ECONSTOR

WWW.ECONSTOR.EU

Der Open-Access-Publikationsserver der ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
The Open Access Publication Server of the ZBW – Leibniz Information Centre for Economics

Eberwein, Wolf-Dieter

Working Paper

Humanitäre Hilfe - Krieg und Terror: Kontinuität und Wandel eines Politikfeldes

Discussion papers // Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Beim Präsidenten: Arbeitsgruppe Internationale Politik, No. P 04-301

Provided in Cooperation with:
Social Science Research Center Berlin (WZB)

Suggested Citation: Eberwein, Wolf-Dieter (2004) : Humanitäre Hilfe - Krieg und Terror: Kontinuität und Wandel eines Politikfeldes, Discussion papers // Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Beim Präsidenten: Arbeitsgruppe Internationale Politik, No. P 04-301

This Version is available at:
http://hdl.handle.net/10419/49841

Nutzungsbedingungen:
Die ZBW räumt Ihnen als Nutzerin/Nutzer das unentgeltliche, räumlich unbeschränkte und zeitlich auf die Dauer des Schutzrechts beschränkte einfache Recht ein, das ausgewählte Werk im Rahmen der unter
→ http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen
nachzulesenden vollständigen Nutzungsbedingungen zu vervielfältigen, mit denen die Nutzerin/der Nutzer sich durch die erste Nutzung einverstanden erklärt.

Terms of use:
The ZBW grants you, the user, the non-exclusive right to use the selected work free of charge, territorially unrestricted and within the time limit of the term of the property rights according to the terms specified at
→ http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen
By the first use of the selected work the user agrees and declares to comply with these terms of use.

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

WZB

Wolf-Dieter Eberwein

Humanitäre Hilfe - Krieg und Terror

Kontinuität und Wandel eines Politikfeldes

discussion paper

ISSN Nr. 1613-7442

Beim Präsidenten:
Arbeitsgruppe Internationale Politik
http://www.wz-berlin.de/ag/ip/
e-mail: eberwein@wz-berlin.de

Bestell-Nr.: P 2004-301

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) •
Reichpietschufer 50 • D-10785 Berlin • www.wz-berlin.de

Zitierweise/Citation:

Wolf-Dieter Eberwein, **Terrorismus und humanitäre Hilfe – Kontinuität und Wandel des Politikfeldes der humanitären Hilfe.**
Discussion Paper P 2004-301, Wissenschaftszentrum Berlin, 2004

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH,
Reichpietschufer 50, 10785 Berlin, Germany, Tel. (030) 2 54 91 - 0
Internet: www.wz-berlin.de

Zusammenfassung

Der Krieg gegen den Terror hat erneut die Problematik der humanitären Hilfe verdeutlicht. Im Rahmen dieser Analyse wird gezeigt, dass es sich um kein neues Phänomen handelt, sondern dass ein Prozess gradueller Anpassung der Akteure an eine sich verändernde Umwelt vorherrscht. Auf Grund des zunehmenden Engagements der Staaten hat sich das Komplementaritätsverhältnis zwischen Staat und Gesellschaft zugunsten der ersteren verschoben. Das hat zur Folge, dass die humanitären Hilfsorganisationen mit einem unauflöslichen Dilemma konfrontiert sind, solange die Staaten wie die Konfliktparteien sich nicht strikt die im humanitären Völkerrecht festgelegten Normen respektieren, lassen sich die Prinzipien humanitären Handelns unmöglich alle gleichzeitig einhalten, nämlich Unabhängigkeit, Neutralität und Unparteilichkeit. Auch wenn zuweilen argumentiert wird, der Krieg gegen den Irak habe eine völlig neue Situation geschaffen, so trifft dies generell nicht zu. Allerdings hat er dazu beigetragen, dass die humanitären Hilfsorganisationen zunehmend als „westlich“ identifiziert werden und sie damit in islamischen Regionen verstärkt ein Sicherheitsrisiko eingehen müssen. Damit läuft diese Analyse auf die Kernfrage hinaus, inwieweit der klassische Humanitarismus als überholt gelten muss. Vertreten wird die These, dass dies nicht der Fall ist.

Abstract

Once more the war against terror has revealed the problems humanitarian action is faced with. The analysis shows that these problems are not new. Rather, a process of gradual adaptation of the actors to a changing environment dominates. At the same time the complementarity relationship between the state and non-state actors has changed to the advantage of the former due to their growing involvement in this area. As long as the states and the conflict parties do not honour the norms fixed in international humanitarian law, the humanitarian nongovernmental organisations (NGO) are faced with an inescapable dilemma. They can impossibly satisfy simultaneously the principles of humanitarian action: independence, impartiality and neutrality. Even though some argue that the war against Iraq has created a completely new situation, this is not the case. But that particular war has increased the risks for the humanitarian organisations in Islamic regions because of their identification as “western”. Thus, the core issue of the analysis is whether classical humanitarianism has to be considered as outdated. The proposition is put forward that this is not the case.

Über den Autor

Wolf-Dieter Eberwein ist Leiter der Arbeitsgruppe Internationale Politik. Schwerpunkte seiner Arbeit sind die Problematik humanitärer Hilfe sowie die Analyse von Konflikt und Gewalt im internationalen System.

Inhaltsverzeichnis

1. Die Ausgangshypothese 1
2. Zur Herausbildung des Politikfeldes 4
3. Im Spannungsfeld von Macht, Moral und Recht.....8
   3.1 Theorie und Praxis 8
   3.2 Normen und Praxis.....11
   3.3 Auflösung des Spannungsverhältnisses? 15
      3.3.1 Exogene Faktoren: der internationale Kontext..... 16
      3.3.2 Endogene Faktoren: Komplementarität von Staat und Gesellschaft 19
      3.3.3 Endogene Faktoren: Heterogenität der gesellschaftlichen Akteure 22
   3.4 Schlussfolgerungen 24
4. Kontinuität und Diskontinuitäten.....26
   4.1 Der globale Kontext.....26
   4.2 Komplementarität 28
   4.3 Heterogenität oder Kohärenz 31
   4.4 Was folgt? 34
5. Schlussfolgerungen und Ausblick? 35
6. Literatur.....41

1. Die Ausgangshypothese*)

Der Terroranschlag auf die Twin Towers in Manhattan am 9.11.2001 hat die Welt verändert. US-Präsident Bush reagierte auf den Anschlag, indem er dem Terror den Krieg erklärte. Krieg bedeutet laut von Clausewitz die Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln. Krieg bedeutet Kampf, Kampf bedeutet Opfer. Der Kämpfer und der Samariter werden damit zu zentralen Figuren auf dem Kriegsschauplatz, wobei der letztere den Spuren des ersteren folgt. Die nachfolgende Untersuchung sollte ursprünglich auf die Frage zugespitzt werden, welche Folgen der Krieg gegen den Terror im internationalen System für Kämpfer und Samariter hat[1]. Nach näherer Überlegung stellte sich diese Frage als zu vordergründig heraus, auch wenn sie bestens in die politische Rhetorik über die neuen Bedrohungen passt, die von Terroristen, unterstützt von Schurkenstaaten, und deren möglichem Zugriff auf Massenvernichtungswaffen ausgeht (siehe hierzu White House 2002). So außergewöhnlich die politischen wie psychologischen Wirkungen dieses Ereignisses auch gewesen sein mögen, aus humanitärer Sicht hat dieser Krieg an der Problematik dieses Politikfeldes insgesamt nichts wesentlich verändert (Macrae/Harmer, 2003; siehe aber auch Destexhe, 1993). Das Kernproblem besteht nach wie vor darin, wie die verschiedenen Akteure das Spannungsverhältnis zwischen Macht (Verfolgung und Durchsetzung eigener Interessen), Recht (humanitäres Völkerrecht) und Moral (Humanität) für sich lösen.

Mit der Schaffung und Entwicklung des Kriegsvölkerrechtes, das im Laufe seiner Geschichte zum humanitären Völkerrecht mutierte, ist zumindest in der Theorie der Rahmen für diese Güterabwägung abgesteckt. Wenn die darin festgelegten Normen, Prinzipien und Regeln nach wie vor Gültigkeit haben, was der Fall ist, dann dürften sich bestenfalls die Modalitäten der Tätigkeit für die humanitäre Hilfe ändern, nicht aber deren Grundlagen. Doch selbst wenn Normen und Regeln generell gelten, versuchen insbesondere die USA ihren eigenen Interessen gemäß vor allem die Genfer Konventionen neu zu interpretieren (siehe u.a. Rivkin/Casey, 2003) oder sie gegebenenfalls zu ignorieren. Das war in den zwei aktuellen Brennpunkten dieses Krieges gegen den Terror, in Afghanistan wie im Irak, der Fall; doch um Ausnahmefälle handelt es sich nicht. Vielmehr bestätigen sie trotz aller Besonderheiten die Regel.

---

* Die ursprüngliche Version wurde für die Klausurtagung des Koordinierungsausschusses für humanitäre Hilfe im September 2003 in Freiburg im Breisgau fertig gestellt. Dieser Aufsatz ist im Frühjahr 2004 grundlegend überarbeitet worden und hat sich somit zwangsläufig von der ursprünglich vergleichsweise engen Thematik „Terror und humanitäre Hilfe“ weit entfernt. Ich bin meinem Kollegen Sven Chojnacki ebenso wie Johanna Grombach-Wagner für ihre Kritik und Anmerkungen dankbar. Sie haben zur wesentlichen Verbesserung der Argumentation beigetragen.

1 Wie Mary Ellen O’Connell (2004:405) zeigt, dient die Begriff des Krieges in diesem Kontext dazu, auf bestimmte Privilegien des Völkerrechts Zugriff zu haben, was sie der US-Administration unterstellt. Allerdings handle es sich beim Krieg gegen den Terror um keinen bewaffneten Konflikt.

2 Im weiteren Verlauf wird diese allgemeine Aussage konkretisiert, da sie in dieser Form natürlich zu allgemein und undifferenziert ist.

In der wissenschaftlichen Diskussion sowie innerhalb der Hilfsorganisationen selbst wird immer wieder auf die Thesen der Instrumentalisierung und Politisierung der humanitären Hilfe zurückgegriffen (Eberwein/Runge, 2002). Damit soll zum Ausdruck gebracht werden, dass eine ganze Reihe von Staaten daran interessiert ist, humanitäre Hilfe in ihre außen- und sicherheitspolitische Agenda einzubinden (Macrae, 2002)[3]. Entsprechende Bemühungen oder die dahinter stehenden Intentionen bedeuten aber noch nicht, dass deswegen diese These bereits der Realität entspricht. Ausgeschlossen werden kann nicht, dass das Verhältnis zwischen Hilfsorganisationen und staatlichen Akteuren keineswegs so kontrovers ist, wie es die Instrumentalisierungsthese nahe legt.

Die nachfolgende Untersuchung unterstellt Kontinuität der Grundproblematik der humanitären Hilfe, dass nämlich die Politik versucht, humanitäre Hilfe zu vereinnahmen, postuliert aber gleichzeitig den Wandel dieses Politikfeldes. Dabei geht es um zwei miteinander verknüpfte Probleme:

1. Ganz allgemein um die Frage, welche Bedeutung die Normen haben, oder allgemeiner, welche Bedeutung das humanitäre Völkerrecht hat (siehe allgemein zu Normen Finnemore/Sikkink, 1998; speziell Finnemore, 1999).
2. Im besonderen darum, inwieweit diese Normen die Praxis bestimmen und welche Konsequenzen sich daraus für die Rollenverteilung zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren ergeben[4].

Die erste Frage betrifft das Normen konforme Verhalten der Konflikt- oder Kriegsparteien. Sie muss ergänzt werden durch den Zusatz, in welchem Maße die internationale Staatengemeinschaft bereit ist, sich für die Durchsetzung dieser Kriegsführungsnormen zu engagieren. Wenn es zu gewaltsamen Konflikten kommt, führt dies unweigerlich zu Prioritätenkonflikten zwischen Macht, Moral und Recht. Wie die unmittelbar (Konfliktparteien) und mittelbar (die Staaten) beteiligten Akteure dieses Spannungsverhältnis auflösen, wie sie folglich ihre Prioritäten setzen, zeigt sich in der politischen Praxis. Damit stecken sie zugleich die Rahmenbedingungen für die humanitären Hilfsorganisationen ab. Während jegliche Form humanitärer Hilfe mit dem Prinzip Humanität vereinbar ist, ergibt sich für die nichtstaatlichen Akteure das grundlegende Dilemma, welchen Prinzipien humanitären Handelns sie Priorität einräumen und welchen nicht: Unparteilichkeit, Unabhängigkeit und Neutralität. Halten sich die Staaten nicht an die Regeln, können sie alle drei Prinzipien nicht gleichzeitig verwirklichen. Der *exogene Schock*, der Angriff auf das World Trade Center, hat keine Zäsur nach sich gezogen, sondern bestehende Trends verstärkt und die spezifischen Probleme in diesem Politikfeld

---

[3] Zur zivil-militärischen Zusammenarbeit mit NGOs siehe Deutsches Rotes Kreuz (2003).

[4] Zur allgemeinen Problematik siehe u.a. List/Zangl (2003) sowie Schimmelfennig (2003a). Näheres weiter unten.

noch verschärft[5]. In gewaltsamen Konflikten ist humanitäre Hilfe per definitionem immer den kriegerischen Auseinandersetzungen nach- wenn nicht sogar untergeordnet. Wie die humanitären Hilfsorganisationen den Handlungsspielraum ausnützen, hängt sowohl von diesen Rahmenbedingungen wie von dem Selbstverständnis ihrer selbst definierten Mission ab[6]. Dabei ergibt sich dieses – unvermeidbare – humanitäre Dilemma, das weiter unten näher beschrieben wird[7].

Zunächst werden die Herausbildung dieses Politikfeldes und die wichtigsten Entwicklungsstationen kurz skizziert, die analog zum 11. September als externe Schocks bezeichnet werden können und Anpassungsprozesse ausgelöst oder beschleunigt haben. In einem zweiten Schritt wird dieses Spannungsverhältnis thematisiert, das sich für die Politik als Problem der Prioritätensetzung stellt und aus der Sicht der humanitären Organisationen als Dilemma konkretisiert. In einem dritten Teil werden dann die konstitutiven Komponenten dieses Politikfeldes beschrieben: der internationale Kontext, die Komplementarität zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren und die Heterogenität der gesellschaftlichen Akteure. An Hand dieser Faktoren lässt sich der Wandel erklären, der aus den Anpassungsprozessen an die veränderten Gegebenheiten resultiert. Doch damit ist das Spannungsverhältnis nicht zu lösen, ebenso wenig wie die Dilemma-Situation der humanitären Akteure. Kontinuität und Diskontinuität in diesem Politikfeld werden vor dem Hintergrund der terroristischen Anschläge kurz beschrieben, bevor eine Reihe von Schlussfolgerungen gezogen wird. Kernthese ist dabei, dass die unterschiedlichen Anpassungsstrategien der humanitären Hilfsorganisationen tendenziell zur Schwächung dieses verregelten Teilbereichs im internationalen System führen.

---

5 Ähnlich politisch insgesamt Jervis (2002).

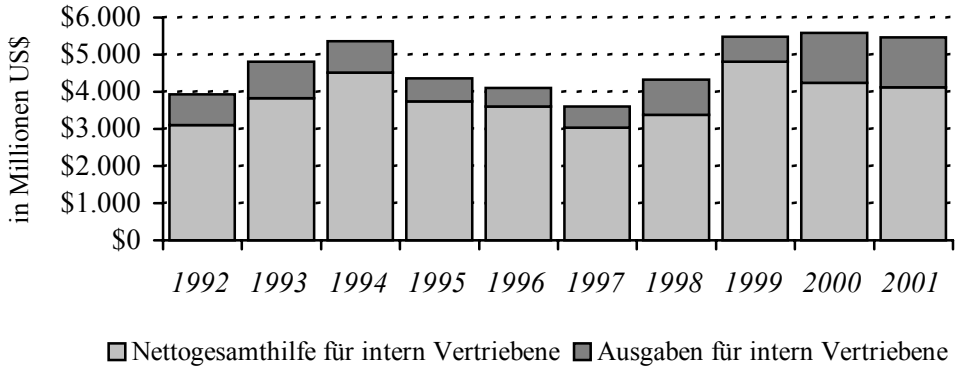
6 Wir sprechen von Mission deswegen, weil nur das Internationale Komitee des Roten Kreuzes (IKRK) über ein (völker)rechtliches Mandat in gewaltsamen Konflikten verfügt. Humanitäre Hilfsorganisationen als Nichtregierungsorganisationen dagegen definieren ihre Tätigkeit, d. h. ihre Mission, autonom, die sich allerdings auch nach den Genfer Konventionen richten muss.

7 Diese Dilemma-Problematik hat Michael Schloms (2004) ausführlich in seiner Arbeit über Nordkorea analysiert.

2. Zur Herausbildung des Politikfeldes

In den vergangenen drei Jahrzehnten hat sich humanitäre Hilfe als ein komplexes Politikfeld herausgebildet, was an Hand weniger Zahlen verdeutlicht werden kann. Belief sich die humanitäre Hilfe der im DAC zusammengeschlossenen Staaten der OECD im Jahre 1970 noch auf 376 Millionen Dollar[8], waren Ende der 80er Jahre die Leistungen bereits auf 1,766 Milliarden Dollar angewachsen; im Jahre 2001 betrugen die Ausgaben 5,46 Milliarden US Dollar[9]. Dieses Politikfeld hat sich zu einem beachtlichen Wirtschaftszweig entwickelt wie aus Abb. 1 hervorgeht.

Abb. 1: Gesamtausgaben DAC für humanitäre Hilfe



Quelle: Development Initiatives, 2003, S.21.

Ein weiterer Indikator dafür ist die Institutionalisierung der humanitären Hilfe in sämtlichen politischen Systemen des Westens, wie auch innerhalb der UNO und der EU[10]. Humanitäre Hilfe ist heute ein fester Bestandteil der Außen- und Entwicklungspolitik, geht man von der formalen Einbindung dieses Bereichs in die entsprechenden Ressorts der DAC-Staaten aus (vgl. Block, 2001). In welchem der beiden Ressorts humanitäre Hilfe verortet ist, ist dabei weniger entscheidend als die Frage, welchen Stellenwert diesem Instrument eingeräumt und wie es außenpolitisch eingesetzt wird. Worum gestritten wird, sind im wesentlichen die Modalitäten dieser Tätigkeit, somit auch, wie die Komplementaritätsbeziehung zwischen Staat und Gesellschaft, den staatlichen oder politischen und den gesellschaftlichen oder humanitären Akteuren, gestaltet sein sollte.

Dieses Problem stellte sich aber erst in seiner vollen Bedeutung mit dem dramatischen Anstieg der Nichtregierungsorganisationen, einen Prozess, den Czempiel (1994) äußerst optimis-

---

8 Auf die Problematik der variierenden Indikatoren kann hier nicht eingegangen werden.

9 Die Angaben beruhen auf konstanten Preisen, Basis: 2000. Siehe hierzu Development Initiatives (2003).

10 Unklar ist, welchen Umfang die Hilfeleistungen des Restes der Welt (staatliche wie private Leistungen) haben. Mit Sicherheit sind die Hilfeleistungen im islamischen Bereich erheblich (siehe u.a. Benthall/Bellion-Jourdan, 2003).

tisch als Vergesellschaftungsprozess der Außenpolitik bezeichnet hat. In der neueren Diskussion ist damit die Erwartung verbunden, dass er zur Demokratisierung oder Zivilisierung der internationalen Politik beiträgt (siehe Mader et al., 1996). Ausgangspunkt der Herausbildung dieser transnationalen gesellschaftlichen Organisationen im humanitären Bereich ist Joanna Macrae et al. (2002) zufolge der Sezessionskrieg in Biafra. Weder die Staaten noch zunächst das Internationale Komitee des Roten Kreuzes (IKRK) waren fähig oder willens, zugunsten der Opfer einzugreifen oder dies ohne auf die Bedingungen der nigerianischen Zentralregierung einzugehen (vgl. Desthexe, 1993). Dieses vielfach als fundamentales Versagen der Staaten wie des IKRK kritisierte Ereignis, führte zur Gründung von „Ärzte ohne Grenzen". Diese Organisation stellte damit klar, dass sie sich über das im Kalten Krieg als unverletzbar angesehene Prinzip der Nichteinmischung hinwegsetzen würde, um ihren humanitären Auftrag zu erfüllen. Damals wurde erstmals deutlich, welche Macht die Bilder in den Medien für die politische Verarbeitung haben. Sie lösten eine massive Welle der Betroffenheit im Westen aus, die von Biafra hemmungslos ausgenutzt wurde und vermutlich die Opferzahl der Sezession vervielfachte.

Die zweite wichtige Etappe war die Hungersnot in Äthiopien, die mit dem Befreiungskrieg in Eritrea zusammenfiel. Während die äthiopische Regierung die Hungersnot zum Anlass nahm, mit Unterstützung humanitärer Hilfsorganisationen angeblich bedrohte Bevölkerungsgruppen an die südliche Grenze des Landes zu verpflanzen, wurde gleichzeitig mit der Schaffung eines kleinen NGO-Konsortiums in Eritrea, des *Emergency Relief Desk* (Borton, 1995) die Hilfe der westlichen Staaten in das umkämpfte Gebiet geleitet[11]. Damit schufen sie selbst den Präzedenzfall der *illegalen Intervention*, der allerdings nicht nur humanitär motiviert war, sondern der Opposition gegen das Regime in Äthiopien zugute kam. Äthiopien war zugleich der erste Fall der totalen Mediatisierung dank der Kampagne *Band Aid* von Bob Geldorf.

Mit dem Zusammenbruch des sowjetischen Imperiums und der bipolaren Konfrontation änderte sich die Situation grundlegend, politisch wie humanitär. Ironischerweise war es der Gründer von Ärzte ohne Grenzen, Bernard Kouchner, der den sogenannten Staatshumanitarismus hoffähig machte[12]. Er konkretisierte sich in der Intervention der Koalition zugunsten der kurdischen Flüchtlinge an der irakisch-türkischen Grenze. Diese Interventionsneigung, mit humanitären Motiven begründet, setzte sich in Somalia fort, fand jedoch schnell ihr Ende mit der Substituierung militärischer durch humanitäre Maßnahmen, wie zum Beispiel in Ruanda. Im Jahre 1999 machten die Staaten deutlich, dass sie politisch durchaus willens sind,

---

[11] Diese staatlich gelenkte Vertreibung führte zum öffentlichen Protest von Ärzte ohne Grenzen. Diese Organisation wurde in der Folge des Landes verwiesen. Hinzuweisen ist, dass diese Aktion vermutlich mehr Opfer gekostet hat als die Hungersnot.

[12] Grundlage waren die zwei Resolutionen der UNO-Generalversammlung von 1988 (43/141) und 1990 (45/100), die den freien Zugang zu den Opfern forderten, und denen das berühmte Konzept des „droit d'ingérence" vorausging, das Bettati und Kouchner entwickelt haben. Siehe Bettati (1995).

militärisch zu intervenieren, wenn sie ihre Interessen – wie im Kosovo - gefährdet sehen. Dies begründeten sie mit dem Verstoß gegen fundamentale Menschenrechte, aber auch mit der Einsicht in die Notwendigkeit, das Leiden der Opfer in diesen Konflikten humanitär zumindest zu lindern.

Drei miteinander verbundene Entwicklungen in der Politik, wie die Staaten mit bewaffneten Konflikten im internationalen System umgehen sollten, haben erhebliche Auswirkungen für die humanitäre Bewegung gehabt. An erster Stelle ist die Agenda für den Frieden zu nennen, die Prävention zum zentralen Prinzip internationaler Politik erheben wollte; zweitens das Konzept der menschlichen Sicherheit (*human security*, vgl. Macrae/Leader, 2002), das als Leitbild für die Konfliktminderung dienen sollte; sowie drittens die Verknüpfung der humanitären Hilfe mit der Sicherheitsagenda der Staaten. Dieses letztgenannte Problem stellt sich dann, wenn das Ziel militärischer Intervention über die reine Gewalteindämmung oder -beendigung hinausgeht und *nation-building* wie Demokratisierung als Ziele mit einschließt.

Durch ihre Institutionalisierung ist humanitäre Hilfe, wie jede andere staatliche Tätigkeit auch, integraler Bestandteil des politischen Prozesses geworden[13]. Daraus resultiert die Politisierung der humanitären Hilfe, denn die Regierung ist damit dem Parlament wie der Öffentlichkeit gegenüber zur Rechenschaft verpflichtet. Diese Politisierung, wie sie - eher mit pejorativem Unterton - bezeichnet wird, ist an sich wünschenswert, weil damit zugleich die Öffentlichkeit bei der Ausgestaltung einer wichtigen Tätigkeit mit einbezogen wird und die Politik unter Legitimierungsdruck geraten kann (siehe Risse, 2003) Humanitäre Hilfe zu legitimieren, fällt dabei offensichtlich leicht, so vordergründig dieses Motiv auch sein mag. Ein Indiz dafür ist der inflationäre Gebrauch des Adjektivs humanitär, dessen Bedeutung extrem unscharf ist. So werden militärische Interventionen zu humanitären Interventionen umdefiniert, wie es die NATO beispielsweise im Falle des Kosovo getan hat[14]. Aber auch Essen auf Rädern lässt sich ohne weiteres als humanitärer Akt umschreiben.

Die Attraktivität der humanitären Hilfe für die Politik mutet paradox an, denn die Notwendigkeit dafür ist das Ergebnis ihres Versagens. Vom Versagen der Politik kann dann gesprochen werden, wenn gewaltsame Konflikte nicht verhindert oder unterbunden werden, weil der politische Wille zu entsprechendem Handeln fehlt. Bei diesem Argument ist allerdings zu berücksichtigen, dass erstens innerstaatliche Gewaltkonflikte nach 1945 erheblich an Bedeutung (Umfang und Dauer) gewonnen haben (vgl. Chojnacki, 2004; Holsti, 1996; Gleditsch et al., 2002). Damit ist nach wie vor die Frage offen, ob es überhaupt möglich ist, derartige Konflikte zu verhindern oder gar zu beenden. Grundsätzlich wird eine solche Einmi-

---

[13] Das heißt aber nicht, dass es sich, von Ausnahmen abgesehen, um ein zentrales Thema im politischen Diskurs handelt. Eher das Gegenteil ist der Fall, von Ausnahmen abgesehen.

[14] Vaclav Havel sprach sogar vom humanitären Krieg gegen das Milosevic Regime,. Der damalige Verteidigungsminister der Bundesregierung, Scharping, erklärte kurzerhand die Bundeswehr zur größten humanitären Hilfsorganisation.

schung nicht mehr ausgeschlossen, wenn fundamentale Menschenrechte verletzt werden Zweitens ist die Möglichkeit hierzu gestiegen. Man könnte von einer Erosion des Nichtinterventionsprinzips in innere Angelegenheiten seit dem Ende des Kalten Krieges sprechen. Und drittens ist mit dem Internationalen Strafgerichtshof auch rechtlich fixiert worden, dass individuelle Täter, wenn auch ex post, grundsätzlich zur strafrechtlichen Verantwortung herangezogen werden können - wie das allerdings praktisch umgesetzt wird, wird sich u.a. im Falle der *Soldiers of Jesus* in Uganda zeigen. Wenn heute im Prinzip die Möglichkeit besteht, zusätzlich zur Gewaltverhinderung auch zur konkreten Gewaltunterbindung und -beendigung durch Intervention beizutragen, kann daraus noch nicht der Schluss gezogen werden, damit sei zugleich der Erfolg garantiert. Diese Erfahrung macht derzeit die „Koalition" im Irak.

Ganz anders ist die Situation für die humanitäre Hilfe, die in jedem Falle geleistet werden kann und geleistet wird, ob präventiv gehandelt wird oder nicht. Sie hat an Attraktivität gewonnen, weil sie mit Erfolg im Laufe der Jahre Millionen Menschen das Leben gerettet hat. Dennoch ist diese Leistungsbilanz keineswegs makellos. Das extremste Beispiel hierfür ist der Genozid in Ruanda. In dieser Situation wurden die Hilfsorganisationen von der Politik im Stich gelassen. Die Täter machten sich in den Flüchtlingslagern neben den Opfern breit und konnten sich so neu formieren (vgl. hierzu UN, 1999). Damit wurden ihnen zugleich die Grenzen ihrer Fähigkeit, die Opfer zu schützen, aufgezeigt. So war es kein Zufall, dass in dieser Situation Rony Braumann einen Tabubruch beging, als er als damaliger Präsident von *Médecins sans Frontières* (MSF), Frankreich, den Einsatz des Militärs forderte[15]. Aber wie der Evaluierungsbericht über die Katastrophe in Ruanda deutlich gemacht hat, waren nicht nur die Staaten am Ausmaß dieses Dramas schuldig, sondern auch die humanitären Hilfsorganisationen selbst (siehe Eriksson 1996)[16].

Als vorläufiges Ergebnis kann festgehalten werden, dass sich die Problematik der humanitären Hilfe erst in den vergangenen drei bis vier Jahrzehnte in ihrer spezifischen Form herausgebildet hat: erstens durch die Entstehung eines umfangreichen Politikfeldes, das zweitens durch die zunehmende Beteiligung gesellschaftlicher Akteure zwangsläufig Konflikte nach sich ziehen musste. Und drittens schließlich haben der Wandel der gewaltsamen Konflikte und der politische Umgang damit die Rahmenbedingungen humanitären Handelns wesentlich beeinflusst.

---

[15] Gerade MSF hatte sich seit jeher grundsätzlich gegen die Einmischung der Politik in die humanitäre Hilfe stark gemacht, erst recht gegen die des Militärs.

[16] Auf die Details dieser spezifischen Katastrophe kann hier nicht eingegangen werden.

3 Im Spannungsfeld von Macht, Moral und Recht

3.1 Theorie und Praxis

Was bislang als selbstverständlich gelten konnte, dass gemäß den Kriterien des Rechts und der Rationalität internationaler Politik „der Terrorismus ‚reinen Typs' eine Erscheinungsform der Kriminalität darstellt" (Preuß, 2002:56) gilt seit dem 11. September 2001 nicht mehr. Gleich nach dem Anschlag auf das World Trade Center in New York hat der amerikanische Präsident Bush zum Krieg gegen den Terror, zum Krieg gegen die Taliban in Afghanistan aufgerufen und diesen mit Hilfe der NATO in die Tat umgesetzt. Damit hat der amerikanische Präsident dem Terrorismus den Status einer Kriegspartei zugewiesen und vom transnationalen nichtstaatlich-kollektiven Kriminellen (siehe hierzu Zimmermann, 2003) zum internationalen quasi-staatlichen Akteur aufgewertet (siehe hierzu auch Latter, 2002; O'Connell, 2004; Shultz / Vogt, 2003

Jeder Krieg fordert Opfer, so auch dieser Krieg gegen den Terror. Soldaten wie Zivilisten sind betroffen, auch wenn im Rahmen der Kriegsführung seit dem Kosovo letztere unter dem abstrakten Begriff der *Kolateralschäden* subsumiert werden. Krieg ist eine der ältesten Institutionen im internationalen System (vgl. Bull, 1977). Jede Institution zeichnet sich durch Prinzipen und Regeln aus. Seit der ersten Genfer Konvention von 1864 gibt es Prinzipen und Regeln, wie er geführt werden muss bzw. wie er nicht geführt werden darf. Diese Regeln sind im Verlauf von 140 Jahren nach und nach erweitert und verfeinert worden. Die vorläufig wichtigste Station, unter Einbeziehung der Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges diese Rechte und Pflichten grundsätzlich zu regeln und damit zur Humanisierung des Krieges beizutragen, sind die vier Genfer Konventionen von 1949 sowie die beiden Zusatzprotokolle von 1977. Die vierte Konvention zum Schutz der Zivilbevölkerung geht insbesondere auf die Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges zurück während die Zusatzprotokolle ihre Entstehung den zum Teil gewaltsamen Entkolonialisierungsprozessen verdanken.

Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob sich diese festgelegten Rechte und Pflichten der Staaten bzw. der Konfliktparteien bewährt haben. Dazu bemerkt Rieff (2002:70) „no century (gemeint ist das 20. Jahrhundert, d. Verf.) has had better norms and worse realities". Diese Feststellung bedeutet, dass die Wirksamkeit dieser Regeln offensichtlich begrenzt ist, oder, wie es Forsythe (2003:64) formuliert hat, „we have clear if complicated legal theory regulating war, and then we have the reality of much unchecked violence". Werden diese Regeln von den Konfliktparteien nicht eingehalten, gehört die humanitäre Hilfe selbst zu den Leidtragenden.

Sicherheitspolitisch stellt der 11. September eine Zäsur dar. Aus psychologischer Sicht hat er die Verwundbarkeit der USA in einem nie für möglich gehaltenen Ausmaße ver-

deutlicht. Politisch hat sich die Einsicht breit gemacht, dass die USA aber auch der Westen mit einem skrupellosen Gegner zu tun haben, der jederzeit an jedem Ort zuschlagen kann. Für die bedrohten Staaten des Westens stellt sich damit das Problem, wie man diesen Gegner erfolgreich bekämpft. Kurzfristig mag militärische Gewalt durchaus zu Erfolgen führen. Längerfristig aber dürfte das nicht der Fall sein, zumal dann, wenn, wie gängige Erklärungen nahe legen, etwa Armut (vgl. etwa Collier et al., 2003) eine Ursache des Terrorismus ist. Damit entsteht aus humanitärer Sicht eine Grauzone, die zwischen den unmittelbaren Kämpfen und dem Wiederaufbau angesiedelt ist. Zunächst müssen die unmittelbaren humanitären Grundbedürfnisse der von den Kämpfen betroffenen Bevölkerung befriedigt werden. Eine kurzfristige Tätigkeit, die nach und nach von Wiederaufbau- und Entwicklungsmaßnahmen abgelöst werden mit dem Ziel, längerfristig stabile Verhältnisse zu schaffen. Mit diesem Problem sind die Staaten und die UNO seit dem Zerfall Jugoslawiens konfrontiert. Dementsprechend wurde das IKRK, welches grundsätzlich für bewaffnete Konflikte zuständig ist, laut Sevilla-Abkommen, das 1997 von der Internationalen Rotkreuz-Konferenz verabschiedet wurde, zur *lead-agency* auch nach der Beendigung der unmittelbaren Kampfhandlungen legitimiert.

Wie ein Rückblick auf die Geschichte der humanitären Bewegung zeigt (siehe hierzu McFarlane, 2000, 2001), erliegen die kriegführenden Parteien seit eh und je der Versuchung, humanitäre Hilfe und damit deren Träger in ihr strategisches Kalkül einzubeziehen[17]. Anknüpfend an die Erfahrung aus der Vergangenheit stellt sich damit das Problem, ob sich die humanitären Hilfsorganisationen Normen konform verhalten, wenn es schon die Staaten zum Teil nicht tun. Wir gehen von der Hypothese eines strukturell angelegten Konfliktes zwischen humanitärer Hilfe und Politik aus. Ihr liegt die Annahme zugrunde, dass dieser Konflikt für dieses Politikfeld konstitutiv ist. Dieser Dauerkonflikt ist im Dreiecksverhältnis von Macht, Moral und Recht angesiedelt. Für die Politik (=Macht) besteht er in der relativen Gewichtung dieser drei Komponenten, für die humanitären Hilfsorganisationen dagegen in einem fundamentalen Dilemma. Für die Politik hat Sicherheit Priorität. Die Konsequenz ist, dass ihr andere Tätigkeiten, somit auch humanitäre Hilfe, nachgeordnet werden[18]. Moralisch dagegen besteht die oberste Priorität darin, den Opfern zu helfen. Schließlich geht es rechtlich um die Einhaltung von Normen, Prinzipien und Regeln, wie sie im humanitären Völkerrecht festgelegt sind und – daraus abgeleitet – den Prinzipien humanitären Handelns, die primär für die Hilfsorganisationen von Bedeutung sind (Leader, 1998). Das Dilemma für die humanitären Hilfsorganisationen besteht darin, dass sie

---

[17] Siehe hierzu die historischen Fallstudien im Falle von Hungersnöten bei Schloms (2004), die belegen, dass derartige Instrumentalisierungsversuche keineswegs nur in Kriegsfällen gelten.

[18] Nachgeordnet bedeutet aber nicht unbedingt untergeordnet. Damit ist lediglich die Prioritätensetzung gemeint.

nicht alle Prinzipien gleich gewichten, weil sie nicht alle gleichzeitig bedingungslos einhalten können.

Die Folge ist die zunächst paradox anmutende Situation, dass für die politischen Akteure Moral und Recht keineswegs deckungsgleich sein müssen. Die praktische Umsetzung des humanitären Imperativs, d.h. der Moral, wie noch zu zeigen sein wird, lässt unterschiedliche, wenn nicht sogar widersprüchliche Handlungsstrategien zu. Rechtsnormen dagegen lassen unter Umständen unterschiedliche Interpretationen zu oder werden immer wieder politischen Opportunitätserwägungen untergeordnet. Das Dilemma der humanitären Hilfsorganisationen ergibt sich bereits im „Vorfeld“ in dem Sinne, ob sie ggf. staatliche Mittel von Kriegsparteien akzeptieren oder zweckgebundene Gelder annehmen sollen. Im Feld dagegen besteht das Dilemma darin, dass sich zwei gegensätzliche Entscheidungen gleichermaßen begründen lassen: Verbleib vor Ort oder Rückzug aus dem Konfliktgebiet, wenn sich die Konfliktparteien nicht Normen konform verhalten, etwa durch Einschränkung des Zugangs oder durch die Erhebung von „Zöllen“ oder Wegegeldern.

Zunächst wird aus analytischer Sicht dieses strukturell bedingte Spannungsverhältnis in diesem Dreiecksverhältnis konzeptionell in das Politikfeld der humanitären Hilfe eingeordnet. Die Entwicklung dieses Politikfeldes wird dann an Hand der drei zentralen miteinander verknüpften Bereiche näher untersucht:

> *Erstens*, der internationale Kontext. Je größer die Gewaltanfälligkeit im internationalen System, desto größer ist der humanitäre Bedarf, und je permissiver der internationale Kontext, d.h. je größer die Bereitschaft und Fähigkeit der Staaten, in gewaltsame Konflikte einzugreifen, desto eher aktualisiert sich dieses Spannungsverhältnis.
>
> *Zweitens*, die Ausprägung der Komplementarität zwischen staatlichen und nichstaatlichen Akteuren. Je stärker die Dominanz der staatlichen Akteure, desto eher kommt es zu manifesten Spannungen zwischen Politik, Moral und Recht.
>
> *Drittens*, der Grad der Homogenität beziehungsweise der Heterogenität der humanitären Hilfsorganisationen selbst. Je größer der Grad der Heterogenität, desto geringer die Durchsetzungsfähigkeit der humanitären Hilfsorganisationen insgesamt für Normen konformes Verhalten der Politik, d.h. der Staaten, im Allgemeinen, der Konfliktparteien im Besonderen.

Diese Arbeitshypothesen liegen der nachfolgenden Analyse über Kontinuität bzw. Diskontinuität des humanitären Hilfesystems im Zusammenhang mit dem Krieg gegen den Terrorismus zugrunde.

3.2 Normen und Praxis

Steven Austen (2003:16) hat erklärt, ein humanitäres Hilfesystem gäbe es nicht, denn "there are various actors with interdependent relations but they are hardly oriented towards the same goals". Austins Aussage ist deswegen von Bedeutung, weil sie auf einen zentralen Aspekt hinweist, der dieses Politikfeld[19] auszeichnet, nämlich dessen Inkohärenz. Diese resultiert aus der Vielfalt der Ziele, die die Akteure, die mittel- oder unmittelbar humanitäre Hilfe leisten, verfolgen (vgl. Lindenberg/Bryant, 2001; Minear, 2002; Schloms, 2003; Stoddard, 2003; Montague, 2003; Mendelson / Glenn, 2000). Selbst wenn man unterstellt, dass alle Akteure dem übergeordneten Prinzip der Humanität verpflichtet sind, scheint eine Kluft zwischen der Theorie bzw. den Normen und der Praxis zu bestehen. Die mangelnde Kohärenz manifestiert sich in der Praxis bei den Staaten wie bei den einzelnen humanitären Hilfsorganisationen. In der Praxis wird diese Inkohärenz des Politikfeldes sichtbar, die allerdings, so die These, aus dem strukturell bedingten Spannungsverhältnis zwischen Politik, Recht und Moral resultiert. Das ist erklärungsbedürftig, weil es sich um ein vergleichsweise gut geregeltes Politikfeld handelt, das allen involvierten Akteuren scheinbar eindeutige Rechte und Pflichten zuweist. Die überwältigende Zahl der Staaten hat dies mit ihrer Unterschrift unter die Genfer Konventionen und die Zusatzprotokolle zum Ausdruck gebracht, viele Hilfsorganisationen mit der Übernahme des Verhaltenskodex der Rotkreuz/Rote Halbmond-Bewegung, der die Prinzipien humanitären Handelns enthält.

Humanitäre Hilfe in Naturkatastrophen gilt als noch vergleichsweise unproblematisch. Ganz anders dagegen stellt sich das Problem im Falle bewaffneter Konflikte oder Kriege dar. Die staatlichen Akteure, Geldgeber wie Konfliktparteien, haben unterschiedliche Prioritäten, wobei humanitäre Prinzipien oder das humanitäre Völkerrecht keineswegs höchste Priorität haben. Rechtlich oder normativ gesprochen, steckt das humanitäre Völkerrecht explizit den Rahmen für die staatlichen Akteure und Konfliktparteien ab, implizit für die humanitären Hilfsorganisationen[20]. Dieses Recht galt zunächst für die Staaten, bezieht aber inzwischen sämtliche Parteien in bewaffneten internationalen und nichtinternationalen Konflikten (Zusatzprotokolle 1 und 2 der Genfer Konventionen) mit ein. Sie alle sind rechtlich verpflichtet, Humanität und Unparteilichkeit bei der Versorgung und dem Schutz der Opfer walten zu lassen[21]. In den Genfer Konventionen ist darüber hinaus das *Subsidiaritätsprinzip* verankert. Der gemeinsame Artikel 3 der vier Genfer Konventionen besagt, dass „un organisme humanitaire

---

[19] An dieser Stelle soll das Konzept nicht weiter entwickelt werden. Verwiesen sei hierbei auf Eberwein/Runge (2002), wo dies ausführlich geschieht. Zentraler Punkt ist letztlich, dass sich das Politikfeld der humanitären Hilfe von anderen dadurch unterscheidet, dass es keine Finalität im klassischen Sinne aufweist im Gegensatz etwa zu Entwicklung oder Umwelt, wo es um die Gestaltung der Zukunft geht.

[20] Das IKRK ist ein Sonderfall, da dieser Organisation spezifische Aufgaben in den Genfer Konventionen und Zusatzprotokollen zugewiesen wurden.

[21] Wir beziehen uns hier nur auf den Teilaspekt der Opferversorgung, nicht aber auf die gesamten Normen, die Geltung haben (z. Schutz der Zivilisten, Behandlung der Kriegsgefangenen, Schutz von Kulturgütern usw.).

impartial tel que le Comité International de la Croix-Rouge“, Hilfe leisten kann. Dies gilt inzwischen uneingeschränkt, d.h. staatliche Souveränitätsvorbehalte gegen die Tätigkeit der humanitären Hilfsorganisationen sind inzwischen aus gewohnheitsrechtlicher Sicht hinfällig.

Die Verregelung dieses Politikfeldes ist weit fortgeschritten. Um die Begriffe von Börzel/Risse (2002) zu verwenden, kann man sagen, dass der Normenoutput vergleichsweise hoch ist, der *outcome* und der *impact* dieser Normen dagegen fraglich. Die Problematik der Normensetzung und -einhaltung in der internationalen Politik, die seit Jahren zu einem zentralen Thema in der Forschung geworden ist, setzt in der Regel dauerhafte Interaktionsbeziehungen voraus. Der Verregelungsprozess kann somit vergleichsweise unproblematisch mit Konzepten wie dem der Diffusion, der Sozialisierung und der Respektierung erfasst werden. Doch dieser Aspekt der Dauerhaftigkeit trifft für bewaffnete Konflikte aus zwei Gründen nur bedingt zu. Zum einen handelt es sich um einen Ausnahmezustand (die Internalisierung der Normen erfolgt bestenfalls in einem abstrakten Lernprozess); zum anderen passen die Akteure ihre Strategien im Verlaufe dieses Ausnahmezustandes den gegebenen Umständen an, ohne sich dabei an die bestehenden Prinzipien zu halten, wenn dies strategisch oder taktisch opportun erscheint[22].

Krieg selbst kann als pathologischer Lernprozess begriffen werden. Was das humanitäre Völkerrecht betrifft, so könnte man statt dessen von einem positiven Lernprozess, was die Kriegsführung betrifft, ausgehen. Das ist allerdings nicht so einfach.[23] Kommt dieser Prozess in Gang, dann kann dies zunächst nur über die mehr oder weniger abstrakte Vermittlung dieser Normen und Prinzipien geschehen. Dieser Prozess ist nicht identisch mit der Praxis, das heißt der Anwendung dieser Normen und Prinzipien im praktischen Handeln. Hinzu kommt darüber hinaus, dass nur für einen Teil der Adressaten dieser abstrakte Lernprozess praktisch relevant werden kann, insbesondere für die Streitkräfte, die über das Rote Kreuz bzw. den Roten Halbmond generell in entsprechenden Kursen geschult werden. Im Falle konkreter Konflikte ist das IKRK zuständig, das sich bemüht, die Konfliktparteien zur Einhaltung der humanitären Prinzipien zu verpflichten[24]. Ein Teil der Konfliktparteien rekrutiert sich aber nicht aus regulären Streitkräften. Deswegen muss davon ausgegangen werden, dass die Kombattanten zum Teil gar nicht wissen, dass es für sie verhaltensrelevante Normen und Prinzipien gibt. Oder aber Staaten, wie Russland im Falle Tschetscheniens, können sich auf den spezifischen Passus des 2. Zusatzprotokolls (Art. 3.1) berufen, dem zufolge es sich um innere

---

[22] Das lässt sich beispielsweise am Verhalten der Konfliktparteien in Kolumbien sehr gut nachvollziehen.

[23] Diese Problematik der Verbreitung des humanitären Völkerrecht, die diesem Lernprozess zu Grunde liegt, kann hier nicht näher untersucht werden. Dies wird zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen. Aufschlussreich ist in dieser Hinsicht der Aufsatz von Koh (1997: 2645-2658), der die Diffusionsproblematik aus der Perspektive des Völkerrechtlers aber durchaus auch sozialwissenschaftlich im Sinne von transnationalen Prozessen thematisiert.

[24] Diese Aktivität spielt sich weitgehend unter Ausschluss jeglicher Öffentlichkeit ab, sei es in Kolumbien oder in Sri Lanka, um nur zwei Beispiele zu nennen.

Unruhen bzw. kriminelle, sprich terroristische, Aktivitäten handele, die vom humanitären Völkerrecht nicht abgedeckt seien[25]. Demzufolge ist eine Intervention jeglicher Art ausgeschlossen. Wenn aber die Normenproblematik die Staaten insgesamt betrifft, dann stellt sich die Frage, ob sie in dieser Hinsicht lernwillig und -fähig sind. Wie die Erfahrung mit den Menschenrechten zeigt, kann die Öffentlichkeit Druck ausüben, damit die Staaten diese Normen ernst nehmen. Das wiederum setzt voraus, dass auch die Öffentlichkeit selbst einen solchen Lernprozess durchläuft und sich dann für die Durchsetzung der Normen einsetzt.

Diese relevanten Verhaltensnormen kann man als humanitäre Prinzipien bezeichnen, die sowohl für die Konfliktparteien im engeren, als auch für die Staatengemeinschaft als Vertragsparteien des humanitären Völkerrechts im weiteren Sinne verpflichtend sind. Daraus abgeleitet sind die Prinzipien humanitären Handelns, ein Begriff, den Leader (1999) in Anlehnung an Pictet (1979) eingeführt hat. Diese Prinzipien der Roten Kreuz- Bewegung[26] hat Pictet in seinem Kommentar erörtert, von denen vier (Humanität, Unparteilichkeit, Unabhängigkeit und Neutralität) in den Verhaltenskodex des Roten Kreuzes/Halbmondes eingegangen sind und der von sehr vielen (v.a. westlichen) humanitären Hilfsorganisationen unterschrieben worden ist. Unparteilichkeit enthält als Teilkategorie Bedürftigkeit, beinhaltet also Selektivität. Diese Handlungsprinzipien binden die humanitären nichtstaatlichen Akteure, unabhängig vom Kontext und der spezifischen Art des bewaffneten Konflikts. Das Kernproblem besteht darin, dass die zentrale Voraussetzung für die Einhaltung der Prinzipien humanitären Handelns die Einhaltung der humanitären Normen und Prinzipien durch die Staaten und Konfliktparteien ist.

Bewaffnete Konflikte stellen in erster Linie eine sicherheitspolitische Herausforderung dar. Wie sich die Staaten dieser Herausforderung stellen und welche Bedeutung dabei die eben angesprochenen Verhaltensregeln haben, ist Ursache des Spannungsverhältnisses in dem Dreieck von Macht, Moral und Recht. Dieses Spannungsverhältnis kann an Hand der vier Faktoren, die Roberts (2001:27-29) aufführt, verdeutlicht werden. Erstens nennt er das Prinzip des Humanitarismus als Ausdruck der politischen Überzeugung, dass auch in bewaffneten Konflikten bestimmte Regeln eingehalten werden müssen. Humanitarismus lässt sich dabei zugleich normativ wie utilitaristisch begründen. Zur Verankerung dieser Idee tragen zweitens seiner Ansicht nach die Medien bei, die nicht nur das Bewusstsein für Gewalt schärfen, sondern damit zugleich zur Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts beitragen. Er geht offensichtlich davon aus, dass die dem humanitären Völkerrecht zugrunde liegenden Normen auf Resonanz in der Öffentlichkeit stoßen. Dieser Annahme zufolge tragen somit die Medien zum Sozialisierungsprozess der Staaten bei, wie ihn Keck und Sikkink (1998; auch Schim-

---

[25] Terror wird also je nach Bedarf als kriminelles Handeln definiert, zum Teil aber als Krieg. Im ersten Fall wird er strafrechtlich behandelt, im zweiten gelten völkerrechtliche Bestimmungen.

[26] Dazu gehören die nationalen Rotkreuz-/Rote-Halbmond-Organisationen, die Föderation der nationalen Gesellschaften (IFRK) sowie das IKRK.

melfennig, 2003b) beschrieben haben. Diese zwei Faktoren haben dadurch eine Verstärkerfunktion zugunsten der humanitären Prinzipien in der internationalen Politik. Sein und Sollen sind allerdings nicht deckungsgleich: Humanitäre Hilfe dient zuweilen als Politikersatz, ein Umstand, den er als dritten Faktor aufführt. In der Praxis stellen sich die Staaten den sicherheitspolitischen Herausforderung zum Teil dadurch, dass sie Gewalt nicht unterbinden, sondern sich auf die Linderung der Folgen beschränken. Der Grund dafür ist der von Roberts genannte vierte Faktor: im Falle bewaffneter Konflikte stellt humanitäre Hilfe den kleinsten gemeinsamen multilateralen Nenner dar, auf den sich die Staaten im Falle bewaffneter Konflikte einigen können.

Dass bewaffnete Konflikte eine sicherheitspolitische Herausforderung darstellen, ist unbestritten. Dass diese Herausforderung sicherheitspolitisch nicht oder nur ungenügend angenommen wird, ist Roberts zufolge ebenso der Fall. Dafür gibt es verschiedene Gründe: Sei es aus individueller Abneigung gegen ein militärisches Engagement, sei es, weil kein multilateraler Konsens zu erzielen ist oder sei es, weil es, wie etwa während des Kalten Krieges, politisch zu riskant ist. Da es weder eine formal vorgesehene Sanktionierungsinstanz gibt, noch eine klar erkennbare Politik der Staaten besteht, konsequent eine Einhaltung humanitärer Prinzipien zu fordern, kommt es zwangsläufig dazu, dass humanitäre Hilfe in die sicherheitspolitische Problematik integriert wird. Das führt zu der zunächst paradox klingenden Schlussfolgerung, dass diese Problematik zu Gunsten der Moral aufgelöst wird, indem man eben humanitäre Hilfe leistet.

Als empirischer Tatbestand gilt, dass die Konfliktparteien immer wieder gegen die humanitären Normen verstoßen. Das Spannungsverhältnis zwischen Macht, Moral und Recht wird somit von den Konfliktparteien jeweils spezifisch aufgelöst, in der Regel eher zugunsten der Politik (oder auch Macht). Das schließt aber keineswegs a priori die Moral aus. Die unbeteiligten Staaten verfolgen eine analoge Strategie, zugunsten der Moral (Unterstützung humanitärer Hilfeleistungen) und der Politik (Nichteinmischung). Allgemeiner formuliert, das konstitutive Spannungsverhältnis zwischen Recht und Politik wird in der Regel zugunsten der Politik gelöst, die Moral kommt dagegen im Sinne einer selektiven Humanität zum Zuge.

Für die humanitären Hilfsorganisationen stellt sich das Spannungsverhältnis von Politik, Recht und Moral als Dilemma, zum einen im Verhältnis zu den Staaten als Akteure, die für die Rahmenbedingungen ihrer Tätigkeit generell zuständig sind, zum anderen im Verhältnis zu den Konfliktparteien im Feld. Ginge es nur um Moral, bestünde die Tätigkeit ausschließlich darin, die Opfer, die man erreicht, zu versorgen. Zum Dilemma kommt es dann, wenn humanitäre Hilfe politisch selektiv unterstützt wird, die humanitären Hilfsorganisationen sich somit politischen Prioritäten unterwerfen und damit ein entscheidendes Kriterium humanitären Handelns verletzen müssen, das der Bedürftigkeit. Grundsätzlich gilt dies für die vergessenen Konflikte, für die keine oder nur begrenzte Mittel zur Verfügung gestellt werden. Doch

dieser Vorwurf ist zu allgemein, denn der Bedarf wird immer erheblich größer sein als die verfügbaren Mittel.

Das Dilemma humanitären Handelns im konkreten Sinne entsteht vor Ort, wo die Konfliktparteien gegen die humanitären Prinzipien verstoßen. Die Drittstaaten tun es indirekt auch, wenn sie die Mittelvergabe mit politischen Auflagen verbinden. Die humanitären Hilfsorganisationen können versuchen dieses Dilemma im ersten Falle mit entsprechenden politischen Aktivitäten aufzulösen, indem sie die Staaten durch direkte Einflussnahme oder durch öffentlichkeitswirksame Kampagnen zur Einhaltung humanitärer Prinzipien zwingen. Was die Tätigkeit vor Ort betrifft, verbleibt ihnen im Konfliktfall nur eine von zwei Strategien: vor Ort bleiben und damit der Moral (und ev. der Politik) den Vorrang einräumen oder das Land verlassen und damit dem Recht bzw. den Prinzipien humanitären Handelns den Vorzug geben[27], wenn sie eben von der Politik im Stich gelassen werden.

Im erstgenannten Fall wird die Moral favorisiert und damit das Prinzip der Humanität. Andere zentrale Prinzipien wie Unparteilichkeit und Bedürftigkeit werden ausgeblendet und damit auch die Politik ignoriert. Das Prinzip der Humanität dominiert uneingeschränkt. Wenn die humanitären Hilfsorganisationen nicht bereit sind, sich den politischen Vorgaben zu unterwerfen, bleibt das Humanitätsprinzip auf der Strecke. Wenn also die bisherige Analyse zutrifft, dann besteht das Problem für sie darin, dass sich dieses Spannungsverhältnis für sie als Dilemma darstellt.

3.3 Auflösung des Spannungsverhältnisses?

Wie aus dieser Darstellung hervorgeht, ist dieses Spannungsverhältnis, das sich für die humanitären Hilfsorganisationen als Dilemma stellt, in dem Dreieck von Macht, Moral und Recht strukturell angelegt. Dessen Auflösung kann folglich nur situationsspezifisch aufgelöst werden. Dabei greifen die einzelnen Akteure auf die ihnen gemäß erscheinenden Handlungsstrategien zurück. Doch damit ist weder das kollektive Ergebnis prädeterminiert noch die Funktionsweise des humanitären Hilfesystems insgesamt. Diese resultiert aus den aggregierten individuellen Anpassungsstrategien der einzelnen Akteure an die jeweilige Situation und an deren Veränderungen im Zeitablauf.

Eine aus der Sicht des humanitären Hilfesystems sicherheitspolitische - und somit externe – Zäsur, wie das Attentat vom 11. September, muss nicht zwangsläufig intern reproduziert werden. Derartige Ereignisse, so dramatisch und schockierend sie auch sein mögen, müssen nicht zwangsläufig den „unpolitischen“ Charakter der humanitären Hilfeleistungen selbst und damit die diesem Politikfeld zugrunde liegenden Normen und Prinzipien in Frage stellen. Ausge-

---

[27] Allerdings sind auch einige Organisationen aus Nordkorea ausgewiesen worden, die sich bemühten, ihre Prinzipien durch öffentlichen Druck durchzusetzen.

schlossen werden kann das allerdings nicht. Die Vermutung liegt nahe, dass in diesem „Bush-Krieg“ die politisch Verantwortlichen die humanitäre Hilfe politisch einzubinden versuchen, beispielsweise mit dem Angebot der Einsatzleitung des amerikanischen Militärs in Florida an die Nichtregierungsorganisationen, dorthin Verbindungsleute zu delegieren.

Die situationsspezifischen Anpassungsstrategien hängen von drei Faktorenbündeln ab: 1. exogen, vom *internationalen politischen Kontext* und dessen Veränderungen, 2. endogen von der *Komplementaritätsbeziehung* zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren und 3. ebenfalls endogen, von der Struktur der Gruppe der nichtstaatlichen Akteure und deren Veränderungen, d. h. von ihrer *Heterogenitä*t.

3.3.1 Exogene Faktoren: Der internationale Kontext

Generell gilt zwar, dass der Krieg ein Ausnahmezustand ist. Das ist in dieser Allgemeinheit richtig, doch hat sich die Art der Konfliktparteien geändert, was einige Autoren dazu verführt hat, von neuen Kriegen im Gegensatz zu den alten zu sprechen (vgl. Chojnacki, 2004; s.a. Henderson/Singer, 2002; Münkler, 2002; Kaldor, 1999). Verändert sich erstens die Art des Kriegsgeschehens, verändern sich damit die Randbedingungen für humanitäres Handeln Zweitens stellt sich dann das Folgeproblem, wie die Staaten darauf reagieren. Daraus wiederum ergeben sich mittelbare oder sogar unmittelbare Auswirkungen auf das Politikfeld der humanitären Hilfe. Im Verlauf der letzten zehn bis fünfzehn Jahre dominierten innerstaatliche gewaltsame Konflikte (vgl. Chojnacki; 2004). Dieser Ausnahmezustand kann einer Denkschule zufolge durch – zivile – Präventionsmaßnahmen verhindert werden. Dahinter steckt die von der Friedensforschung bevorzugte Strategie der zivilen Konfliktbearbeitung (vgl. Truger, 2001). Ob diese Erwartungen gerechtfertigt sind, lässt sich allerdings nur spekulativ beantworten. Die Alternative sind - militärische – Interventionen als ultima ratio.

Bewaffnete Konflikte sind sicherheitspolitisch relevant und können unter dem Aspekt der Stabilität im engeren, unter dem ordnungspolitischen Gesichtspunkt im weiteren Sinne bearbeitet werden. Zumindest einige Konflikte eskalieren horizontal, das heißt, sie greifen auf anliegende Staaten über und führen somit zugleich zur regionalen Destabilisierung. Zwei alternative Strategien können identifiziert werden: eine *sicherheitspolitische*, die primär Stabilität anvisiert und somit eine kurzfristige Perspektive verfolgt, und eine *ordnungspolitische*, die die Ursachen der Instabilität überwinden will und somit längerfristig angelegt ist. Dominiert die Sicherheitspolitik, wird eine machtpolitische Lösungsstrategie anvisiert. Dominiert Ordnungspolitik, geht es darum, ein System von Normen und Prinzipien zu institutionalisieren, das auf die Dauer Gewalt als Mittel der Konfliktlösung verhindert. Diese zunächst rein analytische Unterscheidung kann allerdings real als Mischform auftreten. Beide Formen müssen sich nicht ausschließen, sondern können durchaus komplementär sein.

Eine sicherheitspolitische Strategie wird dann verfolgt, wenn sich Großmächte oder Blöcke gegenüber stehen, die völlig unterschiedliche, um nicht zu sagen imperiale, Ordnungsvorstellungen vertreten (Demokratie vs. Kommunismus) und sich gegenseitig bedrohen. Das gilt im übrigen nach wie vor im Falle innerstaatlicher bewaffneter Konflikte, wenn diese in einer Großmacht erfolgen (China, Indien, Pakistan, Russland). Sie resultiert dann in der indirekten Unterstützung, sei es des bedrohten Regimes, sei es der Regimegegner. Seit dem Ende des Kalten Krieges ist eine interventionistische ordnungspolitische Strategie, die man auch als globale Pazifizierungsstrategie bezeichnen kann und die mit zivilen oder militärischen Mitteln von außen einen Regimewandel in Gang setzen will, möglich geworden. Die neue „Weltordnung" kann als ihr Korrelat verstanden werden. Diese Ordnung basiert auf der Vorstellung von Demokratie und Marktwirtschaft und der damit verbundenen Erwartung des demokratischen Friedens.

Mit dem Ende des Kalten Krieges ist die sicherheitspolitische Strategie keinesfalls obsolet geworden. Das sicherheitspolitische Selektivitätskriterium greift nach wie vor. Eine Option besteht darin, auf jegliche Form der massiven zivilen oder militärischen Intervention zu verzichten, wenn die internationale Stabilität aus der Sicht der potentiell interventionsfähigen Akteure nicht bedroht ist. Eine andere besteht darin, in gewaltsamen Konflikten in den Staaten zu intervenieren, wenn spezifische politischen oder wirtschaftlichen Interessen auf dem Spiel stehen. Das ordnungspolitische Kriterium dagegen greift dann, wenn die Intervention der Ahndung und Unterbindung von Verstößen gegen universelle Normen dient, vorrangig Verstöße gegen Menschenrechte (z.B. Hasenclever, 2001).

Welche Konsequenzen hat jede dieser drei strategischen Optionen für das Politikfeld der humanitären Hilfe?

Fall 1: *Sicherheitspolitische Enthaltsamkeit – Substitution der Politik durch humanitärer Hilfe.* Der Völkermord in Ruanda 1994 dürfte dafür das beste Beispiel sein. Humanitäre Hilfe wird in einem Konfliktumfeld geleistet, das im Endeffekt zur Verlängerung der Konflikte beiträgt und zu Lasten der Zivilbevölkerung geht. Die Politik löst das Spannungsverhältnis zugunsten von Macht (sicherheitspolitische Irrelevanz) und Moral (Finanzierung der humanitären Tätigkeit). Die humanitären Organisationen lösen das Dilemma zugunsten der Opfer (Verbleiben) oder durch Prinzipien getreues Handeln (Rückzug).

Fall 2: *Sicherheitspolitisch motivierte Intervention*. Man könnte eventuell den Fall Kolumbiens unter dieser Perspektive betrachten. Die USA intervenieren insofern, als sie das bestehende Regime aktiv in ihrem Kampf gegen die Rebellen („Terroristen" von FARC und ELN) unterstützen. In diesem bewaffneten Konflikt löst sowohl die kolumbianische Regierung das Spannungsverhältnis durch die eindeutige Präferenz zugunsten der Politik. Recht und Moral sind zweitrangig und bleiben anderen überlassen, insbesondere dem IKRK wie anderen Nichtregierungsorganisationen. Allerdings kommt auch die Moral insoweit zum Zuge, als Dritt-

staaten Mittel für humanitäre Zwecke bereitstellen. Das IKRK ist bemüht, dass das Recht berücksichtigt wird, wenn auch mit begrenztem Erfolg. Das Dilemma stellt sich für die Hilfsorganisationen insoweit, als sie nur begrenzt Zugang zu den bedürftigen Opfern haben[28].

Fall 3: *Ordnungspolitisch motivierte Intervention*. Dafür könnte man den Krieg gegen den Irak 2003 heranziehen. Erklärtes Ziel der Intervention der Koalition unter Führung der USA war es, mit militärischer Gewalt einen Regimewandel zu erzwingen (vgl. hierzu Hassner/Vaïsse, 2003)[29]. In diesem Falle liegt die Vermutung nahe, dass die Politik versucht ist, humanitäre Hilfe in ihre Strategie einzubinden. Dass gerade in den USA mehr als nur von einem Versuch gesprochen werden kann, zeigt die Äußerung des derzeitigen Direktor von USAid, Natsios (Interaction-Media, 2003): „NGOs and contractors are an arm of the U.S. government". Das Spannungsverhältnis wird in diesem Falle nicht grundsätzlich gelöst, sondern besteht nach wie vor. Auch wenn insbesondere die USA Recht verletzten und somit die Politik dominierte, kam mit den humanitären Hilfeleistungen zugleich die Moral, so vordergründig sie auch immer sein mag, zum Zuge[30]. Für die humanitären Hilfsorganisationen zeigte sich das Dilemma in der Form, dass der Zugang für die Unterordnung unter die Politik „getauscht" wurde.

In allen drei Fällen ist klar, dass die jeweilige Strategie mit den humanitären Anliegen legitimiert wird. In allen drei Fällen ist auch sichtbar geworden, dass Politik und Moral miteinander vereinbar sind. Und schließlich ist auch deutlich geworden, dass sich für die humanitären Hilfsorganisationen in allen drei Fällen ein Dilemma in der einen oder anderen Form stellt. Damit liegt die Schlussfolgerung nahe, dass sich zwar durch den Wandel des internationalen Kontextes das Spannungsverhältnis aus politischer Sicht unterschiedlich auflösen lässt, für die humanitären Akteure im engeren Sinne dagegen das humanitäre Dilemma bestehen bleibt.

Die weiterführende Frage ist damit, ob die Abhängigkeit der humanitären Akteure von den politischen Akteuren unvermeidbar ist. A priori lässt sich diese Frage nicht beantworten. Sie hängt im entscheidenden Maße von der Struktur des Politikfeldes selbst sowie von der Praxis der Akteure ab. Die Komplementaritätsbeziehung zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren ist dabei die zentrale Dimension, die im Folgenden näher analysiert wird.

---

[28] Diese Bewertung ergibt sich aus dem Besuch des Verfasser vor Ort im Rahmen seiner Evaluierungstätigkeit für das IKRK im Sommer 2002.

[29] Den Zugriff auf die Ölreserven Iraks als zentrales Motiv hervorzuheben, ist mit Sicherheit falsch.

[30] Das gilt, wenn man das Motiv unberücksichtigt lässt und nur die Handlung betrachtet.

3.3.2 Endogene Faktoren: Komplementarität von Staat und Gesellschaft

Die Komplementaritätsbeziehung zwischen staatlichen und humanitären Akteuren ist die wertneutrale Bezeichnung für die gegenseitige Abhängigkeitsbeziehung zwischen den humanitären Hilfsorganisationen und den staatlichen (nationalen wie internationalen) Akteuren. Sie weist eine funktionale und eine politische Dimension auf. Funktional bezieht sie sich auf die einfache Leistung humanitärer Hilfe. Funktional kann von der Arbeitsteilung zwischen Staat und Gesellschaft, den staatlichen Akteuren und den Hilfsorganisationen ausgegangen werden. Die nichtstaatlichen Akteure leisten die konkrete Hilfe vor Ort während die staatlichen Akteure die Mittel bereitstellen. Rein funktional gesprochen gelten für diese Dienstleistung die üblichen Effizienz- und Effektivitätskriterien wie das Kriterium der Rechenschaftspflicht. Was diese Dimension betrifft, besteht eine gegenseitige, d. h. symmetrische, Abhängigkeitsbeziehung.

Humanitäre Hilfe ist keine reine Dienstleistung, sondern sie beruht grundsätzlich auf der politisch-normativen Vorentscheidung: auf der Pflicht zur Hilfe von Opfern in Notsituationen bzw. auf dem Recht der Opfer auf Hilfe[31]. Damit ist die Grundlage für die normative Dimension angesprochen. Sie ist per definitionem asymmetrisch und zwar in doppelter Hinsicht. Sie beruht zum einen auf der einseitigen Abhängigkeit der nichtstaatlichen Akteure von den staatlichen (einschließlich der Konfliktparteien). Sie sind auf die *Regulierung* des Verhaltens der Konfliktparteien durch das humanitäre Völkerrecht sowie dessen Durchsetzung und Einhaltung durch die Staaten angewiesen. Zum anderen beruht sie in der politischen Verantwortung der humanitären Akteure, die Prinzipien humanitären Handelns einzuhalten. Beide Dimensionen sind miteinander verknüpft. Hilfe ist deswegen – jedenfalls vom Selbstverständnis der humanitären Bewegung her gesehen – keine reine Dienstleistung.

Die Ausgestaltung der Komplementarität entscheidet letztlich über Normen konformes Verhalten aller Akteure in bewaffneten Konflikten. Die Ausgestaltung der Komplementarität erfolgt in drei miteinander verknüpften Arenen, d.h. Teilbereichen des humanitären Politikfeldes insgesamt, in der nationalen Arena, der internationalen Arena und der Konfliktarena. In der nationalen Arena fallen beide Dimensionen bzw. die daraus resultierenden Aktivitäten zusammen: Es geht sowohl um die funktional notwendige Absicherung humanitärer Hilfeleistungen als auch um die politisch-normative Zielsetzung. In dieser Arena haben die humanitären Hilfsorganisationen eine klare politische Funktion. Diese beinhaltet die Forderung nach politischer Unterstützung für unparteiliche, unabhängige und neutrale Hilfe in ausreichendem Maße ebenso wie die nach der Einhaltung und Durchsetzung der Normen, an die sich die

---

[31] Dieser auf dem Recht der Opfer basierende Ansatz ist offensichtlich wesentlich weiterreichend und im übrigen keineswegs unumstritten. Siehe hierzu Slim (2002).

Konfliktparteien laut Genfer Konventionen halten müssen[32]. An diesem Prozess sind nicht nur die politischen und humanitären Akteure im engeren Sinne beteiligt, sondern auch die Öffentlichkeit und die Medien.

Je erfolgreicher die humanitären Akteure diese politische *advocacy*-Rolle wahrnehmen, desto eher besteht die Chance, dass dieses humanitäre Anliegen in die zweite, die internationale, Arena hineingetragen wird. Geht man von dem Diffusionsmodell von Normen von Keck und Sikkink (1998) aus, dann ist dieser innerstaatliche Anstoß eine notwendige Bedingung zugunsten der Diffusion von spezifischen Normen und damit der Sozialisation, d. h. der generellen Akzeptanz der Normen durch die Staaten bzw. die Konfliktparteien. Um eine hinreichende Bedingung handelt es sich dabei aber nicht. Dass dieser Prozess außerordentlich langwierig ist, zeigt beispielsweise der Kampf gegen die Sklaverei, der seinen Ursprung in Großbritannien hatte (Kaufmann/Pape, 1999; Ray, 1987; Sikkink, 1993).

Wie das neuere Beispiel des Verbots der Antipersonen-Minen zeigt, ist die Normendurchsetzung in der internationalen (politischen) Arena durchaus möglich, wenn durch entsprechende Koalitionsbildung zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren verschiedener Staaten entsprechender politischer Druck ausgeübt wird (siehe die Fallstudien bei Risse et al., 1999). Die Annahme ist plausibel, dass dies analog für die Durchsetzung Normen konformen Verhaltens gilt, die entscheidende – und damit hinreichende – Bedingung für die Umsetzung der entsprechenden Normen in die Praxis. Die Wirksamkeit dieses Sozialisierungsprozesses ist wiederum eine notwendige Bedingung dafür, dass Humanität und Unparteilichkeit (um die in den Genfer Konventionen explizit erwähnten zwei Prinzipien zu nennen) in der dritten Arena, dem Einsatzgebiet, zum Tragen kommen. Die beiden ersten Arenen sind relevant für den Normen-Output. Der Impact besteht darin, ob sich die Akteure Normen konform verhalten, sei es freiwillig oder auf Grund der Androhung oder Anwendung von Sanktionsmaßnahmen.

Die humanitären Hilfsorganisationen haben in den beiden erstgenannten Arenen eine zentrale *politische Rolle* im Gegensatz zu ihrem Einsatz vor Ort, wo *politische Enthaltsamkeit* als ein zentrales Prinzip humanitären Handelns gilt. Unpolitisch bedeutet, auf die Verknüpfung humanitären Handelns mit bestimmten politischen Finalitäten wie Demokratisierung zu verzichten. Das ist aber kein Widerspruch, denn humanitäre Hilfe beruht auf der politisch fundamentalen Entscheidung, zur Zivilisierung von bewaffneten Konflikten beizutragen. Der Anspruch bestand nie darin, Konflikte lösen zu wollen.

Auch in der dritten politische Arena besteht eine Komplementarität spezifischer Art, die darauf beruht, dass die Konfliktparteien sich selbst an die humanitären Prinzipien halten und

---

[32] Das gleiche gilt im übrigen auch für die nichtstaatlichen Akteure, den „humanitarian agencies such as the ICRC“, wie es in den Genfer Konventionen heißt, die ihrerseits Pflichten und Rechte haben.

gleichzeitig die Integrität des humanitären Raumes respektieren, der für die Tätigkeit der Hilfsorganisationen unverzichtbar ist (vgl. von Pilar, 2002). Die Beziehung zwischen Konfliktparteien und humanitären Akteuren ist a priori asymmetrisch in dem Sinne, dass letztere nur begrenzt das Verhalten der Konfliktparteien beeinflussen können und von deren Wohlverhalten abhängig sind. Solange dieses „Wohlverhalten" nicht gegeben ist, befinden sich die humanitären Hilfsorganisationen in einer Dilemma-Situation. Diese Konzeption setzt voraus, dass die von vielen Hilfsorganisationen, allen voran das IKRK, als bewährt betrachtete Hypothese zutrifft, dass „unpolitisches" Verhalten, d.h. Neutralität, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit, den besten Schutz für ihre Sicherheit und die ihrer *beneficiaries* im Einsatzgebiet bieten. Das hat sich in einer Reihe von Fällen als fraglich herausgestellt. Noch fraglicher ist allerdings, ob ein politischer Humanitarismus, in dem sich humanitäre Helferinnen und Helfer zugleich als Partei für Frieden, Demokratie oder nachhaltige Entwicklung begreifen für Helfer wie für die Opfer effektiver ist.

Es wäre naiv davon auszugehen, dass humanitäre Prinzipien an erster Stelle der außenpolitischen Prioritäten der staatlichen Akteure und der Konfliktparteien stehen. Jenseits der Rechte und Pflichten hängt diese Komplementaritätsbeziehung im wesentlichen von den Opportunitätserwägungen der politischen Akteure, den Staaten im allgemeinen, den Konfliktparteien im besonderen, ab. Inwieweit die Gesellschaft damit insgesamt einbezogen wird, ist vom Grad der Verknüpfung der drei interdependenten Arenen abhängig. Mögliche Formen des Zusammenhangs sind in dem Bummerang-Modell von Keck und Sikkink (1998) enthalten und ebenso in der erweiterten Fassung des Spiralenmodells von Risse/Ropp/Sikkink (1999). Spezifische Analysen für den humanitären Bereich liegen unseres Wissens bislang nicht vor, sieht man von dem Aufsatz von Finnemore (1999) ab. Lediglich Analysen für die dritte Arena sind erstellt worden, insbesondere was die Wirksamkeit ausgewählter *codes of conduct* von Leader (1998) sowie Macrae/Leader (2002) betrifft. Doch diese Studien dokumentieren im Kern, wie die einzelnen Hilfsorganisationen die Dilemma-Situation zu bewältigen versuchten, mit der sie zwangsläufig konfrontiert waren.

Aus den Analysen zur Diffusion von Normen im Menschenrechtsbereich, aber auch anderen Fallstudien (siehe hierzu Florini, 2000) geht jedoch hervor, dass die strukturelle Benachteiligung der humanitären Hilfsorganisationen im Prinzip kompensiert werden könnte. Denkbar ist die entsprechende Mobilisierung der Öffentlichkeit *gegen* die aktuelle Politik, denkbar sind aber auch entsprechende Allianzen *mit* der Politik, wie etwa im Falle der Kampagne zur Verbannung der Antipersonenminen,. Das setzt aber voraus, dass sich die vielen gesellschaftlichen Akteure ihrerseits auf einen gemeinsamen Nenner einigen können. Wegen der Vielfalt der nationalen und organisationsspezifischen Kulturen erscheint dies aber wenig wahrscheinlich.

3.3.3 Endogene Faktoren: Heterogenität der gesellschaftlichen Akteure

Vor dem skizzierten Hintergrund stellt sich die Frage, ob bzw. in welchem Maße die humanitären Hilfsorganisationen ein gesellschaftliches Gegengewicht oder zumindest ein Korrektiv zur humanitären Politik der Staaten bilden. Damit verbunden ist die Frage, inwieweit ein homogenes kollektives Interesse der gesellschaftlichen Akteure besteht, denn dieses ist die notwendige Voraussetzung dafür. Ein solches kollektives Interesse besteht zweifellos uneingeschränkt in einem Punkt: bezüglich der Moral, d.h. der Unterstützung der Opfer. Das Dilemma stellt sich bei der Frage des Rechts, wenn die Konfliktparteien gegen das humanitäre Völkerrecht oder gar gegen Menschenrechte verstoßen.

Nichtregierungsorganisationen im Allgemeinen, humanitäre Hilfsorganisationen im besonderen sind keine homogene Akteursgruppe. Der Schätzung von Forman und Stoddard (2001) zufolge gibt es heute zwischen 3000 und 4000 Hilfsorganisationen in der nördlichen Hemisphäre. Bei dem *Office for the Coordination of Humanitarian Assistance* (OCHA) der UNO sind derzeit 260 humanitäre Hilfsorganisationen bzw. Konsortien registriert. Schon alleine diese mit Sicherheit unvollständigen Zahlen dokumentieren, dass der gesellschaftliche Sektor in den vergangenen drei Jahrzehnten einen dramatischen Wachstumsschub erfahren hat. Auch wenn es bislang an systematischen Analysen hierzu fehlt, zeigt die Analyse von Abby Stoddard (2003:27), dass diese Vermutung plausibel ist. Sie hat eine Reihe verschiedener Typologien der humanitären Hilfsorganisationen vorgestellt., In einer verknüpft sie die zwei Dimensionen *Verhältnis zur Politik* und *Selbstverständnis*. Diese teilt sie auf in zwei Dichotomien: 1. in *unabhängige* vs. *öffentlich finanzierte* Organisationen und 2. in *unparteiliche* vs. *solidarische* Organisationen. Während die ersten beiden Extremfälle des Kontinuums eher Entfernung (unabhängig) oder Nähe (öffentlich) zur Politik bedeuten, deuten die beiden anderen Extreme unparteilich vs. solidarisch auf eine Prinzipien konforme humanitäre Strategie hin bzw. auf das, was Fiona Fox (2001) als neuen politischen Humanitarismus bezeichnet hat. Organisationen wie das IKRK oder MSF sind eher den Polen unparteilich/unabhängig zuzuordnen, während Organisationen wie etwa *Save the Children* oder *World Vision* den Polen solidarisch/öffentlich näher kommen.

Auf Grund dieser unterschiedlichen Ausprägung der Akteursmerkmale ist deswegen auch eine unterschiedliche Praxis zu erwarten. Nähere Aufschlüsse geben die Analysen von Leader (1999), Macrae/Leader (2002) und Schloms (2003).[33] Leader zeigt, dass ein zentrales wenn nicht sogar das zentrale Motiv der humanitären Hilfsorganisationen vor Ort die Wahrung ihres *operativen Raumes* ist. Diese Feststellung kann mit der Aussage von von Cooley und Ron (2002) ergänzt werden, der zu Folge die humanitären Organisationen wegen des Konkurrenzdruckes bemüht sind, zunächst ihr Überleben auf diesem Markt zu sichern und das heißt, Mit-

---

[33] Minear (2003) sieht im Übrigen sogar eine grundsätzliche transatlantische Trennungslinie, was allerdings der Realität kaum gerecht wird.

tel zu bekommen, um überhaupt operativ tätig sein zu können. Sie gehen sogar weiter, indem sie aus ihren theoretischen Überlegungen und den Fallstudien die – durchaus überraschende - Schlussfolgerung ableiten, dass Geldgeber wie Hilfsorganisationen nicht prioritär an Kriterien wie Effizienz oder Effektivität interessiert seien[34].

Daraus folgt zunächst nur, dass die Hilfsorganisationen das Handlungsdilemma, mit dem sie konfrontiert sind, zugunsten der Moral im engeren Sinne auflösen. Damit, so könnte man sagen, tragen die Hilfsorganisationen teilweise selbst zu ihrer Instrumentalisierung bei. Diese Aussage ist allerdings zu undifferenziert, wie die Analyse von Schloms (2003) zeigt. In seiner Fallstudie u Nordkorea belegt er, dass die humanitären Hilfsorganisationen das Dilemma z. T. durchaus sehen, die beiden Prinzipien humanitären Handelns, Unabhängigkeit und Bedürftigkeit, (abgeleitet aus dem Prinzip der Unparteilichkeit, vgl. Pictet, 1979) aber nicht gleichzeitig einhalten können. Deswegen lösen sie es logischerweise auf unterschiedliche Art, sofern sie es nicht verdrängen. Er zeigt, wie diese Unterschiede erklärt werden können. Dafür hat er eine Typologie entwickelt, aus der sich die unterschiedlichen Lösungsstrategien für die Dilemma-Situation ergeben. Diese Typologie fundiert er empirisch. Sie geht aus Abb. 2) hervor.

Abb. 2: Strategien zur Bewältigung der moralischen Dilemmata

ocus	*Goal*	*Instruments*	
individual recipient	dismiss criticism	- concentrate on the individual recipient of aid - refuse political agenda - withholding aid is no option - "a hungry child knows no politics" (Reagan)	***victim centered approach***
aid agency	"good practice" good conscience	- analysis, learning - find common principles, formulate codes of conduct - withholding some aid donations is an option - "principled aid in an unprincipled world" (ECHO/ODI)	***introvert approach***
political environment	eliminate dilemma of aid	- exert pressure on political authorities in donor and recipient country - witnessing and denouncing of human rights violations if necessary - stopping the aid program is an option - "savoir dire non" (Brauman)	***extrovert approach***

Quelle: Schloms (2003:35).

[34] Diese Aussage halte ich für außerordentlich problematisch, zum einen weil Effizienzkriterien im Falle von Nothilfe in kriegerischen Situationen nicht eindeutig festzustellen sind. Zum anderen ist es zweifelhaft, dass ihre Fälle repräsentativ sind.

Auf Grund dieser Strukturbedingungen liegt die Schlussfolgerung nahe, dass die Wirksamkeit der gesellschaftlichen Akteure in diesem Politikfeld auf Grund der vorgegebenen Strukturbedingungen eingeschränkt ist. Sie sind nicht fähig, das Verhalten der Konfliktparteien im engeren Sinne, noch der Staaten im weiteren Sinne, direkt und unmittelbar zu beeinflussen. Des Weiteren unterscheiden sich die humanitären Hilfsorganisationen nicht nur in ihrer spezifischen Philosophie, sondern auch in ihrer Bereitschaft, mit den staatlichen Akteuren zu kooperieren. Berücksichtigt man schließlich noch die Konkurrenz unter den humanitären Hilfsorganisationen um staatliche und private Mittel, dann verstärkt sich die Skepsis über die politische Wirksamkeit der humanitären Hilfsorganisationen insgesamt, insbesondere als politischer Faktor für die Durchsetzung Normen konformen Verhaltens.

3.4 Schlussfolgerungen

Humanitäre Hilfe steht im Spannungsfeld von Macht, Moral und Recht. Daraus resultiert die Konfliktträchtigkeit dieses Politikfeldes. Dieses Spannungsverhältnis muss im konkreten Falle immer wieder aufs Neue gelöst werden: in Abhängigkeit des Wandels des internationalen Kontextes, der Art der bewaffneten Konflikte, der Komplementarität zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteure und der Heterogenität des gesellschaftlichen Sektors.

Die staatlichen Akteure lösen dieses Dilemma von der Tendenz her eher zugunsten von Macht bzw. Macht und Moral als zugunsten des Rechts. Nicht zuletzt daraus resultiert das Dilemma der humanitären Akteure, das sie ihrerseits auf Grund unterschiedlicher Strategien unterschiedlich auflösen. Die Einhaltung der humanitären Prinzipien wie der Prinzipien humanitären Handelns lässt sich zwar einfach postulieren, was im Falle bewaffneter Konflikte im Interesse der Konfliktparteien wie der Zivilbevölkerung wünschenswert ist, doch in der Praxis erscheint dieser Idealzustand nur annähernd erreichbar zu sein. Dennoch ist an die Einforderung einer *humanitären Teilordnung*, die sich dadurch auszeichnet, dass sich alle an humanitärer Hilfe Beteiligten weitgehend an die vorgegebenen Normen und Prinzipien halten, sinnvoll. Das setzt allerdings eine Reihe von bislang unerfüllten Bedingungen voraus, dass die bestehenden Normen eingehalten werden:

1. Die Synchronisierung der drei identifizierten Handlungsarenen: innerstaatliche Arena, internationale Arena und Konfliktarena. Wir gehen davon aus, dass der Zusammenhang zwischen den drei Handlungsarenen schwach ausgeprägt ist. Die Normendurchsetzung ist aber sowohl gemäß dem Bumerang- wie dem Spiralmodell zu Folge nur möglich, wenn nichtstaatliche und staatliche Akteure in allen drei Arenen gleichzeitig aktiv sind, damit entsprechender Druck auf die Konfliktparteien ausüben. Druck ist aber alleine nicht ausreichend.

Eine besondere Schwierigkeit ergibt sich daraus, dass gewaltsame Konflikte einen Ausnahmezustand bilden. Insofern ist unklar, ob bzw. in welchem Maße entsprechende Diffusionsmodelle aus dem Bereich der Menschenrechtsdurchsetzung (oder auch aus anderen Bereichen) übertragbar sind.

2. Entscheidend sind Ort und Umstände ebenso wie die Bereitschaft und Fähigkeit externer Akteure, auf die Konfliktparteien zur Einhaltung humanitärer Prinzipien einzuwirken. Unklar ist, inwieweit die neuen Arten von Konflikten zumindest eine Neuberwertung oder gar Ergänzung bestehender Normen und Prinzipien erfordern.

   Es wäre sicherlich falsch, die mangelnde Normenkonformität ausschließlich der die Politik anzulasten.

3. Aufgrund ihrer Heterogenität berufen sich die humanitären Hilfsorganisationen in ihrem Handeln nicht nur auf unterschiedliche Interpretationen der Prinzipien humanitären Handelns, sondern ihrem Handeln liegen auch unterschiedliche Logiken der Komplementarität zugrunde. Im ersten Falle geht es um eine enge oder weite Interpretation der selbst definierten humanitären Mission (Ein- oder Ausschluss von friedensstiftenden Aktivitäten, entwicklungspolitische Ziele, Genderfragen usw.), während es im zweiten Falle um die Nähe oder Distanz zu den staatlichen Akteuren geht.

Auf Grund dieser Ausgangsbedingungen sind unerwartete Effekte möglich, die in der Struktur des Hilfesystems (bzw. in der Struktur dieses Politikfeldes selbst) angelegt sind. Je effizienter das humanitäre Hilfesystem ist, desto größer ist dessen Attraktivität für die politischen Akteure. Und je heterogener die Struktur der Hilfsorganisationen, desto geringer ist der Handlungsspielraum der einzelnen Hilfsorganisationen; derjenige der politischen Akteure, seien es die staatlichen Geldgeber oder die Konfliktparteien, ist dafür umso größer. Der veränderte weltpolitische Kontext wie die Veränderung der Gewaltkonflikte selbst führen zu Anpassungszwängen. Wie sich die Akteure anpassen, ist letztlich entscheidend dafür, ob bzw. in welchem Maße die humanitären Prinzipien eingehalten und durchgesetzt werden. Die Frage, die abschließend aufgegriffen wird, ist, ob dieser Krieg gegen den Terrorismus tatsächlich zu Diskontinuitäten im humanitären Hilfesystem geführt hat.

4. Kontinuität und Diskontinuitäten

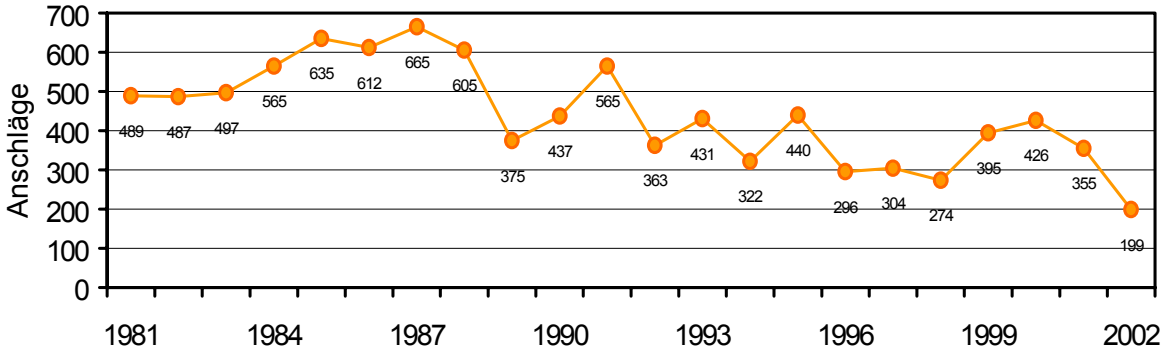
Zwei Merkmale wurden herausgestellt, die die Funktionsweise des Politikfeldes der humanitären Hilfe kennzeichnen: Kontinuität im Sinne strukturell vorgegebener Konflikte und Wandel der Akteure wie der exogen bestimmten Rahmenbedingungen. Vor diesem Hintergrund können jetzt Kontinuität und Wandel im Zusammenhang mit dem Krieg gegen den Terror näher analysiert werden. Dabei stehen Kontinuität und Diskontinuitäten der dieses Politikfeldes determinierenden Bedingungen im Vordergrund: politischer Kontext, Komplementarität und Heterogenität. Dabei geht es weniger darum, inwieweit der Krieg gegen den Terrorismus unter Einhaltung der humanitären Normen geführt wird oder geführt werden müsste (vgl. Gasser, 2002), sondern darum, inwieweit davon humanitäre Hilfe betroffen ist.

4.1 Der globale Kontext

Dass der globale Kontext Einfluss darauf hat, ob, wie und in welchem Ausmaße humanitäre Hilfe geleistet wird, bedarf keiner weiteren Erklärung. Denn es ist offensichtlich, dass sich die verfolgte Politik humanitärer Hilfe der Staaten den machtpolitischen Rahmenbedingungen anpasst. Dass der Krieg gegen den Terrorismus eine Zäsur darstellt, steht außer Frage. Diese Einschätzung beruht auf der wissenschaftlich nicht fundierten Einsicht, es gäbe im Gegensatz zu dem alten einen neuen Terrorismus (vgl. Zimmermann, 2003:11.). Zwar liegen unterschiedliche Erklärungsansätze vor, doch mangelt es bislang an empirisch-systematischen Analysen (Skølberg/Lia, 2003; s.a. Risse, 2003). Wie die Arbeiten von Endler und Sandler (2002) zeigen, folgen terroristische Anschläge einem zyklischen Muster: während große Anschläge vergleichsweise selten auftreten, kommt es in ihrem Gefolge jeweils zu einer aufeinanderfolgenden Sequenz kleinerer Anschläge. Dies wird auch ansatzweise in Abb. 3 erkenntlich, in der die Anschläge von 1981 bis 2002 aufgeführt sind.

Der Kampf gegen den Terrorismus ist keineswegs neu, wie etwa die Aufstellung der entsprechenden Beschlüsse des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen zeigt. Die überwiegende Zahl, der inzwischen unterzeichneten bzw. ratifizierten Konventionen wurde lange vor dem 11. September 2001 verabschiedet (UNSG, 2003). Es sind also nicht per se die terroristischen Anschläge, die neu sind, sondern das Phänomen, das Zimmermann (2003:11) als zentralen gemeinsamen Nenner terroristischer Aktivitäten bezeichnet: die gegenseitige Dynamik der Bedrohungswahrnehmung. Diese Dynamik hat u. a. dadurch neuen Schwung bekommen, dass die USA auf ihrem eigenen Territorium bedroht sind.

Abb. 3: Terroristische Anschläge, 1981-2002



Quelle: U.S. Departement of State (2002).

Dieser Krieg hat aber Zweifel hervorgerufen, ob das humanitäre Völkerrecht in diesem Falle überhaupt in der Lage ist, mit dem Phänomen des Terrorismus zu Recht zu kommen. Larry Minear (2002:5) hat es so formuliert, „…winning the war trumps how it is won…“. Der Rechtsberater des IKRK, Hans-Peter Gasser (2002:569), verneint diese Zwangsläufigkeit. Seiner Ansicht nach ist es erstaunlich, „…that doubts have been expressed in the United States about the adequacy of the law, although the United States has not ratified Protocol 1 (das erste Zusatzprotokoll der Genfer Konventionen, WDE) of 1977. As has been shown it is that very treaty which reinforces the legal arsenal for the fight against terrorism“.

Doch nicht nur die normative Basis des humanitären Völkerrechts wird in Frage gestellt. Politisch zeichnen sich Folgen ab, die die humanitären Helferinnen und Helfer direkt betreffen. Dieser „Krieg“ gegen den Terrorismus könnte, wie Risse (2003) betont, zur *self-fulfilling prophecy* des von Huntington prognostizierten *clash of civilizations* kommen, des Kampfs zwischen dem Islam und dem Westen. Dazu könnte der heute weitgehend religiös motivierte Terrorismus verführen. Die diesem Krieg zugrunde liegende Politik könnte zu einer erneuten Blockbildung führen (s.u.a. Jervis, 2002). Wie Olcott (2003) betont, scheinen die USA im Kaukasus die Staaten zu Bevorzugen, die sie in diesem Kampf (und sei es auch nur verbal) unterstützen. Diese Strategie hat sich bereits in Lateinamerika in den 60er und 70er Jahren als kontraproduktiv erwiesen. Eine ähnliche Entwicklung zeichnet sich erneut ab.

Die Bedeutung dieser Kriegserklärung an den Terrorismus liegt darüber hinaus darin, dass es sich um keine reine Metapher mehr handelt, sondern von den USA als Begründung für den Krieg gegen den Irak als Legitimation verwendet wurde. Mit der Trias: Terrorismus, Schurkenstaaten, Staatsterrorismus erfolgte eine politische Rekonstruktion der Welt, die – analog zum Kalten Krieg – wieder eine Einteilung in gut und böse ermöglichte und die mit dem Angriff auf Afghanistan und den Irak an Konturen gewonnen hat. Die Ursachenforschung gerät

weitgehend in den Hintergrund (siehe hierzu etwa Zimmermann, 2003), der unmittelbare Kampf in den Vordergrund.

Dieser Kampf erschwert auch die entsprechend nüchterne Bewertung der vielfältigen innerstaatlichen Konflikte, die ihrerseits mit dem Terrorismus in Verbindung gebracht werden. Die Bedeutung dieser politisch offensichtlich gewollten Neudefinition innerstaatlicher gewaltsamer Konflikte hat zu der bewussten Manipulation des humanitären Völkerrechts beigetragen. Die Metapher des Krieges deckt sich aber nicht mit der im humanitären Völkerrecht umschriebenen Definition des Krieges bzw. des bewaffneten Konflikts, wie O'Connell (2004) zeigt. Analog zum Kalten Krieg werden wieder politische Zweckallianzen mit autoritär oder diktatorisch geführten Staaten oder gar mit Rebellengruppen geschmiedet, die sich gerne unter dem Banner des Antiterrorismus vereinnahmen lassen, doch ganz andere Ziele verfolgen.

Ein weiterer Aspekt, der für die humanitären Organisationen selbst eine Bedrohung darstellt, besteht darin, dass die vornehmlich westlichen humanitären Hilfsorganisationen mit dem Westen und damit den westlichen Regierungen insbesondere den USA gleichgesetzt werden. Die Folge ist ein wachsendes Sicherheitsrisiko westlicher Hilfsorganisationen zumindest in den Ländern, in denen die USA präsent sind. Die Ermordung eines IKRK-Delegierten im Frühjahr 2003 in Afghanistan war ein erstes Warnzeichen. Der zweite Schlag erfolgte mit dem Sprengstoffanschlag auf die IKRK-Delegation in Bagdad im Herbst 2003.

4.2 Komplementarität

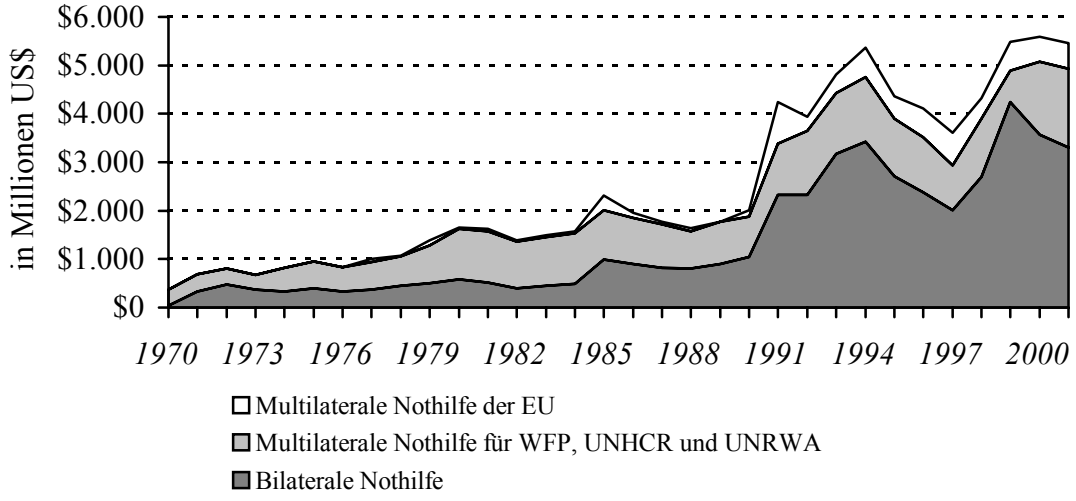
Auch wenn die humanitären Hilfsorganisationen sicherheitspolitisch keine Rolle spielen, hat dieses Ereignis auch für sie Konsequenzen. Insbesondere der Krieg gegen Afghanistan und den Irak stellen für sie den vorläufigen Höhepunkt einer Entwicklung dar, die seit Jahren im Gange ist. Diese Entwicklung besteht Joanna Macrae (2003) zufolge in den politischen Bemühungen der Staaten, humanitäre Hilfe zunehmend in ihre sicherheitspolitische Agenda einzubeziehen. Das machen die beiden Fälle Afghanistan und der Irak besonders deutlich, da das militärische Eingreifen explizit mit dem Ziel des *nation-building* (bzw. der Demokratisierung und Pazifizierung legitimiert wird. Ob allerdings humanitäre Hilfe tatsächlich dafür geeignet ist, steht auf einem anderen Blatt.

Mit zwei Thesen lässt sich dieser generelle Trend in der Politik der humanitären Hilfe der Staaten charakterisieren:

1. Mit dem zunehmenden Umfang der Leistungen ist die Politik der humanitären Hilfe zumindest der OECD-Staaten zunehmend selektiver geworden.
2. Sind die Staaten bemüht, die Kontrolle über die Tätigkeit der Hilfsorganisationen zu gewinnen.

Zur Begründung für die erste These kann die Vergabepraxis der Staaten für humanitäre Zwecke herangezogen werden (Abb. 4). Was die zweite These betrifft, so belegen dies die gesteigerten Anforderungen an die humanitären Hilfsorganisationen.

Abb. 4: Bilaterale und multilaterale humanitäre Hilfe, 1970-2001

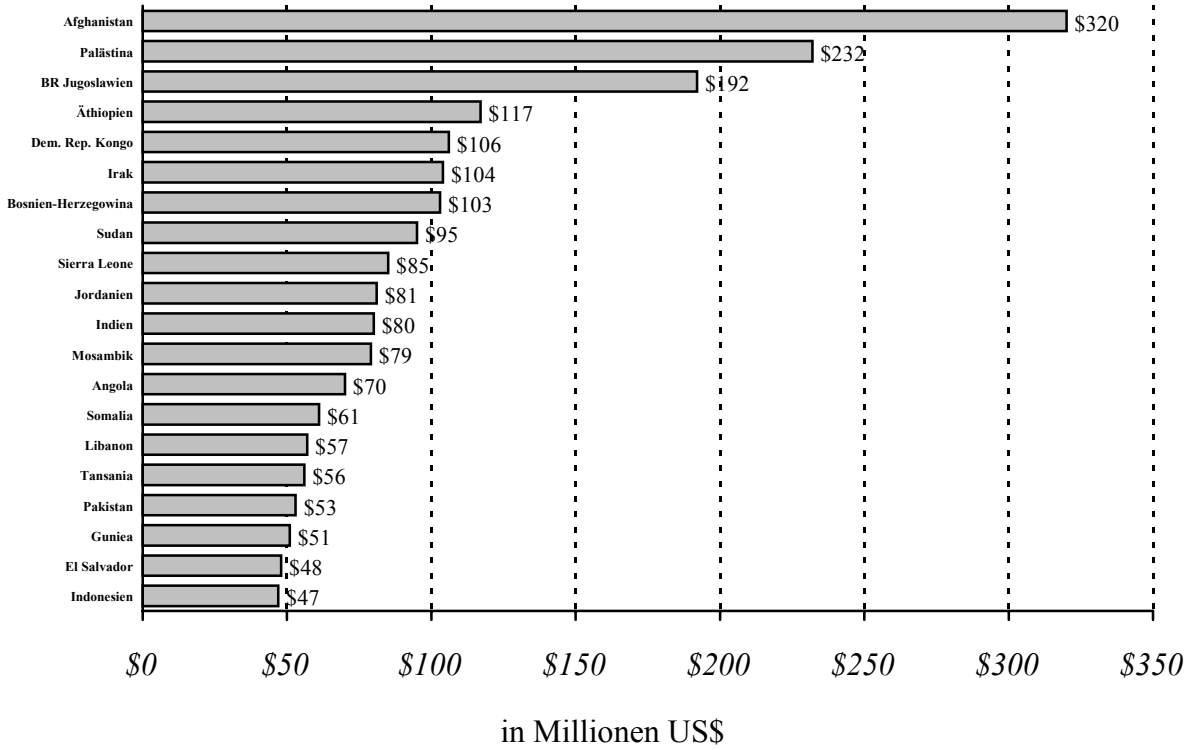


Quelle: Development Initiatives, 2003, S.106.

Für die erste These spricht der anhaltende Trend zur bilateralen Vergabepraxis (vgl. Abb. 4), der zeitlichen Befristung der Hilfe und der damit verbundenen Selektivität (vgl. Abb. 5). Dies geht aus dem Bericht von *Development Initiatives* (2003) hervor. Die einzelnen Staaten vergeben „ihre Hilfe“ schwerpunktmäßig. Politische Opportunität kommt ebenso zum Zuge wie das Kriterium der Bedürftigkeit. Doch die Vergabepraxis ist nur ein grober Indikator für den beschriebenen Trend.

Die hinter der Vergabepraxis stehende Intention, die humanitäre Hilfe in die sicherheitspolitische Agenda einzubinden, ist mit der zweiten These angesprochen worden. Das betrifft zum ersten die kritische Frage der zivil-militärischen Zusammenarbeit und zum zweiten das, was man als Konditionierung bei der Vergabe staatlicher Mittel bezeichnen kann. Die zivil-militärische Zusammenarbeit bzw. humanitäre Hilfeleistungen durch das Militär stellen offensichtlich ein erhebliches Problem dar. Hierzu wurden im Rahmen der UNO die sogenannten Oslo-Richtlinien verabschiedet, die inzwischen in einer überarbeiteten Fassung vorliegen. Darin wird eine klare Trennungslinie zwischen dem humanitären und dem militärischen Mandat gezogen. Auch in der Bundesrepublik hat sich an diesem problematischen Aspekt der humanitären Hilfe im Anschluss an den ersten bewaffneten Kampfeinsatz der Bundeswehr eine heftige Diskussion innerhalb dieses Fachkreises entzündet (vgl. Lieser/Runge, 2003; s.a. die Richtlinien des DRK, 2003).

Abb. 5: Die Top 20 Empfängerländer humanitärer Hilfe des DAC, 2001



Quelle: Development Initiatives, 2003, S.102.

Die Grenze zwischen humanitärer Hilfe und militärischem Eingreifen werden nicht strikt eingehalten. Die dahinter liegende Philosophie, sofern man davon überhaupt sprechen kann, beruht weitgehend auf Vermutungen, dass das Militär effizienter und leistungsfähiger sei als die humanitären Hilfsorganisationen oder aber, dass die strikte Trennung politisch wenig sinnvoll sei[35]. Die Frage, inwieweit eine humanitäre Rolle von Soldaten überhaupt effektiv ist, ist bis heute ungeklärt und eher zu verneinen. Ob humanitäre Hilfe als Instrument der Pazifizierung sinnvoll ist, ist dabei ebenso unklar wie die Bedeutung des Militärs für den Pazifizierungs- und Demokratisierungs-Prozess[36].

Abgesehen von dieser spezifischen Problematik zeichnet sich staatlicherseits generell die Tendenz ab, den Hilfsorganisationen aufzuerlegen, die durchaus als Kontroll- wenn nicht sogar als Steuerungsmechanismen interpretiert werden können. Allerdings sind auch die großen Hilfsorganisationen bemüht, durch die Formulierung von allen möglichen Standards selbstkritisch und freiwillig ihre Tätigkeit zu regulieren. Neben den vorgegebenen Kriterien, wie sie etwa in dem sog. *Framework Partnership Agreement* von der EU eingeführt worden sind,

---

[35] Der dänischen Generalmajor Ludvigsen erklärte auf einem Workshop im Rahmen der Internationalen Rotkreuzkonferenz 2003 in Genf, dass im Gegensatz zum IKRK die nationalen Nichtregierungsorganisationen, sofern sie außerhalb ihres Landes agieren, keineswegs den Anspruch auf Unabhängigkeit geltend machen könnten. (Workshop, 2003)

[36] Wie etwa die Aufstellung von Pie und Kasper (2003) zeigt, ist dies den USA nur in vier von 20 Fällen bislang erfolgreich gelungen (in Deutschland und Japan nach 1945, in Grenada und in Panama).

haben sich beispielsweise auch die Hilfsorganisationen bemüht, den Forderungen der Geldgeber nach größerer Transparenz und Effizienz nachzukommen. Dafür stehen etwa die verschiedenen *codes of conduct*, ebenso wie die eher technisch definierten Standards des SPHERE-Projektes. Im Rahmen von ALNAP (**A**ctive **L**earning **N**etwork for **A**ccountability and **P**erformance in Humanitarian Action) sind die Hilfsorganisationen gemeinsam mit einer Reihe von staatlichen Geldgebern bemüht, diese zu verbessern. Im Jahre 2003 haben sich einige erstmals Staaten mit dem Dokument *Good Donorship* auf Grundsätze geeinigt, die für die Mittelvergabe gelten sollen. Ihre Vergabepraxis soll sich ausschließlich an dem Ziel der humanitären Hilfe, nämlich Überlebenshilfe für die Bedürftigsten zu leisten, orientieren.

Was die Komplementarität von Staat und Gesellschaft angeht, folgt man diesen Überlegungen, so zeichnet sich hier eher eine Kontinuität der Trends ab, die bereits seit Jahren im Gang sind. Erstens hat sich diese Beziehung gewichtsmäßig zu Gunsten der einzelstaatlichen Akteure verschoben bzw. zu Ungunsten der nichtstaatlichen Akteure. Dies ist trotz der Vorleistungen der Hilfsorganisationen etwa der Evaluierung geschehen. Zweitens ist eine Reihe von Staaten zwar deklaratorisch geneigt, eine klare Trennung von militärischen und humanitären Funktionen vorzunehmen, doch dieses Prinzip wird in der Praxis nicht eingehalten. Die militärisch-zivile Zusammenarbeit ist prekär und geht zu Lasten eines Prinzipien getreuen Humanitarismus, wie der Krieg gegen den Terrorismus zeigt. Damit trägt unter anderem auch der umstrittene Aufruf von Care bei, den 77 Hilfsorganisationen unterschrieben haben und in dem sie die NATO aufgefordert haben, sie zu beschützen. Drittens schließlich hat die zunehmende Konditionalisierung der Hilfe dazu geführt, dass insbesondere in sogenannten postkonfliktiven Situationen humanitäre Hilfe vorzugsweise als Instrument betrachtet wird und nicht als Selbstzweck. Das ist allerdings nicht zuletzt Folge des konzeptionellen Lochs, das nur sehr oberflächlich durch abstrakte Prinzipien abgedeckt wird.

4.3 Heterogenität oder Kohärenz

Wie bereits im vorangegangenen Abschnitt angedeutet worden ist, hat eine ganze Reihe von humanitären Hilfsorganisationen auf die veränderten Rahmenbedingungen reagiert. Die Frage der Heterogenität wird 1. unter dem Aspekt der Anpassung zumindest eines Teiles der humanitären Hilfsorganisationen und 2. unter dem Aspekt der neueren Entwicklungen dieses gesellschaftlichen Sektors betrachtet.

Die Anpassungsleistungen, die den Professionalisierungs-Trend dieses gesellschaftlichen Sektors auszeichnen, sind in zweierlei Hinsicht erfolgt:

- Organisatorisch: technisch mit der Erarbeitung operativer minimaler Standards, konzeptionell durch die Entwicklung von Standards zur Verbesserung der Hilfeleistungen insgesamt.

- Normativ, durch die Bemühungen, die grundlegenden Prinzipien humanitären Handelns in sogenannten *Codes of Conduct* festzuschreiben, basierend auf den vier Prinzipien Humanität, Unparteilichkeit, Unabhängigkeit und Neutralität. und durch die Verwirklichung von *principled humanitarian action* [37]

Technische Vorgaben wie sie etwa SPHERE formuliert, können als Ausdruck der Professionalisierung interpretiert werden. Konzeptionell haben sich ebenfalls nicht unerhebliche Veränderungen ergeben, insbesondere im Bereich der Programmentwicklung und -durchführung. Dazu haben nicht zuletzt Netzwerke wie ALNAP (siehe oben) und das **H**umanitarian **A**ccountability **P**roject (Callamard, 2003:35-37) beigetragen. Der Studie von Uta Bronner (2003) zu Folge bestehen nach wie vor Probleme, insbesondere bei der Rekrutierung von neuen Helferinnen und Helfern. Darunter fällt auch die potentiell mangelnde Qualifizierung der humanitären Helferinnen bzw. Helfer in Konfliktgebieten, worauf der *Centre for Humanitarian Dialogue* (2003) in seiner Fallstudie Zentralasiens aufmerksam gemacht hat. Diese Mängel beruhen zum Teil auf der ungenügenden Kenntnis der spezifischen kulturellen Gegebenheiten sowie den spezifischen Konfliktformationen (siehe hierzu v.a. Collinson, 2003). Damit stellt sich die Frage, inwieweit nicht ein Minimum an Kenntnissen über Mediation, interkulturelle Konfliktregulierung und dergleichen, integraler Bestandteil der Kenntnisse der humanitären Helfer sein müsste, eines Berufs, der nach wie vor unter der Flagge „freiwillig“ segelt. Jedenfalls kann nicht davon ausgegangen werden, dass diese als westlich verstandene Konzeption humanitärer Prinzipien in anderen kulturellen Zusammenhängen a priori verstanden wird. Erst recht in den gewaltsamen Auseinandersetzungen ist es fraglich, ob sie eingehalten bzw. erzwungen werden können, selbst wenn die Kenntnisse darüber bei den Gewaltparteien vorhanden sind.

In normativer Hinsicht sind heute generelle oder spezielle *codes of conduct* üblich. Die Initiative dazu ging von der Rotkreuz-Bewegung aus, die 1994 den ersten generellen *code of conduct* verabschiedete und den inzwischen viele Hilfsorganisationen unterschrieben haben[38]. Er ist so allgemein, dass in Sierra Leone oder auch im Sudan spezifische *codes of conduct* entwickelt worden sind, um den örtlichen Gegebenheiten Rechnung zu tragen. Doch auch solche spezifischen Regelwerke lösen die Probleme nicht, und zwar aus zwei Gründen. Erstens lässt sich das angesprochene Dilemma, mit denen humanitäre Hilfsorganisationen konfrontiert sind, dadurch nicht beseitigen. Sie können bestenfalls den Hilfsorganisation als Entscheidungsgrundlage dienen, die bestehenden Arbeitsbedingungen zu akzeptieren oder das Feld zu räumen. Und zweitens hat sich in der Praxis gezeigt, dass zum einen widersprüchliche Ent-

---

[37] Vgl. Eberwein (2003).

[38] Siehe hierzu Rebecca Macnair (1994). In der Regel wird vergessen, dass er Anhänge enthält, die internationale Organisationen und Staaten betreffen. Inzwischen gibt es eine ganze Fülle solcher Regelwerke. Der Koordinierungsausschuss für Humanitäre Hilfe in Deutschland hat einen solchen 12 Punkte umfassenden Verhaltenskodex bereits 1994 verabschiedet. Siehe auch Nicholas Leader (2000).

scheidungen aus humanitärer Sicht gleichermaßen legitimierbar sind und zum anderen für die einzelnen Hilfsorganisationen die Aufrechterhaltung ihres operativen Handlungsraumes letztendlich entscheidend ist. Dafür sind die Konkurrenzzwänge zu groß, folgt man Cooley und Ron (2002).

Dies alles deutet zumindest in praktischer Hinsicht auf eine gewisse Angleichung zwischen den humanitären Hilfsorganisationen hin. Diese Konvergenz ist auch im Grundsatz bei den Prinzipien humanitären Handelns zu sehen. Doch bei näherem Hinsehen stellt sich heraus, dass das vermutlich nicht der Fall ist, betrachtet man die unterschiedlichen Philosophien der einzelnen Organisationen, ihre jeweilige Definition ihrer humanitären Mission ihre jeweiligen Handlungsstrategien, die daraus resultieren.

Mit den Ereignissen in Afghanistan und im Irak gewinnt eine seit Jahren andauernde Entwicklung zusätzliches Gewicht: die Entwicklung der islamischen Hilfsorganisationen. Wie die vor kurzem veröffentlichte Untersuchung von Benthall und Bellion-Jourdan (2003) zeigt, ist die Zahl islamischer Organisationen erheblich angewachsen. Ursache ist der seit Jahrzehnten dauernde Konflikt im Südsudan. Mit der sowjetischen Besetzung Afghanistans hat darüber hinaus diese Bewegung erheblichen Aufschwung erhalten. Die Autoren belegen "that the commonalities between Judeo-Christian and Islamic traditions are, in Walzer's terms, 'thick', that is strongly embedded in institution" (Benthall/Bellion-Jourdan, 2003:154). Interessanterweise zeichnen sich bei einigen dieser Organisationen Anpassungstendenzen an die westlichen Vorstellungen ab, während bei anderen politisch-ideologische Motive dominieren. Manche mögen sogar als Tarnorganisationen für fundamentalistische Gruppen dienen. Damit zeichnet sich zumindest vom Ansatz her eine ideologische Konkurrenz ab, die mit Sicherheit für die humanitäre Hilfe wie für die Helfer problematisch ist.

Die Hilfsorganisationen selbst haben in den vergangenen Jahren unterschiedliche Wege eingeschlagen, um den gestellten Anforderungen gerecht zu werden. Abstrakt unterscheidet Leader (1999) drei verschiedene Optionen: zum einen einen klareren Politisierungstrend bei einigen Hilfsorganisationen, den er mit *neutrality abandonned* bezeichnet. Das heißt, neben der unmittelbaren humanitären Tätigkeit werden politische Ziele im weiteren Sinne in die Programmatik der Organisation eingeführt. Die zweite Option besteht in dem, was er als *third-way humanitarianism* bezeichnet, die. humanitäre Hilfe als Bestandteil einer konsequenten Friedensstrategie begreift. Lediglich die dritte Konzeption, *neutrality elevated*, beruft sich auf die klassische Konzeption humanitärer Hilfe (s.a. Rieff, 2002).

Eine Entwicklung, die aber keineswegs alle Organisationen betrifft, ist dabei besonders problematisch. Zumindest in den USA ist ein Trend zur „Kommerzialisierung" im Sinne der Mutation der *non-profit* zu partiellen *for-profit* Organisationen in Gang gekommen, gefördert durch die Veränderung der gesetzlichen Bestimmungen für gemeinnützige Organisationen (siehe Salamon, 2001; Montague, 2003). Dieser Trend wird aber auch durch die zunehmende

Einbindung der gesellschaftlichen Akteure in die Programme und Projekte nationaler und internationaler staatlicher Geldgeber verstärkt. Dies trägt vermutlich zur Professionalisierung, aber auch zur Privatisierung staatlicher Aufgaben bei, was allerdings in einem Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis enden kann. Inwieweit der Professionalisierungs- und Kommerzialisierungstrend in die sogenannte Kompetenzfalle führen, auf die March und Olson (1998) hingewiesen haben, sei dahingestellt. Auszuschließen ist es nicht. Das bedeutet, dass die funktionale Tätigkeit zentral wird, das normative Anliegen, das ja die Basis der humanitären Bewegung ist, dagegen in den Hintergrund rückt.

Ebenso problematisch ist die Entwicklung in dem normativen Bereich. Folgt man Minear (2003) so ist eine spezifische transatlantische Wasserscheide im Entstehen. Während sich seiner Ansicht nach die amerikanischen Hilfsorganisationen durch eine mehr oder weniger große Nähe zum Staat auszeichnen, trifft dies seiner Ansicht nach für die europäischen Hilfsorganisationen nicht zu, die eher auf Distanz zu den politischen Geldgebern gehen. Das ist sicherlich nicht völlig korrekt, da die skandinavischen Nichtregierungsorganisationen beispielsweise aus einer ganz anderen Tradition herkommen als etwa die französischen. Staatsnähe ist in Skandinavien durchaus gewollt.

4.4 Was folgt?

Die Analyse zeigt, dass der Krieg gegen den Terror zwar politisch und ideologisch die Welt verändert hat, doch im Politikfeld der humanitären Hilfe scheint eher ein kontinuierlicher Anpassungstrend im Gang zu sein. Der Krieg gegen den Terror hat die Probleme für die Staaten nicht wesentlich verändert. Bestenfalls hat er den Trend verstärkt, humanitäre Hilfsorganisationen in die sicherheitspolitische Agenda einzubeziehen. Zur Kontinuität gehört ebenso der Trend zur Professionalisierung wie der Trend zunehmender Heterogenität dieses gesellschaftlichen Sektors. Mit der wachsenden Zahl der Akteure hat sich auch die normative Konzeption entsprechend ausdifferenziert. Der klassische Humanitarismus des IKRK (neutrality elevated) wird ergänzt durch die genannten zwei Alternativen *neutrality abandonned* bzw. durch einen *Third-way-humanitarianism*. Insbesondere im letztgenannten Fall wird einer Konfrontation humanitärer Ideologien zum Teil durch missionarische Motive, zum Teil durch politisch-ideologische (Westen vs. Islam) Vorschub geleistet. Doch erst im Laufe der kommenden Jahre wird sich zeigen, ob der Krieg gegen den Terror tatsächlich eine Zäsur bewirkt hat oder nicht. Eine solche Bruchlinie könnte erst recht sichtbar werden, wenn der *for-profit* Trend weiter anhält.

5. Schlussfolgerungen und Ausblick?

In diesem abschließenden Abschnitt sollen einige allgemeine Überlegungen angestellt werden. Im Mittelpunkt stehen dabei folgende Probleme:

1. Was hat sich effektiv geändert?
2. Ist die klassische humanitäre Konzeption noch zeitgemäß?
3. Gibt es Alternativen mit denen das Spannungsverhältnis von Macht, Moral und Recht und damit auch das humanitäre Dilemma der Hilfsorganisationen überwunden werden kann?

Zu 1: Der Krieg gegen den Terrorismus hat, und sei es auch nur für kurze Zeit, zunächst den positiven Effekt, dass das humanitäre Völkerrecht plötzlich ins Rampenlicht der Öffentlichkeit gerückt ist. Die Ereignisse in den Gefängnisse der US-Armee im Irak haben zusätzlich die Einsicht in die Notwendigkeit der Einhaltung humanitärer Prinzipien verstärkt. Dabei hat sich allerdings herausgestellt, dass Bestrebungen im Gange sind, die bestehenden Normen um- oder neu zu definieren. Das zeigt sich etwa in der Begründung für die Festsetzung *illegaler Kombattanten* in Guantanamo, womit der konkrete Versuch verbunden ist, humanitäre Prinzipien „*innovativ*" umzuformulieren. Zum anderen behaupten Rivkin und Casey (2003), dass Europa und die USA unterschiedliche Interpretationen des Rechts zur Gewaltanwendung[39] vertreten: „the disagreements are so fundamental that America and its partners in Europe can be said to operate under different legal codes" (Rivkin/Casey, 2003:57).

Aus analytischer Sicht eindeutig aus praktischer Perspektive aber unklar ist das Problem, das sich im ehemaligen Jugoslawien ebenso gestellt hat wie heute im Irak: Welche Rolle spielt die humanitäre Hilfe in postkonfliktiven Situationen, die zugleich mit dem Ziel der Demokratisierung und des *nation-building* verknüpft sind (Harroff-Tavel, 2003). Wenn Menschenrechtsverstöße militärisches Eingreifen rechtfertigen und deren Überwindung im Sinne einer Minimaldemokratisierung politisch deklariertes Ziel ist, sind die humanitären Hilfsorganisationen mit der Frage konfrontiert; ob zum einen die funktionale Tätigkeit, ausschließlich grundlegende humanitäre Bedürfnisse (Nothilfe) zu befriedigen, politisch überhaupt durchsetzbar ist. Zum anderen ist der Übergang von der Nothilfe zu Rehabilitations- und Rekonstruktionsmaßnahmen alles andere als eindeutig[40]. Während humanitäre Hilfe als Nothilfe völkerrechtlich abgesichert ist, gilt das mit Sicherheit nicht für Entwicklungsmaßnahmen, die weder unparteilich noch neutral sein können. Funktional gesehen stehen sie aber in einem systematischen Zusammenhang.

---

[39] Diesen Hinweis verdanke ich Heike Spieker.

[40] Nicht klar, weil auch meines Wissens nicht erörtert, ist die Frage, welche Rolle humanitäre Hilfsorganisationen im Rahmen eines Besatzungsregimes spielen. Die USA haben ja nach kürzerem Zögern diesen Status, wie er in den Genfer Konventionen vorgesehen ist, akzeptiert.

Dieses Problem steht in direktem Zusammenhang mit der inzwischen gängigen – um nicht zu sagen unreflektierten - Kritik an den humanitären Hilfsorganisationen. Das macht beispielsweise der Aufsatz von Becker (2003) deutlich. Dieser Autor kritisiert die klassische humanitäre („unpolitische") Konzeption, wie sie Rieff (2002) ganz radikal vertritt. Stattdessen fordert er die Verknüpfung der Prinzipien humanitären Handelns mit anderen Normen (vorrangig Menschenrechte). Dabei übersieht er, dass diese zum Teil integraler Bestandteil des humanitären Völkerrechts sind (vgl. Green, 2004). Dass damit der weiteren Instrumentalisierung und Politisierung der humanitären Hilfe Tür und Tor geöffnet werden, wird zum Teil übersehen. Das ist deswegen der Fall, weil Nothilfe im Gegensatz zu anderen Aktivitäten (u. a. bei Menschenrechten oder in der Entwicklungshilfe), keine politische Finalität hat und gerade deswegen einen privilegierten völkerrechtlichen Status hat. Bleibt es nicht bei dieser normativen Begrenzung, wird das humanitäre Dilemma nicht etwa reduziert, sondern sogar potenziert[41]. Und das wäre gleichbedeutend mit der Verabschiedung des klassischen humanitären Ideals. Eine Reihe von Hilfsorganisationen ist an diesem *Überwindungsprozess* des klassischen Humanitarismus beteiligt, der mit der deklaratorischen Politik der Staaten übereinstimmt, die Welt demokratisieren zu wollen[42].

Verändert hat sich aus humanitärer Sicht auch das politisch-ideologische Umfeld. Westliche Hilfsorganisationen laufen Gefahr, von Islamisten mit dem Westen generell und damit den USA, gleichgesetzt zu werden, etwa in Zentralasien oder im Irak. Die humanitären Hilfsorganisationen laufen Gefahr, in diese politisch-ideologische Konfrontation hineingezogen zu werden. Der leisten die Hilfsorganisationen auch dadurch, Vorschub, wenn sie humanitäre mit missionarischen Zielen verknüpfen, und somit ihrerseits zu dieser Gleichsetzung beitragen. Derartige Tendenzen zeichnen sich zumindest in der humanitären Bewegung in den USA ab.

Die Annahme, die Gesellschaft stelle in Form der Nichtregierungsorganisationen a priori ein Gegengewicht zur staatlichen Politik dar, ist in dieser Allgemeinheit falsch. Vielmehr scheint die Strategie des *out-sourcing* sich zunehmend einzubürgern. Die Regierungen beauftragen die Nichtregierungsorganisationen mit der Abwicklung ihrer Projekte (Entwicklung, Umwelt, Gender, usw.), womit sich die Politik sich Instrumente zur Steuerung und Kontrolle der in diesen Sektoren tätigen Akteure verschafft hat. Dieser Trend steht in eklatantem Widerspruch zur generellen These der *anachronistischen Souveränität*, die Czempiel (1969) bereits vor mehreren Jahrzehnten formuliert hat oder der These des *Regierens jenseits des Nationalstaates* von Zürn (1998).

---

[41] Man könnt es etwa so formulieren: soll ich helfen, auch wenn das nicht zur Gleichberechtigung der Rolle der Frauen im Dorf X in Afghanistan führt, wohl aber in der Region Y in einem anderen Land?

[42] Man schaue sich nur die Konzeptionen von *governance* und Demokratie an, die heute integraler Bestandteil der Staaten und internationaler Organisationen sind.

Zu 2: seit Jahren wird ein Problem heftig diskutiert wird (vgl. Fox, 2001; s. a. Slim, 2002), ob der klassische humanitäre Ansatz (*humanitarianism elevated*, wie ihn Leader nennt) noch zeitgemäß ist. Er geht zum einen davon aus, dass Opfern bedingungslos geholfen werden soll. Die humanitären Hilfsorganisationen, allen voran das IKRK[43], gehen nach wie vor davon aus, dass letztlich Unabhängigkeit, Unparteilichkeit und Neutralität noch am ehesten geeignet sind, um dieses Ziel, Hilfe für Menschen in Not, am besten zu verwirklichen. Begründet wird dies u.a. damit, dass ein an diesen Prinzipien ausgerichtetes Verhalten den besten Schutz sowohl für die Helfer wie für die Opfer biete. Schließlich steckt dahinter die implizite Annahme, dass humanitäre Hilfe als Nothilfe klar abgrenzbar sei.

Weil bewaffnete Konflikte, insbesondere innerstaatliche Gewalt, auch in Zukunft zum Alltag in der internationalen Politik gehören, ist ein rückläufiger Trend an humanitären Hilfeleistungen nicht zu erwarten. Wenn ordnungspolitische Vorstellungen dominieren, die nicht nur Gewalt beenden wollen, sondern zugleich Gewaltanwendung mit dem Ziel der Durchsetzung von Menschenrechten und Demokratie verknüpft wird, wird die Abgrenzung der humanitären Hilfe von der Politik paradoxerweise noch dringlicher und zugleich schwieriger. Sie wird dringlicher, was die Grundsätze betrifft, sie wird aber auch schwieriger, weil sich ihre Einbindung in eine solche politische Strategie sogar politisch legitimieren lässt, zumal dann, wenn sie von einer breiten Öffentlichkeit getragen wird. Denn gerade diese gut gemeinte Absicht kann zum Abbau des normativen Rahmens des *ius in bello* führen.

Sicherheits- und ordnungspolitische Strategien der Demokratisierung mögen aus politischer Sicht durchaus wünschenswert sein. Doch dieser Umstand spricht nicht für die Aufgabe der Grundsätze eines klassischen und sicherlich eng definierten Humanitarismus, weder aus staatlicher Sicht (es sei denn, aus politischem Opportunismus heraus) noch aus der der gesellschaftlichen Akteure. Er ist von Anfang an Bestandteil des *ius in bello,* Bestandteil des Kriegsvölkerrechts, gewesen. Es gibt kein einziges, logisch zwingendes Argument dafür, humanitäre Hilfe in ein politisches Gestaltungsinstrument zu transformieren, für Demokratisierung, nachhaltige Entwicklung oder die Gleichberechtigung von Frauen. Das liegt bereits an der begrenzten Funktion dieser Tätigkeit.

Aus praktischer Sicht sieht die Situation anders aus. Normen konformes Verhalten der Staaten im allgemeinen, der Konfliktparteien im besonderen, ist durchaus vorstellbar, sofern Gewalt tatsächlich als politisches Instrument verstanden wird, das nicht auf Vernichtung des Gegners oder der gesellschaftlichen Umwelt gerichtet ist. Wenn darüber hinaus ordnungspolitische Ziele verfolgt werden, wäre sogar eine humanitäre Teilordnung wünschenswert, die sich am Recht orientierte. Somit könnte humanitäre Scheinheiligkeit vermieden werden, gleichzeitig

---

[43] David P. Forsythe (2003) weist nicht zu Unrecht darauf hin, dass der Erfolg des IKRK nicht zuletzt darauf zurückzuführen ist, dass es Grundsatz und Pragmatismus auf hohem Qualifikationsniveau miteinander zu verbinden versteht.

aber auch Glaubwürdigkeit für die ordnungspolitischen Ambitionen nach den bewaffneten Konflikten gewonnen werden.

Die humanitären Hilfsorganisationen befinden sich heute in einer mehr als unangenehmen Situation. Die Praxis zeigt eine gewisse Beliebigkeit der Interpretation, die zur Dehnung der Prinzipien humanitären Handelns führt. Grundsatzdebatten sind zwar nützlich, doch sie tragen nur bedingt zu praktischen Lösungen bei. Das praktische Problem besteht darin, die jeweilige Dilemma-Situation, die der in dieser Analyse vertretenen These zufolge – bis auf weiteres – unvermeidbar ist, explizit zu thematisieren, wenn nicht sogar in den beiden erst genannten Arenen (innerstaatlich und international) zu politisieren. Das wäre eine notwendige Bedingung dafür, es über die Veränderung des Verhaltens der Konfliktparteien wie der Staaten insgesamt zu überwinden.

Der Klärungsbedarf ist groß. Grundsätzlich stellt sich das Dilemma, dass vor dem Hintergrund der neuen bewaffneten Konflikte normativ eine Trennung zwischen humanitärer Hilfe im engeren Sinne, Rehabilitation, Wiederaufbau und Entwicklung im weiteren Sinne notwendig ist. Denn nur humanitäre Hilfe ist klar verregelt. Analytisch dagegen ist insbesondere in den sich lang andauernden inneren Gewaltkonflikten aber auch generell eine möglichst enge Verzahnung zwischen diesen unterschiedlichen Funktionen erforderlich.

Das Problem der Grauzone von Nothilfe (für die durchgängig der enge Begriff der humanitären Hilfe verwendet wird) und Rehabilitation ist nach wie vor präsent. In der Entscheidung über Rehabilitationsmaßnahmen steckt per definitionem zumindest implizit eine politische Finalität, die nicht mehr mit dem Kriterium der Bedürftigkeit alleine begründbar ist. Das IKRK hat zumindest in dieser Hinsicht versucht, seine Position grundsätzlich zu klären (vgl. Haroff-Tavel, 2003). Diese effektive Unklarheit wird dann zum Problem, wenn diese Maßnahmen mit dem Prozess des *nation-building* verknüpft sind. In welchem Maße können sich humanitäre Hilfsorganisationen in diesem Kontext noch legitimer Weise auf das Prinzip der Unabhängigkeit berufen?

Doch auch das Konzept des Opfers, das durch das des *beneficiary* ersetzt worden ist, ist problematisch geworden. Ein *beneficiary* ist nicht nur eine Person, die das Recht auf seine Menschenwürde hat, sondern auch ein politisches Wesen. Muss sich also ein *Opfer*, um in den Anspruch humanitärer Hilfe zu kommen, politisch enthaltsam sein, nicht nur während sondern auch nach der Versorgung? Und was bedeutet das für die Praxis im Feld?

Damit sind nur einige der Probleme angesprochen, die keinen eindeutigen Schluss zulassen, ob der klassische Humanitarismus, also ein *unpolitischer*, sich überlebt hat. Der Autor ist überzeugt, dass das nicht der Fall ist. Die Praxis der humanitären Hilfe in den Jahren vor uns wird zeigen, ob diese Hoffnung berechtigt ist oder nicht. Das setzt allerdings voraus, dass mit simplen Begriffen „unpolitisch“ vs. „politisch“ Schluss gemacht wird. Humanitäre Hilfe ist hoch politisch wegen der – rechtlich legitimierten – Pflicht, Opfern zu helfen. Um dieser poli-

tischen Funktion gerecht zu werden, muss sie allerdings, und das steckt dahinter, vor Ort „unpolitisch“ geleistet werden, sofern sie nicht zum Instrument der einen oder anderen Kriegspartei degradiert werden soll.

Ebenso problematisch ist die gängige These der Verlängerung von Gewalt durch humanitäre Hilfe. Es handelt sich um ein Scheinproblem. Kausal gesprochen sind die Staaten im allgemeinen, die Konfliktparteien im besonderen die Ursache und nicht die humanitären Hilfsorganisationen. Gutgemeinte Ansätze wie die der Schaffung eines humanitären Ombudsmannes[44], was kurzfristig in der Diskussion war, werden diesem Problem nicht gerecht, zumal auch hier die Tendenz erkennbar wird, die gesamte Last der Problematik bei den humanitären Hilfsganisationen abzuladen, statt sie dort anzusiedeln, wo sie hingehört: in die Politik.

Zu 3: Gibt es Alternativen, um das Spannungsverhältnis von Macht, Moral und Recht und damit auch das humanitäre Dilemma der Hilfsorganisationen zu vermindern oder gar zu überwinden? Eine erste allgemeine Antwort kann vorneweg gegeben werden. Diese Antwort lautet ja, vorausgesetzt, die Problematik der humanitären Hilfe wird konzeptionell erkannt und entsprechend analysiert. Die Ursache der Problematik ist zuallererst in der Politik angesiedelt. Konkret Die Staaten selbst müssen sich vor allem entscheiden, ob für sie Recht und Moral siamesische Zwillinge sind oder aber feindliche Brüder. Sie sollten sich für die erste Option entscheiden, um zu verhindern, dass vor dem Hintergrund der möglichen neuen Bruchlinie Westen vs. Islam, humanitäre Hilfe als westliche Erfindung oder Strategie betrachtet wird, statt als universelles Recht der Opfer auf Humanität. So lange dies nicht der Fall ist, lässt sich die Dilemma-Situation nicht vermeiden. Dieser Zustand kann sich nämlich als kontraproduktiv erweisen, wenn die humanitären Hilfsorganisationen ihre Mission mit Aufgaben überfrachten, die den humanitären Rahmen sprengen. Statt somit selbst zur Politisierung beizutragen, wäre es sinnvoller, politischer in den beiden ersten Arenen zu agieren. Dazu gehört die Verbreitung der Kenntnisse über die Prinzipien humanitären Handelns bei den politischen Entscheidungsträgern, den Medien und der breiten Öffentlichkeit. Ohne politische Mobilisierung bleibt der Einfluss der Hilfsorganisationen begrenzt.

Der Krieg gegen den Irak hat gezeigt, dass die Genfer Konventionen durchaus medial *verwertbar* sind. Wünschenswert wäre vor allem ein stärkeres wissenschaftliches Engagement für die Analyse dieses Politikfeldes, das zumindest in Deutschland häufig nur in Nebensätzen von Analysen zu Entwicklung, Frieden und Krieg abgehandelt wird.

Die humanitäre Bewegung stellt selbst, wie die verschiedenen humanitären Optionen von Leader zeigen, die traditionelle Funktion humanitärer Hilfe in Frage, wenn sie die Grundprinzipien humanitären Handelns mit politischen Inhalten verknüpft. Eine Auseinandersetzung

---

[44] Wie soll eine solche Person in Notsituationen voll funktionsfähig sein, sich zur richtigen Zeit am richtigen Ort befinden um dann die richtige Person mit den richtigen Argumenten vertreten?

darüber, was humanitäre Hilfe in diesem veränderten internationalen Kontext noch leisten kann ist nach wie vor zentral. Eine einfache Lösung gibt es nicht.

Das Spannungsverhältnis von Macht, Moral und Recht lässt sich nur dadurch reduzieren, wenn sich die Staaten im Allgemeinen und die Konfliktparteien im Besonderen an die Regeln des humanitäre Völkerrechts Halten. Es wäre allerdings naiv zu erwarten, dass ein solcher Idealzustand in der Zukunft verwirklicht werden kann. Deswegen muss nach wie vor damit gerechnet werden, dass in diesem Politikfeld Macht und Moral dominieren. Damit wird auch zwangsläufig das humanitäre Dilemma bestehen bleiben.

6. Literatur

Abby Stoddard (2003): Humanitarian NGOs: Challenges and trends, HPG Briefing Paper, No. 12 (July 2003).

Al-Sayyid, Mustapha Kamel (ed.) (2003): The other face of the islamist movement, Carnegie Endowment for International Peace Working Papers, No. 33 (January 2003), [http://www.ceip.org/files/pdf/wp33.pdf].

Austen, Davis, 2003, Accountability and humanitarian actors: speculations and questions. In: Humanitarian Exchange 24 (july), pp. 16-18.

Bartram, Darin R. / David B. Rivkin Jr. (2003): The ICC's First False Step, Wall Street Journal, February 17 2003, [http://www.globalpolicy.org/intljustice/icc/2003/0217false.htm]

Becker, David (2003): You Better Be Good. Review of David Rieff (2002): A Bed for the Night. Humanitarianism in Crisis, New York/London, Hamburg Institute for Social Research TRN-Newsletter, No. 2, [http://www.traumaresearch.net/ beck.htm].

Benthall, Jonathan / Jérôme Bellion-Jourdan, (2003): The Charitable Crescent: Politics of Aid in the Muslim World, London: Tauris.

Bettati, Mario (1995): L'accès aux victimes: Droit d'ingérence ou droit d'assistance?, In European Commission (ed.), Law in humanitarian crises. Access to victims: Right to intervene or right to receive humanitarian assistance?, Vol. 2, Brussels: Office for Official Publications of the European Communities.

Block, Yasemin (2002) : Whoever Pays the Piper Calls the Tune: Gleichklang oder Polyphonie?Humanitäre Konzeptionen und die Bandbreite humanitärer Hilfe der Geberländer, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung discussion papers, Nr. P 02 – 302.

Borton, John (1995) Ethiopia: NGOP Consortia and Coordination Arrangements, 1984-91. In: J. Bennett (withM. Duffield, M. K. Juma, J. Borton,A. Burge, Ch. Benson) : Meeting Needs – NGO Coordination in Practice. London, 25-42.

Börzel, Tanja A. / Thomas Risse (2002): Die Wirkung Internationaler Institutionen: Von der Normanerkennung zur Normeinhaltung. In Markus Jachtenfuchs / Michèle Knodt (eds.), Regieren in internationalen Institutionen, Opladen, 141-182.

Bronner, Uta (2003): Humanitäre Helfer in Krisengebieten. Motivation, Einsatzerleben, Konsequenzen - Eine psychologische Analyse, Berliner Schriften zur Humanitären Hilfe und Konfliktprävention, Bd. 3.

Bull, Hedley 1995 [1977]: The anarchical society: A study of order in world politics, 2. Aufl., London: Macmillan.

Callamard, Agnès (2003): The HAP and humanitarian accountability, Humanitarian Exchange (ODI), No. 23 (March 2003), 35-37.

Chojnacki, Sven (2004): Die Verführung des Neuen – oder der Gesang der Sirenen. Eine kritische Bestandsaufnahme der Debatte über den Wandel der Kriegsformen, In Jörg Calließ (ed.), Friedenstheorie – Friedenspraxis, Loccum, i. E.

Collier, Paul / Lani Elliott / Havard Hegre / Anke Hoeffler / Marta Reynal-Querol / Nicholas Sambanis (eds.) (2003): Breaking the conflict trap. Civil war and development policy, World Bank Policy Research Reports (1 June 2003), Paris: World Bank.

Collinson, Sarah (ed.) (2003): Power, livelihoods and conflict: Case studies in political economy analysis for humanitarian action, HPG Report 13 (February 2003).

Cooley, Alexander / James Ron (2002): The NGO scramble: Organizational insecurity and the political economy of transnational action, International Security, Vol. 27, No. 1 (1 June 2002), 5-39.

Czempiel, Ernst-Otto (1994): Vergesellschaftete Außenpolitik, Merkur, 48, 1-14.

Czempiel, Ernst-Otto (ed.) (1969): Die anachronistische Souveränität, Köln: Opladen.

Destexhe, Alain (1993): L'humanitaire impossible ou deux siècles d'ambiguïté, Paris: Editions Armand Colin.

Deutsches Rotes Kreuz (2003): ‚Zivilmilitärische Zusammenarbeit des Deutschen Roten Kreuzes': Positionspapier, vorgelegt bei der Sitzung des DRK-Präsidiums am 10.07.2003.

Development Initiatives (ed.) (2003): Global Humanitarian Assistance 2003, [www.globalhumanitarianassistance.org]

Eberwein, Wolf-Dieter (2003): Das Gutmensch-Paradox. Sind die humanitären Organisationen ein Problem?, Internationale Politik, Vol. 58, No. 11 (November 2003), 37-44.

Eberwein, Wolf-Dieter / Peter Runge (eds.) (2002): Humanitäre Hilfe statt Politik? Neue Herausforderungen für ein altes Politikfeld, Münster/Hamburg/London: LIT Verlag.s

Eriksson, John (1996): The international response to conflict and genocide: Lessons from the Rwanda experience. Synthesis Report, Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda, March 1996, [http://www.um.dk/danida/evalueringsrapporter/ 1997_rwanda/].

Finnemore, Martha (1999): Rules of war and wars of rules: The International Red Cross and the restraint of state violence, In John Boli / George M. Thomas (eds.), Constructing world culture. International nongovernmental organizations since 1875, Stanford: Stanford University Press, 149-168 (shorter version in: Finnemore, Martha (1996): Norms and war: The International Red Cross and the Geneva Convention. National Interests in International Society, Ithaca: Cornell University Press, 69-88).

Finnemore, Martha / Kathryn Sikkink (1998): International norm dynamics and political change, International Organization, Vol. 52, No. 4 (Autumn 1998), 887-917.

Florini, Ann M., ed., (2000) The Third Force – The Rise of Transnational Civil Society. Tokyo/Washington D. C.

Forman, Shepard / Abby Stoddard (2001): International Assistance, In Lester Salamon (ed.), The State of America's Non-Profit Sector, Washington, DC: Brookings Institution Press, Chapter 7.

Forsythe, David P. (2003): The International Committee of the Red Cross and international humanitarian law, Humanitäres Völkerrecht, Vol. 16, No. 2, 64-77.

Fox, Fiona (2001): New humanitarism: Does it provide a moral banner for the 21st century?, Disasters, Vol. 25, No. 4 (Summer 2003), 275-89.

Gasser, Hans-Peter (2002): Acts of terror, "terrorism" and international humanitarian law, International Review of the Red Cross, Vol. 84, No. 847 (September 2002), 547-70.

Gleditsch, Nils Petter / Peter Wallensteen / Mikael Eriksson/ Margareta Sollenberg / Havard Strand (2002): Armed conflict 1946-2001: A new dataset, Journal of Peace Research, Vol. 39, No. 5, 615-37.

Green, Leslie C., 2004, Human Rights in Peace and War: An Historical Overview. In: H. Fischer, U. Froissart, W. Heintschel von Heinegg, Ch. Raap (eds), *Crisis Management and Humanitarian Protection: In Honour of Dieter Fleck*, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin, S. 159-194.

Harroff-Tavel, Marion (2003): Do wars ever end? The work of the International Committee of the Red Cross when the guns fall silent, International Review of the Red Cross, No. 851 (September 2003), 465-96.

Hasenclever, Andreas (2001): Die Macht der Moral in der internationalen Politik: Militärische Interventionen westlicher Staaten in Somalia, Ruanda und Bosnien-Herzegowina, Campus: Frankfurt a. M., Studien der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Nr. 36, (zugleich 2000: Tübingen, Univ. Diss.).

Hassner, Pierre / Justin Vaïsse (2003): Washington et le Monde. Dilemmes d'une superpuissance, Paris: Editions Autrement.

Henderson, Errola A. / J. David Singer (2002): "New wars" and rumours of "new wars", International Interactions, No. 28, 165-190.

Henry Dunant Centre for Humanitarian Dialogue (ed.) (2003): Humanitarian engagement with armed groups. The Columbian paramilitaries, HD Case Study, London,

Holsti, Kalevi J. (1996): The State, War, and the State of War, Cambridge Studies in International Relations, No. 51, Cambridge: Cambridge University Press.

InterAction-Media, Forum (2003), The challenge of Global Commitments. Synopses of the Forum 2003 Panels. May 19-21, Washington Marriott. www.interaction.org/load.php,

Jervis, Robert (2002): An Interim, Assessment of September 11: What has changed and what has not?, Political Science Quarterly, Vol. 117, No. 1 2002, 37-54.

Kaldor, Mary (1999): New and old wars: Organized violence in a global era, Stanford: Stanford University Press.

Kathryn Sikkink (1993), Human Rights, Principled Issue Networks, and Sovereignty in Latin America. *International Organization*, Vol. 47, No. 3. (Summer, 1993), pp. 411-441.

Kaufmann, Chaim D. / Robert A. Pape (1999): Explaining costly international moral action: Britain's sixty-year campaign against the Atlantic slave trade, International Organization, Vol. 53, No. 4 (Autumn 1999), 631-668.

Keck, Margaret E. / Kathryn Sikkink (1998): Activists beyond borders: Advocacy networks in international politics, Ithaca / New York et al.: Cornell University Press.

Koh, Harold Hongju (1997): Why do nations obey international law? The Yale Law Journal Vol. 106: 2599, 2599-2659

Latter, Richard (2002): ‚Responding to international terrorism: Forging effective responses after the 2001 attack on the US', Report on the Wilton Park Conference, 20-22 September 2002.

Leader, Nicholas (1998): Proliferating principles. Or how to sup with the devil without getting eaten, Disasters, Vol. 22, No. 4, 288-308.

Leader, Nicholas (1999): Humanitarian principles in practice: A critical review, HPN Report (1 December 1999), [www.odihpn.org/report.asp?ReportID=2219].

Lieser, Jürgen / Peter Runge (2003): Streitkräfte als humanitäre Helfer? Möglichkeiten und Grenzen der Zusammenarbeit von Hilfsorganisationen und Streitkräften in der humanitären Hilfe, VENRO-Positionspapier, Mai 2003.

Lindenberg, Marc / Coralie Bryant (2001): Going Global: Transforming Relief & Development NGOs, Bloomfield: Kumarian Press.

List, Martin / Bernhard Zangl (2003): Verrechtlichung internationaler Politik, In Gunther Hellmann / Klaus Dieter Wolf / Michael Zürn (eds.), Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland, Baden-Baden: Nomos, 361-399.

MacFarlane, S. Neil (ed.) (2000): Politics and humanitarian action, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies Occasional Paper, No. 41, Providence.

MacFarlane, S. Neil (ed.) (2001): Humanitarian action: The conflict connection, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies Occasional Paper, No. 43, Providence.

Macrae, Joanna (ed.) (2002): The new humanitarism: A review of trends in global humanitarian action, London.

Macrae, Joanna / Adele Harmer (eds.) (2003): Humanitarian action and the 'global war on terror': A review of trends and issues, London.

Macrae, Joanna / Nicholas Leader (2002): Auf der Suche nach "Kohärenz" zwischen humanitären und politischen Antworten auf chronische politische Notlagen, In Wolf-Dieter Eberwein / Peter Runge (eds.), Humanitäre Hilfe statt Politik? Neue Herausforderungen für ein altes Politikfeld, Münster/Hamburg/London: LIT Verlag.

Macrae, Joanna / Sarah Collinson / Margie Buchanan-Smith / Nicola Reindorp / Anna Schmidt / Tasneem Mowjee / Adele Harmer (2002): Uncertain power: The changing role of official donors in humanitarian action, London.

Mader, Gerald / Wolf-Dieter Eberwein / Wolfgang R. Vogt (eds.) (1996): Frieden durch Zivilisierung? Probleme - Ansätze - Perspektiven, Münster: agenda Verlag.

March, James G. / Johan P. Olsen (1998): The Institutional Dynamics of International Politics, International Organization, Vol. 52, No. 4, 943-969.

Mendelson, Sarah E. / John K. Glenn (2000): Democracy assistance and NGO strategies in post-communist societies, Carnegie Endowment Working Papers, No. 8 (February 2000).

Minear, Larry (2002): 'Humanitarian action in an age of terrorism': Background paper presented at the International expert conference, Arden House, May 24-25 2002, Somerville: Feinstein International Famine Center.

Minear, Larry (2003): A moment of truth for the humanitarian enterprise. Foreign policy in focus, Somerville: Feinstein International Famine Center.

Minear, Larry / Peter Hoffman (2003): Humanitarian action: Current critiques, future prospects, NGO Policy Dialogue, No. XIII.

Minear, Larry / Thomas G. Weiss (eds.) (2000): Humanitarian action: A transatlantic agenda for operations and research, Providence.

Montague, Joel (2003): Les ONG américaines: Problèmes de gouvernance et défis de la modernisation, in: Institut Bioforce Développement (ed.), La gouvernance des organisations européennes de solidarité internationale. L´exemple du processus décisionnel d´ouverture et de fermeture de missions, 65-70.

Münkler, Herfried (2002): Asymmetrische Gewalt. Terrorismus als politisch-militärische Strategie, Merkur, Vol. 56, No. 1, 1-12.

O'Connell, Mary Ellen, 2004, Ad Hoc War. In: H. Fischer, U. Froissart, W. Heintschel von Heinegg, Ch. Raap (eds), *Crisis Management and Humanitarian Protection: In Honour of Dieter Fleck*, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin, S. 405-426.

Olcott, Martha Brill (2003) The War on Terrorism in Central Asia and the Cause of Democratic Reform. Demokratizatsiya, Journal of Post-Soviet nDemocratization 114/&, 86-94.

Pictet, Jean (1979): The Fundamental Principles of the Red Cross: Commentary, Geneva: Henry Dunant Institute, [http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/5MJE9N].

Pie, Minxin/Sara Kasper (2003), Lessons from the past: the American record on nation building. Carnegie Policy Brief 24.

Pilar, Ulrike von (2002): Die Instrumentalisierung der Humanitären Hilfe, In Wolf-Dieter Eberwein / Peter Runge (eds.), Humanitäre Hilfe statt Politik? Neue Herausforderungen

für ein altes Politikfeld, Münster/ Hamburg/ London: LIT Verlag, [www.aerzte-ohne-grenzen.de/_media/1248__msf].

Preuß, Ulrich K. (2002): Krieg, Verbrechen, Blasphemie. Zum Wandel bewaffneter Gewalt, Kleine kulturwissenschaftliche Bibliothek, Bd. 68, Berlin: Klaus Wagenbach Verlag.

Randel, Judith / German, Tony (2003): Global Humanitarian Assistance, Development Initiatives, Nottingham: Russel Press Ltd.

Ray, James Lee (1987): The abolition of slavery and the end of international war, International Organization, Vol. 43, No. 3, 405-439.

Rieff, David (2002): A Bed for the Night. Humanitarianism in Crisis, New York: Simon & Schuster.

Rieff, David (2002): A Bed for the Night. Humanitarianism in Crisis, New York: Simon & Schuster.

Risse, Thomas (1999): International norms and domestic change: Arguing and communicative behavior in the Human Rights Area, Politics and Society, Vol. 27, No. 4, 529-559.

Risse, Thomas (2003): ‚Menschenrechte als Grundlage der Weltvergemeinschaftung? Die Diskrepanz zwischen Normanerkennung und Normeinhaltung‘: Vortrag am 7.7.2003 bei der Vortragsreihe ”Weltpolitik heute” in Tübingen, koord. von Volker Rittberger.

Risse, Thomas / Stephen C. Ropp / Kathryn Sikkink (eds.) (1999): The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change, Camebridge: Camebridge University Press.

Rivkin, David B. /Lee A. Casey (2003): Leashing the dogs of war, The National Interest, No. 73 (Fall 2003), 57-69.

Roberts, Adam (2001): The role of humanitarian issues in international politics in the 1990s, International Review of the Red Cross, No. 833, 13-43, [www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/section_review_1999_833?OpenDocument].

Salamon, Lester (ed.) (2001): The State of America’s Non-Profit Sector, Washington, DC: Brookings Institution Press.

Schimmelfennig, Frank (2003a): 'European organizations, human rights, and domestic change in Eastern Europe: Does the spiral model fit?': Paper presented at the 44th Annual ISA Convention, in Portland, 25 February -1 March 2003.

Schimmelfennig, Frank (2003b): Internationale Sozialisation: Von einem "erschöpften" zu einem produktiven Forschungsprogramm? In Gunther Hellmann / Klaus Dieter Wolf / Michael Zürn (Hrsg.): Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland, Baden-Baden: Nomos, 401-427.

Schloms, Michael (2003): Humanitarian NGOs in peace processes, International Peacekeeping, Vol. 10, No. 1 (Spring 2003), 40-55.

Schloms, Michael (2004): North Korea and the timeless dilemma of aid. A study of humanitarian action in famines, Münster/Hamburg/Berlin/Wien/London: LIT Verlag.

Shultz, Richard H. / Andreas Vogt (2003): It´s war! Fighting post-11 September global terrorism through a doctrine of preemption, Terrorism and Political Violence, Vol. 15, No. 1 (Spring 2003), 1-30.

Skjölberg, Katja H.-W. / Brynjar Lia (2003): ‚Facts and fiction in theories of terrorism. A review of research literature on causes of terrorism‘: Paper presented at the International Studies Association 44th Annual Convention in Portland (Oregon), 25 February - 1 March 2003.

Slim, Hugo (2001): 'Not philanthropy but right. Rights-based humanitarianism and the proper politicisation of humanitarian philosophy: Paper presented at a seminar on politics and humanitarian aid: Debates, dilemmas and dissension in London, 1st February 2001.

Slim, Hugo (2002): Not philanthropy but rights: The proper politicisation of humanitarian philosophy, The International Journal of Human Rights, Vol. 6, No. 2 (Summer 2002), 1-22.

Stoddard, Abby (2003): Humanitarian NGOs: Challenges and trends. In Joanna Macrae / Adele Harmer (eds.), HPG Report No. 14 (July 2003), London: Overseas Development Institute, 25-36.

Truger, Arno (2001): Zivile Konfliktbearbeitung - Eine internationale Herausforderung, In Gerald Mader / Wolf-Dieter Eberwein / Wolfgang R. Vogt (Hrsg.) (2001), Zivile Konfliktbearbeitung. Eine internationale Herausforderung, Schriftenreihe 'Studien für europäische Friedenspolitik' des Österreichischen Studienzentrums für Frieden und Konfliktlösung, Münster: Agenda Verlag, 9-14.

U.S. Department of State (2002): Patterns of global terrorism, [www.state.gov/ s/ct/rls/pqtrpt/2002/pdf/].

United Nations (1999): Report of the Independent Inquiry into the actions of the United Nations During the 1994 genocide in Rwanda, S/1999/1257.

UNSG, Report of the United Nations Secretary General (2003) Measures to eliminate international terrorism, A/58/116.

White House (2002): National strategy to combat weapons of mass destruction, December 2002.

Workshop, National Societies in Civil-Military Co-operation – Questions, Challenges, Opportunities and Prospects,l 2003, Geneva, December 3. organised by Danish Red Cross, German Red Cross, The Netherlands Red Cross, Denmark, Germany, and the Institute for International Law of Peace and Armed Conflict (Germany).

Zimmermann, Doron (2003): The transformation of terrorism - The ”New Terrorism”. Impact scalability and the dynamic of reciprocal threat perception, Zurich Contributions to Security Policy and Conflict Research, No. 67, Zurich: Center for Security Studies.

Zürn, Michael (1998): Regieren jenseits des Nationalstaates. Denationalisierung und Globalisierung als Chance. Frankfurt/M.

Arbeitsgruppe Internationale Politik

Discussion Papers

1997

P 97-301
Wolf-Dieter Eberwein
Die Politik Humanitärer Hilfe: Im Spannungsfeld von Macht und Moral

P 97-302
Yasemin Topçu
Die Neugestaltung staatlicher humanitärer Hilfe in der Bundesrepublik Deutschland

P 97-303
Wolf-Dieter Eberwein
Umwelt – Sicherheit – Konflikt Eine theoretische Analyse

P 97 – 304
Peter Brecke
Using Pattern Recognition to Identify Harbinger Configurations of Early Warning Indicators

1998

P 98 – 301
Wolf-Dieter Eberwein
Die deutsch-polnischen Beziehungen: Integrations-theoretische Überlegungen

P 98 –302
Wolf-Dieter Eberwein
Sven Chojnacki
Disasters and Violence 1946 – 1997. The link between the natural and the social environment

P 98 – 303
Catherine Götze
Humanitäre Organisationen und Zivilgesellschaft. Konzeptionelle Über-legungen zum zivilgesell-schaftlichen Charakter von Nichtregierungsorganisationen

P 98 – 304
Ortwin Renn und Andreas Klinke
Risikoevaluierung von Katastrophen

P 98 – 305
Matthias Ecker
Die „Deutsch-Polnische Elitestudie“: Konstruktion und Repräsentativität der deutschen Stichprobe

Arbeitsgruppe Internationale Politik

Discussion Papers

1999

P 99-301
Basil Kerski
Die Rolle nichtstaatlicher Akteure in den deutsch-polnischen Beziehungen vor 1990

P 99-302
Yasemin Topçu
Humanitarian NGO-Networks – Identifying Powerful Political Actors in an International Policy-Field

P 99-303
Wolf-Dieter Eberwein
Sven Chojnacki
The Capacity and Willingness to Act Two Constitutive Elements of Strategy Design

P 99-304
Catherine Götze
Von der humanitären zur Entwicklungshilfe. Entwicklung, Konflikt, Nothilfe und die ambivalente Aktualität des Kontinuumkonzeptes

P 99-305
Uta Bronner
Helfer in humanitären Projekten: Strategien und Probleme der Personalplanung

P 99-306
Nikola Gillhoff
Die Errichtung eines ständigen Internationalen Gerichtshofes – Beginn einer neuen Ära?

P 99-307
Matthias Ecker
‚Political Boundary Making‘ toward Poland: Social Identities and Interest-Formation in German Elite Reasoning

Arbeitsgruppe Internationale Politik

Discussion Papers

2000

P 00-301
Sven Chojnacki
Wolf-Dieter Eberwein
Die Kultur der Prävention: Ein Ansatz zur Zivilisierung internationaler Politik?

P 00-302
Peter Brecke
Risk Assessment Models and Early Warning Systems

P 00-303
Tørris Jæger
Die Schutzfunktion humanitärer Hilfe

P 00-304
Michael Schloms
Divide et impera – Totalitärer Staat und humanitäre Hilfe in Nordkorea

P 00-305
Sarah Reichel
Transnational Administrations in former Yugoslavia: A repetition of failures or a necessary learning process toward a universal peace-building tool after ethno-political war?

P 00-306
Francois Jean
Tschetschenien – Moskaus Rache

Arbeitsgruppe Internationale Politik

Discussion Papers

2001

P 01-301
Matthias Ecker-Ehrhardt
Werte, Identität, Gemeinschaftssinn? Ergebnisse der „Deutsch-Polnischen Elitestudie“

P 01-302
Wolf-Dieter Eberwein
Humanitäre Hilfe, Flüchtlinge und Konfliktbearbeitung

P 01-303
Wolf-Dieter Eberwein
Sven Chojnacki
Stürmische Zeiten? Umwelt, Konflikt und Sicherheit

P 01-304
Wolf-Dieter Eberwein
Sven Chojnacki
Scientific Necessity and Political Utility. A Comparison of Data on Violent Conflicts

P 01-305
Wolf-Dieter Eberwein
Basil Kerski (Hg.)
Deutsch-polnische Beziehungen zehn Jahre nach der Unterzeichnung des Nachbarschaftsvertrages: Eine Werte- und Interessengemeinschaft?

P 01-306
Michael Schloms
Humanitarianism and Peace. On the (im)possible inclusion of humanitarian assistance into peace-building efforts

P01-307
Wolf-Dieter Eberwein
Realism or Idealism, or both? Security Policy and Humanitarianism

Arbeitsgruppe Internationale Politik

Discussion Papers

2002

P 02-301
Sébastien Chartrand
Politics of Swedish Humanitarian Organizations: Exporting the Welfare State?

P 02-302
Yasemin Block
Whoever Pays the Piper Calls the Tune: Gleichklang oder Polyphonie? Humanitäre Konzeptionen und die Bandbreite humanitärer Hilfe der Geberländer

P 02-303
Matthias Ecker-Ehrhardt
Die deutsche Debatte um die EU-Osterweiterung – Ein Vergleich ihres ideellen Vorder- und Hintergrundes

2003

P 03-301
Sven Chojnacki, Wolf-Dieter Eberwein, Andreas Mehler (Hrsg.)
Sich kreuzende Blickwinke auf innerstaatliche Gewalt und Krisen-prävention. Ein Workshopbericht

P2003-302
Sven Chojnacki
Björn Aust
Wandel der Kriegsformen im internationalen System

P2003-303
Sven Chojnacki
Kriege im globalen Zeitalter. Theoretische und methodische Anmerkungen

P2003-304
Sven Chojnacki
Demokratien und Krieg. Das Konfliktverhalten demokratischer Staaten im internationalen System, 1946-2001

Bestellschein

Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung
Presse- und Informationsreferat
Reichpietschufer 50
D - 10785 Berlin

Absender: _____
_____
_____
_____

Bitte schicken Sie mir folgende Veröffentlichungen des WZB: Please send me the following WZB Papers:	
Paper Nr.:	Autor:

Paper-Bestellungen: Briefmarken erbeten

Wir erbitten von allen Bestellern, die papers vom WZB anfordern, eine **0,51-Euro-Briefmarke pro paper** als pauschalen Beitrag zu den anfallenden Versandkosten. Besteller aus dem Ausland werden gebeten, für jedes bestellte paper einen "Coupon-Réponse International" (internationalen Antwortschein), der auf Postämtern erhältlich ist, beizufügen.
Aus diesem Grund ist es auch **nicht** möglich, Bestellungen von papers **per Telefon, Fax** oder **E-mail** an das WZB zu richten. Schicken Sie ihre Bestellungen nur schriftlich an die WZB-Pressestelle und legen Sie neben der entsprechenden Anzahl von Briefmarken weiterhin einen mit ihrer eigenen Adresse versehenen **Aufkleber** bei.

Stamps for papers

We ask for a **0,51-Euro-postage stamp** per paper from all those who wish to order WZB papers, and who live in Germany. These stamps contribute to the shipment costs incurred. All persons interested in WZB papers from abroad are kindly requested to send one "Coupon-Réponse International" (international reply coupon) for each ordered paper. The coupons can be obtained at your local post office.
Because of this, it is not possible to order papers over the **phone,** by **telefax or E-mail**. Please send your orders only by letter to the WZB Press and Information Office, and add to the postal stamps a sticker with your own address written on it.