: The Johns Hopkins University.
- Salomon, Lester M./Helmut K. Anheier, 1996, *The Emerging Nonprofit Sector - An Overview*, Manchester/New York: Manchester University Press.
- Sandoz, Yves, 1992 "'Droit" or "devoir d'ingérence" and the right to assistance: the issues involved' *International Review of the Red Cross* 288, May, (<http://www.icrc.ch/icrnews>)
- Sandoz, Yves, 1994, 'The right to intervene on humanitarian grounds: limits and conditions' Address at the public hearing on the right of humanitarian Intervention, Committee of Foreign Affairs and Security of the European Parliament, Brussels, 25.1.
- Sapir, D. G./C. Misson, 1991, 'Disasters and Databases: Experiences of the CRED EM-DAT Project' *UNDRO News* Sept./October:13-22.
- Schönwiese, Christian, 1996, 'Weltweite Klimaänderungen, Grundlagen, Probleme und neue Prognosen' *Universitas* 51/604:999-1009).
- Sikkink, Kathryn, 1993, 'Human rights, principled issue-networks, and sovereignty in Latin America', *International Organization* 47/3: 411-441.
- Smith, Tony, 1994, "In Defense of Intervention" *Foreign Affairs* 73/6:34-46.
- Social Research, 1995, Special Issue: *Rescue : The Paradoxes of Virtue*, 62/1.
- Sommaruga, Cornelio, 1995, 'Humanitarian challenges on the threshold of the twenty-first Century: Keynote address' *International Review of the Red Cross* 301 (Januar):20-35. <http://www.gvalnexl.icrc.org/Icrnews/38d2.htm>
- Taylor, Paul, 1995, 'Options for the reform of the international System for humanitarian assistance'. In: J. Harriss (ed.) *The Politics of Humanitarian Intervention*. London: Pinter, 91-143.
- Thomson, Janice E., 1995, 'State Sovereignty and International Relations: Bridging the Gap between Theory and Empirical Research' *International Studies Quarterly*, 39/2:213-233.

- Tilemma, Herbert K., 1991, 'Escalation and International War in the Nuclear Age: Foreign Overt Military Interventions 1945-1988', *Paper delivered at the Annual Meeting of the International Studies Association*, March.
- Walker, Martin, 1996, 'China and the new Era of Resource Scarcity' *World Policy Journal*, Spring:8-14.
- Wallensteen, Peter, 1996, 'Europa und die Konfliktmuster der Zukunft', in: W.-D. Eberwein (Red.) *Risiken und Chancen einer europäischen Friedensordnung*, Münster: Agenda (im erschein).
- Wallensteen, Peter/Karin Axell, 1994, "Conflict Resolution and the End of the Gold War, 1989-93." *Journal of Peace Research* 31/3:333-349.
- Wallensteen, Peter/Margareta Sollenberg, 1996, "The End of International War? Armed Conflict 1989-95." *Journal of Peace Research* 33/3:353-370.
- Waltz, Kenneth N., 1979, *Theory of International Politics*, Reading, MA: Addison-Wesley.
- Wettig, Wolfram, 1994, "Rückkehr zur 'Normalität' und Weltmachtdenken." *Blätter für deutsche und internationale Politik* 8:981-990.
- Wiemann, Jürgen, 1992, "Überlegungen zur Europäisierung der humanitären Hilfe (Katastrophen- bzw. Soforthilfe)". *Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)*, Berlin, Februar,
- World Disasters Report 1995, *International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies*, Oxford: Oxford University Press.
- World Disasters Report 1996, *International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies*, Oxford: Oxford University Press.
- Zenk, Peter-Michael, 1994, *Auf dem Weg zur Weltinnenpolitik?* Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Heft 86, Hamburg, August.
- Zürn, Michael, 1994, 'We Can Do Much Better! Aber muß es auf amerikanisch sein?' *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 1/1:91-114

7.2 Dokumente

- AA, (Auswärtiges Amt), 1995d, Verbesserung der Zusammenarbeit bei der Deutschen Katastrophenhilfe im Ausland - Positionspapier des Koordinierungsausschusses Humanitäre Hilfe, Oktober.
- AA (Auswärtiges Amt), 1995a, 'Die Zwölf Grundregeln der Humanitären Hilfe', Arbeitsstab Humanitäre Hilfe, Oktober.
- AA (Auswärtiges Amt), 1995b, 'Kriterien für Personaleinsätze in der Humanitären Hilfe', Arbeitsstab Humanitäre Hilfe, 12. Oktober.
- AA (Auswärtiges Amt), 1995c, 'Aktionsplan für den Krisenfall und die Humanitäre Hilfe im Ausland', Arbeitsstab Humanitäre Hilfe, 12. Oktober.
- Aide Mermoire, 1995, EU-USAI High Level Meeting, 21-22 September in Brüssels. <http://www.cec.lu/en/record/human/annex3.html>

- COM (96)153 final. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1996, *Linking Relief, Rehabilitation and Development (LRRD)*, Brüssel 30.4.1996.
- Deutscher Bundestag, 1978, *Bericht der Bundesregierung über die deutsche Humanitäre Hilfe im Ausland 1965 bis 1977*; Drucksache 8/2155, 3.10.1978
- Deutscher Bundestag, 1982, *Bericht der Bundesregierung über die deutsche Humanitäre Hilfe im Ausland 1978 bis 1981*; Drucksache 9/2364, 23.12.1982.
- Deutscher Bundestag, 1986, *Bericht der Bundesregierung über die deutsche Humanitäre Hilfe im Ausland 1982 bis 1985*, Drucksache 10/6564, 25.11.1986.
- Deutscher Bundestag, 1990, *Bericht der Bundesregierung über die deutsche Humanitäre Hilfe im Ausland 1986 bis 1989*, Drucksache 11/7508, 27.6.1990.
- Deutscher Bundestag, 1994, *Bericht der Bundesregierung über die deutsche Humanitäre Hilfe im Ausland 1990 bis 1993*; Drucksache 12/7737, 30.5.1994.
- Deutscher Bundestag, 1996, 3. *Bericht der Bundesregierung über die Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen* Drucksache 13/3312, Bonn.
- DG VIII/323/96-Fr (Version originale). Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1996, *RECUEIL COMMENTE DES RESSOURCES COMMUNAUTAIRES DISPONIBLES POUR FINANCER DES ACTIONS D'ONG ET D'AUTRES ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX ET/OU DECENTRALISEES DE LA SOCIETE CIVILE DANS LE DOMAINE DE LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT ET DE L'AIDE HUMANITAIRE*, Brüssel, April
- DZI (Deutsches Zentralinstitut für Soziale Fragen), 1995, Pressekonferenz am 7.12.1995, Berlin.
- Europäisches Parlament, 1994, Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten und Sicherheit: *Bericht des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten und Sicherheit über das Recht auf Intervention aus humanitären Gründen*, PE-Dok A3 227/94, 8. Februar.
- FORUM MENSCHENRECHTE, 1995, *Materialien Nr. 4*, Jahresbericht 1995.
- KÖM (94)40.endg. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1994, *Humanitäre Hilfe Jahresbericht 1993*, Brüssel, 16.2.
- KÖM (95)47 endg. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1995c, *Humanitäre Hilfe Jahresbericht 1994*, Brüssel, 22.2.1995,
- KÖM (95)567 endg. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1995, *Die Menschenrechte in den Außenbeziehungen der Europäischen Union: Von Rom zu Maastricht und danach*, Brüssel, 22.11.
- KOM (95)721 endg. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1995a, *Geänderter Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates über die Humanitäre Hilfe*, Brüssel, 15.12.
- KOM (96) 105 endg., Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1995, *Annual Report on Humanitarian Aid 1995*, Brüssels, 18.3.
- Madrid Declaration, 1995, <http://www.cec.lu/comm/echo/madr-en.html>

MCDA Reference Manual, *The Use of Military and Civil Defence Assets in Relief Operations*, 1995, UN Department of Humanitarian Affairs, November 15. (<http://www.reliefweb.int/library/mcda/refman/index.html>).

NGOs (o. J.): Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organizations (NGOs) in Disaster Relief (<http://kanga.ifrc.org/code/code.html>), von 1994.

Protokoll Nr. 14, 1992, 'Öffentliche Anhörung zu dem Thema *Organisation und Koordination der Humanitären Hilfe*'. Protokoll der 14. Sitzung des Unterausschusses für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe des Auswärtigen Ausschusses, Deutscher Bundestag.

UNHCR, 1996, United Nations High Commissioner for Refugees (Ed.) 'A UNHCR Handbook For The Military On Humanitarian Operations' *Journal of Humanitarian Assistance*, Stand: 6. Feb. 1996: <http://131.111.106.147/policy/pb011.htm>; Feb. 1996.

DISCUSSION PAPERS 1997

P 97 - 301

Wolf-Dieter Eberwein

**Die Politik Humanitärer Hilfe: Im
Spannungsfeld von Macht und Moral**

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

